

SECTOREN VAN DE TOEKOMST

DE (IN-) CONSISTENTIE VAN BELEID MET ARBEIDSMARKTTRANSITIES

RAPPORT

seo • economisch onderzoek

Instituut
VOOR

Publieke
Economie

AUTEURS

JELLIEN KNOL, JULIA VAN RIJN, DANIËL VAN VUUREN EN VINZENZ ZIESEMER

MET SUBSIDIE VAN

GOLDSCHMEDING FOUNDATION

AMSTERDAM / DEN HAAG, NOVEMBER 2025

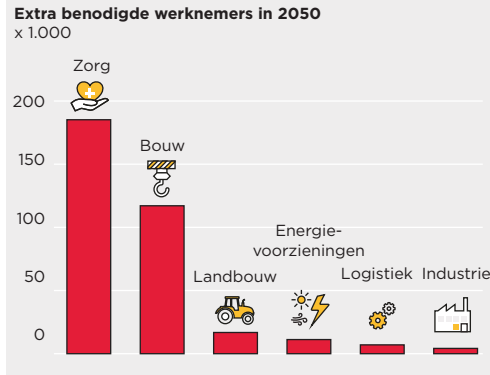
Sectoren van de toekomst:

de (in-) consistentie van beleid met arbeidsmarkttransities

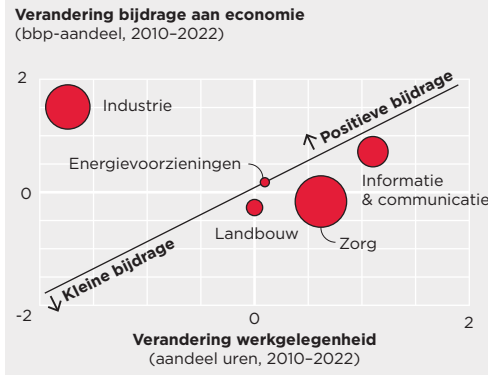
De krappe arbeidsmarkt staat op gespannen voet met de gaande maatschappelijke transitie. De transitie die samenhangen met klimaatverandering, digitalisering en demografie vragen om meer en andere arbeid. Anderzijds wordt arbeid schaarser: het aandeel werkenden in de bevolking daalt door de vergrijzing. Hierom zijn scherpe keuzes onontkoombaar. Extra arbeidsvraag in transitie sectoren gaat immers ten koste van arbeid in andere delen van de economie.

Probleem

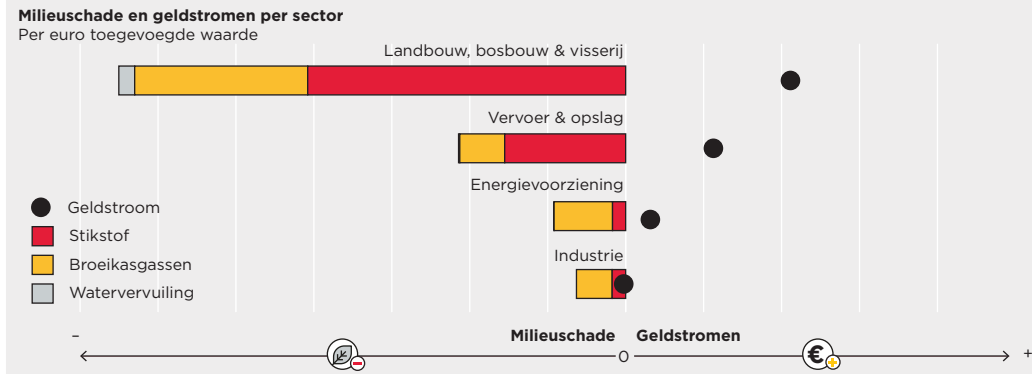
ARBEIDSVRAAG GROEIT HARD IN TRANSITIESECTOREN



MEER BANEN IN LAAGPRODUCTIEVE SECTOREN

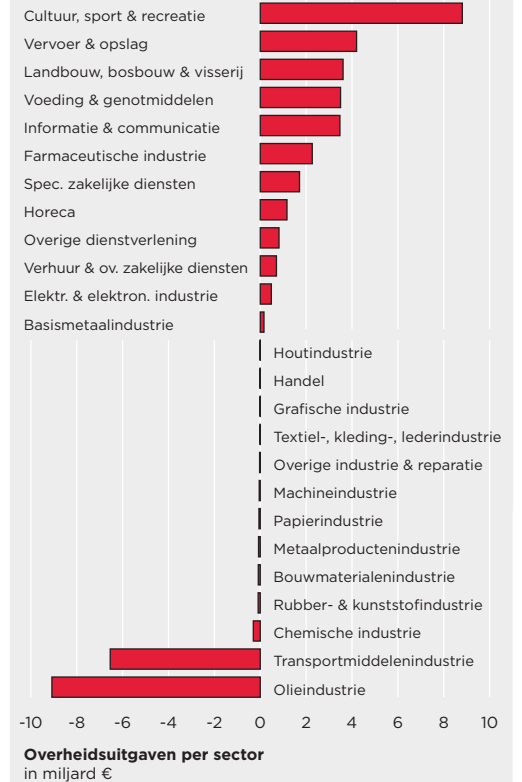


HET BELEID IS VAAK NIET CONSISTENT MET DE VERSCHUIVING DIE ERAAN KOMT



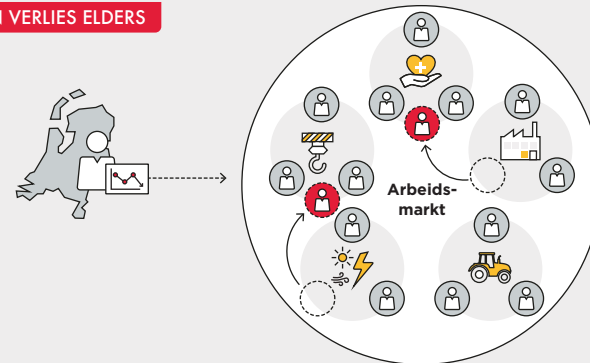
OVERHEIDSUITGAVEN HEBBEN GROTE INVLOED OP

DE INZET VAN ARBEID



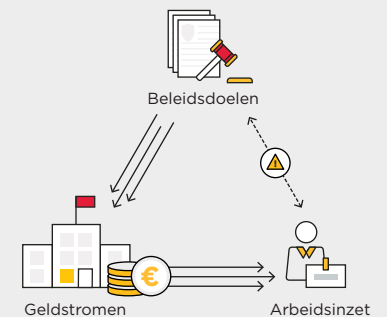
KIJK MET EEN OVERKOPELENDE BLIK, WANT IN DE NIEUWE ARBEIDSMARKT BETEKENT EEN EXTRA ARBEIDSKRACHT

VAAK EEN VERLIES ELDERS



OVERHEIDSUITGAVEN EN BELASTINGEN MOETEN

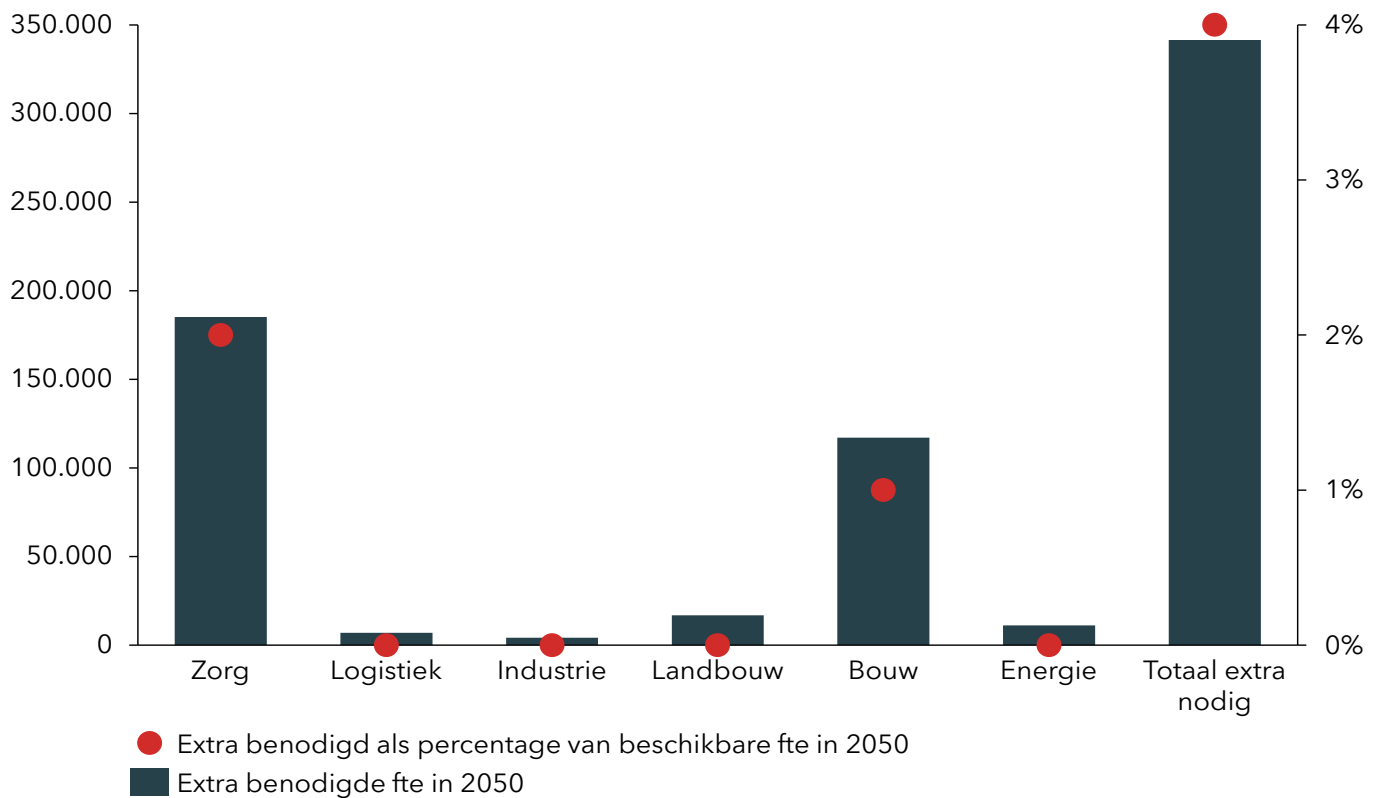
IN DIT LICHT WORDEN BEZIEN



Samenvatting

De krappe arbeidsmarkt staat op gespannen voet met de gaande maatschappelijke transitie. De transitie die samenhangen met klimaatverandering, digitalisering en demografie vragen om meer en andere arbeid (Figuur S.1). Anderzijds wordt arbeid schaarser: het aandeel werkenden in de bevolking daalt door de vergrijzing. Hierom zijn scherpe keuzes onontkoombaar. Arbeid kan maar één keer worden ingezet: extra arbeidsvraag in transitie sectoren gaat ten koste van arbeid in andere delen van de economie.

Figuur S.1 Demografie en klimaat leiden tot werkgelegenheidsgroei in gerelateerde sectoren



Bron: Eigen analyse op basis van WRR (2015), Denkwerk (2025) en CBS Microdata

De overheid beïnvloedt via beleid de sectorale samenstelling van de economie en daarmee de arbeidsmarktallocatie. Via fiscale regelingen en subsidies worden sommige sectoren gestimuleerd, wat zich vertaalt naar extra arbeidsvraag. Beleid doet ertoe op de arbeidsmarkt, ook beleid dat niet specifiek is gericht op de arbeidsmarkt kan erop doorwerken.

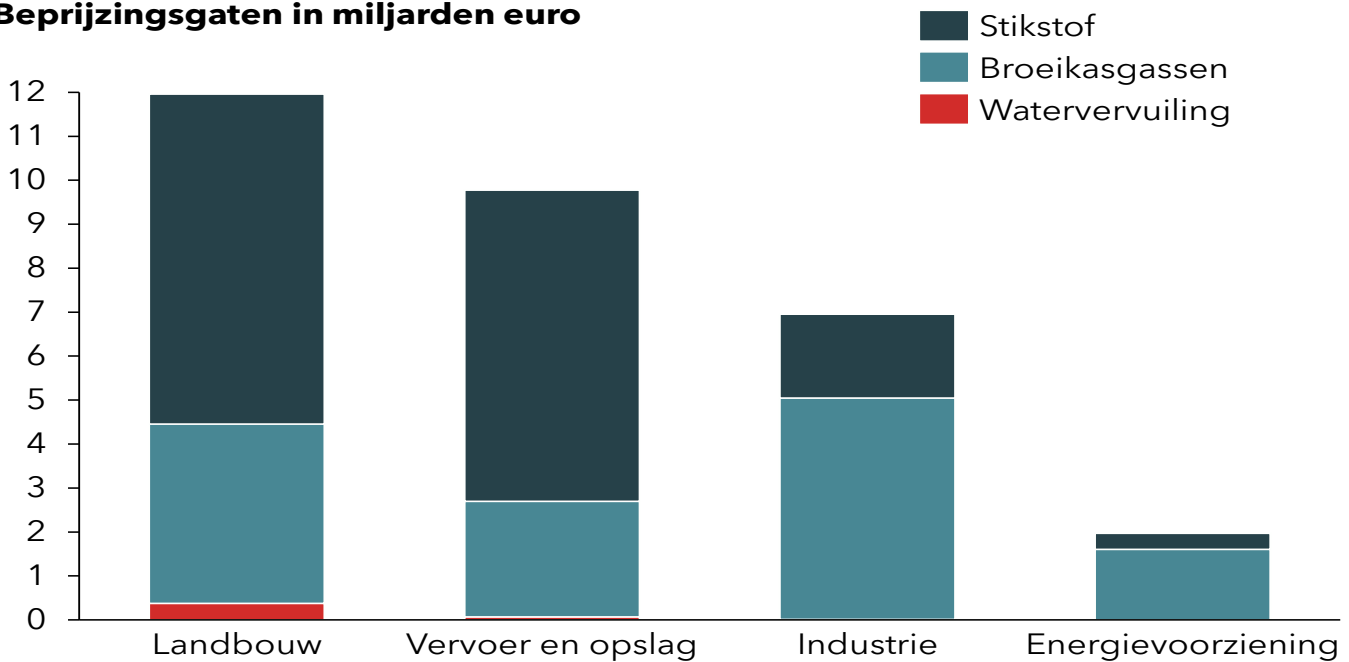
Overheidsbeleid lijkt vaak niet in overeenstemming te zijn met de maatschappelijke transitie. Wij benaderen de invloed van overheidsbeleid op de sectorale samenstelling van de economie door geldstromen in kaart te brengen en te koppelen aan sectoren. Dit geeft een grof beeld van de huidige bedoelde én onbedoelde sturing op de samenstelling van de economie en arbeidsmarkt. Dit sectorale perspectief toont beleid dat (onbedoeld) tegen bepaalde doelen ingaat en beleidsinstrumenten die tegen elkaar inwerken.

Zo wordt onderbeprijzing van vervuiling versterkt door sectorale geldstromen (Figuur S.2). In de industrie is sprake van een relatief groot beprijzingsgat (PBL, 2018). Opvallend is dat ook andere sectoren met een groot

beprijzingsgat – zoals landbouw, vervoer, energie en de chemische industrie – positieve financiële stromen ontvangen. Deze geldstromen sluiten deels aan bij beleidsdoelen, zoals subsidies voor hernieuwbare energie, elektrisch vervoer, circulaire landbouw of de verduurzaming van de industrie. Tegelijkertijd bevatten ze ook elementen van (onbedoeld) beleid, zoals fiscale regelingen, Europese subsidies of andere beleidsinstrumenten die niet direct voortkomen uit klimaatbeleid, maar wel bijdragen aan een positieve stroom naar deze sectoren.

Figuur S.2. Sectoren met milieubeprijzingsgaten ontvangen vaak positieve sectorale geldstromen

Beprijzingsgaten in miljarden euro



Bron: Eigen analyse op basis van PBL (2018)

Een domeinoverstijgende blik op beleid is noodzakelijk. Om de transities te ondersteunen en arbeidsmarktkrapte te verlichten, is het van belang dat beleid integraal en domeinoverstijgend wordt vormgegeven. Op die manier kan worden voorkomen dat beleid tegen doelen ingaat, dat instrumenten elkaar tegenwerken of dat minder toekomstbestendige sectoren onbedoeld groot worden gehouden.

Inhoudsopgave

Samenvatting		3
1	Inleiding	6
2	Maatschappelijke transitie versterken arbeidskrachten	7
	2.2 De sectorale samenstelling van de arbeidsmarkt verandert	7
	2.3 Drie transitie beïnvloeden trends op de arbeidsmarkt	8
	2.4 Toekomstbeeld: zorg en bouw leggen groter beslag op arbeidsmarkt	10
3	Beleid stuurt vraag naar arbeid	13
	3.1 Beleid stuurt arbeidsvraag via sectorale samenstelling economie	13
	3.2 Een nieuwe dataset over sectoraal beleid	16
4	Beleidskeuzes op gespannen voet met beleidsdoelen en transitie	21
	4.1 Beleid gaat soms onbedoeld tegen doelen in	21
	4.2 Toekomstbestendigheid beleidskeuzes	24
	4.3 Weinig focus op hoogproductieve sectoren; krimpsectoren gestimuleerd	33
5	Conclusie en vervolgonderzoek	34
	5.1 Conclusie	34
	5.2 Kansen voor vervolgonderzoek	34
Referenties		37
Bijlage A	Aanvullende figuren trends arbeidsmarkt	39
Bijlage B	Overheidsbeleid toewijzen aan sectoren	41
	Uitgaven van de landelijke overheid	41
	Landelijke belastingen	42
	Provincies en gemeenten	44
	Europese Unie	45
	Beschikbaarheid data	46

1 Inleiding

Grote maatschappelijke transitieën leiden ook tot belangrijke aanpassingen op de arbeidsmarkt. Tegelijkertijd beïnvloedt overheidsbeleid de arbeidsmarkt op vele bedoelde en onbedoelde manieren. Het is een empirische vraag in hoeverre deze beïnvloeding consistent is met gaande arbeidsmarkttransities en de sectoren van de toekomst.

In onze economie worden we geconfronteerd met allerlei vormen van schaarste. Denk aan grondstoffen en kapitaal. Ook arbeid is schaars. Grote maatschappelijke transitieën zoals klimaatverandering, digitalisering, vergrijzing en defensie-opgaven impliceren grote verschuivingen op de arbeidsmarkt en kunnen tot arbeidskrapte leiden.

Arbeidsmarktcraptes en de voorliggende transitieën beïnvloeden de sectorstructuur. Sectoren die minder toekomstbestendig zijn, zullen deels door marktmechanismen vanzelf krimpen, terwijl kansrijke sectoren juist groeien. Dat vereist flexibiliteit op de arbeidsmarkt. Werknemers zullen bereid moeten zijn om niet alleen van functie te veranderen binnen hun eigen sector, maar ook om de overstap te maken naar andere sectoren (DenkWerk, 2025). Met name de zorg, informatietechnologie, het waterbeheer, de energie, industrie, de winning van delfstoffen en de landbouw (vanaf hier 'transitiesectoren') zullen direct worden geconfronteerd met veranderingen in arbeidsvraag als gevolg van maatschappelijke transitieën.

De overheid heeft via beleid invloed op de sectorstructuur en arbeidsvraag. In Nederland zien we een verkokering van beleid, waarbij beleid van verschillende ministeries en overheidslagen los van elkaar wordt ontwikkeld en uitgevoerd. Dit leidt tot beleid dat bijvoorbeeld is gericht op één sector, één economische ontwikkeling, één instrument of één beleidsdoel. Maar al dit beleid komt samen in dezelfde economie en beïnvloedt, al dan niet bewust, de sectorale samenstelling en hiermee de arbeidsvraag. Wat momenteel nog ontbreekt, is een integraal beeld van hoe dit totale beleidspakket neerslaat in sectoren en hiermee de sectorale samenstelling beïnvloedt.

In dit rapport verkennen we de invloed van overheidsbeleid op de sectorale samenstelling van de economie. Onze analyse begint met een verkenning van trends en de verwachte impact van de genoemde transitieën op de arbeidsmarkt (Hoofdstuk 2). Vervolgens presenteren we een nieuwe dataset waarin overheidsinkomsten en -uitgaven zijn gekoppeld aan sectoren, wat een uniek beeld geeft van sectoraal beleid (Hoofdstuk 3). Tot slot leggen we dit beleidspatroon naast de doelstellingen van de overheid op het gebied van zorg, klimaat en digitalisering, om te beoordelen in hoeverre deze in balans zijn met de gewenste economische richting (Hoofdstuk 4).

2 Maatschappelijke transitie versterken arbeidskrachte

Drie grote maatschappelijke transitie, klimaatverandering, digitalisering en vergrijzing, beïnvloeden de sectorale samenstelling van onze economie. Deze ontwikkelingen komen samen in een krappe arbeidsmarkt. Hierdoor zal de arbeidsschaarste zich in een aantal sectoren sterk doen voelen.

In dit hoofdstuk schetsen we een kwalitatief, beleidsarm toekomstbeeld van de arbeidsmarkt. Allereerst beschrijven we historische trends in transitie sectoren (zie Tabel 2.1). Dit zijn sectoren die worden geconfronteerd met een of meerdere transitie.¹ Vervolgens zoomen we in op drie transitie en de effecten daarvan op de arbeidsmarkt, op basis van bestaande schattingen en literatuur. Tot slot brengen we deze historische ontwikkelingen en schattingen samen in een kwalitatief toekomstbeeld.

Tabel 2.1 Transitie sectoren

Transitie sectoren		
Zorg	Klimaat	Digitalisering
Zorg en welzijn (SBI Q)	Landbouw (SBI A) Winning van delfstoffen (SBI B) Industrie (SBI C) Waterbeheer (SBI D) Energievoorzieningen (SBI E)	Informatie en communicatie (SBI J)

2.2 De sectorale samenstelling van de arbeidsmarkt verandert

Tussen 2010 en 2025 is het arbeidsvolume gestegen van 5,9 miljoen naar 6,9 miljoen voltijdsequivalenten.²

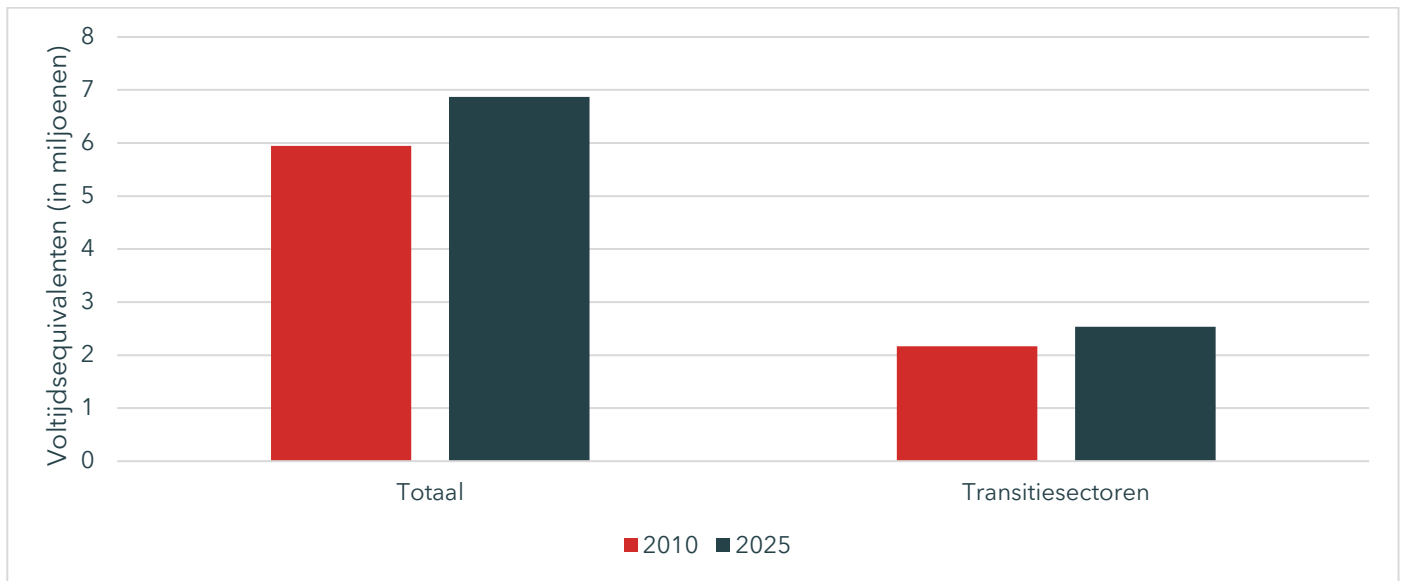
Dit is een groei van ruim 15 procent. In 2025 vond 13 procent van alle verrichte arbeid plaats in de zorgsector en 8 procent in de industrie. Andere sectoren, zoals energievoorziening en waterbeheer, nemen een veel kleiner aandeel voor hun rekening: respectievelijk 0,4 procent en 0,5 procent van het totaal.

Het aandeel voltijd banen binnen de transitie sectoren is tussen 2010 en 2025 weinig veranderd. Dit aandeel is in deze periode rond de 36 procent gebleven (zie Figuur 2.1). Toch zijn er enkele verschuivingen zichtbaar. Zo laten met name de sectoren dienstverlening, informatietechnologie, verpleging, verzorging en begeleiding een duidelijke toename van het aandeel voltijd banen zien. De industrie als geheel is qua aandeel stabiel gebleven, maar binnen de sector zijn verschillen waarneembaar: bepaalde subsectoren, zoals de productie van chemische producten, zijn in relatieve termen gekrompen. Bijlage Figuur A.1 laat deze verandering in subsectoren zien.

¹ Mogelijk worden ook andere sectoren direct of indirect geraakt door de transitie. Wij beperken ons in dit hoofdstuk tot de sectoren in Tabel 2.1.

² Een voltijdsequivalent is een rekeneenheid die aangeeft hoeveel arbeid wordt verricht, uitgedrukt in de omvang van een voltijdse aanstelling. 1 voltijdsequivalent staat gelijk aan één persoon die fulltime (36 uur) werkt.

Figuur 2.1 De groei van het arbeidsvolume in de transitie sectoren volgt de algemene trend



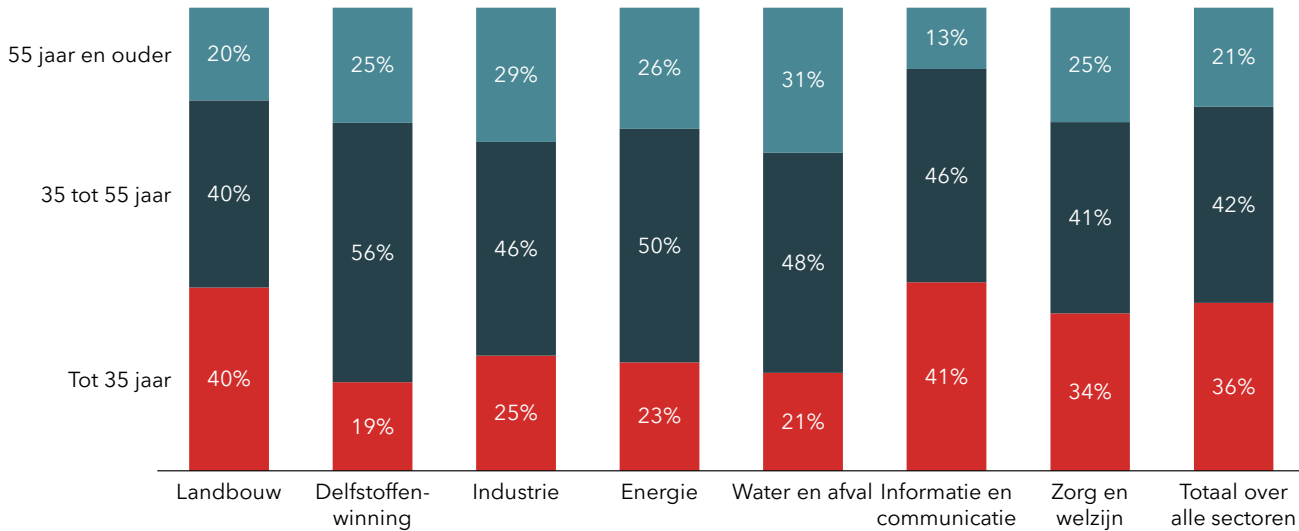
Bron: Eigen analyse op basis van CBS Microdata

Noot: De transitie sectoren zijn: landbouw (SBI A), winning van delfstoffen (SBI B), industrie (SBI C), waterbeheer (SBI D), energievoorzieningen (SBI E), informatie en communicatie (SBI J), en zorg en welzijn (SBI Q). 1 voltijdsequivalent staat gelijk aan één persoon die fulltime (36 uur) werkt.

2.3 Drie transitie sectoren beïnvloeden trends op de arbeidsmarkt

Vergrijzing leidt via een toenemende zorgvraag en een oudere arbeidspopulatie tot veranderingen in de sectorale samenstelling. Een vergrijzende bevolking gaat gepaard met een toenemende behoefte aan zorg. Daarnaast leidt vergrijzing ertoe dat sectoren met een relatief hoge gemiddelde leeftijd en beperkte instroom van jongere werknemers een kleiner aandeel op de arbeidsmarkt innemen. Zo concluderen Bosch en Ter Weel (2013) dat oudere werknemers relatief vaak werkzaam zijn in 'neergaande' beroepen. Een duidelijk voorbeeld hiervan is de industrie, waar sprake is van vergrijzing én een afnemende instroom van studenten in relevante technische en beroepsgerichte opleidingen. De gemiddelde leeftijd van werknemers in deze sector is gestegen van 42,7 jaar in 2010 naar 44,3 jaar in 2019, en deze veroudering zet zich door. Daarentegen kent de IT-sector een relatief jonge leeftijdsopbouw en is hier tot nu toe weinig sprake van vergrijzing (Figuur 2.2). Dit wijst erop dat sommige sectoren beter gepositioneerd zijn om hun gewerkte uren op peil te houden dan andere.

Figuur 2.2 In de IT werken relatief veel jonge mensen



Bron: Eigen analyse op basis van CBS Microdata

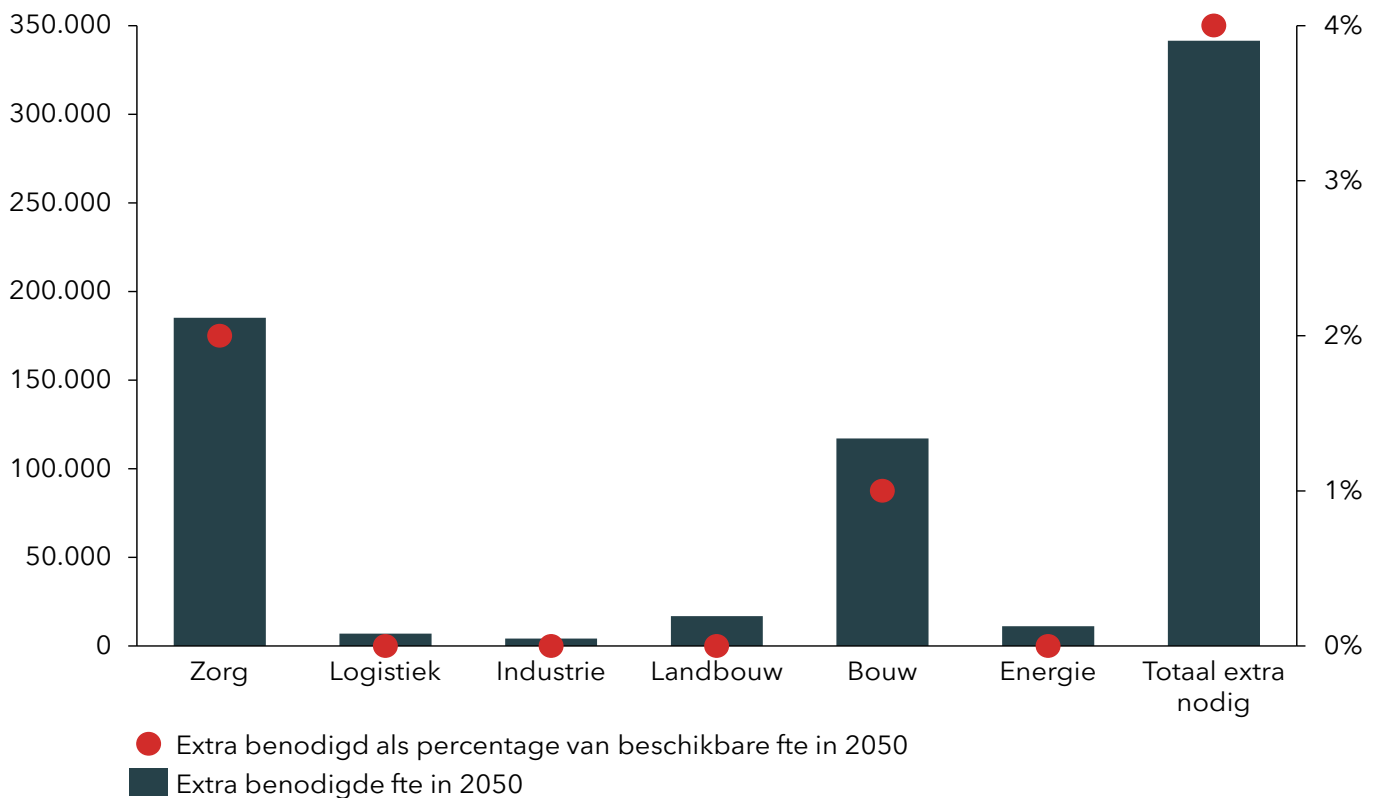
Ook de klimaat- en energietransitie impliceren ingrijpende verschuivingen op de arbeidsmarkt. Deze veranderingen zijn nu al zichtbaar, onder invloed van marktwerking en bestaand beleid. Zo neemt de werkgelegenheid in fossiele-energiesectoren af, terwijl de vraag naar arbeid in de duurzame energiesector toeneemt (SER, 2018). Om de klimaatdoelen te behalen, zijn aanvullende investeringen nodig in zowel middelen als mensen. Naar schatting zijn er publieke investeringen nodig van circa 19 miljard euro per jaar, die gepaard gaan met extra arbeidsvraag (Institut Rousseau, 2024). DenkWerk (2025) berekende dat deze investeringen een extra arbeidsvraag van 156.000 voltijdsequivalenten per jaar impliceren. Deze toename is het grootst in de bouw (circa 117.000 fte), gevolgd door de landbouw (17.000 fte), energievoorziening (11.000 fte), logistiek (7.000 fte) en industrie (4.000 fte). De toename in arbeidsvraag in de landbouwsector is gerelateerd aan investeringen om de landbouw extensiever te maken (Institut Rousseau, 2024).

Digitalisering heeft invloed op de aard van werk en de verdeling van arbeid over sectoren; of de arbeidsvraag stijgt of daalt is niet duidelijk. In het verleden vervingen robotisering en automatisering vooral handmatige en routinematige taken van lager geschoolde werknemers (Bloom et al., 2024; Acemoglu, 2018). De ontwikkeling van kunstmatige intelligentie (AI) verschilt hierin doordat het taken automatiseert van lager én hoger geschoolde werknemers (Webb, 2020). Voor hoger geschoolde werknemers gaat het om het automatiseren van analytische taken, terwijl complexere of creatieve werkzaamheden behouden blijven. Naast het vervangen van werkzaamheden, kunnen technologische ontwikkelingen ook nieuwe werkzaamheden doen ontstaan. Albanesi et al. (2025) vinden bijvoorbeeld dat het werkgelegenheidsaandeel gemiddeld is toegenomen in beroepen die sterker blootgesteld zijn aan AI, maar dat dit aandeel niet sterk verschilt tussen sectoren. Het resultaat lijkt vooral gedreven te worden door de beroepsgroep “professionals”, maar deze komen in iedere sector voor. Er zijn dus nog geen sterke sectorale effecten gevonden als gevolg van AI.

2.4 Toekomstbeeld: zorg en bouw leggen groter beslag op arbeidsmarkt

Drie transitie, klimaat, digitalisering en demografie komen samen in een krappe arbeidsmarkt. Op basis van bestaande studies is een inschatting gemaakt van de extra benodigde arbeid in 2050 om deze transitie te realiseren (zie Box 3.1 voor een toelichting op de gebruikte methode). Het resultaat daarvan is te zien in de rode balken in Figuur 2.3.³ De stippen laten zien hoeveel procent dit is van het totale (verwachte) arbeidsaanbod in 2050.

Figuur 2.3 Vergrijzing vraagt veel personeel in de zorg en de klimaattransitie vraagt extra personeel in de energiesector



Bron: Eigen analyse op basis van WRR (2015), Denkwerk (2025) en CBS Microdata

De extra arbeidsvraag gaat ten koste van arbeid elders. Aangezien arbeid slechts eenmaal kan worden ingezet, treedt er een substitutie-effect op: om te voldoen aan de extra arbeidsvraag in transitie sectoren, wordt arbeid onttrokken aan andere sectoren. Vooral sectoren die inhoudelijk of qua vaardigheden dicht bij de transitie sectoren liggen worden hierdoor geraakt, omdat overstappen voor werknemers daar het meest haalbaar is. Voor de zorg geldt dat de grootste instroom momenteel afkomstig is uit de sectoren handel, horeca en onderwijs (zie Tabel 2.2). De extra vraag kan tijdelijk worden opgevangen door de uitzendsector. In 2021 werkte 11 procent van de uitzendkrachten in de zorg (Vervliet en Klinker, 2024). Tegelijkertijd kan een complementariteitseffect ontstaan: in sectoren die sterk samenhangen met of diensten leveren aan de transitie sectoren ontstaan nieuwe banen en meer

³ De extra arbeidsvraag vanuit defensie is niet meegenomen in deze figuur. Precieze schattingen ontbreken. Wel is er een doelstelling van 100.000 mensen werkzaam bij defensie in 2030, met een groei naar 200.000 mensen in de jaren erna. <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/defensiepersoneel/meer-defensiepersoneel>

vraag naar arbeid. Denk hierbij aan ondersteunende diensten rondom industrie, zorg en defensie. Of deze effecten zich vooral binnen sectoren manifesteren, bijvoorbeeld via veranderende functies, of tot verschuivingen tussen sectoren leiden, is niet goed te voorspellen. Complementariteitseffecten zijn daarom niet meegenomen in Figuur 2.3.

Tabel 2.2 Instroom in de zorgsector per herkomstsector

Sector	Aandeel van de instroom
Dienstverlening (N)	30%
Handel (G)	13%
Onderwijs (P)	12%
Horeca (I)	8%
Overheid (O)	7%
Overig	29%

Bron: Eigen analyse

Noot: De tabel toont vanuit welke sector personen het vaakst komen als zij instromen in de zorgsector.

Box 2.1 Uitleg methode historische trends en voldoen aan zorg- en klimaatscenario

Voor de inschatting van de extra arbeidsvraag zijn meerdere stappen doorlopen en verschillende bronnen geraadpleegd.

1. Inschatting van het aantal beschikbare fte in 2050

Op basis van de CBS-prognoses is een inschatting gemaakt van het aantal beschikbare fte in 2050. Hiervoor is de verwachte potentiële beroepsbevolking in 2050 vermenigvuldigd met het huidige aandeel werkenden binnen de beroepsbevolking, waarbij is aangenomen dat dit aandeel niet verder verandert. Om vervolgens het aantal fte te berekenen, is deze verwachte werkzame beroepsbevolking in 2050 vermenigvuldigd met de huidige deeltijdfactor, eveneens onder de aanname dat deze constant blijft.

2. Inschatting zorgvraag

Volgens het programma Toekomstbestendige Arbeidsmarkt Zorg en Welzijn (TAZ) van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS, 2022) streeft de overheid ernaar dat het werk in de zorgsector met circa één op de zes werkenden kan worden verricht. Op basis van deze doelstelling is berekend hoeveel fte dit zou omvatten. Hiervoor is een zesde deel van de verwachte werkzame beroepsbevolking in 2050 genomen, waarop vervolgens de huidige deeltijdfactor is toegepast.

Deze doelstelling wijkt af van de prognose van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR, 2021), waarin wordt verondersteld dat in de toekomst ongeveer één op de drie werkenden in de zorg werkzaam zou moeten zijn als er niets verandert. De WRR gebruikt dit scenario om te illustreren dat de huidige wijze van organiseren en financieren van de zorg niet houdbaar is zonder aanpassingen. Sinds het verschijnen van het WRR-rapport is er op beleidsniveau veel in beweging gekomen, zoals het Integraal Zorgakkoord en het programma Toekomstbestendige Arbeidsmarkt Zorg en Welzijn. Daarom worden de cijfers van laatstgenoemde aangehouden.

3. Inschatting extra arbeidsvraag op basis van Denkwerk (2025)

De analyse van Denkwerk geeft aan hoeveel extra fte per sector nodig zal zijn in 2050. Deze fte-berekening is gebaseerd op de schatting van de benodigde publieke meerinvesteringen tot en met 2050 van het Institut Rousseau (2024) voor het aanpakken van klimaatverandering. Vervolgens is het aantal benodigde arbeidskrachten berekend met behulp van de methode van Weterings et al. (2023), waarin de vraag naar arbeid per investeringscategorie binnen de energietransitie is gemodelleerd.

3 Beleid stuurt vraag naar arbeid

Beleid beïnvloedt bedoeld en onbedoeld de sectorale samenstelling van de economie. De grootste geldstromen gaan naar (semi-)publieke sectoren als bestuur, zorg en onderwijs en voorts vooral naar cultuur, sport en recreatie, vervoer en opslag en de voedingsmiddelenindustrie.

Met beleid beïnvloedt de overheid de sectorstructuur en daarmee de arbeidsvraag in de economie, bedoeld en onbedoeld. In dit hoofdstuk beschrijven we de onderliggende mechanismen en presenteren we een nieuwe dataset waarin we overheidsbeleid hebben toegekend aan sectoren van de Nederlandse economie.

3.1 Beleid stuurt arbeidsvraag via sectorale samenstelling economie

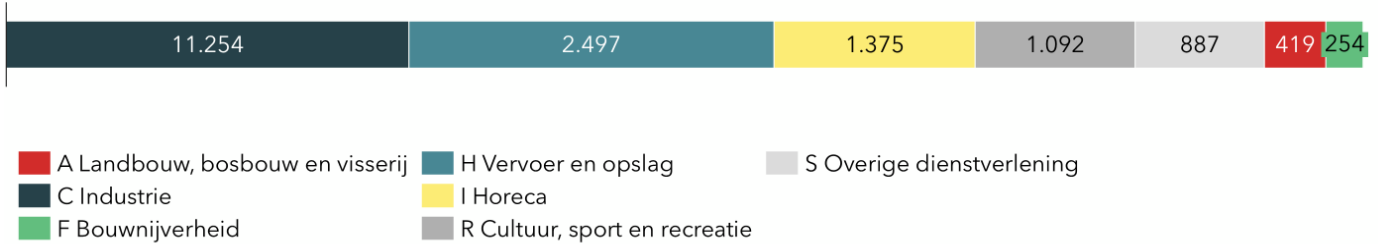
De sectorale samenstelling van de economie wordt bedoeld en onbedoeld beïnvloed. Waar gericht sectoraal beleid terug te voeren is op gestelde beleidsdoelen, zoals het versterken van de kenniseconomie via het Topsectorenbeleid⁴ of het behalen van klimaatdoelen via het Klimaatakkoord⁵, heeft ook ander beleid invloed op de sectorale samenstelling van de economie. Zo belanden verlaagde btw-tarieven in veel verschillende sectoren (Figuur 3.1). In sommige gevallen zijn deze terug te voeren op gerichte sectorale steun, bijvoorbeeld voor cultuur of sierteelt. Maar verlaagde tarieven komen ook voort uit andere beleidsdoelen, zoals het ontlasten van mensen met een lager inkomen. (Brennenraedts et al., 2023). Bewust of onbewust hebben deze verlaagde tarieven invloed op de grootte van sectoren.

⁴ Dit zijn tien sectoren, geselecteerd op basis van hun bijdrage aan de Nederlandse kenniseconomie. Met gericht beleid, zoals publiek-private samenwerkingsverbanden, subsidies en financiering stimuleert de overheid bedrijven in deze sectoren. (RVO, 2022)

⁵ In het Klimaatakkoord zijn met vijf 'klimaatsectoren' maatregelen afgesproken om de klimaatdoelen te behalen. Voorbeelden zijn subsidies voor het verduurzamen van de gebouwde omgeving, het vergroten van de elektriciteitsopwekking uit duurzame bronnen en het stimuleren van elektrisch vervoer (Ministerie van Economische Zaken, 2019).

Figuur 3.1 Verlaagde btw-tarieven belanden in veel sectoren

Bedragen in miljoenen euro's



Bron: Eigen analyse op basis van bijlage 10 van de Miljoenennota 2024, Brennenraedts et al. (2023) en CPB (2023). Voor een uitgebreidere toelichting op de methode zie box in H3.2 en Bijlage B.

Noot: Betreft de som van de verlaagde tarieven op arbeidsintensieve diensten, voedingsmiddelen en water, genees- en hulpmiddelen, sierteelt, personenvervoer, logiesverstrekking, culturele en recreatieve goederen en diensten en het nultarief op zonnepanelen en internationaal personenvervoer. Er zijn naast verlaagde en nultarieven ook diverse btw-vrijstellingen, bijvoorbeeld op medische zorg, post en kinderopvang. Deze kunnen we niet toekennen aan een sector, omdat de ramingen ontbreken.

Beleid werkt door op de arbeidsvraag binnen een sector. Als een sector wordt gestimuleerd via overheidsbeleid, dan werkt dit door op de arbeidsvraag binnen die sector. Blijven we bij het voorbeeld van de verlaagde btw-tarieven, dan wordt de arbeidsvraag beïnvloed via een verhoogde vraag naar de producten waarvoor het verlaagde tarief geldt. Voor een aantal verlaagde tarieven is het creëren van werkgelegenheid ook daadwerkelijk een van de beleidsdoelen, zoals voor arbeidsintensieve diensten, cultuur en sierteelt (Brennenraedts et al., 2023). Hoeveel werkgelegenheid de verlaagde tarieven opleveren is moeilijk vast te stellen. Schattingen verschillen per sector, bijvoorbeeld 52 FTE voor schoenmakers, tot 2.830 FTE in de sierteelt en 10.712 FTE voor schilders en stukadoors (Brennenraedts et al., 2023). Om het effect van overheidsbeleid op de arbeidsvraag te schatten moeten meerdere aannames gemaakt worden. Deze werken we uit aan de hand van het voorbeeld van het verlaagde btw-tarief op sierteeltproducten. De stappen zijn schematisch weergegeven in Figuur 3.2.

Figuur 3.2 Het verlaagde btw-tarief op sierteeltproducten werkt door op de arbeidsvraag



Bron: Eigen analyse

Eerst moet worden bepaald in hoeverre het verlaagde tarief wordt doorberekend in de prijs van sierteeltproducten. Dit is een beslissing op bedrijfsniveau, waarbij de producent van sierteeltproducten inschat hoe gevoelig afnemers zijn voor een lagere prijs, wat concurrenten besluiten en hoe de markt zich ontwikkelt. Als het verlaagde tarief niks doet met de prijs van producten, dan blijft de vraag onaangetast en zal er ook geen doorwerking zijn op arbeidsvraag (mits alle overige factoren gelijk blijven).

De volgende stap is schatten wat deze lagere prijs doet met de vraag naar sierteelproducten. Hoe gevoelig de vraag is voor een verandering in de prijs (de vraagelasticiteit) hangt onder andere af van de beschikbaarheid van goede alternatieven. Als kunstbloemen of -planten bijvoorbeeld ook voorzien in de behoefte van mensen aan sierteelproducten, en deze qua prijs vergelijkbaar en ruim beschikbaar zijn, dan zullen consumenten hier eerder naar overschakelen als sierteelproducten duurder worden. Ook hangt de gevoeligheid voor een prijsverandering af van het type product: is het goed noodzakelijk om te voorzien in levensbehoeften, dan zullen mensen minder gevoelig zijn voor een verandering in de prijs. Daarnaast speelt het inkomensniveau van mensen een rol: mensen met een laag inkomen zullen gevoeliger zijn voor een verandering in de prijs dan mensen met een hoger inkomen.

Om het effect op de vraag naar arbeid te schatten, moeten we weten wat extra vraag doet met de productie van sierteelproducten en hun prijs. Extra vraag vertaalt zich namelijk niet één op één in extra productie. Dit is wederom een keuze op bedrijfsniveau die afhangt van de beschikbare capaciteit, de snelheid waarmee producenten kunnen reageren op de verhoogde vraag en of zij verwachten dat de verhoogde vraag structureel is. Stel: een producent produceert op maximale capaciteit, heeft beperkte uitbreidingsmogelijkheden en verwacht dat de vraag volgend jaar weer zal dalen. Dan zal de productie niet worden opgeschaald en leidt de verhoogde vraag slechts tot (tijdelijk) hogere prijzen.

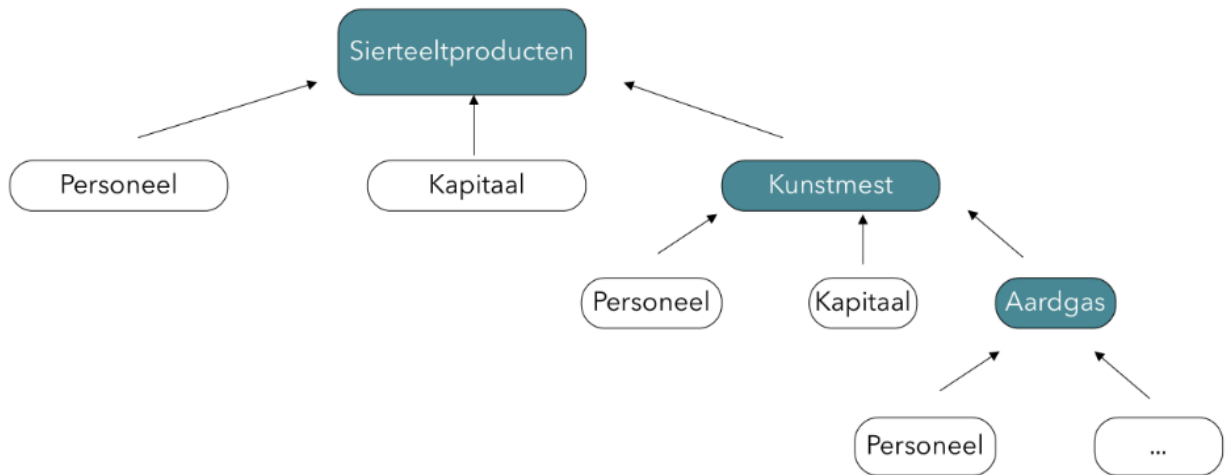
Tot slot hangt het effect op de arbeidsvraag af van hoeveel arbeid er nodig is in het productieproces en of bedrijven mensen gemakkelijk kunnen vervangen door machines of andere middelen. Pas als we veronderstellen dat het verlaagde tarief zorgt voor goedkopere sierteelproducten, dat de lagere prijzen leiden tot extra vraag én dat deze extra vraag zorgt voor extra productie, komt het effect op de arbeidsvraag om de hoek kijken. Als er überhaupt niet veel arbeid nodig is om het product te produceren, heeft een uitbreiding van productie slechts een klein effect op de arbeidsvraag. Daarnaast hangt de arbeidsvraag af van vervangingsmogelijkheden voor arbeid. Zo kunnen producenten besluiten om in plaats van extra werknemers aan te nemen, productieprocessen te automatiseren, waardoor het effect op de arbeidsvraag beperkt blijft. Dit wordt ook weer beïnvloed door de mate waarin extra arbeidsvraag doorwerkt in de prijs van arbeid (de lonen). Wordt arbeid door de extra vraag een stuk duurder, dan is het voor producenten aantrekkelijker om processen te automatiseren (mits alle overige factoren gelijk blijven).

Veranderingen in vraag en productie in één sector als gevolg van beleid werken door op de arbeidsvraag in andere sectoren. Dit gebeurt direct in sectoren die vooral arbeid leveren aan andere sectoren, zoals de uitzendbranche of specialistische dienstverlening. In de landbouw bijvoorbeeld, een sector waar relatief veel gebruik wordt gemaakt van uitzendkrachten en arbeidsmigranten (IBO arbeidsmigratie, 2025), zal een hogere vraag naar sierteelproducten leiden tot een grotere inzet van uitzendkrachten. Daarnaast zijn sectoren structureel met elkaar verweven: wat in de ene sector een eindproduct is, dient in een andere sector als grondstof of hulpmiddel. Voor de productie daarvan is opnieuw arbeid nodig. Figuur 3.3 laat dit schematisch zien voor het voorbeeld van sierteelt: kunstmest is nodig voor de sierteelt, waardoor een hogere vraag naar sierteelproducten ook de vraag naar kunstmest en daarmee naar arbeid in de kunstmestsector vergroot. Om het totale effect van een beleidsmaatregel op de arbeidsvraag te kunnen inschatten, zou dit type analyse dus voor alle verbonden sectoren gemaakt moeten worden.⁶ Bovendien kunnen ook indirecte effecten optreden: maatregelen die lonen beïnvloeden, hebben gevolgen voor de arbeidsvraag in de hele economie. Dit wordt ook wel een 'evenwichtseffect' genoemd.

⁶ Economen gebruiken zogenoemde input-outputmodellen om de afhankelijkheden tussen verschillende sectoren in een economie in kaart te brengen. Onze dataset zou ook gebruikt kunnen worden in een dergelijk model. Dat is een suggestie voor vervolgonderzoek.

Beleid heeft ook invloed op de productie in het buitenland. Nederland heeft een open economie met veel internationale handel. Beleid heeft daardoor ook grensoverschrijdende effecten. Neem het voorbeeld van sierteelproducten: we veronderstellen dat het verlaagde btw-tarief, via een verhoogde vraag, de productie van sierteelproducten stimuleert. Maar als deze productie grotendeels buiten Nederland plaatsvindt, vloeit het effect van het beleid deels weg naar het buitenland. Om de invloed van beleid op de sectorale samenstelling van de economie en de arbeidsvraag te schatten, moet dus ook worden bepaald welk deel van de productie in Nederland plaatsvindt en welk deel in het buitenland.

Figuur 3.3 Verlaagd btw-tarief sierteelproducten werkt door in andere sectoren



Bron: Eigen analyse

3.2 Een nieuwe dataset over sectoraal beleid

Wij benaderen de invloed van beleid op de sectorsamenstelling van de economie door geldstromen van de overheid in kaart te brengen. Het precies schatten van het effect van alle overheidsbeleid op de sectorale samenstelling vergt veel stappen en aannames, zoals beschreven in het voorgaande hoofdstuk. Om toch een inschatting te kunnen geven van het effect van overheidsbeleid op de sectorale samenstelling - en daarmee arbeidsvraag in sectoren - hebben wij een dataset gemaakt waarin overheidsuitgaven en -inkomsten worden toegewezen aan een sector. Om de stappen en aannames uit het vorige hoofdstuk zo goed mogelijk te benaderen, ligt de nadruk op productie. Per beleidsmaatregel maken we een inschatting of het beleid de vraag naar een geproduceerd goed of geleverde dienst in Nederland stimuleert of afremt. Onze methode is nader toegelicht in box 3.1 en in Bijlage B. In onze analyse kijken we nadrukkelijk niet naar *incidence*: wie de uiteindelijke kost of baat van een maatregel draagt. In plaats daarvan kijken we naar *stromen*: wie betaalt of ontvangt.⁷ Daarnaast nemen we door te focussen op geldstromen, ander overheidsbeleid dat ook invloed heeft op de sectorale samenstelling van de economie niet mee. Denk bijvoorbeeld aan wet- en normgeving, ruimtelijke ordeningsbeleid en beleidsdoelen die nog niet van beleid zijn voorzien.

⁷ Wie betaalt/ontvangt zal regelmatig de partij zijn die ook de baat/kost draagt. Maar deze vallen niet noodzakelijkerwijs samen. Een voorbeeld is de btw. Formeel wordt de btw afgedragen aan de overheid door het bedrijfsleven. Maar in werkelijkheid berekenen bedrijven de btw (gedeeltelijk) door in de prijs van hun producten, waardoor uiteindelijk de consument (een deel van) de kosten draagt. De geldstroom (betaling aan de overheid door bedrijven) en de *incidence* (kosten voor de consument) liggen hier dus bij verschillende partijen.

Box 3.1 Uitleg methode (zie bijlage voor aanvullende toelichting)

In onze analyse richten we ons op geldstromen van de overheid. Daarbij baseren we ons op begrotingen van ministeriële departementen, gemeenten, provincies en de Europese Unie. Ook belastingen worden meegenomen in de analyse.

Per geldstroom hebben we bepaald of deze sectoraal of generiek is. Een regeling is aangemerkt als sectoraal als aan twee voorwaarden is voldaan:

1. De vraag naar een *geproduceerd* goed of geleverde dienst in Nederland wordt gestimuleerd of afgeremd;
2. De geldstroom slaat onevenredig neer in (een) bepaalde sector(en).

Bepalen of aan deze voorwaarden voldaan is, vergt een inschatting van de betrokken onderzoekers. Sectorale uitgaven worden op basis van omschrijving van het beleidsartikel, de begrotingspost of het taakveld aan een sector gekoppeld. Hiervoor gebruiken we de CBS-sectorindeling van de Nederlandse economie. Grote regelingen die in meerdere sectoren neerslaan, zijn gesplitst op basis van schattingen uit bestaande beleidsevaluaties. Belastingen worden ook meegenomen in de analyse, mits ze een sectortilt hebben. Dat betekent dat ze óf duidelijk sectoraal zijn (bijv. een energiebelasting) óf het om een uitzondering binnen een generieke belasting gaat die bij een sector neerslaat (bijv. het verlaagde btw-tarief op sierteeltproducten). Voor bedragen boven de 100 miljoen euro is gemotiveerd waarom een regeling aan een bepaalde sector is toegekend.

Hieronder volgen twee voorbeelden om onze methode verder toe te lichten:

Voorbeeld 1: Nultarief installatie zonnepanelen. We nemen aan dat deze regeling de vraag naar installatie van zonnepanelen stimuleert, wat zorgt voor meer installaties van zonnepanelen. Dit is daarmee een stroom van de overheid naar installateurs van zonnepanelen, werkzaam in de bouw. En dus kennen we deze regeling toe aan de bouwsector.

Voorbeeld 2: Hypotheekrenteaf trek. Deze fiscale regeling stimuleert het eigen woningbezit en is daarmee een stroom van de overheid naar huiseigenaren. In theorie zou een hogere vraag naar woningen zich vertalen in meer 'productie' van woningen, maar het aanbod van woningen in Nederland reageert nauwelijks tot niet op een verhoogde vraag (aanbodelasticiteit is nagenoeg nul, zie o.a. CPB (2017)). Er is dus weinig tot geen effect op productie, waardoor we deze regeling generiek verklaren.

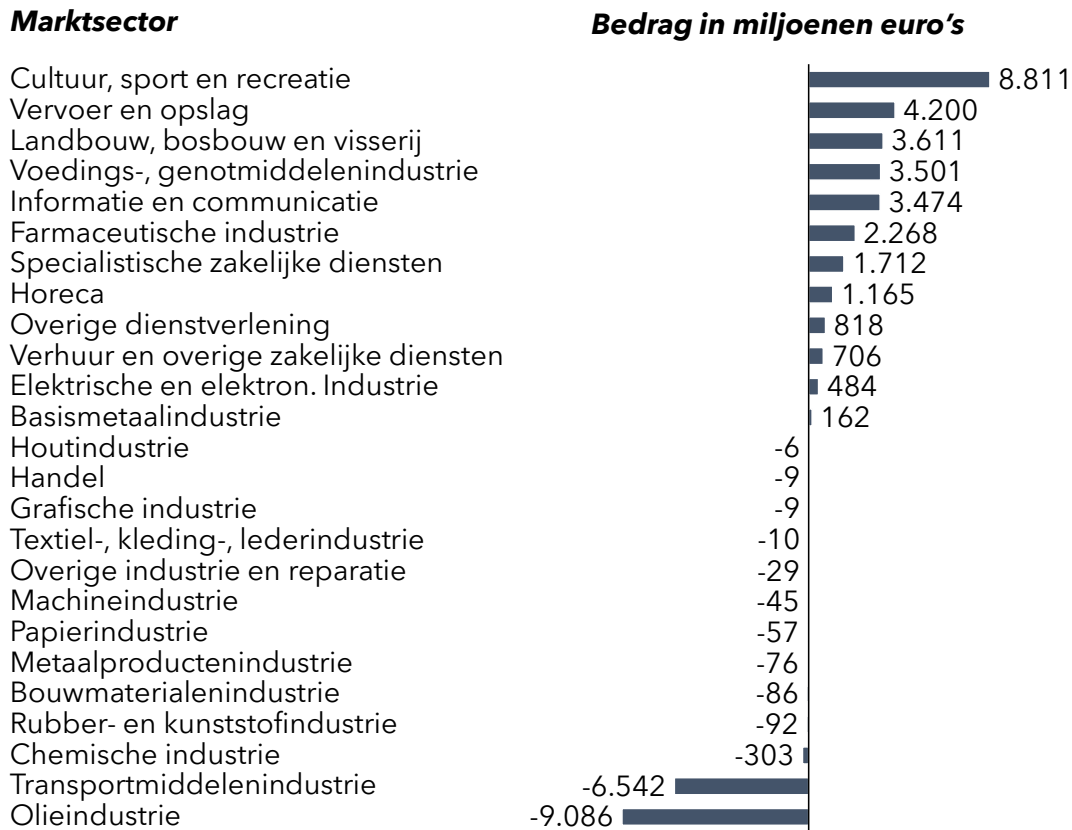
Sectorale stromen zijn onder de streep voor de meeste sectoren positief. Figuur 3.4 schetst een macrobeeld van waar de geldstromen neerslaan. Voor de meeste sectoren zijn de stromen positief. Maar omdat overheidsuitgaven worden bekostigd met opbrengsten uit generieke belastingen die alle sectoren afremmen, zoals de inkomensbelasting en vennootschapsbelasting, zal er onder de streep niet altijd sprake zijn van een *stimulans*.⁸ Daarom spreken wij over positieve sectorale stromen. De grootste stromen gaan naar (semi-)publieke sectoren als openbaar bestuur, zorg en onderwijs en sectoren waarin de overheid actief is in het voorzien van publieke goederen en diensten zoals infrastructuur en afvalverwerking. Laten we deze (semi-)publieke sectoren buiten beschouwing, dan valt met name de cultuur-, sport- en recreatiesector op, gevolgd door vervoer en opslag en de voedingsmiddelenindustrie. In deze sectoren slaan diverse beleidsartikelen, fiscale regelingen en subsidies neer. In Figuur 3.5 zetten we geldstromen af tegen de toegevoegde waarde van een sector.⁹ Ook dan staat de cultuur, sport- en recreatiesector bovenaan: per euro toegevoegde waarde ontvangt deze sector 1,14 euro. In de online

⁸ Mogelijk hebben deze belastingen ook een sectortilt. Zie bijlage voor een uitgebreidere beschouwing.

⁹ We gebruiken hier toegevoegde waarde berekeningen vanuit de productie van het CBS voor het jaar 2022. Toegevoegde waarde wordt berekend als output minus intermediair gebruik

bijlage bij dit rapport is het onderliggende beleid voor iedere sector weergegeven.¹⁰ Er zijn ook sectoren waar de sectorale stromen negatief zijn. Dit zijn voornamelijk industriële sectoren, waar diverse milieubelastingen en accijnzen neerslaan.

Figuur 3.4 Een nieuwe dataset over sectoraal beleid

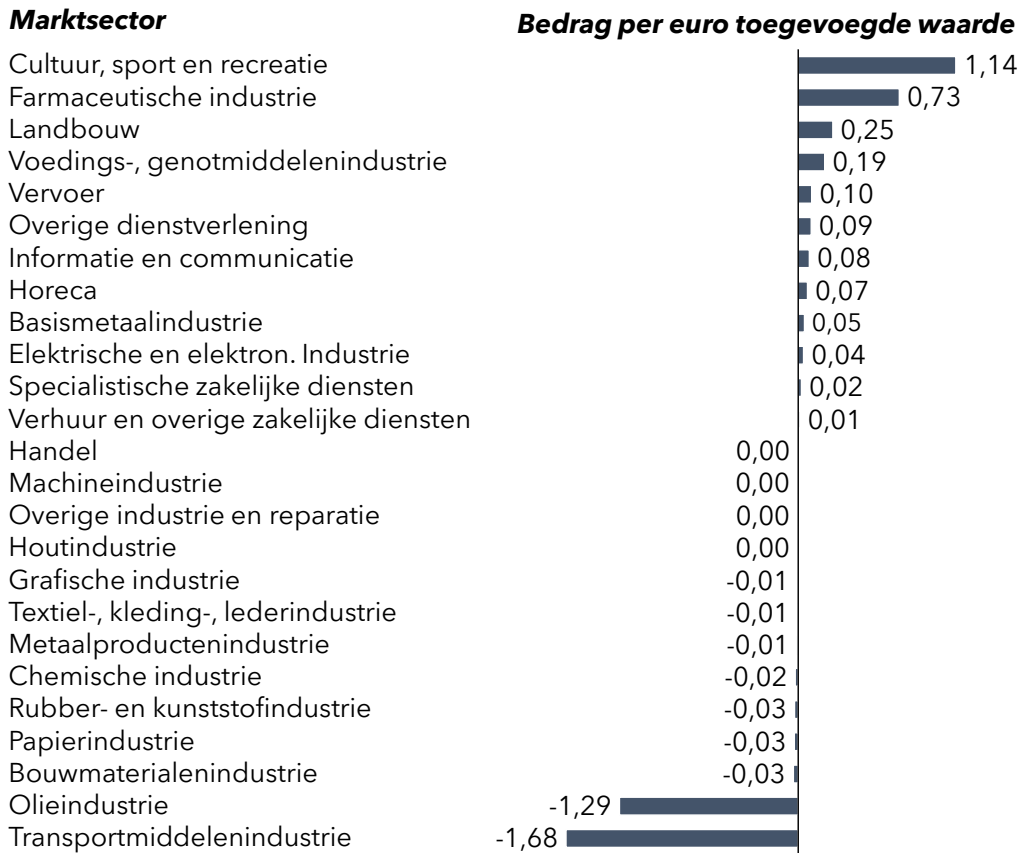


Bron: Eigen analyse

Noot: De definitie van marktsectoren (Kok, 2023) laat de sectoren Overheid (O), Onderwijs (P), Zorg (Q), Delfstoffenwinning (B), Financiële dienstverlening (K) en de Verhuur van en handel in onroerend goed (L) buiten beschouwing. Daarnaast zijn de sectoren Bouw (F) en Waterbeheer en afvalverwerking (E) buiten beschouwing gelaten in deze figuur, omdat het beeld vertekend wordt vanwege de grote publieke investeringen in deze sectoren (bijv. infrastructuur en afvalverwerking door gemeenten).

¹⁰ Zie: <https://www.instituut-pe.nl/sectoren-dashboard>

Figuur 3.5 Een nieuwe dataset over sectoraal beleid

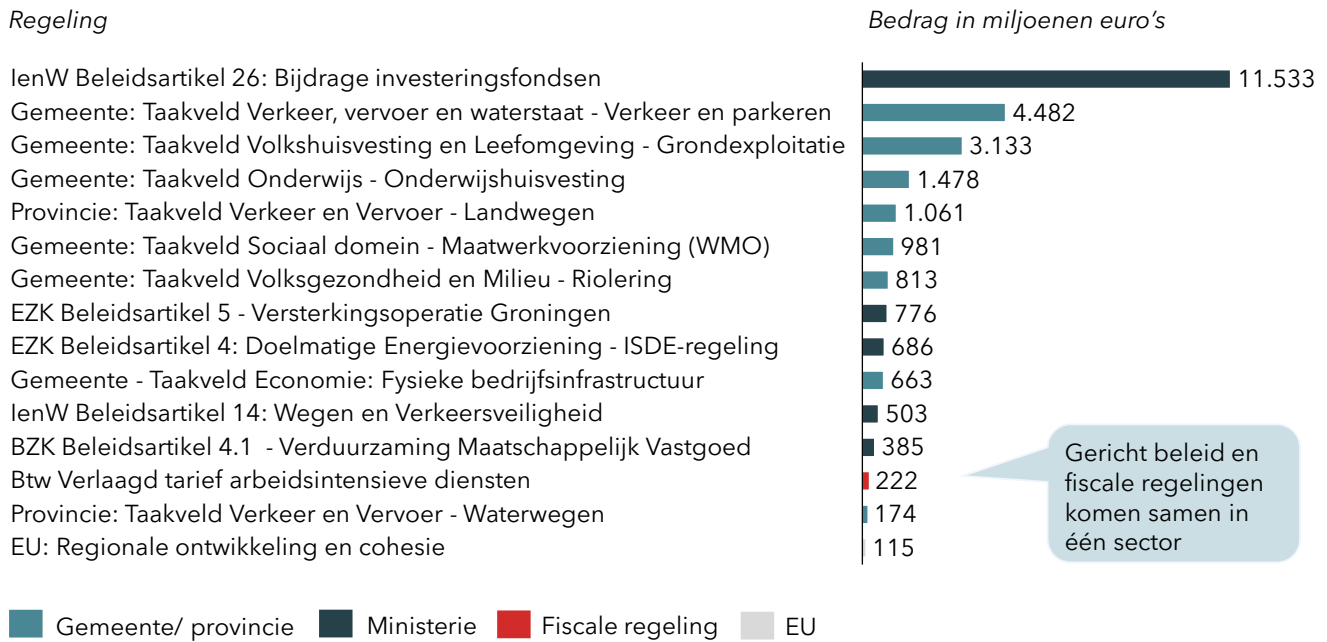


Bron: Eigen analyse

In iedere sector komt verschillend beleid, van verschillende overheden, samen. Het macrobeeld van Figuur 3.4 wordt gedreven door het onderliggende beleid per sector. In een sector komen zowel gerichte beleidsartikelen als meer generieke fiscale regelingen samen. Een voorbeeld zien we in het onderliggende beleid van de bouwsector in Figuur 3.6. Naast gericht bouw- en infrastructuurbeleid van bijvoorbeeld het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) en het Ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK), duikt ook het verlaagde btw-tarief voor arbeidsintensieve diensten op. Daarnaast verschilt niet alleen het soort beleid, maar ook de bron. Zo hebben, naast de ministeries, ook gemeenten, provincies en de EU budgetten gereserveerd voor projecten die neerslaan in de bouwsector. Dit is met kleur weergegeven in Figuur 3.6.

Al deze uitgaven hebben invloed op de sectorgrootte en daarmee op de arbeidsvraag. Onze aanpak laat voor het eerst toe dit in samenhang te bekijken. Door op sectorniveau de verschillende geldstromen van de overheid in kaart te brengen, ontstaat er een grof beeld hoe de overheid de sectorale samenstelling - en arbeidsvraag - van de economie beïnvloedt.

Figuur 3.6 Verschillend beleid, van verschillende overheden, komt samen in één sector



Bron: Eigen analyse

Noot: Beleid dat neerslaat in de Bouwsector. Regelingen boven de 100 miljoen euro, zie voor een uitgebreider overzicht van onderliggend beleid voor de bouwsector bijlage 2.

4 Beleidskeuzes op gespannen voet met beleidsdoelen en transities

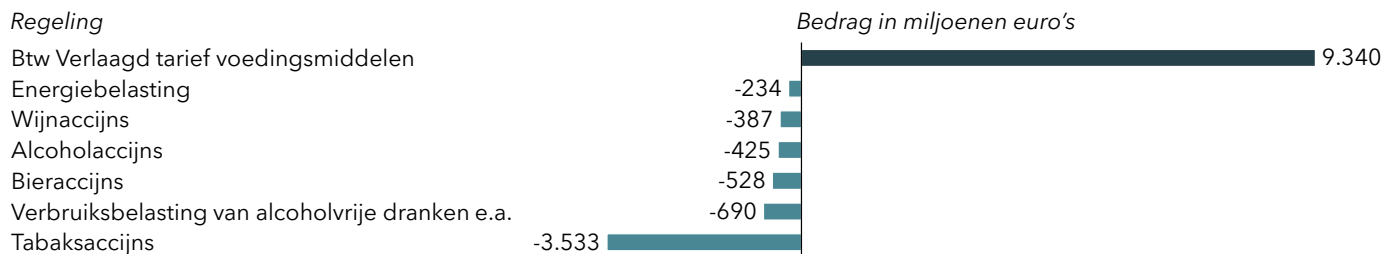
Beleid is niet altijd consistent met langetermijntransities; bijvoorbeeld doordat het minder toekomstbestendige sectoren bevoordeelt, zoals sectoren met een lage productiviteitsgroei of betrekkelijk veel vervuiling.

Door op macro-economisch niveau naar sectoren te kijken zien we alle beleid dat een sector raakt - bedoeld en onbedoeld. Door de sector als uitgangspunt te nemen, kunnen wij zien wanneer beleid (onbedoeld) tegen sectorale overheidsdoelen ingaat en waar (financiële) beleidsinstrumenten tegen elkaar inwerken. Ook kunnen we de toekomstbestendigheid van huidige keuzes in kaart brengen.

4.1 Beleid gaat soms onbedoeld tegen doelen in

Er is beleid dat onbedoeld tegen beleidsdoelen ingaat. De overheid heeft doelen, die worden vertaald naar beleid. Doordat de overheid gelijktijdig meerdere doelen nastreeft, kunnen er inconsistenties optreden. Beleid is dan in lijn met het ene doel, maar gaat in tegen een ander doel. Zo wordt met het verlaagde btw-tarief op voedingsmiddelen - gemotiveerd vanuit het ontlasten van mensen met een laag inkomen - ook de voedingsmiddelenindustrie gestimuleerd (zie Figuur 4.1). Dit heeft weerslag op de grootte en daarmee de arbeidsvraag van deze sector.

Figuur 4.1 In de voedings- en genotsmiddelenindustrie spelen verlaagde btw-tarieven een belangrijke rol



Bron: Eigen analyse

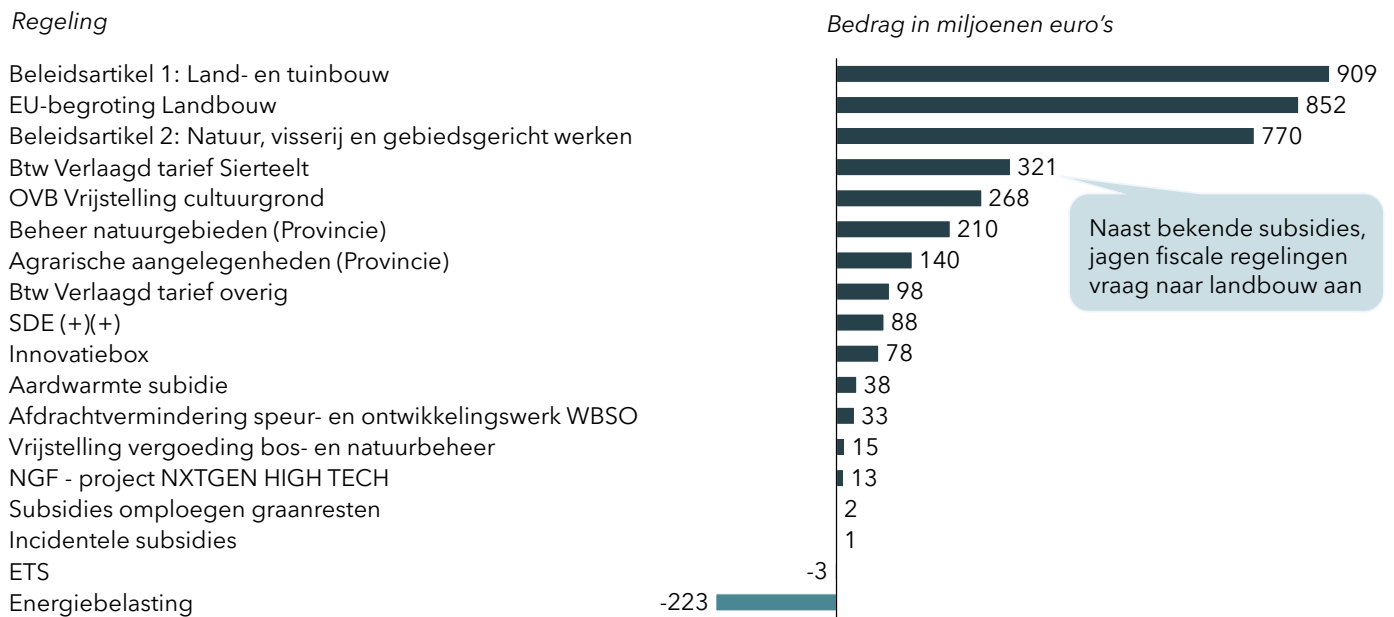
Het geheel aan regelingen in de landbouwsector zorgt voor een stimulans die haaks staat op beleidsdoelen.

De overheid heeft klimaatdoelen vastgelegd in de Klimaatwet. In 2050 moet Nederland klimaatneutraal zijn, wat een flinke afname in CO₂-uitstoot impliceert. Daarnaast heeft de overheid zich gecommitteerd aan milieudoelstellingen via de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn, Kaderrichtlijnwater en recentelijk aan de Natuurherstelverordening (NHV)¹¹ (Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur, 2025). Dit heeft grote gevolgen voor de hoeveelheid stikstof die mag worden uitgestoten. De landbouwsector levert een belangrijke bijdrage aan de uitstoot van stikstof en CO₂ (CBS, 2024b). Om de klimaat- en milieudoelen te behalen, moet de landbouw in termen van uitstoot en vee krimpen. Toch toont Figuur 4.2 dat er nog altijd een aanzienlijke

¹¹ Deze verordening bouwt voort op de bestaande richtlijnen als de Vogel- en Habitatrichtlijn en Kaderrichtlijn water met concrete en bindende (inspannings)verplichtingen in de tijd (Ministerie van LNVN, 2025).

positieve geldstroom naar de landbouw gaat, vanuit de EU, ministeries en decentrale overheden. Ook duikt een aantal fiscale regelingen op, zoals het verlaagde btw-tarief op sierteeltproducten en andere goederen, en een deel van de innovatiebox. Hoewel er ook subsidies in lijn zijn met beleidsdoelen, bijvoorbeeld voor biologische landbouw of versterking van natuurgebieden, leidt het totaalpakket aan regelingen tot een stimulus van een sector waar, met het oog op beleidsdoelen, het tegenovergestelde van verwacht zou mogen worden, helemaal met het oog op de grotendeels onbeprijste uitstoot in de landbouwsector (zie hoofdstuk 5.2).

Figuur 4.2 Fiscale regelingen vergroten onbedoeld klimaat- en stikstofproblematiek in de landbouw

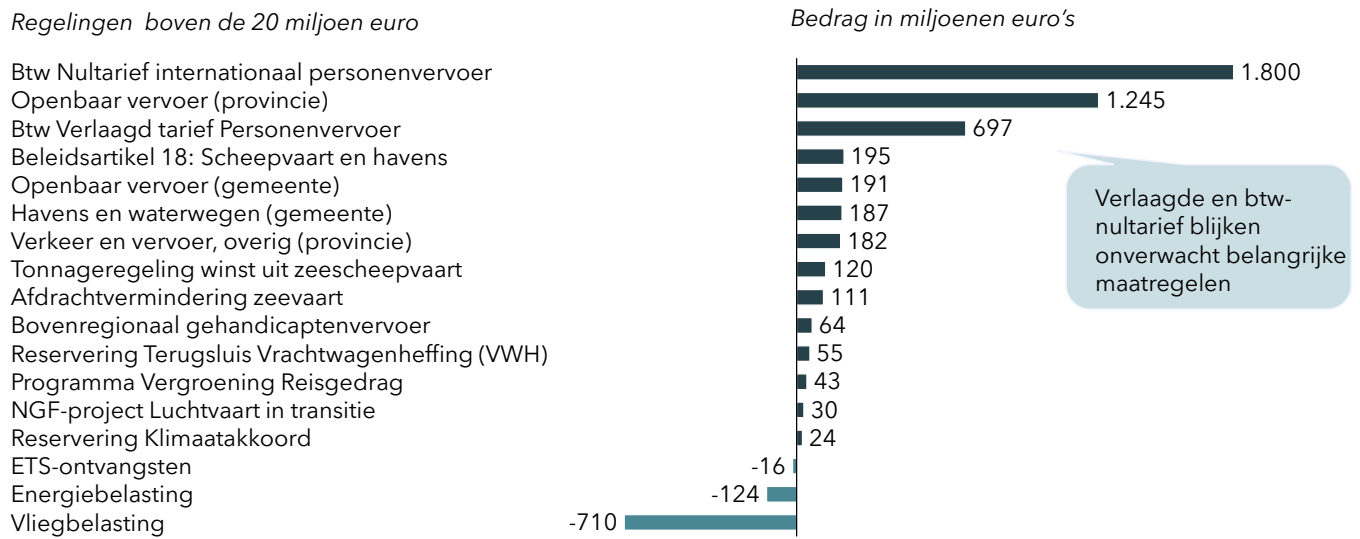


Bron: Eigen analyse.

Soms is beleid al wel op doelen gericht, maar wordt het ondermijnd door andere instrumenten. Zo zien we in de vervoerssector divers klimaatbeleid terug, bijvoorbeeld landelijke en decentrale uitgaven aan openbaar vervoer, een vliegbelasting en subsidies om het reisgedrag te vergroenen (Figuur 4.3). Maar qua geldbedrag zijn het btw-nultarief op internationaal personenvervoer en het verlaagde tarief op personenvervoer een stuk groter. Hoewel deze verlaagde tarieven ook deels gemotiveerd zouden kunnen worden vanuit klimaatbeleid - openbaar vervoer valt ook onder het verlaagde tarief - stimuleren deze verlaagde en nultarieven de vraag naar (grijs) vervoer en doen ze daarmee deels het gerichte klimaatbeleid in de mobiliteitssector teniet.

In andere gevallen bereiken instrumenten doelen niet. Dit zijn regelingen die in onze dataset als generiek zijn aangemerkt, maar waar wel sprake is van een sectoraal doel. Denk aan de hypotheekrenteaftrek: in theorie komt deze de bouwsector ten goede doordat het eigenwoningbezit wordt gestimuleerd. Maar in de praktijk is, door de geringe aanbodelasticiteit, hier weinig sprake van (CPB, 2017). Een ander voorbeeld is de landbouwvrijstelling. Deze regeling zorgt ervoor dat landbouwbedrijven geen belasting hoeven te betalen over de waardeverhoging van hun grond. Maar uit een recente evaluatie van de regeling blijkt dat deze regeling geen effect heeft noch op de grondprijzen, noch op de overname van landbouwbedrijven (Witteman et al., 2024). Daarmee gaat er ook geen productie-effect uit van de regeling.

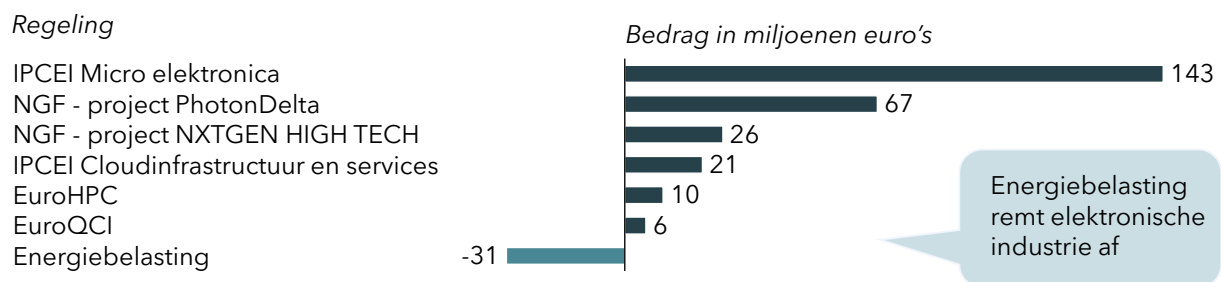
Figuur 4.3 Tegenstrijdigheden met klimaatdoelen in vervoerssector



Bron: Eigen analyse.

Tegenstrijdigheden zien we ook in de elektrische en elektronische industrie. Figuur 4.4 toont het onderliggende beleid voor de elektrische en elektronische industrie. Enerzijds wordt deze industrie gestimuleerd met subsidies uit bijvoorbeeld het Nationaal Groeifonds en via diverse Europese projecten gericht op digitalisering, zoals de *Important Projects of Common European Interest (IPCEI's)* of een Europees project gericht op de ontwikkeling van kwantumcommunicatie-infrastructuur (*EuroQCI*). Anderzijds wordt deze sector geraakt door de energiebelasting. De energiebelasting heeft twee doelen: een prikkel creëren om energieverbruik te verminderen en overheidsinkomsten op te halen (CE Delft, 2021). Voor het elektriciteitsdeel van de energiebelasting lijkt het tweede doel voornameer. Waar het aardgasdeel van de energiebelasting sterk is gekoppeld aan vervuiling (meer verbruik betekent meer uitstoot en meer belasting), is deze koppeling bij het elektriciteitsdeel zwakker. De belasting maakt namelijk geen onderscheid tussen grijze en groene stroom. Hier gaat dus een remmende werking vanuit op een sector die de overheid juist probeert te stimuleren, terwijl de koppeling met klimaatbeleid beperkt is.

Figuur 4.4 Tegenstrijdigheid in de elektrische industrie



Bron: Eigen analyse

4.2 Toekomstbestendigheid beleidskeuzes

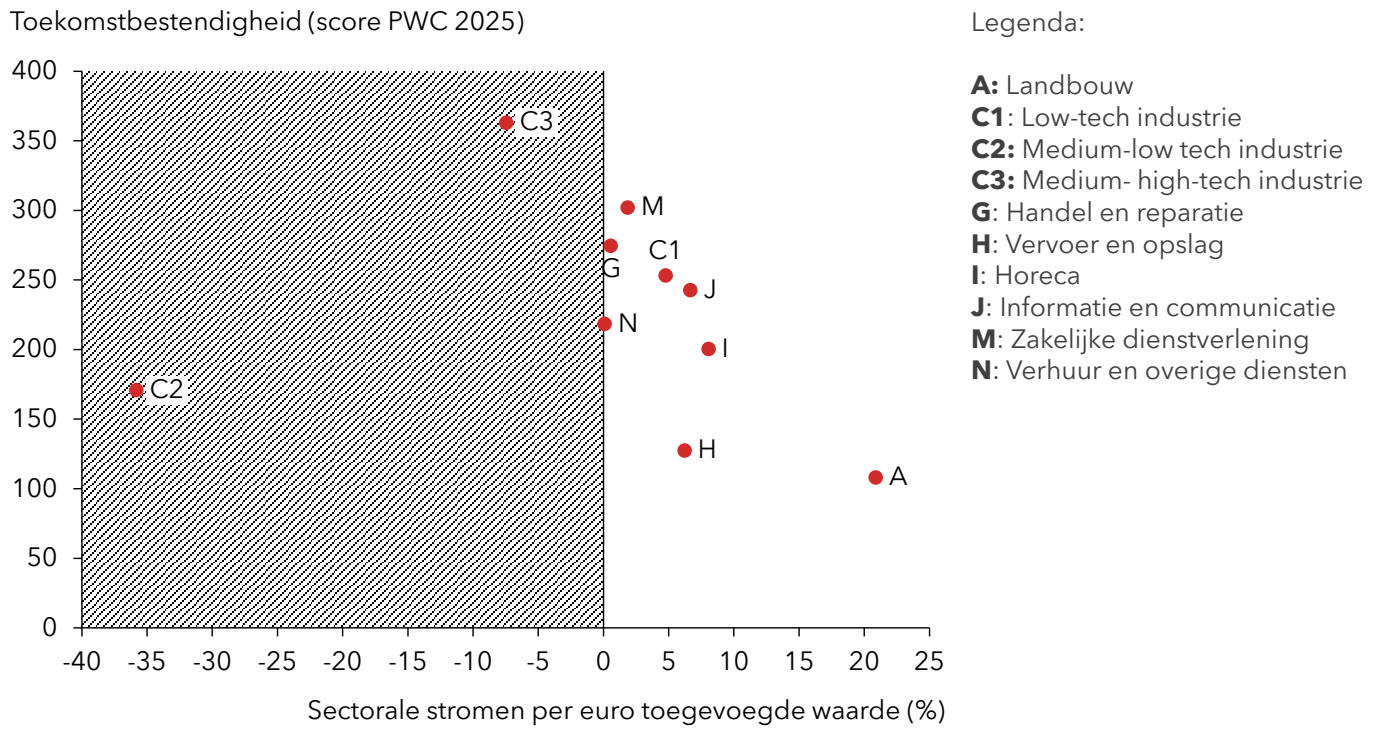
4.2.1 Overheidsbeleid niet altijd in lijn met 'toekomstbestendigheid' sectoren

Idealiter meten we de toekomstbestendigheid van een sector, zodat we kunnen nagaan in hoeverre het huidige beleid hierop aansluit. In de praktijk is dit complex, omdat het lastig is om af te bakenen welke factoren relevant zijn, deze factoren vervolgens te kwantificeren en ten opzichte van elkaar te wegen. Bovendien is de toekomstbestendigheid afhankelijk van onvoorspelbare ontwikkelingen. Technologische doorbraken kunnen ertoe leiden dat vervuilende productie binnen een bepaalde sector in de toekomst wordt vervangen door productie die niet ten koste gaat van klimaat en leefomgeving. Ook dit is moeilijk om mee te nemen. PwC (2025) heeft een aanzet gedaan tot een toekomstbestendighedsindex die sectoren beoordeelt op drie dimensies: centraliteit, economisch belang en het gebruik van schaarse productiefactoren (zie Box 4.1 voor een toelichting op de methode). Sectoren die het best scoren op deze drie dimensies zijn volgens PwC (2025) het best gepositioneerd om op lange termijn bij te dragen aan een duurzame economische groei. Deze benadering biedt waardevolle inzichten, maar kent ook beperkingen. Toekomstbestendigheid kan immers vanuit verschillende invalshoeken worden beoordeeld. CE Delft (2025), bijvoorbeeld, hanteert geen samengestelde index, maar vergelijkt sectoren afzonderlijk op duurzaamheidsindicatoren zoals energiegebruik, milieu-emissies en landgebruik.

Overheidsbeleid sluit niet altijd goed aan op de toekomstbestendigheid van sectoren. In Figuur 4.5 combineren we onze data over overheidsbeleid met de toekomstbestendigheidsscores zoals berekend door PwC. We zien dat geldstroom van de overheid per euro toegevoegde waarde naar sectoren met een hoge score van toekomstbestendigheid, zoals de specialistische dienstverlening, informatie en communicatie en handel, relatief laag is. De stroom per euro toegevoegde waarde naar de medium-hightech industrie is zelfs negatief, al wordt dat in belangrijke mate gedreven door de classificatie van de auto-industrie als medium-hightech.¹² Tegelijk zien we dat de stromen per euro toegevoegde waarde naar minder 'toekomstbestendige' sectoren als landbouw en handel relatief groot zijn.

¹² PwC (2025) baseert zich op de sectorclassificatie van Eurostat: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:High-tech_classification_of_manufacturing_industries. Deze classificatie hebben wij overgenomen voor de sectorale sectorstromen. In onze dataset over sectorstromen wordt de auto-industrie afgeremd door klimaatgerelateerd beleid, o.a. de belasting op personenauto's en de motorrijtuigenbelasting (zie de online appendix voor al het onderliggende beleid: <https://www.instituut-pe.nl/sectoren-dashboard>). Vanwege data-beperkingen kunnen we de auto-industrie niet los laten zien.

Figuur 4.5 Geldstromen zijn vaak gericht op sectoren met relatief lage score op 'toekomstbestendigheid'



Bron: Eigen analyse op basis van PWC (2025)

Noot: We hanteren hier weer de definitie van marktsectoren van Kok (2023). Daarnaast zijn de sectoren Bouw (F) en Waterbeheer en afvalverwerking (E) buiten beschouwing gelaten in dit figuur, omdat het beeld vertekend wordt vanwege de grote publieke investeringen in deze sectoren (bijv. infrastructuur en afvalverwerking door gemeenten).

Box 4.1 Uitleg methode bepalen toekomstbestendigheid sectoren PwC (2025)

De toekomstbestendigheid van sectoren in de Nederlandse economie wordt door PwC (2025) beoordeeld aan de hand van drie kernaspecten: centraliteit, economisch belang en het gebruik van schaarse productiefactoren.

1. Centraliteit

Centraliteit verwijst naar de mate waarin een sector verbonden is met andere delen van de economie, op basis van handelsrelaties. Sectoren die centraal staan in het economisch netwerk hebben een grotere invloed: veranderingen in hun omvang of productiviteit werken sterker door in de rest van de economie. Positieve of negatieve schokken in deze sectoren hebben daardoor een onevenredig groot effect op het geheel.

2. Economisch belang

Bij het economisch belang worden gangbare economische indicatoren gebruikt om sectoren met elkaar te vergelijken. Sectoren met een groter aandeel in het bruto binnenlands product (bbp), hogere arbeidsproductiviteitsgroei en meer investeringen in onderzoek en ontwikkeling (R&D) dragen meer bij aan het structurele groeivermogen van de economie en worden als economisch belangrijker beschouwd.

3. Gebruik van schaarse productiefactoren

De derde dimensie richt zich op het beslag dat sectoren leggen op schaarse middelen: arbeid, kapitaal, milieudruk (zoals uitstoot van broeikasgassen, stikstof en waterverbruik) en fysieke ruimte. Deze hulpbronnen zijn schaars en waardevol. Voor elke sector wordt op basis van het gebruik van deze factoren een index samengesteld die de druk op deze middelen inzichtelijk maakt.

Integrale indexscore

Elke sector krijgt een score op elk van de drie dimensies. Hoe centraler de sector in de economie staat, hoe groter het economisch belang en hoe efficiënter het gebruik van schaarse productiefactoren, des te hoger de totaalscore. De drie dimensies worden samengevoegd in een integrale index die de toekomstbestendigheid van sectoren inzichtelijk maakt.

Bron: PwC (2025)

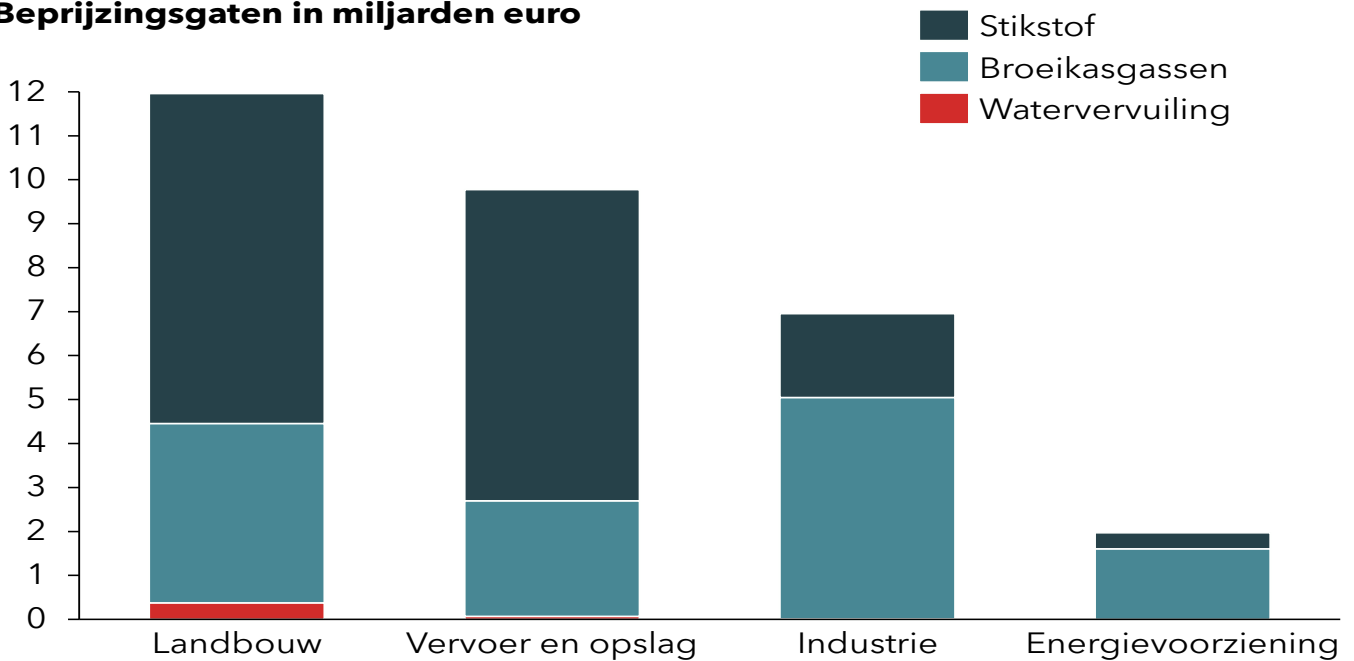
4.2.2 Onderbeprijzing van vervuiling versterkt door sectorale stromen

'Beprijzingsgaten' in klimaatsectoren wijzen op inconsistenties met doelen. Een manier om de voortgang van de klimaat- en natuurbeleid te benaderen is vanuit het perspectief van 'beprijzingsgaten'. Dit is het verschil tussen de huidige beprijzing van uitstoot en vervuiling en de maatschappelijke kosten. Als de maatschappelijke kosten hoger zijn dan de werkelijke beprijzing, dan is er sprake van een beprijzingsgat (zie box 4.2 voor een toelichting). Een voorbeeld is het produceren van staal, dat gepaard gaat met veel CO₂-uitstoot. Aan deze uitstoot zijn maatschappelijke kosten verbonden, zoals een opwarmend klimaat en een stijgende zeespiegel. Maar deze kosten zitten niet (volledig) in de prijs van staal verwerkt, waardoor het product vanuit maatschappelijk oogpunt 'te goedkoop' is. Om de prijs van staal meer in lijn te brengen met de maatschappelijke kosten, legt de overheid CO₂-heffingen en milieubelastingen op.

In de landbouw-, vervoer- en industriesector is sprake van sterke onderbeprijzing van maatschappelijke kosten. In de maatschappelijke kosten hebben we de uitstoot van broeikasgassen en stikstof, het gebruik van zoetwater en watervervuiling meegenomen.¹³ In de sectoren in figuren 4.6 en 4.7 zijn de maatschappelijke kosten hoger dan de werkelijke prijs. Een belangrijke oorzaak van dit verschil is de uitstoot van stikstof. Omdat stikstofuitstoot (nog) niet wordt betaald, is het prijzingsgat gelijk aan de totale maatschappelijke kosten van stikstofuitstoot. CO₂-uitstoot wordt wel gedeeltelijk betaald, onder andere via het Europese emissiehandelssysteem (ETS). Ondanks deze betaalding levert CO₂-uitstoot in veel sectoren een belangrijke bijdrage aan het prijzingsgat.

Figuur 4.6 **Beprijzingsgat het grootste in de landbouwsector**

Beprijzingsgaten in miljarden euro

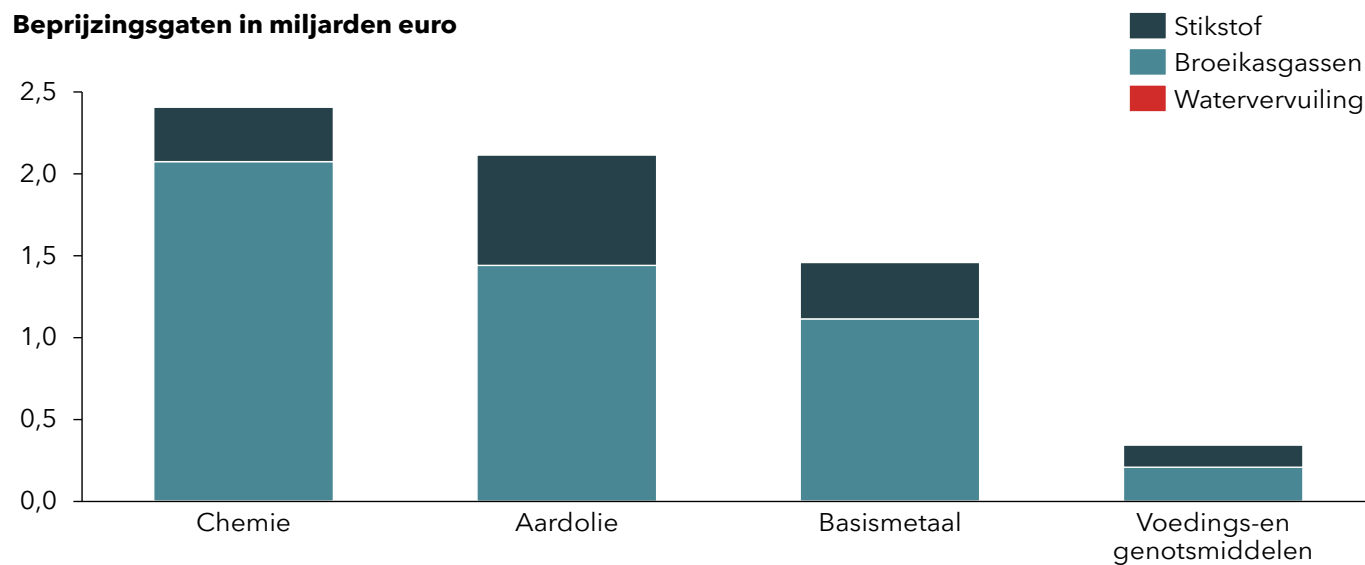


Bron: Eigen analyse op basis van PBL (2018)

Noot: Sectoren met een prijzingsgat boven de 1 miljard euro Zie box 4.2 voor toelichting op methode.

¹³ Er zijn meer factoren die gepaard gaan met maatschappelijke kosten en niet (volledig) betaald worden, zoals landgebruik (zie bijv. CE Delft (2025) of de inzet van arbeidsmigranten (IBO arbeidsmigratie, 2025)

Figuur 4.7 Grote verschillen tussen industriesectoren in beprijzingsgaten



Bron: Eigen analyse op basis van PBL (2018)

Noot: Zie box 4.2 voor een toelichting op de gebruikte methode.

Box 4.2 Uitleg sectorale beprijzingsgaten

Beprijzingsgaten zijn berekend als volume * (maatschappelijke kosten - effectieve prijs). In onderstaande tabel is weergegeven hoe de berekening tot stand komt voor de vier typen milieukosten.

Activiteit	Volume	Maatschappelijke kosten	Effectieve prijs
Uitstoot van broeikasgassen	Koolstofdioxide exclusief biomassa, lachgas en methaan in 2023 (CBS, 2025).	Milieuprijzen: kengetallen die de schade van vervuiling representeren, bijvoorbeeld via negatieve effecten op gezondheid, biodiversiteit of ecosystemen. Wij gebruiken de centrale waarde en corrigeren voor inflatie tussen 2021 en 2023. (CE Delft, 2023; z.d.).	Effectieve prijs op sectorniveau voor 2023 voor CO ₂ (CBS, 2024c), 0 €/kg voor N ₂ O en CH ₄
Uitstoot van stikstof	Stikstofoxiden, zwaveldioxiden en ammoniak in 2023 (CBS, 2025).		0 €/kg
Waternvervuiling van het oppervlaktewater	Belasting door Kader Richtlijn Water (KRW) prioritaire en probleemstoffen; subsector- en bedrijfsniveau voor 2023 (Emissieregistratie).		0 €/kg

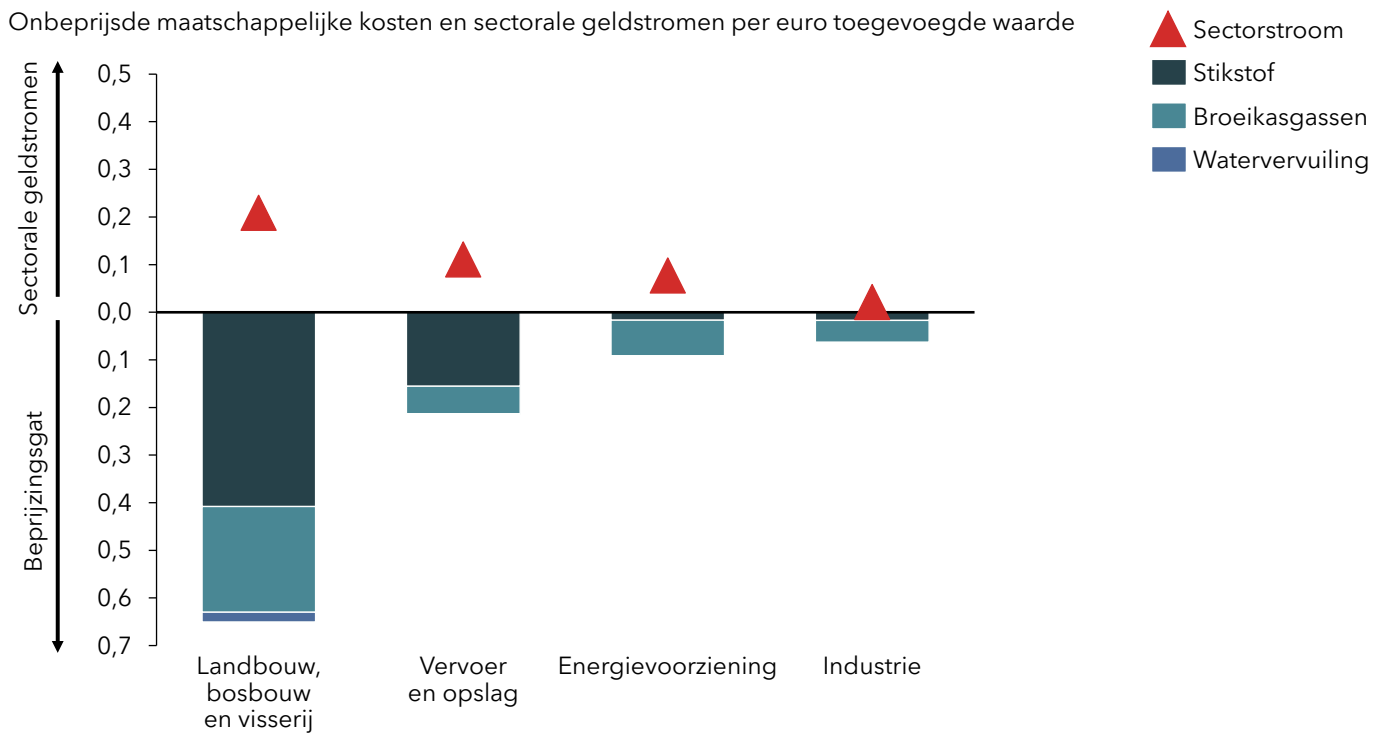
Noot: Milieuprijzen worden per stof berekend, met een onder-, centrale en bovengrens vanwege onzekerheid in de waardering. Wij gebruiken de centrale waarden. Ter illustratie: Eén kilogram stikstofoxiden (NO_x) veroorzaakt naar schatting €30 schade (prijsniveau 2021), en methaan (CH₄) circa €4,70.

Met het in kaart gebrachte overheidsbeleid uit hoofdstuk 3.2 wordt niet zozeer een effectieve prijs gemeten, maar de sectorale overheidsuitgaven- en belastingen. Het afzetten van milieukosten tegen overheidsuitgaven per sector schetst dus geen goed beeld van beprijzingsgaten, omdat er ook uitgaven aan publieke goederen tussen zitten, zoals infrastructuur. Daarom sluiten wij bij het berekenen van beprijzingsgaten aan bij de methode van het PBL (2018) voor het bepalen van een effectieve prijs. Wel vergelijken we in Figuur 4.7 de sectorale beprijzingsgaten met de geldstromen. Hiervoor hebben wij om dubbel telling te voorkomen de geldstromen gecorrigeerd voor de beleidsonderdelen die al in de effectieve prijs zijn opgenomen: ETS, vlieg-, kolen-, afvalstoffen-, en water-, en energiebelasting en de accijnzen op minerale oliën. In de literatuur over effectieve beprijzing en fossiele subsidies is wel discussie over welke beleidsonderdelen moeten worden meegenomen. In dit licht kunnen onze sectorale stromen worden gezien als de absolute bovengrens.

Sommige sectoren met een beprijzingsgat kunnen desondanks op een positieve sectorale geldstroom rekenen. In Figuur 4.8 en 4.9 vergelijken we de beprijzingsgaten van verschillende sectoren met de sectorale geldstromen, zoals in kaart gebracht in hoofdstuk 3.2. De sectorale geldstroom is daarbij gecorrigeerd voor beleidsonderdelen die de werkelijke prijs bepalen, zoals ETS en de energiebelasting (zie box 4.2). Daarnaast hebben we zowel de beprijzingsgaten als de sectorale geldstromen geschaald naar de toegevoegde waarde van een sector. Zo is er in de industrie sprake van een relatief groot beprijzingsgat, maar levert deze sector ook een grote bijdrage aan de economie. Wat vervolgens opvalt, is dat in sectoren met een relatief groot beprijzingsgat, zoals de landbouw, vervoer, energie en chemische industrie, ook sprake is van een positieve sectorale geldstroom. Deze positieve geldstromen kunnen deels in lijn zijn met beleidsdoelen, bijvoorbeeld subsidies voor hernieuwbare

energie, elektrisch vervoer, circulaire landbouw of verduurzaming van de industrie. Maar er loopt ook ander (onbedoeld) beleid doorheen dat bijdraagt aan een positieve stroom naar een sector, zoals fiscale regelingen, Europese subsidies of beleidsartikelen die niet voortvloeien uit klimaatbeleid. Dit onderstreept het belang van een domeinoverstijgende blik op beleid, om te voorkomen dat gericht klimaat- en natuurbeleid deels teniet worden gedaan door overig beleid. Uiteindelijk heeft alle sectorale beleid invloed op de grootte van een sector, en daarmee op het al dan niet halen van beleidsdoelen.

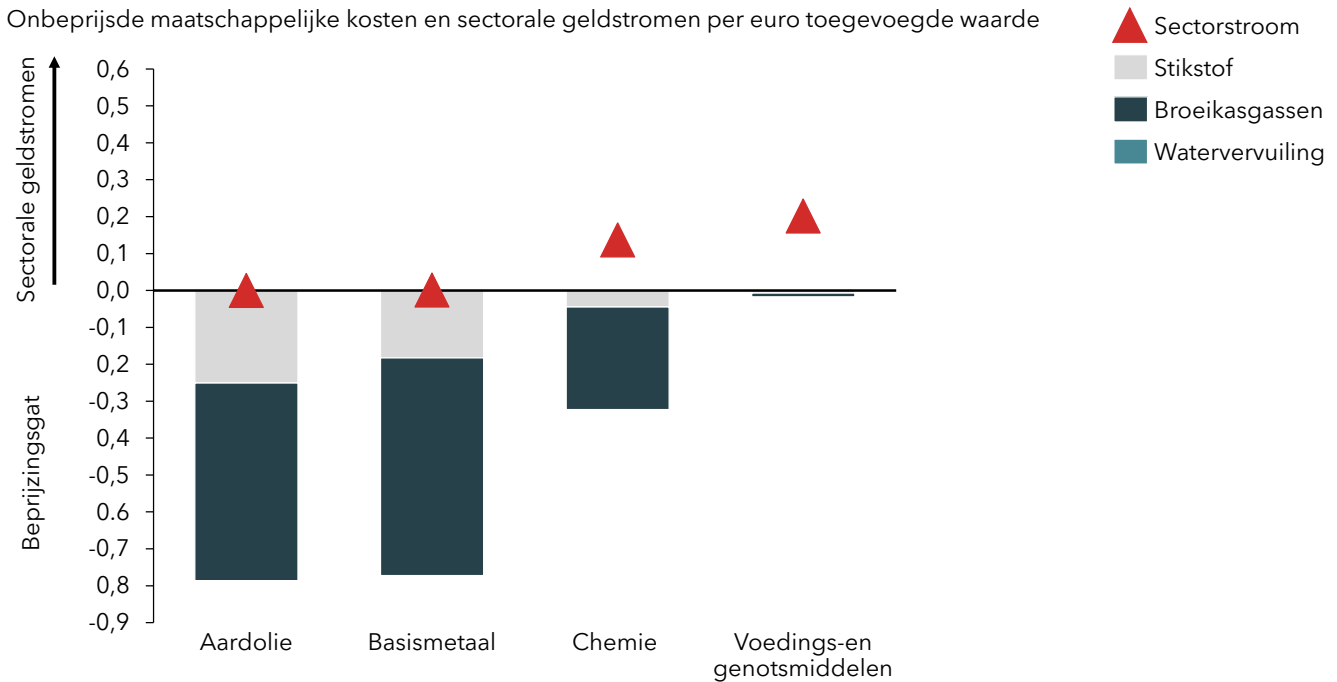
Figuur 4.8 Positieve sectorale geldstroom naar sectoren met een milieubeprijzingsgat



Bron: Eigen analyse op basis van PBL (2018)

Noot: Zie box 4.2 voor een toelichting op de gebruikte methode.

Figuur 4.9 Positieve sectorale geldstroom naar industrie-subsectoren met een milieubeprijzingsgat



Bron: Eigen analyse op basis van PBL (2018)

Noot: Zie box 4.2 voor een toelichting op de gebruikte methode.

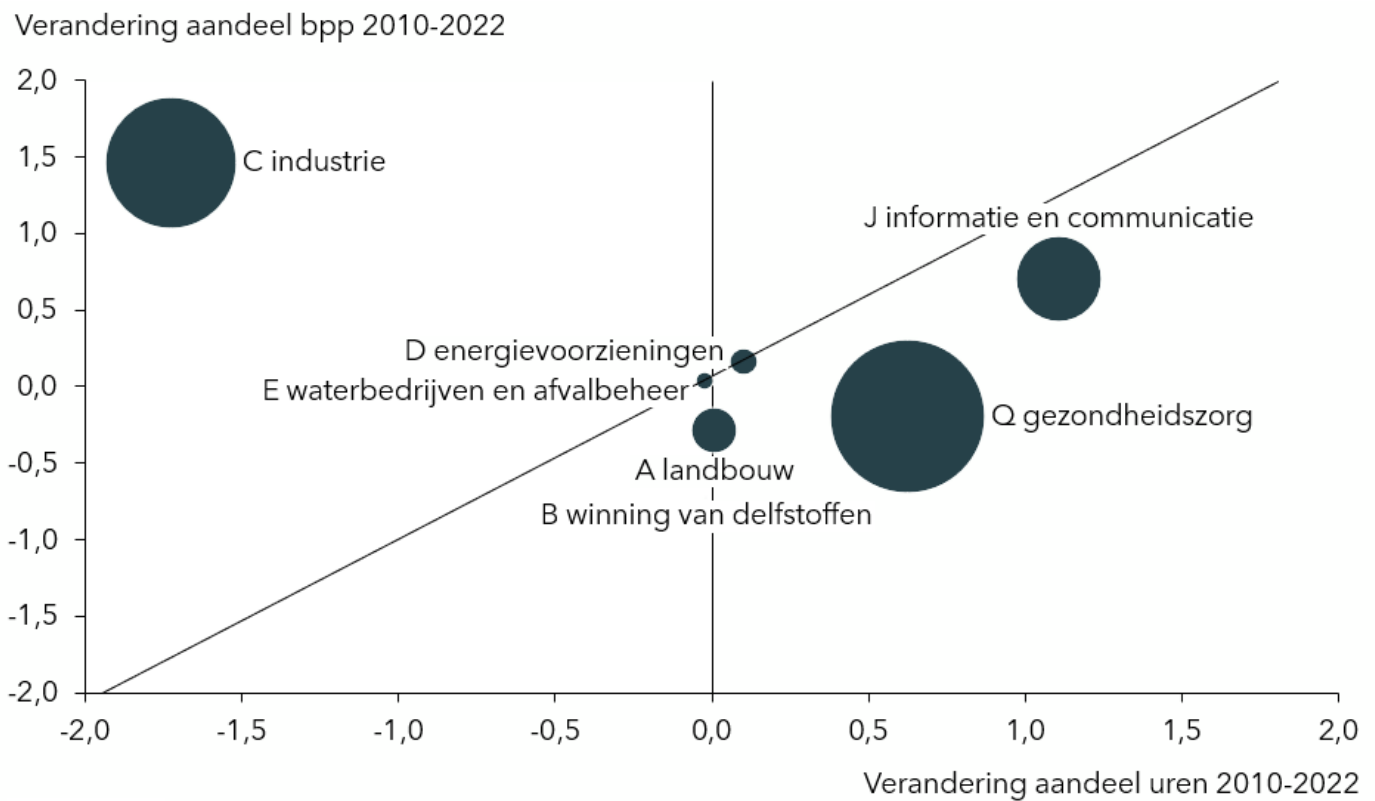
4.2.3 Productiviteitsgroei onder druk

Productiviteit is een belangrijk onderdeel van de toekomstgerichtheid van een sector. Productiviteitsgroei leidt tot bbp-groei en hiermee tot middelen voor de financiering van publieke voorzieningen (o.a. onderwijs, zorg en sociale zekerheid). Voor toekomstige economische en welvaarts-groei is de arbeidsproductiviteitsgroei dan ook van groot belang.

In de afgelopen jaren is de bijdrage van arbeidsproductiviteit aan de economische groei geleidelijk afgenomen. Waar in de jaren negentig de arbeidsproductiviteit jaarlijks nog gemiddeld 1,5 procent bijdroeg aan de groei, is dat tussen 2010 en 2022 gedaald naar gemiddeld slechts 0,5 procent per jaar (Rabobank, 2024). Verklaringen van deze terugval lopen uiteen. Zo wordt er gewezen op de afnemende potentie van nieuwe ideeën, wat tot minder innovaties leidt. Gordon (2016) stelt dat het aantal en de breedte van innovaties uitzonderlijk waren in de periode 1870-1970 en dat we nu zijn teruggekeerd naar het normale, structurele niveau. Anderen wijzen op de verminderde bedrijfsdynamiek als oorzaak van afnemende productiviteitsgroei. In een gezonde, dynamische economie maken minder productieve bedrijven plaats voor nieuwe, efficiëntere bedrijven (creatieve destructie) die middelen effectiever inzetten en op die manier bijdragen aan productiviteitsgroei (Berlingieri et al., 2017). Bij een afnemende bedrijfsdynamiek blijft deze vernieuwing echter achter. Freeman et al. (2021) laten zien dat ook in Nederland de dynamiek sinds 2006 afneemt. Zij schatten dat deze afname heeft bijgedragen aan een lagere groei (met 0,2 procentpunt per jaar), vooral in de dienstensector.

Een verschuiving van werkgelegenheid van hoog- naar laagproductieve sectoren draagt bij aan de afgenomen productiviteitsgroei. Het negatieve effect van deze zogenoemde ‘net-shift’ nam toe van -0,1 procentpunt per jaar (2000–2010) naar -0,4 procentpunt per jaar (2010–2019) (Rabobank, 2024). Dit effect treedt op wanneer laagproductieve sectoren een groter aandeel in de werkgelegenheid krijgen. Omgekeerd levert een toename van werkgelegenheid in productieve sectoren een positieve bijdrage aan de macroproductiviteit, mits de productiviteitsgroei in deze sectoren op peil blijft. Figuur 4.10 illustreert hoe deze verschuivingen in het afgelopen decennium de productiviteitsgroei hebben gedrukt. Sectoren waarbij de verandering in bijdrage aan bbp groter is dan de verandering in gewerkte uren (boven de 45 graden lijn) dragen positief bij, terwijl sectoren onder de 45-gradenlijn negatief bijdragen. De dienstensector (inclusief zorg) groeit relatief sterk, terwijl de productiviteit daar lager is dan in de industrie. Dit beeld wordt bevestigd in de literatuur. Zo bevestigen Bondt et al. (2021) dat de toename van zorg- en dienstensectoren tussen 1996 en 2016 een negatief effect had op productiviteitsgroei, al was dit effect op zichzelf niet voldoende om de gehele vertraging te verklaren. Duernecker et al. (2023) tonen aan dat van de 2,7 procentpunt afname in arbeidsproductiviteitsgroei in Nederland tussen 1970–1985 en 2002–2017, ongeveer 0,5 procentpunt toe te schrijven is aan verschuivingen in de sectorstructuur.

Figuur 4.10 Werkgelegenheid verschuift naar laagproductieve sectoren



Bron: Eigen analyse op basis van CBS Microdata

Beleid speelt hierin een belangrijke, sturende rol. Vanuit productiviteitsperspectief zouden sectoren onder de 45-graden lijn ofwel moeten krimpen, ofwel moeten groeien in productiviteit zodat ze bóven de lijn uitkomen. Hier kan beleid in sturen. Bijvoorbeeld door subsidies voor laagproductieve sectoren af te bouwen, zodat deze krimpen. Niet alle sectoren kunnen echter krimpen. Zo is het krimpen van de zorgsector vrijwel onmogelijk gegeven de vergrijzing. In een dergelijk geval is productiviteitsgroei door innovatie een remedie. Comin et al. (2025) laten bijvoorbeeld zien dat de productiviteitsgroei de aankomende decennia herstelt wanneer de dienstensector meer innovatiegedreven wordt. Mogelijk biedt ook AI nieuw groeipotentieel. AI kan namelijk niet alleen de efficiëntie van productieprocessen verbeteren, maar ook de productiviteitswinst als gevolg van innovatie en R&D verhogen.¹⁴ Dit benadrukt het belang van een focus op innovatie, ook vanuit een beleidsperspectief.

4.3 Weinig focus op hoogproductieve sectoren; krimpsectoren gestimuleerd

Verschillende invalshoeken wijzen erop dat hoogproductieve sectoren relatief weinig aandacht krijgen. Zo zijn de sectorale geldstromen naar de medium- en hightechindustrie relatief laag in verhouding met stromen naar andere sectoren. Terwijl juist deze sector als meest toekomstbestendig wordt beschouwd (PwC, 2025), er vanuit het klimaatperspectief in mindere mate sprake is van onderbeprijzing van milieukosten en deze sector een grote bijdrage levert aan productiviteitsgroei.

Tegelijk worden sectoren die moeten krimpen positief gestimuleerd. Het meest in het oog springende voorbeeld hierbij is de landbouwsector. Deze sector wordt als het minst toekomstbestendig gezien (PwC, 2025), er is sprake van forse onderbeprijzing van milieukosten en de sector heeft te kampen met een afnemende productiviteitsgroei. Ook wanneer we kijken naar de doelen die de overheid heeft gesteld (hoofdstuk 4.1) staan de seinen op rood. Desalniettemin kan deze sector op aanzienlijke positieve sectorale geldstromen rekenen. Een vergelijkbaar beeld zien we – zij het in mindere mate – in de vervoerssector. Sectorale fiscale regelingen spelen hierin een belangrijke rol.

¹⁴ Volgens de eerste studies kan AI de macroproductiviteit met ongeveer 1 procentpunt per jaar laten stijgen gedurende tien jaar (Aldasoro et al., 2024). De meningen daarover lopen echter uiteen. Acemoglu (2024) is bijvoorbeeld kritischer en stelt dat de verwachte impact wordt overschat; volgens zijn berekeningen zou de groei met minder dan 0,1 procentpunt per jaar toenemen.

5 Conclusie en vervolgonderzoek

Deze analyse laat zien dat overheidsbeleid niet altijd consistent is met de gaande transitie op de arbeidsmarkt. Door meer beleidscoördinatie over de domeinen heen kunnen dergelijke tegenstrijdigheden worden gemitigeerd. Dit onderzoek is op een vrij hoog abstractieniveau uitgevoerd. In vervolgonderzoek kan preciezer worden gekeken naar de verhouding van beleid tot arbeidsmarkttransities.

5.1 Conclusie

De krappe arbeidsmarkt staat op gespannen voet met een aantal grote maatschappelijke transitieën. Transitieën op het gebied van klimaat, digitalisering en demografie vergroten de vraag naar arbeid en leiden tot verschuivingen in de werkgelegenheid. Met name in de zorg, bouw en andere transitie sectoren is de toekomstige vraag naar arbeid groot. Daar komt extra arbeidsvraag vanuit de defensiesector bovenop. Deze extra arbeidsvraag zal voornamelijk uit andere sectoren moeten komen.

Tegen deze achtergrond kan beleid niet alle sectoren tegelijk blijven ondersteunen. Hoewel sommige sectoren bewust worden gestimuleerd, kunnen via onbedoeld beleid ook minder toekomstbestendige sectoren op stimulans rekenen. Dit heeft (indirecte) gevolgen voor de arbeidsvraag, maar beleidsmakers lijken hier nog niet van doordrongen. In een tijd van arbeidskrapte en grote transitieën vraagt dit om scherpe keuzes: arbeid kan niet overal tegelijk worden ingezet.

Een domeinoverstijgende benadering is essentieel. Gefragmenteerd beleid remt economische en arbeidsmarkttransities, doordat uiteenlopende doelen worden nagestreefd. Beleidsmakers moeten beter afwegen welke sectoren prioriteit verdienen en voorkomen dat beleid tegen doelen ingaat of dat sectoroverstijgende effecten van beleid elkaar tegenwerken. Het is niet zinvol om alle sectoren tegelijk te ondersteunen: dat versterkt de krapte op de arbeidsmarkt. Door sectorale fiscale regelingen af te bouwen en milieukosten adequaat te berekenen kan de vraag naar arbeid gericht worden afgeremd, ofwel doordat de sector krimpt, ofwel doordat er wordt geïnnoveerd. Daarbij is financiële steun één instrument; ook instrumenten als wet- en regelgeving bieden de overheid mogelijkheden om richting te geven.

5.2 Kansen voor vervolgonderzoek

Om een nauwkeuriger beeld te krijgen van de toekomstbestendigheid van bedrijven en hun werkgelegenheid, kan op bedrijfsniveau naar specifieke kenmerken en beleid worden gekeken. Met behulp van historische gegevens kan worden geschat hoe bedrijfskarakteristieken en beleidsfactoren samenhangen met de ontwikkeling van werkgelegenheid. Deze schatting kan worden benut om meer uitgewerkte toekomstbeelden te ontwikkelen over de werkgelegenheid. Deze benadering is preciezer dan die op sectorniveau, omdat binnen sectoren aanzienlijke variatie kan bestaan met betrekking tot de toekomstbestendigheid. Dit is bijvoorbeeld het geval in de industriële sector.

In aanvulling hierop kan de notie ‘toekomstbestendigheid’ meer worden gezien vanuit de maatschappelijke baten en kosten van verschillende soorten van werkgelegenheid. Hierbij kan worden gekeken naar de

economische toegevoegde waarde, maar ook naar bijvoorbeeld de druk die arbeidsmigranten kunnen veroorzaken op de woningmarkt en de vervuiling die productie met zich kan meebrengen.

Om een completer beeld te krijgen van de sectorale invloed van overheidsbeleid kan regelgeving worden toegevoegd. De focus ligt in dit onderzoek op de sectorale effecten van inkomsten en uitgaven van de overheid, maar de sectorgrootte kan ook worden gestuurd via normering en regelgeving. Op een vergelijkbare manier kan het beeld worden verbreed door rekening te houden met het ruimtelijke ordeningsbeleid. Welke economische activiteiten worden ontplooid hangt namelijk ook af van de beschikbaar gestelde ruimte, bijvoorbeeld voor landbouw of industrie. Vervolgonderzoek kan zich richten op het meenemen van deze norm- en regelgeving.

Het beeld wordt completer door btw-vrijstellingen te kwantificeren, de sectorindeling te verfijnen, typen overheidsuitgaven te onderscheiden en rekening te houden met onderuitputting. De verlaagde btw-tarieven duiken regelmatig op in de sectorbeelden. Vermoedelijk hebben btw-vrijstellingen een vergelijkbaar effect. Maar omdat ramingen ontbreken, kunnen wij deze effecten niet meenemen.¹⁵ Vervolgonderzoek kan zich richten op het kwantificeren van deze vrijstellingen en het inschatten van sectorale effecten. De analyse kan verder worden verfijnd door de sectorindeling te specificeren. Wij gebruiken het hoogste CBS-sectorniveau om regelingen toe te kennen, maar dit is een vrij grove indeling. Zo valt kinderopvang onder zorg en vallen infrastructuurprojecten onder bouw. Door regelingen op een dieper sectorniveau toe te kennen kunnen activiteiten binnen sectoren beter worden onderscheiden en kan er zo een fijnmaziger beeld worden geschetst. Ook is het relevant om onderscheid te maken tussen typen overheidsuitgaven. Denk aan incidentele versus structurele uitgaven, maar ook tussen stimulansen waaraan verplichtingen zijn verbonden en 'onvoorwaardelijke' steun. Tot slot kan er in vervolgonderzoek rekening gehouden worden met onderuitputting. Niet alle begrote bedragen worden daadwerkelijk uitgegeven, wat tot een overschatting van sectorale effecten van overheidsbeleid kan leiden.

Met onze data kan een kwantitatieve schatting van het effect van beleid op arbeidsvraag worden gemaakt. In dit onderzoek presenteren we een nieuwe dataset over sectoraal beleid en maken een kwalitatieve vertaling naar de effecten op arbeidsvraag. In een vervolgonderzoek kan een kwantitatieve doorvertaling worden gemaakt van beleid naar arbeidsvraag. Vervolgens kan worden onderzocht welke beleidsinstrumenten veel invloed hebben op de arbeidsvraag. Met deze inzichten kan vervolgens worden geschetst hoe de arbeidsmarkt eruit ziet als beleid wordt aangepast, bijvoorbeeld als het meer wordt gericht op toekomstbestendige sectoren.

Via simultane monitoring van ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en nieuw beleid (in den brede) kan zicht worden gehouden op de (in-) consistentie van beleid met arbeidsmarkttransities. In het bijzonder kan worden gemonitord of nieuw beleid bijdraagt aan de toekomstbestendigheid van de arbeidsmarkt. Dit is bijvoorbeeld mogelijk via een jaarlijkse monitoringsrapportage.

De analyse kan worden verbreed naar socialezekerheids- en arbeidsmarktinstuties. Wat betekenen arbeidsmarkttransities voor de inrichting van publieke verzekeringen? En voor het arbeidscontract?

¹⁵ Het verschil tussen een nultarief en btw-vrijstelling is dat bij een vrijstelling de voorbelasting (de btw die de ondernemer betaalt) niet kan worden afgetrokken. Daardoor zijn btw-aangiftes overbodig, waardoor er ook geen ramingen beschikbaar zijn.

Kansen voor vervolgonderzoek

WAT HEBBEN WE GEDAAN?



Arbeidsmarkt in transitie



Klimaat, digitalisering & vergrijzing veranderen de vraag naar werk

Nieuw inzicht via data



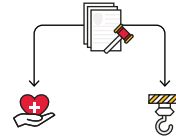
Overheidsuitgaven en -inkomsten gekoppeld aan sectoren

Beleid onder de loep



Onbedoelde stimulans van krimpsectoren zichtbaar gemaakt

Kansrijke richting



Aangewezen waar beleid beter kan aansluiten op toekomstbestendige sectoren

Samenhang is sleutel

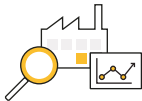


Oproep tot meer domeinoverstijgend, consistent beleid

WAT KUNNEN WE IN DE TOEKOMST NOG VERDER DOEN?



Fijner kijken naar bedrijven



Onderzoek naar toekomstbestendigheid op bedrijfsniveau

Effect meten van beleid



Kwantitatieve doorrekening van beleidsimpact op arbeidsvraag

Regels & vrijstellingen



Ook btw, normering en ruimtelijke keuzes integreren

Breder perspectief



Waarde van werk meten: economie, milieu & leefbaarheid

Doorlopende monitoring



Jaarlijkse check: beleid & toekomstbestendige arbeidsmarkt

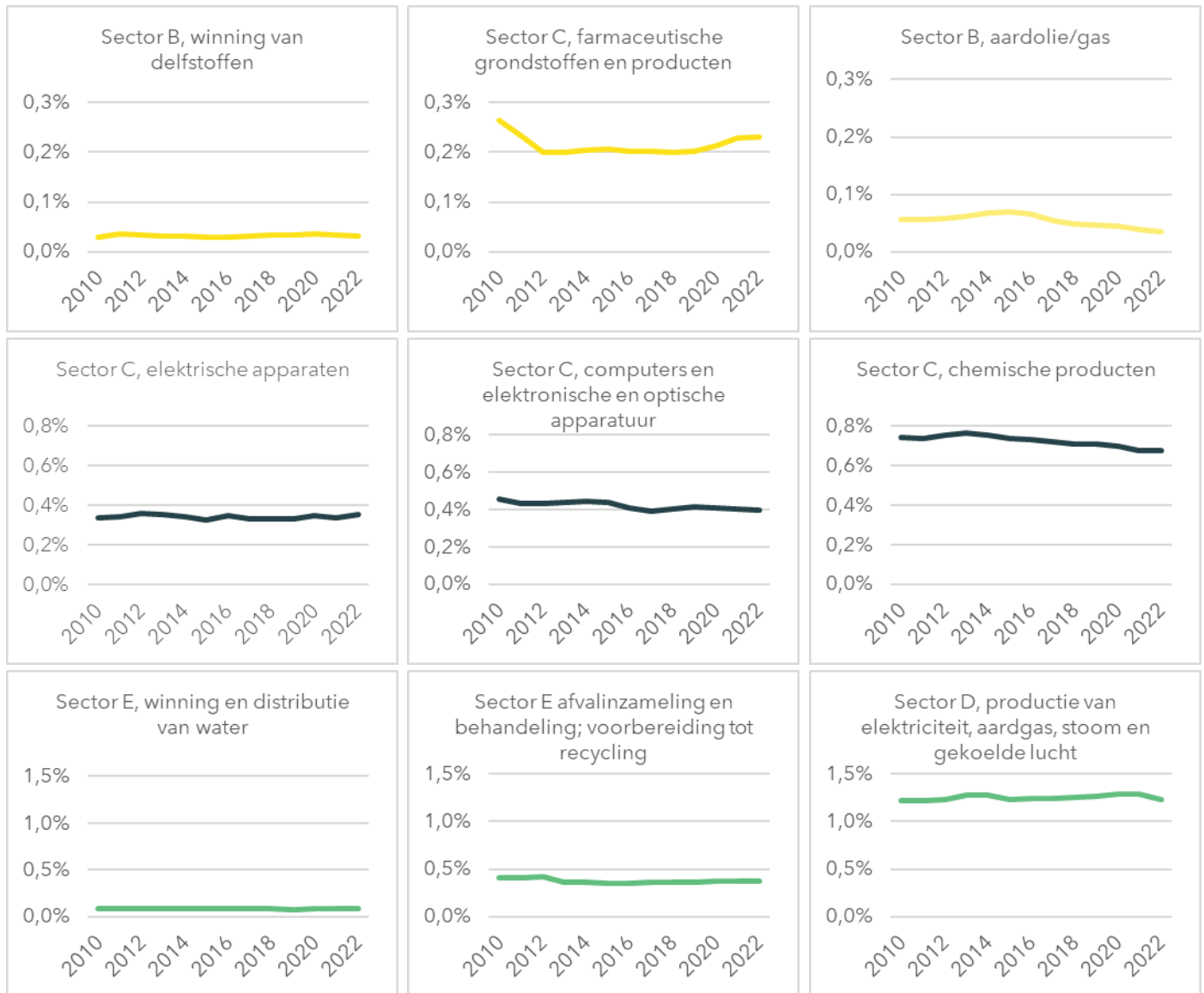
Referenties

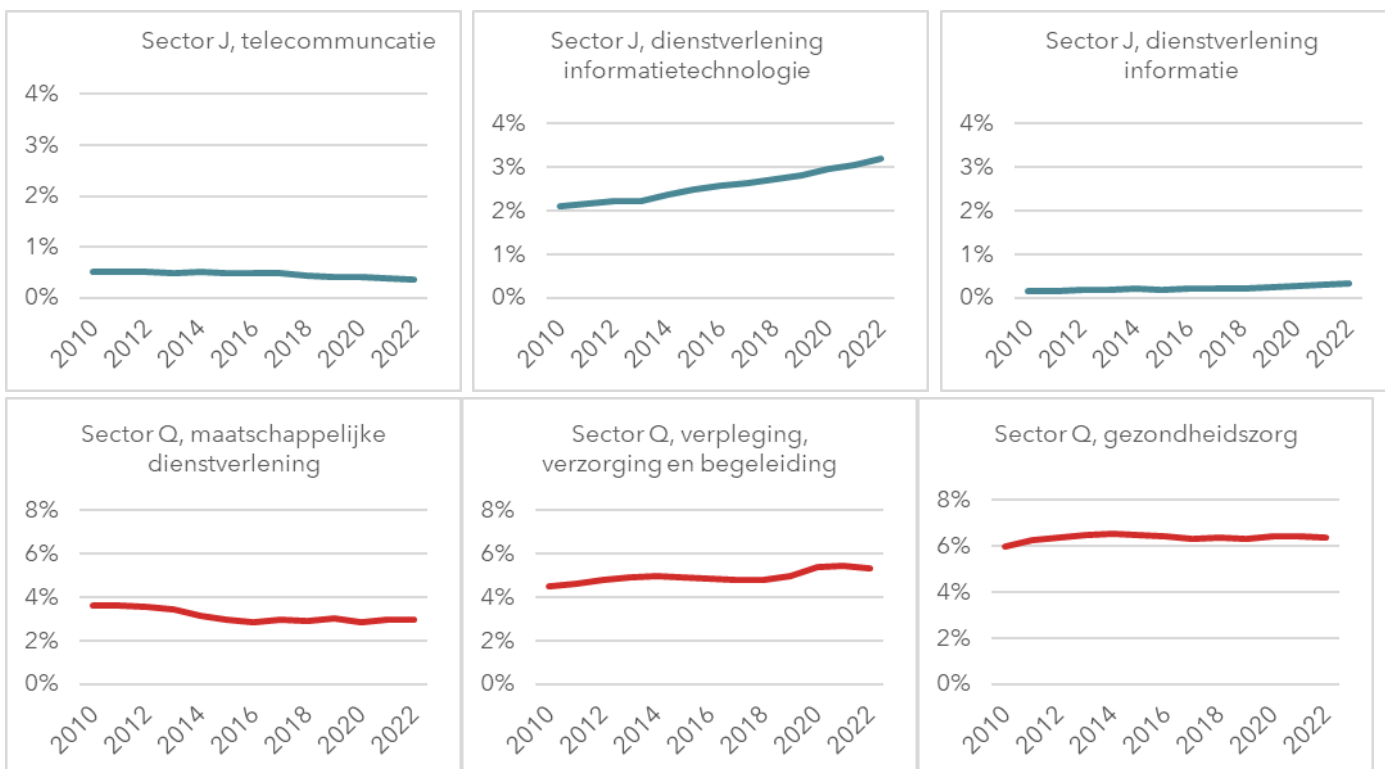
- Albanesi, S., Da Silva, A. D., Jimeno, J. F., Lamo, A., & Wabitsch, A. (2023). *New technologies and jobs in Europe* (No. w31357). National Bureau of Economic Research.
- Acemoglu, D., & Restrepo, P. (2018). The race between man and machine: Implications of technology for growth, factor shares, and employment. *American Economic Review*, 108(6), 1488-1542.
- Bloom, D. E., Prettner, K., Saadaoui, J., & Veruete, M. (2025). Artificial intelligence and the skill premium. *Finance Research Letters*, 107401. <https://doi.org/10.1016/j.frl.2024.107401>
- Brennenraedts, R., Clemens, I., Van der Geest, J., Hanswijk, M., Hoornweg, V., Smeitink, A. en Veldman, J. (2023). Evaluatie van het verlaagde btw-tarief. *Dialogic & Significant APE*. Geraadpleegd via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/04/03/definitieve-evaluatierapport-verlaagde-btw-tarief>
- CBS (2025). Emissies naar lucht door de Nederlandse economie; nationale rekeningen (83300NED) - broeikasgassen en verzurende stoffen [Dataset]. Geraadpleegd op 15 oktober 2025
- CBS (2024). *Arbeidsproductiviteit neemt steeds minder toe in afgelopen 50 jaar*. Geraadpleegd via <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2024/07/arbeidsproductiviteit-neemt-steeds-minder-toe-in-afgelopen-50-jaar>
- CBS (2024b) Emissies naar lucht door de landbouw. Geraadpleegd via: <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/aanvullende-statistische-diensten/2024/emissies-van-de-nederlandse-landbouw-naar-productgroepen-erratum/2-emissies-naar-lucht-door-de-landbouw>
- CBS (2024c). Emissies van de Nederlandse landbouw naar productgroepen (erratum). <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/aanvullende-statistische-diensten/2024/emissies-van-de-nederlandse-landbouw-naar-productgroepen-erratum/2-emissies-naar-lucht-door-de-landbouw>
- CE Delft (2025). Maatschappelijke waarde sectoren. Geraadpleegd via: <https://ce.nl/publicaties/maatschappelijke-waarde-sectoren/>
- CE Delft. (2023). Handboek Milieuprijzen 2023 (Versie 1.1). CE Delft. https://ce.nl/wp-content/uploads/2023/03/CE_Delft_220175_Handboek_Milieuprijzen_2023_DEF_v1.1.pdf
- CE Delft (2021). Evaluatie van de energiebelasting. Geraadpleegd via: https://ce.nl/wp-content/uploads/2021/04/CE_Delft_200356_Evaluatie_van_de_energiebelasting_Def-final.pdf
- CE Delft. (z.d.). Milieuprijzentool. Geraadpleegd op 4 oktober 2025, van <https://ce.nl/method/milieuprijzen/>
- CPB (2017). Prijselasticiteit van het woningaanbod. Geraadpleegd via: <https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Notitie-15aug2017-Prijselasticiteit-van-het-woningaanbod.pdf>
- CPB (2023). Afschaffen fossiele subsidies: eerder een hersenkraker dan een no-brainer
- CPB (2025a). *National Productivity Board 2024 annual report*.
- CPB (2025b). *Structureel arbeidsaanbod in het CEP 2025*.
- Comin, D., Lashkari, D. en Mestieri, M. (2025). The Structural Transformation of Innovation. *NBER Working Paper No. 33855*
- Denkwerk (2025). *Kiezen en Delen - Werken en investeren voor morgen met een contract voor de toekomst*.
- Gordon R.J. (2016). *The Rise and Fall of American Growth*, Princeton University Press.
- IBO Arbeidsmigratie (2025) Wat werkt voor de toekomst - interdepartementaal beleidsonderzoek arbeidsmigratie. Geraadpleegd via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2025/07/11/bijlage-1-ibo-arbeidsmigratie-wat-werkt-voor-de-toekomst>
- Institut Rousseau (2024) The Road to Net Zero. Geraadpleegd via: <https://institut-rousseau.fr/road-2-net-zero-en/>

- Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2019). Klimaatakkoord. Geraadpleegd via: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-7f383713-bf88-451d-a652-fbd0b1254c06/pdf>
- Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (2025). Nederlandse natuur sneller herstellen. Geraadpleegd via: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/natuur-en-biodiversiteit/nederlandse-natuur-sneller-herstellen-natuurherstelverordening>
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. (2022). Programma Toekomstbestendige Arbeidsmarkt Zorg en Welzijn (TAZ). Geraadpleegd via: <https://www.fbz.nl/wp-content/uploads/2022/11/Programma-Toekomstbestendige-Arbeidsmarkt-Zorg-en-Welzijn-TAZ.pdf>
- PBL/CBS (2022). *Regionale bevolkings- en huishoudensprognose 2022-2050: Steden en randgemeenten groeien verder.*
- PBL (2021). Klimaatverandering in de prijzen? Analyse van de beprijzing van broeikasgasemissies in Nederland in 2018. Geraadpleegd via: <https://www.pbl.nl/publicaties/klimaatverandering-in-de-prijzen>
- PwC (2025) Future-proofing the Dutch economy. Key industries for resilient growth. Geraadpleegd via <https://www.pwc.nl/nl/actueel-en-publicaties/themas/economie/welke-sectoren-zijn-toekomstbestendig-en-welke-moeten-aan-de-slag.html>
- Rabobank (2024). Ongunstige ontwikkeling economische structuur mede oorzaak van lage arbeidsproductiviteitsgroei in Nederland. Geraadpleegd via: <https://www.rabobank.nl/kennis/d011411307-ongunstige-ontwikkeling-economische-structuur-mede-oorzaak-van-lage-arbeidsproductiviteitsgroei-in-nederland?>
- RVO (2022). Topsectoren. Geraadpleegd via: <https://www.rvo.nl/onderwerpen/innovatie-en-topsectoren/topsectoren>
- Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen (2024). *Gematigde groei - Rapport van de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050.*
- Vervliet, T. & Klinker, I. (2024). Uitzendmonitor.
- Weterings, A., Bakens, J., Thissen, M., Den Nijs, S. A. C. H. A., Ivanova, O., & Pestel, N. (2023). Tekort aan technici voor de energietransitie vergt prioritering in investeringen. *ESB*, 108(4821), 222-225.
- Witteman, J., Lensink, A., Beernink, D., Content, J., Verheuvél, N. & Ourak, W. Evaluatie Landbouwvrijstelling. (2024) *SEO Economisch Onderzoek*

Bijlage A Aanvullende figuren trends arbeidsmarkt

Figuur A.1 Verandering in aantal gewerkte uren per subsector





Bron: Eigen analyse op basis van CBS Microdata

Noot: De figuur laat het totaal aan gewerkte uren per subsector zien op basis van hoofdbanen, waarbij hoofdbaan is gedefinieerd als baan waarin personen de meeste uren werken

Bijlage B Overheidsbeleid toewijzen aan sectoren

In dit paper analyseren we de invloed van overheidsbeleid op de sectorale samenstelling van de economie. In hoofdstuk 3.2 hebben we kort uitgelegd hoe wij deze invloed benaderen. In deze bijlage lichten we onze methode verder toe.

De analyse richt zich specifiek op overheidsbeleid in termen belastingen en uitgaven. De focus ligt daarbij op geldstromen (wie ontvangt en wie betaalt) en niet op incidence (wie de uiteindelijke kost of baat draagt). De overheid beïnvloedt ook op andere manieren de sectorale compositie van de economie, bijvoorbeeld via norm- en regelgeving. Omdat deze invloed moeilijk te kwantificeren is, is deze in de analyse buiten beschouwing gelaten.

We focussen in onze benadering op vier typen geldstromen: (1) uitgaven van de landelijke overheid, (2) landelijke belastingen, (3) uitgaven van provincies en gemeenten en (4) geldstromen vanuit de Europese Unie.

Uitgaven van de landelijke overheid

Detailniveau begrotingen

De uitgaven van de landelijke overheid zijn in kaart gebracht door de ministeriële begrotingen van 2024 te raadplegen en de verschillende uitgavenposten toe te kennen aan een sector. Een begroting bestaat uit verschillende beleidsartikelen, die weer bestaan uit verschillende posten. Niet alle begrotingen zijn op hetzelfde detailniveau uitgesplitst:

- **Begroting in geheel toegekend aan sector:** De uitgaven uit de begrotingen van Justitie en Veiligheid, Defensie, Algemene Zaken en Buitenlandse Zaken zijn in hun geheel toegekend aan de sector Openbaar Bestuur en Overheidsdiensten;
- **Begrotingen uitgesplitst naar beleidsartikel:** De uitgaven op de begrotingen van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit zijn naar per beleidsartikel toegekend aan een sector;
- **Begrotingen per post uitgesplitst:** De uitgaven op de begrotingen van Financiën, Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, Economische Zaken en Klimaat, Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Infrastructuur en Waterstaat zijn per post van een beleidsartikel toegekend aan een sector.

Sectoraal of generiek

Om de werking die overheidsuitgaven hebben op de sectorale samenstelling van de economie zo goed mogelijk te vangen, hebben wij ons gefocust op eerste-orde-effecten op de productie van een sector. Een uitgave is aangemerkt als sectoraal aan twee voorwaarden is voldaan:

1. De vraag naar een *geproduceerd* goed of dienst in Nederland wordt gestimuleerd of afgeremd;
2. De geldstroom slaat onevenredig neer in bepaalde sector(en).

Met de eerste voorwaarde zorgen we dat geldstromen die hoofdzakelijk transacties betreffen niet worden meegenomen. Denk aan boetes, toeslagen¹⁶ of de hypotheekrenteaftrek. Die laatste heeft wel invloed op de vraag naar woningen, maar vanwege een lage aanbodselasticiteit nauwelijks op de *productie* van woningen.

Ook ziet de eerste voorwaarde erop toe dat beleid dat hoofdzakelijk invloed heeft op geïmporteerde goederen of diensten, buiten beschouwing wordt gelaten. Hierbij erkennen we gelijk dat het moeilijk is te schatten welk deel van de productie in Nederland plaatsvindt en welk deel in het buitenland. Daarom zijn alleen regelingen waarvan overduidelijk is dat ze toezien op belastingen van productie in het buitenland als generiek aangemerkt. Voorbeelden zijn inkomsten uit invoerrechten en de kolenbelasting. Die laatste heeft geen invloed op de productie van kolen in Nederland, omdat hier geen kolen meer worden gewonnen. Overige regelingen waarvan in ieder geval een deel van de productie in Nederland plaatsvindt zijn als sectoraal aangemerkt.

Deze voorbeelden laten ook meteen zien dat het hier een *ex ante* inschatting van de onderzoekers betreft. Bij regelingen boven de 100 miljoen euro is daarom gemotiveerd waarom een regeling als generiek of sectoraal is aangemerkt en indien sectoraal, waarom voor een specifieke sector is gekozen. Bij toekomstig gebruik van de dataset kunnen deze inschattingen uiteraard verder worden aangescherpt, bijvoorbeeld omdat nieuw onderzoek daar aanleiding toe geeft.

De tweede voorwaarde ziet op een 'sectortilt' door beleid. Het streven is hier om de feitelijke impact van beleid leidend te laten zijn: de sector waar een regeling daadwerkelijk neerslaat. In sommige gevallen is dit helder: geld dat de overheid uitgeeft aan onderwijs slaat onevenredig in de onderwijssector neer. Maar er zijn ook gevallen waarin de sectortilt minder duidelijk is of waar we een sectortilt vermoeden, maar een gebrek aan data een toedeling aan sectoren hindert.

Toewijzen aan sector

Als een uitgave als sectoraal is aangemerkt, is de tweede stap het toewijzen aan een sector. Wij gebruiken hiervoor het hoogste niveau van de [CBS SBI sectorindeling](#). Uitgaven voor de industriële sector zijn naar het tweede SBI-niveau uitgesplitst vanwege de heterogeniteit van de activiteiten in deze sector. Op basis van de omschrijving van het beleidsartikel, de begrotingspost of het taakveld wordt een uitgave aan een sector gekoppeld. Grote regelingen die in meerdere sectoren neerslaan zijn gesplitst op basis van bestaande evaluaties. Voor bedragen boven de 100 miljoen euro is gemotiveerd waarom een regeling aan een bepaalde sector is toegekend.

Landelijke belastingen

In principe wijzen we ook belastingen toe aan sectoren. Sommige belastingsoorten zien duidelijk op een sector, zoals de vliegbelasting. Andere belastingsoorten zijn generieker. Sommige daarvan hebben mogelijk een sectortilt, te weten de vennootschapsbelasting, dividendbelasting, loonbelasting, inkomstenbelasting, schenk- en erfbelasting en de bronbelasting op rente en royalty's. Door belastingafwenteling zijn deze gevallen hoe dan ook complex. Toekomstig onderzoek zou onze aanpak op dit punt kunnen verfijnen.

Fiscale regelingen die aan onze twee voorwaarden voldoen worden als sectoraal beschouwd als de belastingsoort waarbinnen ze voorkomen als generiek is aangemerkt. Vaak slaan deze regelingen neer in meerdere sectoren, bijvoorbeeld de innovatiebox. Om deze regelingen toe te kennen is gebruikgemaakt van bestaande evaluaties.

¹⁶ Een uitzondering is de kinderopvangtoeslag. Omdat deze direct gekoppeld is aan het gebruik van kinderopvang, is deze als sectoraal aangemerkt.

Hieronder beschrijven we voor een aantal ingewikkeldere belastingen en fiscale regelingen hoe deze behandeld zijn:

- **Btw:** We veronderstellen het btw-tarief van 21 procent als generiek (omdat dit door de overheid als het regulier tarief wordt beschouwd). Alle btw-vrijstellingen, verlaagde en nultarieven kunnen dus gezien worden als 'subsidie' op de goederen/diensten waarvoor ze gelden (in overheidsdocumenten worden deze beschouwd als fiscale regelingen). Voor verlaagde tarieven is bekend hoe groot het budgettair belang is. Dit bedrag kennen we toe als er sprake is van een sectortilt. Voorbeelden zijn het verlaagde tarief voor sierteelt, arbeidsintensieve diensten of cultuur. We nemen dus aan dat het verlaagde btw-tarief leidt tot meer vraag naar een goed/dienst en daarmee de betreffende sector stimuleert. Voor verlaagde btw-tarieven die invloed hebben op meerdere sectoren is het bedrag naar rato verdeeld. Hiervoor is gebruikgemaakt van de [Evaluatie Verlaagd Btw-tarief](#). Voor btw-vrijstellingen is geen raming beschikbaar, dus deze zijn niet meegenomen;
- **Kolenbelasting:** Dit is een belasting op het gebruik van kolen en remt daarmee de productie van kolen. Maar omdat in Nederland geen kolen meer gewonnen worden, heeft deze regeling vooral effect op de import van kolen, en daarmee op de kolenproductie in het buitenland. Daarom hebben wij deze regeling generiek verklaard.
- **Energiebelasting:** De energiebelasting (EB) zelf heeft een sectoraal effect. Daarom laten wij de uitzonderingen in de EB buiten beschouwing, anders zou er immers dubbeltelling ontstaan. De energiebelasting hebben we uitgesplitst op basis van gegevens van het CBS voor het jaar 2021.¹⁷ Het aandeel huishoudens was 48%, dit deel hebben we generiek verklaard. Het overige deel van de energiebelasting is uitgesplitst naar sector op basis van de gegevens van het CBS;
- **ETS:** Ook het *EU Emissions Trading System* (ETS) heeft een sectoraal effect. Bedrijven die onder het ETS vallen moeten per ton CO₂-uistoot een emissierecht inleveren. Een deel van deze rechten krijgen bedrijven gratis, de rest moeten ze kopen op een veiling. De opbrengsten van deze veiling zijn voor de overheid. ETS fungeert hiermee als een belasting op uitstoot en heeft daardoor een sectoraal effect: de regeling slaat onevenredig neer in sectoren met een hoge CO₂-uitstoot. Het CBS¹⁸ splitst de opbrengsten van de veiling uit naar sectoren door het verschil in totaal gebruikte emissierechten (gratis en gekochte) en gratis ontvangen emissierechten uit te rekenen. Dit verschil wordt vermenigvuldigd met een gemiddelde prijs. Om de begrote ETS-ontvangsten voor 2024 uit te splitsen, gebruiken we het aandeel emissieopbrengsten per sector voor 2022.
- **SDE (+)(+):** De Stimuleringsregeling Duurzame Energieproductie (SDE) is een subsidieregeling aan bedrijven en non-profitorganisaties die hernieuwbare energie opwekken en/of de CO₂-uistoot verminderen. De subsidie compenseert het kostprijsverschil tussen duurzame en fossiele energie. De hoogte van de subsidie wordt berekend als het verschil tussen een basisbedrag en een correctiebedrag. Het correctiebedrag hangt af van de marktprijs van energie: hoe hoger de marktprijs, hoe kleiner het kostprijsverschil en hoe lager de subsidie (en vice versa). Het peiljaar speelt hierbij een belangrijke rol. Wanneer dit een jaar is met hoge energieprijzen, vallen de toegekende subsidie lager voor alle projecten. Tegelijkertijd leiden deze verplichtingen wel tot kasstromen voor meerdere jaren. Jaarlijks stelt de overheid een budget beschikbaar dat in één of meerdere aanvraagronde(s) wordt verdeeld. Al sinds het bestaan van de SDE-regeling is er sprake van een overschot aan beschikbare middelen. Het rechtstreeks toewijzen van het openstellingsbudget van 2024 aan sectoren zou daardoor leiden tot een overschatting van SDE-stromen. Daarom gebruiken wij in de toebedeling de geraamde kasuitgaven die het Ministerie van EZK heeft opgenomen in de begroting. Deze omvatten zowel uitgaven uit verplichtingen van eerdere SDE-rondes als een schatting van de nieuwe toezeggingen voor 2024. Vervolgens moet deze raming worden toegewezen aan sectoren. Dat vergt twee

¹⁷ [Milieubelastingen en -heffingen; nationale rekeningen \(1995-2022\)](#) Er is voor het jaar 2021 in plaats van 2022 omdat vanwege de grote stijging van de leveringstarieven de overheid voor 2022 tijdelijk de teruggave energiebelasting heeft verhoogd en de energiebelasting op elektriciteit verlaagd.

¹⁸ [Milieubelastingen en -heffingen; nationale rekeningen \(1995-2022\)](#)

stappen: 1) schatten hoe de geraamde kasuitgaven verdeeld zijn over de verschillende SDE-technologieën en 2) deze technologieën koppelen aan sectoren. Hiervoor gebruiken we cijfers van de RVO. We zijn uitgegaan van de gemiddelde verdeling van de openstellingsbudgetten van de afgelopen tien SDE-rondes over de verschillende technologieën. De aanname hierbij is dat eerdere verplichtingen deels doorwerken in de kasuitgaven van 2024 en een goede indicatie geven van de verwachte verdeling. Deze gemiddelde verdeling hebben wij toegepast als verdeelsleutel voor de geraamde kasstromen. Vervolgens zijn de bedragen toegewezen aan sectoren. Grofweg stroomt de SDE naar drie sectoren: landbouw (CO2-arme warmte, hernieuwbaar gas, hernieuwbare warmte (WKK)), industrie (CO2-arme productie, hernieuwbare warmte (WKK)) en energievoorziening (hernieuwbare elektriciteit, hernieuwbare warmte (WKK)).

- **Assurantiebelasting:** De assurantiebelasting is een belasting op verzekeringen. Het algemene tarief is 21 procent. Net als bij de btw zien we alle vrijstellingen hiervan als een 'subsidie'. Het budgettair belang kennen we toe aan de sector Financiële dienstverlening (K) vanuit het idee dat een goedkopere verzekering tot een hogere vraag naar verzekeringen leidt.

Provincies en gemeenten

Voor gemeenten en provincies is de aanpak iets grofmaziger. Omdat het niet haalbaar was de begrotingen van alle gemeenten en provincies te raadplegen, hebben we gebruikgemaakt van data van het CBS.¹⁹ Dit zijn cijfers van begrote baten en lasten die gemeenten en provincies zelf aanleveren bij het CBS (Informatie voor Derden, lv3). Alle baten en lasten zijn ingedeeld in een taakveld, dat is toegelicht. Wij hebben de begrote lasten toegekend aan sectoren, op basis van een omschrijving van de taakvelden. Baten zijn buiten beschouwing gelaten, omdat het grootste deel van de baten bestaat uit de ontvangen bijdragen uit de gemeente- en provinciefondsen die landelijk worden bekostigd. De gemeentelijke heffingen, te weten de onroerend zaakbelasting, parkeerbelasting, hondenbelasting, precariobelasting, reclamebelasting en de provinciale opcenten op de motorrijtuigenbelasting, hebben mogelijk ook een sectortilt, maar het ontbreekt aan een uitsplitsing van de baten uit gemeentelijke heffingen, waardoor wij deze niet kunnen toewijzen aan een sector.

Omdat de indeling van gemeentelijke en provinciale taakvelden niet helemaal overeenkomt met de CBS-sectorindeling, is de toekenning van deze begrotingen grover. In Tabel B.1. is weergegeven aan welke CBS-sector de taakvelden zijn gekoppeld.

Tabel B.1 Koppeling gemeentelijke en provinciale taakvelden aan CBS-sector

Gemeentelijk of provinciaal taakveld	CBS-sector
Bestuur en ondersteuning	Openbaar bestuur en overheidsdiensten (O)
Veiligheid	Openbaar bestuur en overheidsdiensten (O)
Economie	Generiek (zie hieronder voor toelichting)
Onderwijs	Onderwijs (P)
Verkeer, vervoer en waterstaat	Bouwnijverheid (F) en Vervoer en Opslag (H)
Sport, cultuur en recreatie	Cultuur (R)
Sociaal domein	Generiek of Gezondheids- en welzijnszorg (Q)
Volksgesondheid en milieu	Gezondheids- en welzijnszorg (Q) of Waterbeheer en afvalverwerking (E)
Volkshuisvesting, leefomgeving en grond	Bouwnijverheid (F)

¹⁹ [Gemeentebegrotingen; baten en lasten naar regio en grootteklasse; Provinciebegrotingen; baten en lasten per taakveld](#)

Europese Unie

Voor de EU-begroting is ook een grofmazigere methode toegepast. Om bedragen uit de EU-begroting toe te kennen aan sectoren moet (1) achterhaald worden hoeveel geld Nederland in 2024 krijgt vanuit de EU en (2) hoe dit geld in Nederland wordt uitgegeven. Voor 2024 was (nog) niet bekend hoeveel geld Nederland ontvangt van de EU. Wel is bekend hoeveel de EU uitgeeft aan verschillende beleidsterreinen in 2024. Voor 2023 is wel bekend wat de EU in totaal uitgaf per beleidsterrein en wat Nederland ontving per beleidsterrein. Deze gegevens zijn gebruikt om het aandeel dat Nederland per EU beleidsterrein ontving uit te rekenen. Dit aandeel uit 2023 is vervolgens gebruikt om te schatten hoeveel Nederland ontvangt per EU-beleidsterrein in 2024. Vervolgens is het totaal hiervan met de verdeelsleutel van het [CBS uit 2022](#) toegewezen aan ontvangscategorieën. Tot slot zijn op basis van de omschrijving van deze categorieën de bedragen toegekend aan sectoren.

Complexe gevallen

Voor de grote regelingen is het streven om op basis van beleidsevaluaties tot een toedeling te komen. In enkele gevallen is dat niet gelukt. In Tabel B.2 is een lijst opgenomen van alle regelingen boven de 100 miljoen euro waarvan we een sectortilt vermoeden, maar die we niet konden toedelen aan sectoren. Het betreft een aantal fiscale regelingen waarbij onduidelijk is welke bedrijven in welke sectoren hiervan profiteren, een aantal innovatiestimuleringsregelingen en mkb-regelingen waarvan we niet kunnen achterhalen in welke sectoren deze met name neerslaan, en een aantal decentrale en Europese regelingen waarvan de omschrijving niet toereikend was om deze te kunnen toewijzen aan een sector.

Tabel B.2 Regelingen boven de 100 miljoen euro met een vermoedelijk significante sectortilt die niet zijn toegewezen aan een sector

Regeling	Bedrag (in mln. euro)
Gemeentebegrotingen: Sociaal domein - Participatie	3433
Begroting SZW: Beleidsartikel 1 - Arbeidsmarkt	1095
Gemeentebegrotingen: Economisch beleid en ondersteuning	918
Begroting SZW: Beleidsartikel 13 - Integratie en maatschappelijke samenhang	762
Inkomstenkant: Liquidatie- en stakingsverliesregeling	734
Provinciebegrotingen: Natuurontwikkeling	548
EU-Begroting: Anders	470
Begroting Fin: Kapitaalinjectie Invest-NL	330
EU-begroting: Investeren in mensen, sociale cohesie en waarden	267
Inkomstenkant: Schenk- en erfbelasting Faciliteiten ANBI's	241
Begroting EZK: PPS-toeslag	201
Provinciebegrotingen: Algemene dekkingsmiddelen	200
Provinciebegrotingen: Milieu - Duurzaamheid	199
Inkomstenkant: Herinvesteringsreserve	195
Inkomstenkant: Milieu-investeringsaftrek (MIA)	192
Provinciebegrotingen: Regionale economie	146
Inkomstenkant: Extra zelfstandigenaftrek starters	130
EU-begroting: Europese strategische investeringen	120
Inkomstenkant: Doorschuifregelingen inkomen uit aanmerkelijk belang	120
Begroting BZK: Beleidsartikel 14 - Slavernijverleden: fonds en herdenkingscomité	106

Bron: Eigen analyse

Tot slot beschrijven we hieronder voor een aantal ingewikkeldere regelingen hoe deze behandeld zijn:

- **Bijdrage aan ZBO's en RWT's en agentschappen:** Dit zijn bijdragen aan Zelfstandige bestuursorganen en Rechtspersonen met een wettelijke taak. Deze posten zijn voor het grootste gedeelte toegekend aan de sector Openbaar bestuur (O), omdat het vaak publieke taken betreft. Uitzonderingen zijn de bijdragen aan TNO en aan organisaties in de zorg zoals Zorginstituut en de Nationale zorgautoriteit. Deze bedragen zijn resp. toegekend aan Specialistische dienstverlening (M) en Zorg (Q). De bijdragen aan Logius zijn toegekend aan sector (J) omdat dit specifieke ICT-projecten zijn;
- **Ontvangsten (anders dan belastingen):** Dit zijn bedragen die de overheid ontvangt uit bijvoorbeeld boetes die worden opgelegd, heffingen aan de NAM voor de afhandeling van schades in Groningen of het veilen van in beslag genomen goederen. Omdat deze ontvangsten transactioneel van aard zijn (ze hebben geen invloed op de productie van een goed of dienst), zijn ze als generiek aangemerkt;
- **Staatsdeelnemingen:** Staatsdeelnemingen zijn bedrijven waarin de overheid aandelen heeft. Staatsdeelnemingen nemen wij niet mee, omdat dit bedrijven zijn die deelnemen aan de markt en een sectortilt daardoor niet evident is. Ook is het niet duidelijk hoe een sector zich ontwikkeld zou hebben als de overheid geen aandeelhouder was in een bedrijf in die sector. Dividenden die de overheid ontvangt als aandeelhouder veronderstellen we daarom generiek;
- **Bijdrage medeoverheden:** Dit zijn bijdragen vanuit het Rijk aan het gemeente- of provinciefonds, of specifieke uitkeringen aan gemeenten of provincies. Omdat de gemeente- en provincie-uitgaven los worden toegekend aan sectoren, zijn de rijksbijdragen niet meegenomen om dubbelstellingen te voorkomen;
- **Bijdragen andere begrotingshoofdstukken:** Om dubbelstellingen te voorkomen zijn de bijdragen aan andere begrotingshoofdstukken niet meegenomen. Een voorbeeld hiervan is zijn de bijdragen vanuit het Beleidsartikel Belastingen op de begroting van Financiën voor Toeslagen en de Douane. Deze bijdragen duiken verderop in de begroting op bij Beleidsartikel 9 Douane en Beleidsartikel 13 Toeslagen als toegerekende uitgaven. Deze uitgaven tellen we maar één keer mee;
- **Sectordifferentiatie sociale premies:** Deze nemen we niet mee, omdat de premie voor de WW is gedifferentieerd naar contractvorm, niet naar sector. Werkgever betaalt lage premie als werknemer vast contract heeft en hoge premie bij een flexibel contract. Er is nog wel differentiatie in de Arbeidsongeschiktheidsverzekering, maar die is gedifferentieerd naar gebruik, niet naar sector.

Beschikbaarheid data

De resulterende data zijn op navraag beschikbaar, onder voorwaarde dat ook toekomstige aanscherpingen op navraag beschikbaar worden gemaakt (Creative Commons licentie [CC BY-ND 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/) is van toepassing).



“De wetenschap dat het goed is.”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport 2025-172

ISBN 978-90-5220-599-1

Informatie & Disclaimer

SEO Economisch Onderzoek heeft op de verkregen informatie en data geen onderzoek uitgevoerd dat het karakter draagt van een accountantscontrole of due diligence. SEO is niet verantwoordelijk voor fouten of omissies in de verkregen informatie en data.

Copyright © 2025 SEO Amsterdam.

Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via secretariaat@seo.nl.

Roetersstraat 29
1018 WB Amsterdam

+31 20 399 1255
secretariaat@seo.nl
www.seo.nl