

No. W06.25.00214/III

's-Gravenhage, 10 september 2025

Bij Kabinetsmissive van 1 september 2025, no.2025001800, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Financiën, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt de Ontwerp-Miljoenennota 2026.

A. INLEIDING EN CONCLUSIE

1. Inleiding

De Afdeling Advisering van de Raad van State presenteert in deze rapportage zowel haar advies over de Miljoenennota 2026 als de rapportage in het kader van het onafhankelijk begrotingstoezicht (Septemberrapportage). Deze rapportage moet gezien worden in het licht van de huidige politieke situatie. Het kabinet is demissionair en de verkiezingen voor de Tweede Kamer zijn gepland op 29 oktober 2025. Dit betekent dat na de verkiezingen de (nieuwe) Tweede Kamer een nieuw kabinet zal moeten formeren. De politiek zal opnieuw keuzes moeten maken; dat kan dan ook heroverweging van onderdelen van de Miljoenennota 2026 tot gevolg hebben.

In het advies over de Miljoenennota 2026 besteedt de Afdeling aandacht aan economisch structuurbeleid; dit thema is van belang voor het huidige kabinet, maar zeker ook voor het nieuw te vormen kabinet. Ook bij de toetsing aan de nationale en Europese begrotingsregels worden nadrukkelijk ook de jaren na 2026 in de beschouwing betrokken.

De Afdeling advisering van de Raad van State is belast met het onafhankelijk begrotingstoezicht op de naleving van de (Europese) begrotingsregels, bedoeld in het Verdrag inzake Stabiliteit, Coördinatie en Bestuur in de economische en monetaire unie van 2 maart 2012 (VSCB), in artikel 5 van Verordening (EU) 473/2013 en zoals opgenomen in artikel 2, achtste lid van de Wet houdbare overheidsfinanciën (Wet Hof). Het is de taak van de onafhankelijke begrotingstoezichthouder om een beoordeling op te stellen over de vraag of wordt voldaan aan de (Europese) begrotingsregels. Het advies bij de Miljoenennota vloeit voort uit de Wet Houdbare Overheidsfinanciën.¹

De Afdeling werkt voor haar beoordeling nauw samen met het Centraal Planbureau (CPB). De taakverdeling houdt in dat het opstellen van onafhankelijke macro-economische en budgettaire ramingen en analyses is belegd bij het CPB. De Afdeling is belast met de meer normatieve beoordeling van de naleving van zowel de Europese als de nationale begrotingsregels.

¹ Artikel 3, lid 7 en lid 9 van de Wet Houdbare Overheidsfinanciën.

AAN DE KONING

In het belang van de kwaliteit en de zorgvuldigheid van de op te stellen beoordeling heeft de Afdeling voor de Septemberrapportage en het Miljoenennota-advies kennis kunnen nemen van een conceptversie van de Miljoenennota. Op basis daarvan heeft de Afdeling een conceptbeoordeling in het kader van het onafhankelijk begrotingstoezicht opgesteld (concept-Septemberrapportage). Daarover is het kabinet gehoord. De Afdeling heeft na kennisneming van de reactie van het kabinet haar definitieve beoordeling vastgesteld. De reactie van het kabinet op de Septemberrapportage in het kader van het onafhankelijk begrotingstoezicht is integraal in deze rapportage opgenomen.

Deze rapportage kent de volgende opzet:

- A. Inleiding en conclusie
 - A.1. Inleiding
 - A.2. Samenvattende conclusies
- B. Analyse
 - B.1. De macro-economische context
 - B.2. De budgettaire context
- C. Advies over de Miljoenennota 2026
- D. Septemberrapportage
 - D.1. Europese begrotingstoetsing
 - D.1.1. Relevante context
 - D.1.2. Nieuwe Europese begrotingsregels
 - D.1.3. Conclusie Europese begrotingstoetsing
 - D.2. Nationale beoordeling
 - D.2.1. Toetsing aan de nationale begrotingsregels
 - D.2.2. Aandachtspunten bij het uitgaven – en lastenkader
 - D.2.3. Begrotingsproces
- E. Reactie van de regering

2. Samenvattende conclusies

De Miljoenennota 2026 wordt gepresenteerd in een context van aanzienlijke onzekerheid. Sinds de Voorjaarsnota op 17 april en de publicatie van de concept-Macro-Economische Verkenning 2026 (cMEV 2026) op 10 juli, is die onzekerheid niet minder geworden. Neerwaartse risico's zoals mogelijke twijfels over de onafhankelijkheid van het Amerikaanse monetaire beleid en zorgen over de stabiliteit van de eurozone, vergroten de kans dat een nieuw kabinet moet beginnen vanuit een verslechterd economisch uitgangspunt. Internationaal blijven de geopolitieke spanningen groot en het onvoorspelbare handelsbeleid van de Amerikaanse regering heeft invloed op de Nederlandse handel en investeringsstromen.

Op 3 juni jl. heeft het kabinet Schoof zijn ontslag aangeboden en sindsdien functioneert het kabinet demissionair. In lijn daarmee is het beleidspakket zoals gepresenteerd in deze Miljoenennota beleidsarm en beperkt in omvang. Een

beperktere Miljoenennota is overigens overeenkomstig de uitgangspunten van het nieuwe begrotingsproces; sinds 2022 is er één hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar over zowel de uitgaven- als lastenkant. In augustus vindt er nog een update plaats van de besluitvorming voor in het bijzonder de koopkracht op basis van de cMEV.

De ontwerpbegrotingen voor 2026 zijn niet alleen opgesteld door een demissionair kabinet maar zullen ook behandeld worden door een Tweede Kamer die tijdens het begrotingsproces van samenstelling verandert. Dat vergt van de begrotingswetgever, inclusief de Tweede Kamer, zorgvuldigheid wat betreft de ordelijkheid van het begrotingsproces en wat betreft beleidswijzigingen voordat een nieuw kabinet is aangetreden.

Vasthouden aan de regels van het trendmatig begrotingsbeleid draagt bij aan stabiliteit en voorspelbaarheid. Door de verkiezingen is het niet waarschijnlijk dat de begrotingen voor 1 januari 2026 worden goedgekeurd. In dat geval mogen departementen alleen lopend beleid uitvoeren, tenzij uitstel onaanvaardbare risico's voor de Rijksoverheid met zich brengt. Ook dan geldt vanuit democratisch oogpunt: nieuw beleid moet budgettair neutraal zijn en passen binnen de begrotingsregels, zodat de ruimte voor keuzes voor het, door de Tweede Kamer te formeren, nieuwe kabinet behouden blijft. In de Miljoenennota 2026 gaat het kabinet in op diverse structurele uitdagen voor de Nederlandse economie, mede in reactie op eerdere aanbevelingen van de Afdeling.

Evenals het kabinet onderkent de Afdeling dat de Nederlandse samenleving voor complexe opgaven staat, terwijl de groei van de welvaart op verschillende fronten onder druk staat. Dit leidt tot toenemende schaarste aan mensen en middelen, die daarom zo doelmatig mogelijk moeten worden ingezet. Lastige keuzes moeten worden gemaakt. Om deze goed te kunnen maken kan een samenhangend analysekader dat prioriteiten, randvoorwaarden en keuzemogelijkheden integraal in beeld brengt, behulpzaam zijn. In een analysekader kunnen invalshoeken als brede welvaart, sterken van weerbaarheid en versterken van productiviteit van de economie bijeen worden gebracht.

Het is bij dit alles belangrijk het beleid te beschouwen voorbij het hier en nu en verder te kijken dan de termijn van één kabinetsperiode. Productiviteitsgroei, een belangrijk middel om de spanning tussen opgaven en schaarse middelen te verminderen, vergt investeringen in mensen en kapitaal over een langere periode. Veel uitdagingen – of het nu gaat om de energietransitie, het versterken van de defensie of stelselhervormingen – vergen eveneens verscheidende jaren.

In reactie op de analyse van het demissionaire kabinet geeft de Afdeling een vijftal overwegingen mee:

- I. Analyseer maatschappelijke opgaven in een samenhangend kader waarin de belangrijkste opgaven én bijbehorende grenzen expliciet worden

geformuleerd. Dit verhoogt de kans op elkaar versterkend beleid en vermindert de kans op een onrealistische stapeling van beleid.

- II. Gegeven de schaarsten is het onvermijdelijk dat bepaalde activiteiten zullen moeten worden ontmoedigd (keuzes maken). Dit geldt voor activiteiten van de overheid, maar ook voor activiteiten van bedrijven en huishoudens.
- III. Stimulering van de productiviteitsgroei is voor de langere termijn een belangrijke factor om de spanningen op het gebied van de arbeidsmarkt te verminderen en de budgettaire mogelijkheden voor de overheid te vergroten. Let hierbij ook op het belang van onderwijs, de productiviteit van de publieke sector en de kapitaalinvesteringen in klimaat en energie.
- IV. Om de economie in de toekomst sterk en de overheidsfinanciën op lange termijn houdbaar te houden is een verschuiving nodig van consumptieve en overdrachtsuitgaven naar kapitaaluitgaven ("investeringen").
- V. De maatschappelijke opgaven vragen een inspanning over de vierjarige kabinetscyclus heen. Maak in een regeerprogramma daarom een vooruitzicht naar de langere termijn.

De Afdeling zal later dit najaar ook een andere handreiking voor een dergelijk analysekader uitbrengen gebaseerd op brede welvaart, weerbaarheid en productiviteit.

Bij de toetsing aan de nieuwe Europese begrotingsregels concludeert de Afdeling ten eerste – net als bij de Voorjaarsrapportage 2025 – dat Nederland wel voldoet aan de normen uit de correctieve arm van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) voor 2025 en 2026, maar niet aan de normen van de preventieve arm op de middellange termijn (uitgavenpad). Hoewel het demissionaire kabinet stappen heeft gezet om de overheidsfinanciën te beheersen, is het voorgenomen beleid al met al niet voldoende om de overheidsfinanciën op de middellange termijn binnen de Europese (en ook nationale) grenzen te houden.

Dit zet de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op termijn onder druk; het huidige niveau van collectieve voorzieningen blijft dan moeilijk houdbaar zonder verhoging van de lastendruk voor burgers en bedrijven. Immers, aan de houdbaarheid van de overheidsfinanciën onderliggende factoren zoals vergrijzing, klimaatverandering en geopolitieke onzekerheid zijn structureel van aard.

Ten tweede concludeert de Afdeling dat de regels van het trendmatig begrotingsbeleid niet volledig worden nageleefd. Dit geldt vooral voor de financiële dekking van de verlenging van de verlaging van de tarieven van brandstofaccijns. Deze lastenverlichting in 2026 wordt gefinancierd door lastenverzwaring in latere jaren, waardoor het inkomstenkader in de afzonderlijke jaren niet sluit. Dit leidt tot een patroon van lastenverlichting in 2025 en 2026,

gevolgd door hogere lasten in de jaren daarna. Cumulatief overtreffen voor de periode 2025-2030 de lastenverzwaringen de lastenverlichtingen met € 135 miljoen.

Mede hierdoor sluit de begroting in 2030, maar een nieuw kabinet wordt ten opzichte van de situatie bij de Voorjaarsnota wel geconfronteerd met een lastenverzwaring. Bovendien wordt de dekking voor de accijnsverlaging gevonden in een vijftal verschillende posten, waaronder het niet doorgaan van het invoeren van de zogenoemde rode diesel. De compensatie voor de gebruikers van rode diesel wordt gedekt door andere uitgavenposten. Het inkomsten- en uitgavenkader worden conform de begrotingsregels niet aangepast. De dekking over verschillende jaren en door een aantal posten van de verlenging van de verlaging van de brandstofaccijns is niet transparant. De overheidsuitgaven blijven in 2025 en 2026 wel binnen de afgesproken kaders.

Ten derde merkt de Afdeling op dat tegenvallers opnieuw deels worden gefinancierd door het inhouden van de prijsbijstelling. Doordat de stijgende prijzen voor departementen niet volledig worden vergoed, kan dit op termijn leiden tot vermindering van de dienstverlening van de overheid. De bezuiniging is bovendien generiek (en daarmee ongericht) maar kan door de prijsbijstellingssystematiek ongelijksoortig uitpakken voor verschillende departementen. Het kabinet geeft geen toelichting op de gevolgen van het inhouden van de prijsbijstellingen.

Ten vierde merkt de Afdeling op dat het kabinet bij de Voorjaarsbesluitvorming heeft besloten om voor een aantal bedragen voor de inkomstenbelasting, loonbelasting en toeslagen de reguliere inflatiecorrectie via de tabelcorrectiefactor beperkt toe te passen om de niet gerealiseerde opbrengst van het afbouwen van de negatief geëvalueerde fiscale regelingen en onbedoelde belastingconstructies te dekken. Deze regelingen en constructies blijven bestaan. Dit voordeel voor kleine, veelal meer vermogende groepen wordt door het achterwege laten van indexatie bekostigd door alle loon- en inkomstenbelastingbetalers en toeslaggerechtigden, die in de regel niet van deze regelingen profiteren.

Tot slot adviseert de Afdeling om, gelet op de economische structuuranalyse en gelet op het toenemende belang van publieke investeringen – onder meer op het terrein van infrastructuur, defensie en R&D en de gewenste verschuiving van overheidsconsumptie en naar overheidsinvesteringen, een vaste tabel met kernindicatoren van categorieën overheidsuitgaven op te nemen. Deze tabel dient als aanvulling op de toetsing van de uitgavenplafonds en moet inzicht bieden in de mate waarin de verschillende publieke opgaven worden gerealiseerd, en in het bijzonder in de ontwikkeling van (kapitaal)investeringen binnen het geheel van de overheidsuitgaven.

B. ANALYSE

1. De macro-economische context

De Nederlandse economie ontwikkelt zich gematigd positief, maar de onzekerheden zijn aanzienlijk. Die onzekerheid is niet minder geworden sinds de publicatie van de Voorjaarsnota op 17 april en die van de concept Macro Economische Verkenning 2026 (cMEV 2026) op 10 juli. Neerwaartse risico's zoals mogelijke twijfels over de onafhankelijkheid van het Amerikaanse monetaire beleid en zorgen over de stabiliteit van de eurozone, vergroten de kans op abrupte schokken, waardoor de uitgangspunten van het beleid en de ramingen niet meer actueel zijn.

De economische groei, gemeten als de volumeontwikkeling van het bruto binnenlands product (bbp), ligt in 2025 en 2026 met gemiddeld 1,5% iets hoger dan het afgelopen jaar volgens de ramingen van de Macro Economische Verkenning 2026 (MEV 2026) van het Centraal Planbureau (CPB).² De economische groei wordt vooral gedragen door de consumptie van huishoudens en de overheid. Huishoudens hebben meer te besteden doordat de lonen harder stijgen dan de prijzen.

Geopolitieke spanningen, de aangekondigde hogere handelstarieven en de onzekerheid daaromtrent, drukken de Nederlandse uitvoer van goederen en diensten. In de raming wordt uitgegaan van de situatie in juni 2025: importheffingen van 40% voor goederen uit China en 10% voor goederen elders.³ Vooralsnog is het effect van de hoge tarieven op de Nederlandse handel beperkt. Het kost bedrijven tijd om tariefsveranderingen in de prijzen door te voeren en de situatie voor de wat langere termijn is onduidelijk. De onzekerheid drukt de groei van de investeringen van bedrijven. De investeringen van de overheid nemen gestaag toe door het expansieve beleid van de overheid.

De arbeidsmarkt blijft krap, waardoor de loonvoet (loonsom per gewerkt uur) harder blijft stijgen dan de inflatie. De werkloosheid ligt in 2025 en 2026 met gemiddeld 3,9% iets hoger dan het afgelopen jaar. In historisch perspectief is dit echter een bescheiden percentage. Door de krappe arbeidsmarkt blijft de inflatie wel vrij hoog. Door de reële loonstijging neemt de koopkracht toe en daalt het aantal (in %) personen in armoede.

² CPB (2025) [Concept-Macro Economische Verkenning 2026, 10 juli](#).

³ De meest recente overeenkomst tussen de Verenigde Staten en de Europese Unie is derhalve nog niet verwerkt in deze cijfers.

Tabel 1. Macro-economische kernindicatoren

	MEV 2026			CEP 2025		
Macro-economische kernindicatoren	2024	2025	2026	2024	2025	2026
	Groei in %					
Bruto binnenlands product (bbp; economische groei)	1,1	1,6	1,4	0,9	1,9	1,5
Consumptie huishoudens	1,1	2,1	2,3	1,0	2,6	2,4
Consumptie overheid	2,7	2,3	1,7	3,1	1,9	1,3
Investerings (inclusief voorraden)	0,5	-0,7	3,2	-2,5	3,2	4,8
Uitvoer van goederen en diensten	-0,2	1,4	1,5	0,1	2	1,8
Invoer goederen en diensten	0,1	0,9	2,7	-0,2	2,8	3,2
Inflatie (cpi)	3,3	3,2	2,3	3,3	3,2	2,6
Loonvoet bedrijven	5,4	5,5	4,2	6,6	5,2	4,3
Werkloosheidspercentage beroepsbevolking (%)	3,7	3,8	4,0	3,7	3,8	4,0
Arbeidsproductiviteit bedrijven	-0,2	1,6	0,8	0,3	1,6	1,2

Bron: CPB (Macro-Economische Verkenning 2026)

Bijstellingen ten opzichte van het CEP 2025

In de zogenoemde concept-Macro-Economische Verkenning 2026 (cMEV 2026) zijn de meest recente internationale ontwikkelingen en het beleid van de Voorjaarsnota 2025 verwerkt. Door de val van het kabinet heeft het CPB de raming van de cMEV 2026 vervroegd gepubliceerd, zodat deze ook gebruikt kan worden voor de doorrekening van de verkiezingsprogramma's en de analyses van de studiegroep begrotingsruimte. Door de vervroegde ramingen zijn de nieuwe jaarcijfers van de Nationale rekeningen van het CBS beperkt verwerkt. Ook de flashraming van het tweede kwartaal van 2025 is, anders dan in het verleden, niet meegenomen.

De economische groei is in vergelijking met de vorige raming, het Centraal Economisch Plan (CEP) 2025, neerwaarts bijgesteld met 0,2%-punt. Dit komt vooral door de hogere handelstarieven en de toegenomen onzekerheid, die heeft geleid tot lagere export en investeringen.

De maatregelen van de augustusbesluitvorming hadden een in macro-economisch perspectief beperkte budgettaire omvang. De bijstellingen van de ramingen voor de Macro-Economische Verkenning 2026 (MEV 2026) van de in tabel 1 gepresenteerde macro-economische kernindicatoren zijn ten opzichte van de cMEV 2026 derhalve over het algemeen klein (hoogstens 0,1%-punt). Voor de investeringen in 2025 en 2026 en de consumptie van de overheid in 2026 zijn de bijstellingen door vooral statische en boekhoudkundige oorzaken met respectievelijk 0,8 %-punt, -0,3%-punt en 0,6 %-punt groter.

2. De budgettaire context

Het overheidssaldo verslechtert op de langere termijn door hogere uitgaven, vooral aan zorg en sociale zekerheid, waar onvoldoende extra belastinginkomsten tegenover staan. In 2030 is het EMU-saldo -2,5% bbp tegenover -0,9% bbp in 2024.⁴ In 2025 verslechtert het EMU-saldo door extra uitgaven aan zorg, sociale zekerheid en defensie, terwijl de inkomsten terugvallen. In 2024 waren de box2-inkomsten incidenteel hoog door anticipatie-effecten in 2023. Verder wordt het saldo in 2025 neerwaarts beïnvloed door betalingen voor compensatie vanwege het rechtsherstel in box 3.

In 2026 wordt het saldo negatief beïnvloed door incidentele extra uitgaven vanwege een verandering in pensioenen. In 2027 en 2028 is er een tijdelijke verbetering van het EMU-saldo door vooral het wegvallen van incidenteel hogere uitgaven in 2025 en 2026 en omdat in de raming wordt gerekend met de voorgenomen bezuinigingen van het kabinet Schoof op onder andere asiel, het ambtenarenapparaat en subsidies.

Het beeld van de overheidsfinanciën is sinds de analyse van de Voorjaarsnota niet substantieel veranderd. De wijzigingen komen vooral door het verwerken van nieuwe informatie voor de uitgaven en inkomsten van 2024. Verder is het saldo van de medeoverheden minder negatief dan in eerdere ramingen. Het CPB neemt aan dat medeoverheden een relatief groter deel van de kortingen op het Gemeente- en Provinciefonds opvangen binnen de begroting.

Tabel 2: Kerngegevens overheidsfinanciën

(in % bbp)

	2024	2025	2026	2027	2028
Feitelijk EMU-saldo	-0,9	-1,9	-2,7	-1,7	-1,8
w.o. saldo mede-overheden	-0,3	-0,1	-0,2	-0,1	-0,2
EMU-saldo (structureel)	-0,4	-1,3	-1,5	-1,2	-1,4
EMU-schuld	43,7	45,1	47,9	48,1	48,6
Collectieve uitgaven	44,4	44,4	45,6	45,3	45,6
Collectieve lasten	38,8	38,2	38,5	39,2	39,4

Bron: CPB (Macro-Economische Verkenning 2026) voor de jaren 2024-2026 en (concept-Macro-Economische Verkenning 2026) voor de jaren 2027 en 2028. De augustusbesluitvorming is door het CPB bij de MEV 2026 tot en met het jaar 2026 doorgerekend. De cijfers van de jaren 2027 en 2028 zijn daarom gebaseerd op de cMEV 2026.

⁴ De recente nieuwe NAVO-norm van 5% bbp voor defensie-uitgaven waarvan 1,5% bbp voor bredere intensivering zoals maatschappelijke weerbaarheid en infrastructuur is nog niet meegenomen in de ramingen van het CPB, omdat deze maatregel nog niet concreet genoeg is uitgewerkt door het demissionaire kabinet. Het CPB heeft verder een eigen inschatting van de uitgaven van asiel en migratie en de onderuitputting. Onderuitputting houdt in dat de daadwerkelijke uitgaven lager zijn dan de gebudgetteerde uitgaven.

Tabel 3: Kerngegevens overheidsfinanciën

(in % bbp)	2024		2025		2026	
	MEV 2026	BAV 2025	MEV 2026	BAV 2025	MEV 2026	BAV 2025
Feitelijk EMU-saldo	-0,9	-0,9	-1,9	-2,3	-2,7	-2,8
w.o. saldo						
medeoverheden	-0,3	-0,3	-0,1	-0,2	-0,2	-0,3
EMU-saldo (structureel)	-0,4	-0,3	-1,3	-1,9	-1,5	-1,6
EMU-schuld	43,7	43,3	44,8	45,0	47,9	47,8
Collectieve uitgaven	44,4	43,9	44,4	44,4	45,6	45,5
Collectieve lasten	38,8	38,4	38,2	37,8	38,5	38,4

Bron: CPB (Macro-Economische Verkenning 2026 en Budgettaire Analyse Voorjaarsnota 2025)

Effecten augustusbesluitvorming

De augustusbesluitvorming leidt tot een verlaging van het EMU-saldo in 2025 met 0,2%-punt en in 2026 met 0,1%-punt. Dit is vooral toe te schrijven aan kasschuiven. In de Miljoenennota wordt € 3 miljard aan overheidsuitgaven van 2025 naar latere jaren verschoven. Dit leidt tot een lager EMU-saldo en een lagere collectieve uitgavenquote in 2025. De collectie lastenquote komt door het beleidspakket lager uit, vooral door de verlenging van de tijdelijke verlaging van de brandstofaccijnzen.

C. ADVIES OVER DE MILJOENENNOTA 2026

In de Miljoenennota 2026 wordt de ontwerpbegroting voor 2026 gepresenteerd, waarbij de macro-economische doorwerking van de begroting is gebaseerd op de raming uit de Macro-Economische Verkenning 2026 van het CPB. De Miljoenennota bevat, naast een beschouwing over de ontwikkeling van de overheidsfinanciën, een paragraaf over het thema van de economische structuuranalyse in antwoord op eerdere aanbevelingen van de Afdeling daartoe. Het begrip economische structuuranalyse beziet de Afdeling normaliter in de context van brede welvaart. Een dergelijk begrip bevat een breed spectrum: sociaaleconomisch, ruimtelijk-economisch en financieel-economisch. De focus in deze Miljoenennota-paragraaf ligt vooral op de aspecten die bijdragen aan economische groei; dat is enerzijds een beperking, anderzijds een verdieping. De Afdeling zal hierna ingaan op deze invalshoek.

a. Reflectie op de economische structuuranalyse

De Nederlandse samenleving staat voor een groot aantal uitdagingen. In juni 2025 hebben de landen van de NAVO afgesproken hun militaire uitgaven in 2035 te verhogen naar 5% van het bbp, waarvan 1,5% is gereserveerd voor defensie gerelateerde infrastructuur.⁵ Bedrijven zullen ongeveer 1,2%-punt bbp per jaar moeten investeren om de wettelijke klimaatdoelen te halen.⁶ Daarnaast is naar schatting tot 2040 cumulatief € 195 miljard aan investeringen in de elektriciteitsinfrastructuur nodig.⁷ Tot 2030 zijn bovendien naar verwachting ruim 980.000 woningen nodig om aan de woningbehoefte te voorzien.⁸

Deze uitdagingen moeten bovendien gezien worden in het licht van de demografische ontwikkelingen, omdat die belangrijke consequenties hebben voor vele beleidsterreinen, zoals woningbouw, ruimtelijke ordening, infrastructuur, het onderwijs en de energievoorziening. Ook leidt de vergrijzing tot een groter beroep op (en bij ongewijzigd beleid ook tot hogere kosten van) de zorg en de sociale zekerheid.⁹

Tegelijkertijd wordt de welvaartsgroei van Nederland op dit moment belemmerd op een groot aantal terreinen. Te hoge stikstofuitstoot beperkt de mogelijkheden voor de bouwnijverheid en investeringen in infrastructuur.¹⁰ Verder zijn er aanzienlijke knelpunten voor het elektriciteitsnetwerk. Op dit moment zijn er

⁵ Ministerie van Defensie (2025). Verhoogde NAVO-norm officieel vastgelegd in Den Haag. ([nieuwsbericht, 25 juni](#)).

⁶ Centraal Planbureau (2025) ([Impact energietransmissie op middellangetermijnraming van investeringen](#)).

⁷ Ministerie voor Klimaat en Groene Groei (2025); [Schakelen naar de toekomst – over bekostiging elektriciteitsinfrastructuur. Interdepartementaal Beleidsonderzoek, \(7 maart\)](#).

⁸ Ministerie van Binnenlandse Zaken (2024). ([Op grond kun je bouwen. Rapport Interdepartementaal Beleidsonderzoek, 13 juni](#)).

⁹ Staatscommissie Demografische Ontwikkeling (2024); [Gematigde groei – rapport van de staatscommissie demografische ontwikkelingen 2050](#).

¹⁰ OECD (2025); [OECD Economic Surveys: Netherlands 2025](#).

20.000 verzoeken voor een zwaardere aansluiting die niet ingewilligd kunnen worden.¹¹ Personeelstekorten zijn nog steeds groot, wat zich vertaalt in een relatief sterke stijging van de loonkosten en relatief hoge inflatie. Bepaalde sectoren zullen ook in de toekomst naar verwachting kampen met personeelstekorten, terwijl de vergrijzing zowel nu als in de toekomst de groei van de beroepsbevolking dempt.¹²

De Miljoenennota 2026 gaat in op deze ontwikkelingen en uitdagingen voor de structuur van de Nederlandse economie. Het kabinet maakt hiermee een begin met de opvolging van het advies van de Afdeling om een economische structuuranalyse te maken.¹³ In de analyse van het demissionaire kabinet komen het belang van de productiviteitsontwikkeling, de investeringen, en de defensie-intensiveringen voor de Nederlandse economie aan de orde. Ook wordt ingegaan op de onzekere situatie voor de Nederlandse in- en uitvoer door het grillige beleid van de Verenigde Staten met betrekking tot de handelstarieven.

De genoemde uitdagingen zorgen voor schaarste van mensen en middelen. Deze schaarse bronnen moeten daarom efficiënt en effectief worden ingezet. Dit kan alleen als beleid wordt geanalyseerd in een geïntegreerd kader waarbij de verschillende afruilen inzichtelijk worden gemaakt. Een volwaardige economische structuuranalyse bevat ook een analyse van de samenhang in de maatschappelijke opgaven en van de meer structurele en langere termijnontwikkelingen van de economie. Idealiter vertrekt het vanuit het perspectief van brede welvaart, oftewel vanuit de samenhang met sociale opgaven (het sociaaleconomisch perspectief), de klimaat- en energie opgaven (het ruimtelijk economisch perspectief) en de houdbaarheid van collectieve voorzieningen (het financieel-economisch perspectief). Het heeft nadrukkelijk als doel om tot integraal afgewogen keuzes en prioritering te kunnen komen en daarmee het oplossingsvermogen van de overheid te ondersteunen. Het is aan de (begrotings-) wetgever om deze keuzes in eerste instantie te maken, zeker na de nu snel komende Tweede Kamerverkiezingen.

In reactie op de analyse van het demissionaire kabinet geeft de Afdeling hiertoe een vijftal overwegen mee.

- 1. Analyseer maatschappelijke opgaven in een samenhangend kader waarin de belangrijkste opgaven én bijbehorende grenzen expliciet worden geformuleerd. Dit verhoogt de kans op elkaar versterkend beleid en vermindert de kans op een onrealistische stapeling van beleid.*

¹¹ Ministerie voor klimaat en Groene Groei (2025), [Schakelen naar de toekomst – over bekostiging elektriciteitsinfrastructuur](#).

¹² Zie bijvoorbeeld SER (2023). Waardevol werk: [publieke dienstverlening onder druk – oplossingen voor arbeidsmarktkrapte](#). Advies, 23/01, februari)

¹³ Zie onder andere Raad van State (2024), [Advies Miljoenennota 2025 en rapportage begrotingstoezicht 2024](#). Raad van State (2022). Advies Miljoenennota 2023 en rapportage begrotingstoezicht 2022.

De Afdeling constateert dat in de analyse van de Miljoenennota 2026 de ontwikkelingen in de deelonderwerpen apart worden beschreven. Ook ontbreekt een link tussen de maatschappelijke opgaven, beleidsprioriteiten en de grenzen om deze opgaven aan te pakken. De grenzen waar Nederland tegenaan loopt, bijvoorbeeld op het gebied van beschikbare arbeid en ruimte, worden wel genoemd maar niet systematisch op een rij gezet. Om een zo concreet mogelijk beeld te krijgen van de maatschappelijke opgaven moeten deze worden geanalyseerd in een samenhangend kader dat de belangrijkste opgaven, beleidsprioriteiten en grenzen bij elkaar brengt.

Verschillende maatschappelijke opgaven hebben niet voor elke (publieke of private) sector dezelfde consequenties. Bovendien zijn er doorwerkingen naar andere sectoren. Een verandering van de belastingen of subsidies voor een activiteit kan het inkomen van bedrijven of gezinnen en de relatieve prijzen van goederen en diensten veranderen. Als door deze veranderingen bijvoorbeeld productie wordt gestimuleerd die veel gebruik maakt van arbeidsmigranten, wordt indirect ook de migratiestroom beïnvloed.

Dergelijke verbanden blijven onderbelicht als elk onderwerp apart wordt beschouwd. Bovendien neemt het risico op een niet-realistische stapeling van beleidsmaatregelen toe bij een aparte behandeling van de afzonderlijke opgaven. De Afdeling adviseert daarom een samenhangend kader te ontwikkelen om de maatschappelijke opgaven te analyseren en zo de gewenste beleidsreactie te kunnen formuleren.

- II. *Gegeven de schaarsten is het onvermijdelijk dat bepaalde activiteiten zullen moeten worden ontmoedigd (keuzes maken). Dit geldt voor activiteiten van de overheid, maar ook voor activiteiten van bedrijven en huishoudens.*

Nederland loopt zoals gesteld op korte termijn tegen grenzen aan. Vooral op het gebied van beschikbare arbeid en ruimte zijn deze voelbaar. Deze beperkingen kunnen op korte termijn niet makkelijk worden verruimd. Zo moet in Nederland voortdurend een afweging worden gemaakt tussen de ruimtebehoefte voor woningen, natuur en de verschillende economische activiteiten.¹⁴ Ook de arbeidsmarkt is op dit moment krap. Mogelijkheden voor een toename van het arbeidsaanbod zijn beperkt. De arbeidsparticipatie is in Nederland is internationaal gezien al hoog, terwijl voor arbeidsmigratie slechts een gematigde groei gewenst wordt geacht.¹⁵ Ook noodzaken extra defensie-inspanningen tot keuzes op de arbeidsmarkt en in het ruimtegebruik.

De financiële ruimte van de overheid is eveneens beperkt. Het huidige pad van de netto-overheidsuitgaven is op middellange termijn niet houdbaar en op kortere

¹⁴ Ministerie van Binnenlandse Zaken (2024), [Voorontwerp nota ruimte](#).

¹⁵ Staatscommissie Demografie (2024), [Gematigde groei, rapport van de Staatscommissie Demografie 2050, januari](#).

termijn bovendien kwetsbaar voor internationale economische tegenwind, terwijl bijvoorbeeld de extra kosten van de transitie van de energie- en klimaatinfrastructuur en de voorgenomen verhoging van defensie-uitgaven nog niet zijn verwerkt. Dit houdt in dat bij extra uitgaven de lastendruk moet worden verhoogd en/of dat op andere posten moet worden bezuinigd. Indien gekozen wordt voor een constante lastendruk en keuzes voor bezuiniging op andere posten uitblijven, lopen de extra uitgaven in het begrotingssaldo en de staatsschuld. Dit zou dan een verdere verslechtering van de overheidsfinanciën betekenen.

Het demissionaire kabinet geeft geen beschouwing over de vraag welke activiteiten kunnen worden verminderd om plaats te maken voor nieuwe, of uitbreiding van bestaande activiteiten. Het is gezien de demissionaire status van het kabinet begrijpelijk dat de Miljoenennota geen fundamenteel nieuw beleid bevat, maar na de komende Tweede Kamerverkiezingen zullen een nieuwe coalitie respectievelijk het volgende kabinet – en daarna beide Kamers, keuzes moeten maken.¹⁶ Deze keuzes zullen bijna onvermijdelijk ook betrekking moeten hebben op de landbouw, gezien het ruimtegebruik en de bijdrage aan de stikstofuitstoot van deze bedrijfstak. Hierbij zal een balans moeten worden gevonden tussen de bijdrage die deze sector levert aan de voedselzekerheid en economische groei van Nederland en het beslag op schaarse middelen.¹⁷

Een economische structuur is het resultaat van een samenspel tussen de marktsector en de publieke sector. Het grootste deel van de transacties in goederen en diensten loopt via de marktsector. De overheid zorgt soms zelf voor de productie van goederen of diensten (bijvoorbeeld defensie of veiligheid), maar beïnvloedt de economische structuur vooral door normering in wet- en regelgeving, belastingen en subsidies. Bijvoorbeeld, als een bepaald product wordt gesubsidieerd, dan veranderen daarmee de (relatieve) prijzen. Dit leidt mogelijk tot een ander consumptiepatroon of een andere mix van besparingen en consumptie van huishoudens. Dit heeft weer zijn weerslag op de activiteiten van bedrijven, waardoor ook de bedrijfstakstructuur wijzigt.

De overheid kan bepaalde keuzes stimuleren of ontmoedigen door andere prioriteiten bij de overheidsuitgaven te stellen of door te proberen via wetgeving, belastingen of subsidies de activiteiten van bedrijven en gezinnen te beïnvloeden. Een bewuste – politieke – keuze tot stimuleren of ontmoedigen vergt criteria om willekeur ten opzichte van burgers of bedrijven te vermijden en om consistentie van beleid te bevorderen. Als de politiek geen expliciete keuze maakt voor bepaalde activiteiten, zal allocatie van private en van collectieve middelen plaatsvinden door het marktmechanisme – via hogere lonen en prijzen of via

¹⁶ Zie ook Studiegroep Begrotingsruimte (2025), [De toekomst begint nu. Rapport 18e Studiegroep Begrotingsruimte](#), Centraal Economische Commissie (2025), [Kies voor de Toekomst. CEC-advies 2025](#). Denkwerk (2025), [Kiezen en delen -werken en investeren voor morgen met een contract voor de toekomst](#), Rapport, januari.

¹⁷ Zie het advies concept-Klimaat- en Energienota 2025. W19.25.00208/IV

rantsoenering. Dat is uiteraard ook een keuze, maar het is belangrijk om dit en de gevolgen daarvan te onderkennen. Het is namelijk niet zeker dat een dergelijke allocatie leidt tot maatschappelijk en politiek gewenste uitkomsten.

- III. *Stimulering van de productiviteitsgroei is voor de langere termijn een belangrijke factor om de spanningen op het gebied van de arbeidsmarkt te verminderen en de budgettaire mogelijkheden voor de overheid te vergroten. Let hierbij ook op het belang van onderwijs, de productiviteit van de publieke sector en de kapitaalinvesteringen in klimaat en energie.*

De groei van de productiviteit van arbeid en kapitaal kan op de wat langere termijn een belangrijke bijdrage leveren aan het verminderen van de spanning tussen maatschappelijke opgaven en schaarse middelen. Immers, door productiever te worden kunnen met dezelfde hoeveelheid productiefactoren meer goederen en diensten worden geproduceerd. Een hogere productiviteit leidt bovendien normaliter tot meer economische groei, wat weer een opwaarts effect heeft op de belastinginkomsten. Daarmee zorgt een productiviteitstoename ceteris paribus voor meer budgettaire ruimte, en vermindering van de spanningen op de arbeidsmarkt.¹⁸ In de Miljoenennota wordt uitgebreid ingegaan op de productiviteitsontwikkeling en het belang daarvan. Ook het Draghi-rapport stelt dat de productiviteitsgroei in Europa achterblijft bij die van de VS en China door het kleinere aandeel van immateriële investeringen of kennisintensieve activiteiten in de economie.¹⁹

Productiviteitsgroei is het resultaat van investeringen in mensen en kapitaal. Terecht gaat de Miljoenennota 2026 uitgebreid in op de publieke en private investeringen. Het kabinet heeft een actieplan opgesteld om de publieke en private investeringen in onderzoek en ontwikkeling (R&D) te verhogen naar in totaal 3% van het bbp.²⁰ Het Draghi-rapport wijst in dit kader op het gefragmenteerde karakter van de R&D-inspanningen van de EU-lidstaten. Tevens wijst dit rapport op de fragmentatie van de Europese kapitaalmarkt die het moeilijker maakt voor bedrijven om hun investeringen te financieren, in het bijzonder in immateriële activa. Dit laatste is vooral een punt dat binnen de Europese Unie moet worden opgelost. De Afdeling merkt op dat de economische literatuur en adviezen van de Centrale Economische Commissie (CEC) en de

¹⁸ In de praktijk is de relatie tussen de productiviteitsontwikkeling en de overheidsuitgaven ingewikkelder, omdat productiviteitsgroei leidt tot hogere lonen en meer welvaart, wat bij welvaartsvaste arrangementen weer leidt tot hogere uitkeringen. Het tekort bij de overheid en de overheidsschuld kunnen daardoor toenemen. Zie CPB (2025), [De Nederlandse overheidsschuld op lange termijn](#), CPB publicatie, juli.

¹⁹ European Commission (2024), [The Draghi report: a competitiveness strategy for Europe](#), 9 september.

²⁰ Ministerie van Economische Zaken (2025), [Kamerbrief investeren in een toekomstbestendige economie: het 3%-R&D actieplan](#) (Kamerstukken II 2024/25, 33009, nr. 165).

Sociaal Economische Raad (SER) wijzen op het belang van onderwijs, onderzoek en een leven lang leren voor de toekomstige economische groei.²¹

De productiviteit in de publieke sector in het algemeen en het openbaar bestuur in het bijzonder wordt in de Miljoenennota niet expliciet genoemd. Dit komt ook in andere rapporten weinig aan de orde. Dit wordt mede veroorzaakt doordat productiviteit(sgroei) van overheidsdiensten moeilijk meetbaar is.²² Hoewel overheidsvoorzieningen primair beoordeeld dienen te worden op basis van maatschappelijk nut en noodzaak, is het productiviteitsperspectief niet te negeren. Gezien het substantiële aandeel van de collectieve sector in de economie heeft de efficiëntie van overheidsvoorzieningen implicaties voor macro-economische prestaties en de efficiënte allocatie van de economie als geheel.

Bovendien is de omvang van de overheid, en daarmee de druk op het overheidsbegroting sterk gegroeid. Tussen 2017 en 2024 nam de werkgelegenheid in personen bij het openbaar bestuur en de overheidsdiensten volgens de Arbeidsrekeningen van het CBS met 17% toe. Dit is hoger dan de totale groei van de werkgelegenheid in dezelfde periode. In 2024 werkt 6,4% van de werkzame personen bij de bedrijfstak openbaar bestuur en overheidsdiensten. Productiviteitsgroei zorgt ervoor dat dezelfde taken met minder mensen kunnen worden uitgevoerd, wat de druk op de Rijksbegroting kan verminderen.

Het is echter tegelijkertijd de vraag in hoeverre productiviteitswinsten kunnen worden behaald. Sommige rapporten wijzen op de mogelijkheid van aanzienlijke winsten door een beter gebruik van ICT of een efficiëntere organisatie.²³ Op basis van historische gegevens gaat het CPB echter uit van een beperkte productiviteitsgroei.²⁴ Het is belangrijk om te bepalen op welke plekken in het openbaar bestuur er concreet ruimte is voor productiviteitsverhoging en waar niet. De ontwikkeling van kunstmatige intelligentie (AI) kan in dit verband niet in analyses en beleidsaanbevelingen ontbreken.

Daarnaast is het van belang niet alleen te kijken naar het verhogen van de productiviteit in traditionele zin (kostenreductie) maar ook (of misschien zelfs vooral) in termen van kwaliteitsverbetering. Al met al hangt de gewenste omvang van de overheid ook af van politieke keuzes over diens (essentiële) takenpakket.

²¹ Centraal Economische Commissie (2025). Kies voor de toekomst, CEC-advies, 11 juli. (link) Sociaal Economische Raad (2025). Brief aan verkiezingsprogramma commissies, 2 juli. (link)

²² Centraal Planbureau (2017), [Productiviteitsontwikkeling van de Nederlandse overheid](#), CPB notitie, 28 november.

²³ Moons, S. en van Veldhuizen, S. (2023), [Productiviteitsverschillen tussen publieke uitvoeringsorganisaties toegenomen](#), Economisch Statistische Berichten, 108, 4823, 324-327.

²⁴ Centraal Planbureau (2020), [Kan Nederlandse overheid Baumol verslaan](#), CPB notitie, 15 oktober.

In de Miljoenennota komt voor de private sector het belang van hoogproductieve activiteiten en producten als ICT en software aan de orde, maar wordt slechts summier ingegaan op de effecten daarvan voor de verschillende bedrijfstakken. De bouwnijverheid wordt hierbij niet genoemd, terwijl burgers het tekort aan woningen als één van de belangrijkste maatschappelijke problemen zien.²⁵ Ook de publieke sector (openbaar bestuur, onderwijs en zorg) wordt niet genoemd, terwijl deze met een aandeel in de arbeidsvraag van 22,4% (aandeel werkzame personen in 2024 volgens de Arbeidsrekeningen van het CBS) een belangrijke sector is met aanzienlijke uitdagingen.

In haar advies over de Miljoenennota 2023 is de Afdeling uitgebreid ingegaan op nut en noodzaak om een klimaatinclusief begrotingsbeleid te voeren. Het halen van de klimaat- en energiedoelen vergt zoals bekend zeer omvangrijke kapitaalinvesteringen. Dergelijke kapitaalinvesteringen kunnen integraal onderdeel zijn van beleid gericht op productiviteitsgroei.

IV. *Om de economie in de toekomst sterk en de overheidsfinanciën op lange termijn houdbaar te houden is een verschuiving nodig van consumptieve en overdrachtsuitgaven naar kapitaaluitgaven (“investeringen”).*

De stijgende overheidsuitgaven betreffen vooral de sociale zekerheid en de zorg. Deze twee posten maken in 2030 volgens de raming van de concept-Macro-Economische Verkenning 2026 naar verwachting ruim de helft van de overheidsuitgaven uit.²⁶ Dit is vooral toe te schrijven aan de vergrijzing van de bevolking. Uitgaven aan zorg en sociale zekerheid stimuleren vooral de consumptie in het hier en nu en herverdeling tussen huishoudens, maar dragen minder bij aan het verdienvermogen voor de toekomst.²⁷

Over een breed front (infrastructuur, innovatie en menselijk kapitaal) zijn investeringen nodig om het verdienvermogen van de Nederlandse economie te versterken. Daartoe is een verschuiving noodzakelijk in de collectieve uitgaven van consumptieve- en overdrachtsuitgaven naar kapitaaluitgaven (in de economische betekenis; “investeringen” is niet direct een synoniem).²⁸ Die verschuiving impliceert een evenwichtiger verdeling van collectieve uitgaven voor kapitaalinvesteringen en voor consumptieve- en overdrachtsuitgaven en een evenwichtigere verdeling voor lasten op arbeid, consumptie en vermogen. Ook

²⁵ Sociaal Cultureel Planbureau (2025). [Burgerperspectieven 2025 Bericht 1](#), Publicatie, 4 maart.

²⁶ Centraal Planbureau (2025). Concept Macro-Economische Verkenning. CPB raming juli 2025.

²⁷ Uitgaven aan de zorg worden in de Nationale rekeningen gerekend tot de consumptieve bestedingen. De financiering van deze zorguitgaven zijn een herverdeling van gezonde naar zieke mensen. Uitgaven aan sociale zekerheid zorgen voor een herverdeling van inkomens tussen huishoudens. Uitkeringsgerechtigden zullen een deel van hun uitkeringsinkomen besteden aan de consumptie van goederen en diensten en een deel sparen.

²⁸ Voorjaarsrapportage 2025, No. W06.25.00069/III.

hier betekent geen expliciete keuze maken een impliciete keuze voor meer consumptieve overheidsuitgaven aan vooral aan de vergrijzing gerelateerde collectieve uitgaven, nu deze kosten de komende jaren zonder ingrijpen autonoom zullen groeien en andere uitgaven weg zullen drukken.²⁹

In de praktijk zijn uitgaven aan investeringen niet altijd makkelijk te onderscheiden van consumptie, waardoor een definitie zowel te ruim als te beperkt kan zijn. Een deel van de uitgaven aan defensie en infrastructuur bestaat bijvoorbeeld uit loon. Aan de andere kant worden uitgaven aan onderwijs gewoonlijk niet tot de investeringen gerekend, terwijl deze wel kunnen bijdragen aan de economische groei. Het is bij het monitoren en analyseren van de verschuiving van consumptie naar investeringen belangrijk te komen tot een goede afbakening en alleen die elementen van de overheidsbegroting als investeringen te definiëren die een bijdrage leveren aan de economische groei op langere termijn.

Het belastingsysteem speelt een cruciale rol bij een evenwichtigere verdeling van lasten op arbeid, consumptie en vermogen. De noodzaak om tot een evenwichtigere verdeling te komen wordt breed onderkend. In de Nederlandse belastingmix wordt vermogen relatief laag belast. Ook bevatten de Nederlandse belastingwetten diverse grote fiscale regelingen die hun doel niet bereiken.³⁰ Snoeien in fiscale regelingen waarvan niet duidelijk is welk maatschappelijk doel zij (nog) dienen, zou op korte termijn en zonder ingewikkelde belastinghervormingen budgettaire ruimte kunnen creëren. De afgelopen jaren zijn 53 fiscale maatregelen negatief geëvalueerd met een budgettaire omvang van € 85 miljard per jaar.³¹ De na afschaffing van negatief geëvalueerde regelingen vrijgekomen middelen kunnen worden ingezet voor lastenverlichting voor bredere groepen burgers en bedrijven of voor investeringen in maatschappelijk gewenste activiteiten zoals die met een hoge productiviteit.

V. De maatschappelijke opgaven vragen een inspanning over de vierjarige kabinetscyclus heen. Maak in een regeerprogramma daarom een vooruitzicht naar de langere termijn. Een verlenging van de horizon van een

²⁹ Structurele hervormingen in de zorg en de sociale zekerheid zijn noodzakelijk, gezien het grote en stijgende aandeel van deze posten in de overheidsuitgaven. De Miljoenennota wijst op de stappen die reeds zijn gezet door dit kabinet, maar ook op de noodzaak van aanvullende stappen.

³⁰ Studiegroep Begrotingsruimte (2025). [De toekomst begint nu](#), rapport 18^e Studiegroep Begrotingsruimte.

³¹ Ministerie van Financiën (2025). [Kansen voor lagere tarieven en beter beleid - Aanpak fiscale regelingen voor een eenvoudiger en beter belastingstelsel](#). Ambtelijk rapport, 30 juni.

coalitieakkoord langer dan de vierjaars-kabinetsperiode³² en een begrotingshorizon van vijf naar acht jaar³³ kan hieraan bijdragen.

Veel beleid wordt in cycli van vier jaar gepland: de termijn van het regeerakkoord is leidend. De termijn waarop maatschappelijke veranderingen tot stand kunnen komen, is echter meestal veel langer. Zo zijn de doorlooptijden van investeringen in militair materieel en infrastructuur lang en complex. Ook stelselherzieningen zijn een kwestie van de lange adem. De invoering van het nieuwe zorgstelsel in 2006 was het resultaat van een beleidsproces dat bijna 20 jaar eerder in gang was gezet.³⁴

Om die reden is het belangrijk om bij structuurbeleid te kijken naar een langere tijdsspanne dan de kabinetsperiode. In diverse onderzoeken, rapporten en adviezen wordt vaker gewezen op mogelijke instrumenten om consistent langjarig beleid en uitvoering te bevorderen. Deze variëren van wettelijke verankeringen, zoals een Klimaatwet, tot de instelling van structuren als een Deltaplan, inclusief Deltacommissaris met een specifieke langetermijn opdracht. Ook worden vormen van langetermijnmonitoring genoemd, bijvoorbeeld op het gebied van demografische ontwikkelingen of de planning van voorzieningen voor de rechtstaat.³⁵

Daarnaast worden langjarige, brede parlementaire afspraken, zoals die in Scandinavische landen bestaan op terreinen als Defensie, als mogelijk voorbeeld genoemd. Het voorstel uit het rapport van de 18^e Studiegroep Begrotingsruimte om de begrotingshorizon te verlengen van vijf naar acht jaar sluit aan bij dit inzicht.³⁶ Het kan leiden tot een groter gewicht van de langetermijnhorizon bij de ontwikkeling en analyse van het beleid. Tegen de achtergrond van snel wisselende coalitiekabinetten en de bestuurlijke dynamiek van alledag is het realiseren van langjarig beleid allesbehalve eenvoudig. Dit vraagt om realistische verwachtingen, maar doet tegelijkertijd niets af aan het belang en de noodzaak om het wel na te streven.

b. Analysekamer voor een economische structuuranalyse

Uitstel van keuzes kan feitelijk een kostbare keuze zijn. De kosten van het repareren van achterstallig onderhoud nemen toe, terwijl een vermindering van de weerbaarheid van de economische structuur het risico vergroot op hoge kosten door grote schokken. Het huidige beleid kan impliciete kosten (opportunity costs) hebben, als huidige activiteiten schaarse middelen gebruiken die beter

³² Staatscommissie Demografie (2024). [Gematigde groei](#), rapport van de Staatscommissie Demografie 2050, januari.

³³ Studiegroep Begrotingsruimte (2025). [De toekomst begint nu](#), rapport 18^e Studiegroep Begrotingsruimte.

³⁴ WRR (2021). [Het Nederlandse zorgbeleid in historisch perspectief](#). Working Paper, 45.

³⁵ Staatscommissie Rechtsstaat (2024). [De gebroken belofte van de rechtsstaat](#). Rapport, 28 juni.

³⁶ Studiegroep Begrotingsruimte (2025). [De toekomst begint nu](#), rapport 18^e Studiegroep Begrotingsruimte.

kunnen worden besteed aan goederen en diensten die een groter (maatschappelijk) nut generen.

De noodzaak tot handelen wordt breed onderkend. Er ligt een veelheid aan rapporten van adviesraden, planbureaus en ministeries, onder andere het SER-advies *Samenwerken voor productiviteitsgroei*, het rapport *Gematigde Groei* van de Staatscommissie Demografie 2050, *Toekomst 2040* van de VNG en het rapport van de 18^e Studiegroep Begrotingsruimte.³⁷ Voor het creëren van maatschappelijk draagvlak voor een aanpak van de grote opgaven die er liggen, is het belangrijk dat de politiek helder communiceert dat keuzes noodzakelijk zijn en realistische plannen presenteert. Ook het Sociaal Cultureel Planbureau wijst op het belang hiervan.³⁸

De keuzes en het nieuwe beleid zullen alleen tot het gewenste resultaat leiden als de doelstellingen duidelijk zijn en als helder is welke grenzen gelden bij het bereiken van deze doelen. De doelen zullen door de politiek en samenleving moeten worden bepaald. In de Miljoenennota worden vooral economische groei en weerbaarheid als doelen genoemd. Sommige grenzen voor het bereiken van de doelen zijn een gegeven, zoals de hoeveelheid beschikbare ruimte. Andere grenzen zijn het gevolg van politieke keuzes, zoals de gewenste mate van vermogensongelijkheid of van belasting van het milieu.

Voor een heldere analyse is het noodzakelijk deze grenzen expliciet te benoemen en vast te stellen welke opgaven de meeste prioriteit hebben. Doelstellingen en beleidsprioriteiten kunnen niet onbeperkt worden gestapeld. Als de regering zelf geen actieve keuzes maakt worden de keuzes door de markt gemaakt en door exogene buitenlandse ontwikkelingen afgedwongen; het recht van de sterkste gaat dan gelden.

Een economische structuuranalyse moet alle bovengenoemde elementen bevatten. De Miljoenennota bevat in aanzet waardevolle analyses, maar vereist verbreding en aanvulling om een volgende kabinetsperiode een voldoende analytisch kader te bieden hoe, en op grond van welke uitgangspunten of waarden, te komen tot een versterking van de Nederlandse economie. Ook kan een dergelijk analytisch kader betrokken worden bij de keuzes ten aanzien van het te voeren begrotingsbeleid, vooral waar het gaat om de behandeling van (extra) kapitaaluitgaven ten opzichte van consumptieve- en overdrachtsuitgaven.

Een dergelijk analytisch kader kan een stappenplan bevatten waarin de economische structuur wordt afgezet tegen randvoorwaarden respectievelijk kan worden gezien vanuit perspectieven als brede welvaart, weerbaarheid en groeivermogen van de economie. Zo'n kader kan een gestructureerd overzicht

³⁷ Studiegroep Begrotingsruimte (2025). [De toekomst begint nu](#), rapport 18^e Studiegroep Begrotingsruimte.

³⁸ Sociaal Cultureel Planbureau (2025). [Nederland vraagt om daadkracht en realistische oplossingen](#). Verkiezingsnotitie, 9 juli.

bieden van de maatschappelijke opgaven, randvoorwaarden en beleidsdoelen die met elkaar worden geconfronteerd, met een duiding van effecten op productiviteit.

Dit najaar zal de Afdeling daarom als handreiking een aanzet tot een analysekader als middel tot de uitvoering van een economische structuuranalyse met het oog op de volgende kabinetsperiode uitbrengen.

D. SEPTEMBERRAPPORTAGE 2025

In de Septemberrapportage beoordeelt de Afdeling of de overheidsfinanciën, zoals gepresenteerd in de Miljoenennota in het lopende jaar ('in year') en in het komende jaar (ex-ante) voldoen aan de Europese begrotingsregels. Daarnaast reflecteert de Afdeling op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op de middellange termijn. Ook beoordeelt de Afdeling in de Septemberrapportage of wordt voldaan aan de nationale begrotingsregels.

1. Europese begrotingstoetsing

1.1 *Relevante context*

De publicaties van de Europese Commissie in het kader van het Europees Semester zijn van belang omdat deze de richtsnoeren voor het te voeren begrotingsbeleid voor de Eurozone als geheel en voor de individuele lidstaat, de landspecifieke aanbevelingen en eventuele macro-economische onevenwichtigheden bevatten.

Nederland heeft in oktober 2024 zijn eerste budgettair-structureel plan voor de middellange termijn ingediend bij de Europese Commissie. Dat plan bestaat uit een meerjarig uitgavenpad en een beschrijving van de hervormingen en investeringen die het kabinet voornemens is te doen in het kader van de landspecifieke aanbevelingen en de gemeenschappelijke prioriteiten van de Europese Unie (zie ook paragraaf 1.2 voor een toelichting op het uitgavenpad).³⁹

In de Raadsconclusies over het plan op basis van de aanbevelingen van de Commissie is vastgesteld dat het Nederlandse plan niet voldoet aan de vereisten van de Europese begrotingsregels. De Afdeling is in haar begrotingsrapportage over de Voorjaarsnota 2025 tot eenzelfde oordeel gekomen; de regering heeft in haar reactie dit oordeel onderschreven.⁴⁰ De Raad stelt daarmee vast dat Nederland het referentiepad zoals verstrekt door de Commissie moet aanhouden en roept op om te verzekeren dat de netto-uitgavengroei niet uitkomt boven de maximale toegestane groei zoals vastgesteld door de Raad.⁴¹

In een overkoepelende mededeling in het lentepakket van de Commissie benadrukt de Commissie het belang van Europees concurrentievermogen voor de hele Europese Unie. De economische groeivoorzichten voor de Europese Unie zijn volgens de Commissie gematigd maar stabiel, terwijl internationale spanningen en veiligheidsrisico's onzekerheid brengen. Volgens de Commissie

³⁹ Ministerie van Financiën (2024). Update budgettair-structureel plan voor de middellange termijn 2024.

⁴⁰ Raad van State (2025). Voorjaarsrapportage Begrotingstoezicht 2025, No. W06.25.00069/III, 13 mei.

⁴¹ Raad van de Europese Unie (2025). Aanbeveling van de Raad tot vaststelling van het netto-uitgavenpad van Nederland.

kan economisch beleid deze risico's beperken door concurrentiekracht te versterken, defensie te versterken en de groene en digitale transitie te versnellen.⁴²

Ook presenteerde de Commissie een nieuwe aanpak voor de landspecifieke aanbevelingen. Nu de herstel- en veerkrachtfaciliteit afloopt, stapt zij af van de beknopte benadering van de afgelopen jaren. Waar de aanbevelingen tussen 2019 en 2024 beknopter en minder gericht waren, kiest de Commissie nu voor omvangrijke en concrete aanbevelingen. De Commissie zal de uitvoering nadrukkelijk en actief volgen in toekomstige publicaties in het kader van het Europees Semester.

Daarnaast heeft de Commissie voor tien lidstaten, waaronder Nederland, een diepteonderzoek onder de macro-economische onevenwichtigheidsprocedure opgesteld. De procedure bij macro-economische onevenwichtigheden heeft tot doel onevenwichtigheden vast te stellen, te voorkomen en aan te pakken die de economische stabiliteit in een EU-lidstaat, de eurozone of de EU als geheel bedreigen.

De Commissie concludeert voor Nederland dat er macro-economische onevenwichtigheden bestaan die verband houden met hoge private schulden en het overschot op de lopende rekening.⁴³ De Commissie concludeert daarmee voor Nederland dat de onevenwichtigheden (nog) onvoldoende worden gecorrigeerd en blijven voortbestaan.

⁴² Europese Commissie (2025). 2025 European Semester: Spring Package Communication. COM(2025) 200 final.

⁴³ European Commission (2025). [In-Depth Review 2025: The Netherlands](#), Institutional Paper no. 313, May.

Landspecifieke aanbevelingen voor Nederland 2025-2026

Als onderdeel van het Europees Semester heeft de Europese Commissie een voorstel voor de landspecifieke aanbevelingen voor Nederland gedaan. De Commissie heeft haar voorstellen voor de landspecifieke aanbevelingen van de Raad aan de lidstaten onderverdeeld in zes delen. Nederland heeft op vijf onderdelen aanbevelingen ontvangen, alleen op het onderdeel 'vereenvoudigen' geeft de Commissie voor Nederland geen aanbeveling. De Commissie stelt in de aanbevelingen voor dat Nederland actie neemt in 2025-2026 op de volgende onderwerpen:

1. **Begrotingsbeleid:** De Commissie beveelt Nederland aan de defensie-uitgaven te verhogen en het afgesproken uitgavenpad strikt te volgen. Daarnaast moet de belastingheffing op verschillende vormen van vermogensinkomen worden geharmoniseerd, zodat de bevoordeling van schuldfinanciering bij woningen en van aanmerkelijk belang (box 2) vermogen worden teruggedrongen. Op de woningmarkt vraagt de Commissie om barrières voor nieuwbouw weg te nemen door vergunning- en planningsprocedures te vereenvoudigen en tegelijkertijd de ontwikkeling van een betaalbare private huurmarkt te ondersteunen door investeringen in de sector aantrekkelijker te maken. Tot slot wordt Nederland aangespoord de verwachte groei van de zorguitgaven in de langdurige zorg te beperken door het stelsel efficiënter in te richten en toeslagen doelgerichter toe te wijzen.
2. **Gebruik van EU-instrumenten:** De Commissie roept Nederland op het herstel- en veerkrachtplan, inclusief het REPowerEU-hoofdstuk, volledig en tijdig uit te voeren. Versnel de uitvoering van cohesieprogramma's en benut de kansen uit de tussentijdse herziening. Gebruik EU-instrumenten zoals InvestEU en STEP optimaal om het concurrentievermogen te versterken.
3. **Innovatie en obstakels voor investeringen:** Versterk publieke en private R&D door te investeren in sleuteltechnologieën. Sluit het financieringsgat voor startups die willen doorgroeien naar scale-ups door bestaande instrumenten te versterken en institutionele investeerders te stimuleren.
4. **Decarbonisatie, energie en veiligheid:** Verminder de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen door hernieuwbare energie en energie-efficiëntie te vergroten, vooral in de gebouwde omgeving. Verhoog de capaciteit en flexibiliteit van het elektriciteitsnet, vereenvoudig vergunningen en stimuleer grensoverschrijdende handel. Pak structureel stikstofdepositie en waterkwaliteitsproblemen aan, onder meer via duurzame landbouw.
5. **Vaardigheden, kwalitatieve banen en sociale rechtvaardigheid:** Beperk prikkels voor flexibele en tijdelijke contracten en pak arbeidsmarkt- en vaardighedentekorten aan door omscholing, activerend beleid en mobiliteit naar cruciale sectoren te bevorderen. Verbeter basisvaardigheden, los het lerarentekort op, ondersteun achterstandsscholen en stimuleer deelname aan STEM, met speciale aandacht voor vrouwen en studenten met een migratieachtergrond.

De Commissie heeft in maart 2025 voorgesteld om de nationale ontsnappingsclausule binnen de Europese begrotingsregels tijdelijk en gericht te activeren, met als doel om nationale defensie-uitgaven op korte termijn te kunnen verhogen. De nationale ontsnappingsclausule kan worden geactiveerd op aanvraag van een lidstaat, onder de voorwaarden dat er sprake is van uitzonderlijke omstandigheden buiten de controle van de lidstaat, deze uitzonderlijke omstandigheden een grote impact hebben op de overheidsfinanciën en de schuldhoudbaarheid op de middellange termijn niet in gevaar komt.⁴⁴

In totaal hebben zestien lidstaten een aanvraag voor het activeren van de nationale ontsnappingsclausule ingediend.⁴⁵ Het demissionaire kabinet ondersteunt de oproep van de Commissie dat lidstaten hun nationale begrotingen moeten herprioriteren om een structurele toename van defensie-uitgaven te dekken.⁴⁶ Nederland heeft geen aanvraag ingediend en zal daarmee thans geen gebruik maken van de bestaande flexibiliteit binnen de Europese begrotingsregels. Voor alle lidstaten geldt dat de Europese begrotingsregels ongewijzigd van toepassing blijven, ook voor de lidstaten die een aanvraag voor het activeren van de nationale ontsnappingsclausule hebben ingediend.

1.2 *Nieuwe Europese begrotingsregels*

De Europese begrotingsregels zijn vastgelegd in het Stabiliteits- en Groeipact (SGP). In mei 2024 is de evaluatie van het SGP afgerond. Sindsdien is het nieuwe, hervormde Europese begrotingsraamwerk van kracht. Het SGP bestaat uit de correctieve en preventieve arm.

De correctieve arm stelt eisen aan de referentiewaarden voor het begrotingstekort (EMU-saldo van maximaal -3% bbp) en de overheidsschuld (EMU-schuld van maximaal 60% bbp) van lidstaten. In de hervormde correctieve arm blijven de referentiewaarden voor het begrotingstekort en de overheidsschuld belangrijke indicatoren. Dit omdat een buitensporigtekortprocedure geopend kan worden door de Raad, op aanbeveling van de Europese Commissie, als lidstaten de 3%-referentiewaarde overschrijden of als lidstaten met een schuld boven de 60% bbp afwijken van het uitgavenpad boven de jaarlijkse en cumulatieve drempelwaarden.

Het doel van de preventieve arm is om te voorkomen dat lidstaten worden geconfronteerd met te hoge tekorten. Om dit te bewerkstelligen bevat de nieuwe sturingsvariabele (het uitgavenpad) een buffer ten opzichte van de normen voor

⁴⁴ Zie onder andere de Voorjaarsrapportage 2025 van de Afdeling voor een uitgebreide beschrijving van de nationale ontsnappingsclausule. W06.25.00069/III

⁴⁵ De lidstaten zijn: België, Bulgarije, Denemarken, Duitsland, Estland, Finland, Griekenland, Kroatië, Letland, Litouwen, Hongarije, Polen, Portugal, Slovenië, Slowakije en Tsjechië.

⁴⁶ Kamerstukken II 2024/25, 21501-07, nr. 2103

het maximale begrotingstekort (3% bbp) en maximale overheidsschuld (60% bbp) ingebouwd, zodat lidstaten stabiliserend begrotingsbeleid kunnen voeren.⁴⁷ Sturing op het uitgavenpad dient ervoor te zorgen dat de geraamde schuld en het tekort op de middellange termijn onder deze referentiewaarden blijven, op basis van verschillende scenario's. Doel daarvan is dat houdbare overheidsfinanciën worden geborgd.

Over- en overschrijdingen van het uitgavenpad worden jaarlijks bijgehouden door de Europese Commissie in de zogenoemde *control account*: lidstaten met een schuld boven de 60% bbp mogen jaarlijks tot 0,3% bbp afwijken van hun uitgavenpad en opgeteld over meerdere jaren tot 0,6% bbp. In het onderzoek of sprake is van een buitensporig tekort wordt door de Commissie rekening gehouden met alle zogenoemde relevante factoren.⁴⁸ Deze relevante factoren kunnen er toe leiden dat er geen buitensporigtekortprocedure wordt geopend.

Omdat de door de Raad aanbevolen uitgavenpaden pas sinds januari 2025 vastgesteld zijn, is 2025 een transitiejaar. De Commissie heeft in het voorjaar van 2025 beoordeeld of de uitgavengroei in 2024 in lijn was met de landspecifieke aanbeveling voor het begrotingsbeleid in 2024. Daarnaast heeft de Commissie beoordeeld of de uitgavengroei voor 2025 naar verwachting in lijn zal zijn met het aanbevolen uitgavenpad voor 2025.

Toetsing aan de normen uit de correctieve arm

Op basis van de doorrekening van het CPB van de augustusbesluitvorming blijkt dat Nederland zowel in 2025 (*in year*), als naar verwachting in 2026 (*ex-ante*) voldoet aan de vereisten van de correctieve arm (zie tabel 4).

⁴⁷ Om het begrotingskader bestand te maken tegen onzekere economische ontwikkelingen, moet het referentiepadook voorzien in een gemeenschappelijke bestendigheidsmarge ten opzichte van de in artikel 126, lid 2, VWEU in samenhang met Protocol (nr. 12) bedoelde tekortreferentiewaarde of de convergentie naar die tekortreferentiewaarde. Dankzij die gemeenschappelijke bestendigheidswaarborg moeten er begrotingsbuffers voor ongunstige omstandigheden en schokken kunnen worden aangelegd. Zie Verordening (EU) 2024/1263

⁴⁸ Relevante factoren betreffen de economische en budgettaire omstandigheden in een lidstaat (onder meer de potentiële groei en afwijkingen van het uitgavenpad). Wanneer lidstaten een substantiële schulduitdaging hebben, dan weegt de Commissie dit als leidende factor mee in haar onderzoek. Daarnaast wordt een toename in defensie-uitgaven gezien als een relevante factor.

Tabel 4: Gegevens voor de correctieve arm 2024 - 2026

	2024	2025	2026
	ex post	in year	ex ante
Tekortcriterium (% bbp)			
<i>Maximaal feitelijk EMU-saldo</i>	-3,0	-3,0	-3,0
EMU-saldo feitelijk	-0,9	-1,9	-2,7
w.v. EMU-saldo medeoverheden	-0,3	-0,1	-0,2
EMU-saldo structureel	-0,4	-1,3	-1,5
Schuld criterium (% bbp)			
<i>Maximale EMU-schuld</i>	60,0	60,0	60,0
EMU-schuld	43,7	44,8	47,9

Bron: CPB (Macro-Economische Verkenning 2025)

Met een feitelijk EMU-saldo van -1,9% bbp in 2025 en -2,7% bbp in 2026 behoudt Nederland voldoende afstand tot de referentiewaarden voor het begrotingstekort en zal er op basis van deze cijfers voor het tekortcriterium geen buitensporigtekortprocedure voor Nederland worden geopend.

Ook de overheidsschuld blijft op afstand van de referentiewaarden voor de EMU-schuld: met een EMU-schuld van 44,8% bbp in 2025 en 47,9% bbp in 2026 zal er geen buitensporigtekortprocedure voor Nederland worden geopend op basis van het schuld criterium. Nederland voldoet daarmee op basis van het feitelijk EMU-saldo en de EMU-schuld voor de jaren 2025 en 2026 aan de vereisten van de correctieve arm.

Toetsing aan de normen uit de preventieve arm

Het doel van de toetsing in deze Septemberrapportage is om te beoordelen hoe de ontwikkeling van het uitgavenpad (de netto-primaire gefinancierde uitgaven van de overheid) zich verhoudt tot de genormeerde maximale jaarlijkse groei van de netto-primaire uitgaven. De genormeerde maximale jaarlijkse groei van de uitgaven is zodanig berekend dat de overheidsschuld uiterlijk aan het einde van de aanpassingsperiode op een plausibel neerwaarts pad zit of op de middellange termijn op een prudent niveau onder de 60% bbp blijft en het begrotingstekort op de middellange termijn onder de 3% bbp wordt gebracht of blijft.⁴⁹

Op dit moment voldoet Nederland niet aan het aanbevolen uitgavenpad zoals vastgesteld door de Raad. Tabel 5 zet de toename van de netto primaire gefinancierde overheidsuitgaven van de MEV-raming van het CPB af tegen de

⁴⁹ Omdat het kabinet heeft gekozen voor een tijdshorizon van vier jaar voor het uitgavenpad wordt met de middellange termijn een periode van tien jaar na die periode bedoeld.

norm voor de netto primair gefinancierde overheidsuitgaven zoals vastgesteld door de raad.

Tabel 5: Gegevens voor de preventieve arm 2024 - 2026

	2024	2025	2026
Uitgavenpad			
<i>Jaarlijkse norm netto primaire gefinancierde uitgavengroei (in%)*</i>	6,9	3,5	3,3
Groei van netto primaire gefinancierde uitgaven (in %)**	5,8	7,0	3,9
Cumulatief			
<i>Norm netto primaire gefinancierde uitgavengroei (in%)*</i>	6,9	10,4	14,0
Groei van netto primaire gefinancierde uitgaven (in %)**	5,8	13,2	17,7

**Op basis van de aanbeveling en de berekening van de Europese Commissie. Deze berekeningen gaan uit van de veronderstelling van ongewijzigd beleid. Uitgavenpad is vastgesteld door de Raad.*

***Dit zijn de nationale overheidsuitgaven gecorrigeerd voor rente-uitgaven, tijdelijke en eenmalige uitgaven, eventuele discretionaire inkomstenmaatregelen, uitgaven die worden bekostigd met inkomsten uit EU-fondsen en nationale cofinanciering voor EU-programma's, conjuncturele en nationale cofinanciering voor EU-programma's, conjuncturele werkloosheidsuitgaven en eventuele maatregelen die zorgen voor hogere inkomsten. De cumulatieve ontwikkeling van het uitgavenpad wordt gezien vanaf 2023.*

Bron: Europese Commissie en CPB (Macro-Economische Verkenning 2025)

De geraamde ontwikkeling van het uitgavenpad laat zien dat de netto primaire uitgaven naar verwachting zowel jaarlijks in 2025 en 2026, als cumulatief boven de aanbevolen maximale groei ligt. Hiermee voldoet Nederland niet aan de aanbeveling van de Raad om te verzekeren dat de uitgavengroei niet uitkomt boven de maximale groei zoals vastgesteld door de Raad, en voldoet daarmee niet aan de eisen van het Stabiliteit- en Groeipact.⁵⁰

Doordat de uitgavengroei hoger wordt geraamd dan de aanbevolen maximale uitgavengroei is het niet waarschijnlijk dat het tekort onder de referentiewaarde van 3% bbp en de overheidsschuld onder de referentiewaarde van 60% bbp blijft op de middellange termijn. Door een groei van de uitgaven, bij een gelijkblijvende collectieve lastenquote, is sprake van jaarlijkse begrotingstekorten en een toename van de staatsschuld op de middellange termijn.⁵¹

⁵⁰ Raad van de Europese Unie (2025). Aanbeveling van de Raad tot vaststelling van het netto-uitgavenpad van Nederland.

⁵¹ Er zijn ook endogene (macro-economische) omstandigheden zoals bijvoorbeeld de volumegroei van het bbp, van invloed op de groei van de overheidsuitgaven.

1.3 Conclusie Europese begrotingstoetsing

De bevindingen brengen de Afdeling tot de volgende beoordeling:

- I. Op basis van de geraamde EMU-schuld en het EMU-saldo concludeert de Afdeling dat de overheidsfinanciën in 2025 en 2026 naar verwachting voldoen aan de Europese begrotingsregels voor de correctieve arm.
- II. Op basis van de raming van het CPB concludeert de Afdeling dat de Nederlandse overheidsfinanciën bij ongewijzigd beleid naar verwachting op de middellange termijn de referentiewaarden voor het maximale begrotingstekort (3% bbp) en de maximale overheidsschuld (60% bbp) overschrijden. Het uitgavenpad zoals gepresenteerd in de Miljoenennota 2026 voldoet daarmee niet aan de vereisten (preventieve arm) van het Stabiliteit- en Groeipact.

Omdat de verwachtingen voor 2025 gebaseerd zijn op een klein deel van het jaar zal dit jaar nog geen sprake zijn van een beoordeling van buitensporige tekorten op basis van een (verwachte) overschrijding van het aanbevolen uitgavenpad. Vanaf het voorjaar van 2026 zal deze beoordeling wel worden gedaan en kan de Raad, op aanbeveling van de Commissie, voor het eerst buitensporige tekorten vaststellen op basis van afwijkingen van het uitgavenpad die de drempelwaarden overschrijden.⁵²

De cijfers van de cumulatieve uitgavengroei worden gebruikt bij het toezicht op de naleving van het uitgavenpad. De, vanuit de cumulatieve groei beziene over- en onderschrijdingen van het uitgavenpad, worden bijgehouden in de controlerekening. Een afwijking van het aanbevolen uitgavenpad op basis van overschrijding van de jaarlijkse en cumulatieve drempelwaarden, kan aanleiding zijn voor de Commissie om een onderzoek te starten of er sprake is van een buitensporig tekort. Dit kan echter alleen bij lidstaten met een schuld boven de 60% bbp of wanneer het tekort de referentiewaarde van 3% overschrijdt. Zolang de Nederlandse overheidsfinanciën binnen deze referentiewaarden blijven, kan de Commissie geen handhavingsmaatregelen opleggen.

Overschrijding van de referentiewaarde voor de overheidsschuld leidt op korte termijn dus nog niet tot handhaving van de Europese Commissie. Maar het SGP, als onderdeel van de Economische en Monetaire Unie (EMU), heeft als wezenlijk doel de houdbaarheid van overheidsfinanciën, ook op de langere termijn, te waarborgen. Economische groei van en convergentie in de eurozone is het

⁵² Voor afwijkingen van het uitgavenpad geldt een jaarlijkse drempelwaarde van 0,3% bbp en een cumulatieve drempelwaarde van 0,6% bbp.

andere wezenlijke doel. In het hervormde Europese begrotingsraamwerk staat een focus op de middellange termijn centraal.

De houdbaarheid van de overheidsfinanciën op (middel)lange termijn is dus een belangrijke factor in de begrotingstoetsing. Hiervoor is zowel de financiële houdbaarheid (welke uitkomsten voor de overheidsschuld zijn toelaatbaar) als de intergenerationele houdbaarheid (verdeling van financiële lasten over generaties) van belang.⁵³

Hoewel de concept-Macro-Economische Verkenning van het CPB geen doorrekening van de augustusbesluitvorming van dit jaar bevat, geeft het wel een doorkijk naar de cumulatieve groei van de netto primaire gefinancierde uitgaven in 2028.⁵⁴⁵⁵ De cMEV 2026 laat zien dat de cumulatieve uitgavengroei in 2028 uitkomt op 26,2%, terwijl de Raad Nederland een maximale groei tussen 2023 en 2028 van cumulatief maximaal 21% heeft aanbevolen. De netto primair gefinancierde overheidsuitgaven groeien hiermee harder dan maximaal toegestaan.

Een nieuwe studie van het CPB laat zien dat bij voorzetting van het huidige beleid de overheidsschuld in 2060 naar verwachting, gegeven onzekerheden, door kan stijgen tot 126% bbp. De uitgaven stijgen tot en met 2060 meer dan de inkomsten. Daardoor loopt het begrotingstekort gestaag op en stijgt de overheidsschuld. De overheidsbegroting verandert in de toekomst voornamelijk door de toenemende vergrijzing en dit heeft effect op de uitgaven aan zorg, AOW en pensioenen. Bij een stijgende schuldquote horen ook toenemende rentebetalingen, waardoor in de toekomst de rentelasten zullen toenemen.⁵⁶

Zoals ook de studie van het CPB laat zien, zijn de onzekerheden bij langetermijnprojecties tot 2060 groot. In 10% van de scenario's loopt de schuldquote op tot boven de 182% van het bbp, terwijl in 10% van de scenario's de schuld onder de 73% bbp blijft. In 93% van de scenario's is de overheidsschuld in 2060 groter dan 60% bbp. De scenario's onderstrepen dus de gevoeligheid van de ontwikkeling van de overheidsschuld, wat de houdbaarheid van de overheidsfinanciën onder druk zet. Het huidige niveau van collectieve voorzieningen blijft dan moeilijk houdbaar zonder verhoging van de lastendruk

⁵³ Europese Commissie (2023). Debt Sustainability Monitor 2022. Via: Debt Sustainability Monitor 2022.

⁵⁴ Het huidige budgettaire-structureel plan (de Europese meerjarenbegroting) geldt voor 2024 tot en met 2028.

⁵⁵ Het meerjarenbeeld uit de cMEV 2026 vormt ook het basispad voor Keuzes in Kaart (de economische en budgettaire doorrekening van de verkiezingsprogramma's van politieke partijen). Het basispad geeft de economische ontwikkeling in de komende kabinetsperiode weer bij ongewijzigd beleid, waarop de effecten van voorgestelde maatregelen worden vergeleken. Centraal Planbureau (2025). [Startnotitie Keuzes in Kaart 2027 - 2030](#), CPB Publicatie. Juli 2025

⁵⁶ Centraal Planbureau (2025). [De Nederlandse overheidsschuld op lange termijn](#), CPB Publicatie, juli 2025.

voor burgers en bedrijven. Onderliggende factoren zoals vergrijzing, klimaatopgaven en geopolitieke onzekerheid lijken daarbij structureel van aard.

Hoewel het demissionaire kabinet stappen heeft gezet om de overheidsfinanciën te beheersen, is het voorgenomen beleid al met al derhalve niet voldoende om de overheidsfinanciën op de middellange termijn binnen de Europese en nationale grenzen te houden. Bij gelijkblijvende economische uitgangspunten, zal een volgend kabinet eerst moeten ombuigen of de lasten verhogen, voordat eventueel aanvullend beleid kan worden gevoerd.

Daarnaast is sprake van grote uitdagingen op het terrein van klimaat die mogelijk aanvullende hervormingen en investeringen zullen vragen en zullen er meer uitgaven aan defensie, veiligheid en weerbaarheid gedaan moeten worden. Dit gebeurt tegen de achtergrond van de demografische ontwikkelingen waarbij vergrijzing op termijn de groei van het arbeidsaanbod beperkt, de samenstelling van de economie verandert en gevolgen heeft voor de overheidsfinanciën.

Voor het te voeren begrotingsbeleid en de invulling van de budgettaire opgave zijn politieke keuzes nodig, die niet alleen zijn gericht op de korte termijn, maar ook oog hebben voor de langere termijn. Hierbij zijn de opgaven en hervormingen op de lange termijn die bijdragen aan een sterke economische structuur van belang (zie ook paragraaf C.).

2. Nationale begrotingstoetsing

2.1 Toetsing aan de nationale begrotingsregels

De nationale begrotingsregels vormen het toetsingskader waarop de Afdeling als onafhankelijke begrotingstoezichthouder de nationale begrotingstoetsing baseert. Het demissionair kabinet heeft in de Miljoenennota 2025 de begrotingsregels vastgelegd en aangegeven trendmatig begrotingsbeleid te zullen voeren.

Dit betekent dat voor de uitgavenkant voor de kabinetsperiode een kader vastgesteld is met een jaarlijks uitgavenplafond dat niet overschreden mag worden. Voor de inkomstenkant geldt een inkomstenkader met automatische stabilisatie: inkomstenmeevallers komen ten gunste van het overheidssaldo, inkomstentegenvallers belasten het overheidssaldo. Het uitgavenkader wordt geïndexeerd met de loon- en prijsontwikkeling en aangepast voor de werkloosheids- en bijstandsuitgaven die niet het gevolg zijn van beleidsmatige keuzes.

Het vastgestelde uitgavenkader mag niet worden overschreden. Ministers moeten tegenvallers in principe opvangen binnen hun eigen begroting. Uitgaven kunnen lager zijn dan begroot; dit wordt onderuitputting genoemd. Onderuitputting kan gebruikt worden om tegenvallers elders op de begroting op te vangen of kan ten gunste komen van het EMU-saldo. Onderuitputting kan,

wegens het incidentele karakter, in de meeste gevallen niet gebruikt worden voor nieuw beleid. Tegenvallers van zogeheten generale dossiers worden verdeeld over de gehele begroting.⁵⁷ Voor zorguitgaven die binnen de zorgverzekeringswet vallen geldt een uitzondering: deze worden automatisch omgezet in een lastenverlichting via een verlaging van de premies.

Aan de inkomstenkant komen mee- of tegenvallers van de inkomsten die het gevolg zijn van economische schommelingen ten goede (of ten laste) van het EMU-saldo. Alleen de beleidsmatige component van de lasten wordt vastgelegd bij het begin van de kabinetsperiode. Daarna moeten beleidsveranderingen aan de inkomstenkant in principe gedekt worden met lastenverzwaringen.

De inkomsten- en uitgavenkant zijn in de nationale begrotingsregels gescheiden. Dit betekent dat meevallers aan de inkomstenkant niet gebruikt mogen worden voor extra uitgaven, maar ook dat inkomstentegenvallers niet gecompenseerd hoeven worden door bezuinigingen aan de uitgavenkant. Bovendien dienen tegenvallers aan de uitgavenkant te worden gecompenseerd binnen het uitgavenkader en mogen deze niet leiden tot nieuwe maatregelen aan de inkomstenkant. Daarmee wordt groter belang gehecht aan automatische stabilisatie.

Uitkomsten Miljoenennota 2026

Door de maatregelen die het kabinet heeft genomen om de om de mee- en tegenvallers aan de inkomsten- en uitgavenkant integraal te wegen en van dekking te voorzien, hanteert het kabinet grosso modo een trendmatig begrotingsbeleid, al worden de regels niet volledig gevolgd (zie conclusie nationale begrotingstoetsing). Ten opzichte van de Voorjaarsnota 2025 zijn de beleidsmatige bijstellingen beperkt, waardoor het huidige oordeel van de Afdeling grotendeels gelijk is aan dat van de begrotingstoetsing in de Voorjaarsrapportage.⁵⁸

Het uitgavenplafond uit de Miljoenennota 2026 is conform de begrotingsregels aangepast vanwege de ontwikkeling van de lonen en de prijzen en de WW- en bijstandsuitgaven die niet het gevolg zijn van beleidsmaatregelen. De ontwikkeling van het gemeente- en provinciefonds hangt mede af van de prijsontwikkeling van het bbp. Dit is een prijsaanpassing die derhalve eveneens leidt tot een aanpassing van de uitgavenkaders.

Twee kaderaanpassingen staan niet beschreven in de begrotingsregels, maar zijn verdedigbaar uit economisch en boekhoudkundig oogpunt. De uitgavenkaders zijn aangepast omdat de uitkeringen voor militaire pensioenen door een omzetting van het fonds niet meer vallen onder de begroting van de

⁵⁷ Voorbeelden van generale dossiers zijn hogere uitgaven aan Justitie en Veiligheid door hogere asielinstroom en veranderingen in de EU-afdrachten.

⁵⁸ Voorjaarsrapportage 2025, No. W06.25.00069/III.

Rijksoverheid. Verder zijn de kaders na de kabinetsperiode aangepast door de verwerking van de nieuwe Middellangetermijnraming van de zorg van het CPB.

Tabel 6: Maatregelen onder het uitgavenkader in de Miljoenennota, 2025-2030

Bedragen in mld. euro (+ = saldooverslechterend)	25	26	27	28	29	30
Over/onderschrijding uitgavenkader bij Voorjaarsnota 2025	-0,3	-0,3	0,4	-0,5	0,8	0,0
Totaal mutaties tussen VJN 2025 en MN 2026	-0,2	0,0	0,8	-0,1	-0,5	0,0
w.o Mutaties Voorjaarsnota	0,1	-0,8	0,1	0,1	0,5	0,5
EU-aftochten	0,2	-0,9	0,0	0,3	0,3	0,3
Gasbaten	0,3	0,6	0,1	0,0	0,0	0,0
VWS						
Wlz (uitvoeringsinformatie)	-0,8	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2
Zvw (uitvoeringsinformatie)	-1,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Zvw (inkomstenkader)		0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Jeugdzorg	0,7					
LVVN						
Alternatieve maatregel rode diesel			0,1	0,1	0,1	0,1
Terugdraaien fasering I&W Voorjaarsnota 2025		1,0	-1,0			
Prijsbijstelling tranche 2026				-0,4	-0,4	-0,4
Gedeeltelijke vrijval niet-bestede envelop ouderenzorg			-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
Over/onderschrijding Miljoenennota 2026 (excl. Kasschuiven)	-0,1	-0,3	-0,4	-0,4	1,3	0,0

Bron: Miljoenennota 2026

Toetsing 2025 en 2026

Door incidentele ontwikkelingen sluit het inkomstenkader in 2025 en 2026 niet helemaal. De maatregelen voor het inkomstenkader in 2025 en 2026 laten een lastenverlichting zien van in totaal € 0,8 miljard en € 0,9 miljard. In 2025 komt dit vooral door een incidentele derving bij de vennootschapsbelasting als gevolg van een uitspraak van de Hoge Raad inzake de liquidatieverliesregeling. De uitkomst in 2026 wordt in hoge mate bepaald door de verlenging van de verlaging van de brandstofaccijnzen.

De tegenvallers voor de overheid in 2025 en 2026 worden deels gedekt door maatregelen die in de jaren na 2026 voor extra inkomsten zullen zorgen. De verlaging van de brandstofaccijns wordt onder andere gedekt door het vrijvallen van middelen wegens het niet doorgaan van de herintroductie van rode diesel, middelen die worden opgehaald door het Carbon Adjustment Mechanism

(CBAM), en de versoering van de ETK. De lagere VPB in 2025 wordt (beperkt) gecompenseerd door de fiscale behandeling van de winst op afdekkingsinstrumenten van valutarisico's aan te passen.

De kaderrelevante uitgaven liggen volgens de berekeningen van de Miljoenennota 2026 in 2025 en 2026 onder de uitgavenplafonds. Tegenover lagere gasbaten en hogere EU-afrachten staan meevallers bij de zorguitgaven. De onderuitputting valt in 2025 ook nog € 0,3 miljard hoger uit. Gemeenten worden extra gecompenseerd voor uitgaven voor de jeugdzorg in 2023 en 2024. Dit zorgt voor een extra uitgave van € 0,7 miljard in 2025.

Tabel 7: Uitgavenplafond o.b.v. Miljoenennota 2025-2030

	25	26	27	28	29	30
	Mld. euro					
Voorjaarsnota 2025 (A)	426,0	450,1	482,5	498,2	515,2	537,9
Kadercorrecties						
Nominale ontwikkeling	0,0	-0,4	-0,4	-0,1	-0,2	-0,5
WW- en bijstand	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,3
MLT Zorg	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,7	-1,5
Bijstelling prijs accres (gemeenten en provincies)	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Vrijval begrotingsgefinancierde militaire pensioenen	0,0	0,0	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4
Inzet lastenverlichting Zvw-meevaller	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Overige kadercorrecties	0,0	-0,1	-0,2	-0,3	0,1	0,1
Totaal correctie kader (B)	0,0	-0,7	-1,2	-1,0	-1,2	-2,2
Uitgavenkader Miljoenennota 2026 (C=A+B)	426,1	449,5	481,2	497,2	514,0	535,7
Reguliere uitgaven Miljoenennota 2026 (D)	422,9	449,0	481,5	497,9	515,8	536,1
Over/onderschrijding incl.kasschuiven E=(D-C)	-3,1	-0,5	0,3	0,6	1,8	0,5
Kasschuiven (F)	-3,0	-0,1	0,7	1,0	0,5	0,5
Over/onderschrijding excl. kasschuiven G=(E-F)	-0,1	-0,3	-0,4	-0,4	1,3	0

Bron: Miljoenennota 2026

Tabel 8: Inkomstenkader o.b.v. Miljoenennota 2025-2030

	25	26	27	28	29	30
	Mln. euro					
Totaal stand inkomstenkader	-840	-989	784	382	298	500
Maatregelen						
Klimaatpakket						
Normering zakelijke markt fossiele personenauto's	0	208	-313	-277	-178	-136
Stapsgewijs afschaffen heffingsplafond belasting op leidingwater	0	64	105	105	105	105
Niet invoeren polymerenheffing	0	0	0	-567	-567	-567
Aanscherping CO2-heffing afvalverbrandingsinstallaties	0	0	55	75	275	206
Tariefsverhoging afvalstoffenbelasting	0	0	0	285	283	350
ETS2 uitbreiden naar glastuinbouw	0	0	335	247	209	197
Envelop compensatie glastuinbouw	0	0	-276	-183	-142	-128
Liquidatieverliesregeling						
HR uitspraak liquidatieverliesregeling	-840	-65	-65	-65	-65	-65
Aanpassing afdekken valutaresultaten	0	0	113	113	113	113
aof-premie verhogen	0	200	200	200	200	200
Brandstofaccijnzen						
Verlengen korting accijnzen benzine, diesel, lpg	0	-1716	0	0	0	0
Alternatieve invulling rode diesel	0	0	146	146	146	146
CBAM inkomsten	0	211	237	0	0	0
Belastingvermindering EB structureel maken	0	100	100	100	-100	-100
Motie Idsinga - lucratief belang	0	45	45	45	45	45
Beperken ETK regeling	0	21	21	21	21	21
Overig	0	-57	81	137	-47	113

Bron: Miljoenennota 2026

De Afdeling plaatst kanttekeningen bij de manier waarop de verlenging van de verlaging van de brandstofaccijnzen is gedekt. Deze dekking wordt gevonden over verschillende jaren en in een vijftal verschillende posten, waaronder het niet doorgaan van de herintroductie van rode diesel. Voor het niet doorgaan van de herintroductie van rode diesel worden aan de uitgavenkant compenserende maatregelen gezocht. Het inkomsten- en uitgavenkader worden conform de begrotingsregels niet aangepast en gemiddeld over de jaren heen is sprake van een dekking van het bedrag. Een dergelijke dekking over verschillende posten en jaren is echter niet transparant.

Het kabinet Schoof heeft bij het hoofdlijnenakkoord een stelpost opgenomen die een opbrengst reserveert voor het afbouwen van niet effectief gebleken fiscale regelingen en onbedoelde belastingconstructies. In de Voorjaarsbesluitvorming

2025 bleek dat de veronderstelde opbrengsten van deze maatregel niet worden gerealiseerd. Toen is conform het hoofdlijnenakkoord besloten dit te dekken door voor een aantal bedragen in de inkomstenbelasting, loonbelasting en toeslagen de tabelcorrectiefactor (inflatie) beperkt toe te passen. De Afdeling plaatst kanttekeningen bij deze werkwijze (zie paragraaf 2.2).

Ontwikkelingen na 2026

Bezien over een wat langere periode worden de inkomsten- en uitgavenkaders gemiddeld genomen ongeveer gehandhaafd. Omdat beleidsmaatregelen vaak ook consequenties hebben voor de jaren na 2026, is het nuttig de overheidsuitgaven en inkomsten ook over een langere periode te beschouwen. De begrotingstoetsing is gezien de demissionaire status van het kabinet voor de jaren na 2026 indicatief, aangezien bij het aantreden van een nieuw kabinet de uitgavenplafonds opnieuw worden vastgesteld.

In de periode 2025-2030 zijn de uitgaven grosso modo in lijn met de uitgavenplafonds. Dit is in overeenstemming met de maatregelenpakketten uit de Voorjaarsnota en de Miljoenennota, waarbij extra uitgaven en inkomsten elkaar ongeveer in evenwicht houden. Wel worden intensiveringen opnieuw gedekt door het inhouden van de prijsbijstelling. De Afdeling plaatst kanttekeningen bij deze financiële dekking (zie paragraaf 2.2).

De Afdeling constateert dat van de uitgavenkaders de ontwikkeling weliswaar gemiddeld genomen spoort met de uitgavenkaders, maar dat dit voor individuele jaren niet hoeft te gelden. Verder worden de uitgavenplafonds aangepast op basis van de kasschuiven. De Afdeling begrijpt dat, mede met het oog op een realistischere raming, inschattingen voor uitgaven soms moeten worden bijgesteld, wat mogelijk consequenties heeft voor het uitgavenplafonds.

Het uitgavenkader dient om de overheidsuitgaven te laten overeenstemmen met de door de politiek vastgestelde prioriteiten. Vanuit dat gezichtspunt is het verdedigbaar de toetsing van het uitgavenkader over een langere periode te bezien. Wel bestaat het risico dat over- en onderschrijdingen voor specifieke jaren strategisch worden ingezet (concreet: overschrijdingen in eerdere en onderschrijdingen in latere jaren), waardoor de kaders minder bijdragen aan het aanvankelijke uitgangspunt.

De conclusies voor het inkomstenkader liggen in lijn met die van het uitgavenkader. Gerekend over de hele periode vallen mee- en tegenvallers tegen elkaar weg. Na 2026 is vooralsnog sprake van lastenverzwaringen, vooral door een verhoging van de aof-premie en het verhoging van het tarief van de eerste schijf van de inkomstenbelasting. Cumulatief overtreffen de lastenverzwaringen de lastenverlichtingen in de periode 2025-2030 met € 135 mln.

Conclusie nationale begrotingstoetsing

De Afdeling constateert dat in de Miljoenennota de regels van het trendmatig begrotingsbeleid niet volledig worden gevolgd. Dit komt vooral door de manier

waarop de verlenging van de verlaging van de brandstofaccijnzen is gedekt. De inkomsten- en uitgavenkaders worden weliswaar niet aangepast, maar de dekking over verschillende jaren en een vijftal posten is niet transparant. Het inkomstenkader sluit bovendien daardoor voor 2026 niet. Dit wordt meer dan gedekt door lastenverzwaringen na 2026. Een dergelijke lastenverzwaring zorgt weliswaar voor een sluitende begroting in 2030, maar leidt er wel toe dat het nieuwe kabinet ten opzichte van de situatie bij de Voorjaarsnota 2025 wordt geconfronteerd met een lastenverzwaring als gevolg van deze lastenverlichting van het demissionaire kabinet.

2.2 Aandachtspunten bij het uitgaven- en lastenkader

Kwaliteit en transparantie van overheidsfinanciën

Een hoge kwaliteit van de overheidsfinanciën is essentieel voor de effectieve en doelmatige inzet van publieke middelen. Artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet (CW) vereist een ex-ante toelichting in voorstellen, voornemens en toezeggingen op het nastreven van beleidsdoelstellingen, doeltreffendheid en doelmatigheid, de inzet van beleidsinstrumenten en de financiële gevolgen voor het Rijk en, waar mogelijk, voor maatschappelijke sectoren. Doorgaans reflecteert de Afdeling daarom in haar begrotingsrapportages op een onderbouwing van de keuzes in de budgettaire nota's. Ook reflecteert de Afdeling op de transparantie van de begrotingsinformatie. Dit dient ter ondersteuning van het budgetrecht van beide Kamers.

De Afdeling ziet in deze ontwerp-Miljoenennota een aantal dekkingsvoorstellen zoals hierboven benoemd: het inhouden van de prijsbijstellingen en het niet indexeren van de belastingschijven waar het een aantal kanttekeningen bij plaatst.

Ten eerste heeft het kabinet besloten om onder meer in te zetten op het inhouden van prijsbijstellingen om aan de Rijksbrede dekkingsopgave te voldoen en tegenvallers van budgettaire dekking te voorzien. Het wordt echter uit de Miljoenennota niet duidelijk wat de betekenis en mogelijke implicaties van het inhouden van de prijsbijstellingen is. Ook is het de derde keer dat ervoor gekozen wordt om dekking te vinden door het inhouden van de prijsbijstellingen.⁵⁹

De Afdeling heeft er eerder op gewezen dat het inhouden van de middelen voor de loon- en prijsbijstelling niet zonder gevolgen is. De loon- en prijsbijstelling is een indexering die nodig is voor het continueren van de beleidsprocessen. Het inhouden van deze indexatie heeft gevolgen voor deze processen en heeft daarmee indirect gevolgen voor maatschappelijke doelen. Daarnaast is het inhouden van de prijsbijstellingen een ongerichte bezuiniging ("kaasschaaf") en wordt de keuze voor deze bezuiniging door het kabinet niet gemotiveerd.

⁵⁹ Voorjaarsrapportage 2025. W06.25.00069/III, Voorjaarsrapportage 2024. W06.24.00069/III, Voorjaarsrapportage 2023 W06.23.00107/III

Tot slot is de prijsbijstelling een manier om departementen te compenseren voor prijsstijgingen. De huidige prijsbijstellingssystematiek is generiek, waardoor het voor kan komen dat daadwerkelijke prijsstijgingen in een specifieke sector (bijvoorbeeld infrastructuur) niet aansluit bij de door het uitgekeerde (of ingehouden) prijsbijstelling aan een departement.⁶⁰

Bovendien heeft de prijsbijstelling alleen betrekking op begrotingsgefinancierde uitgaven aan goederen en diensten. Deze post is niet voor alle begrotingen even groot. Dit betekent dat deze generieke systematiek ongelijksoortig kan uitpakken voor verschillende departementen.⁶¹ Het kabinet gaat in de Miljoenennota niet in op deze gevolgen van het inhouden van de prijsbijstellingen. Deze gevolgen zouden in het kader van de transparantie moeten worden benoemd.

Daarnaast merkt de Afdeling op dat het kabinet in de Miljoenennota ervoor heeft gekozen om een deel van de prijsbijstellingen van tranche 2026 vanaf 2028 in te houden ter dekking van structurele problematiek.⁶² Dit betekent dat het demissionair kabinet het inhouden van de prijsbijstelling pas na zijn regeerperiode laat ingaan. Het begrotingseffect is daarmee toekomstig, en niet direct. Hoewel de Afdeling waardering heeft voor het feit dat het demissionair kabinet hiermee een technisch sluitende begroting presenteert, merkt de Afdeling op dat het demissionair kabinet hiermee een budgettaire beslissing neemt die niet meer binnen zijn regeerperiode valt.

Ten tweede heeft het demissionaire kabinet voorgesteld om de in het Hoofdlijnenakkoord opgenomen noodremafpraak in werking te laten treden waardoor een aantal bedragen voor de inkomstenbelasting, loonbelasting en toeslagen beperkt meegroeien met de tabelcorrectiefactor (inflatie) om de niet gerealiseerde opbrengst van het afbouwen van fiscale regelingen en onbedoelde belastingconstructies te dekken.

De Afdeling waardeert het voornemen van het kabinet om negatief geëvalueerde fiscale regelingen af te schaffen, maar plaatst wel kanttekeningen bij het gebruik van stelposten om in de begroting het budgettaire bedrag voor de afbouw van deze regelingen in te schatten. Vanwege de weerstand van de groepen die hun gunstige fiscale behandeling verliezen, werden deze stelposten in het verleden

⁶⁰ Evaluatie prijsbijstellingsystematiek investeringen Mobiliteitsfonds en Deltafonds. Bijlage bij Kamerbrief over uitvoering motie Grinwis c.s. 26 september 2024.

⁶¹ Rijksoverheid (2024). [Antwoorden op feitelijke kamervragen Voorjaarsnota 2024](#), 31 mei.

⁶² Het inhouden van de prijsbijstelling van tranche 2026 bij de Miljoenennota 2026 moet gezien worden in het licht van de keuze van het kabinet om bij de Voorjaarsnota 2025 aanvullende onderuitputting in te boeken. Indien de verwachte onderuitputting niet gerealiseerd zou worden is er afgesproken dat wordt gekeken naar het inhouden van de prijsbijstelling tranche 2026 als alternatieve invulling. Kamerstukken II, 2024/25, 36725, nr.1

door het vorige en het huidige kabinet vaak omgezet in een lastenverzwaring voor alle belastingplichtigen in de loon- en inkomstenbelasting.

De Afdeling heeft hier in het Miljoenennota advies 2024 al aandacht voor gevraagd.⁶³ In het Belastingplan 2026 wordt ook nu aangegeven dat om de derving op te vangen die ontstaat doordat het beperken van de fiscale regelingen niet volledig wordt gerealiseerd, voor een aantal bedragen voor de inkomstenbelasting, loonbelasting en toeslagen de reguliere inflatiecorrectie via de tabelcorrectiefactor beperkt wordt toegepast. Het op deze wijze opnemen van stelposten voor het aanpakken van fiscale regelingen is derhalve eerder contraproductief, omdat de regelingen blijven bestaan en tegelijkertijd de lasten op brede groepen, ook aan de onderkant van het inkomensgebouw, worden verzaamd. De Afdeling wijst erop dat deze werkwijze leidt tot het blijven bestaan van de regelingen en constructies, waarvan de kosten worden gedragen door brede groepen van de bevolking.

Publieke investeringen en trendmatig begrotingsbeleid

- 1. Voeg als stap om de kwaliteit van de overheidsuitgaven te waarborgen een vaste tabel toe met kernindicatoren die de verschillende opgaven van de overheid monitoren als aanvulling op de toetsing van de uitgavenplafonds.*

In de reflectie op de Miljoenennota (sectie C) is gewezen op het belang van extra uitgaven aan publieke investeringen. Voor de uitgaven aan defensie en R&D, die onderdeel uitmaken van de publieke investeringen, heeft het kabinet de doelstelling dat deze gelijk zijn aan respectievelijk 5% (inclusief defensie gerelateerde uitgaven aan infrastructuur) en 1% van het bbp.

De huidige nationale begrotingsregels bieden geen garantie dat de gewenste prioriteiten op het gebied van publieke investeringen ook daadwerkelijk worden nageleefd. Het huidige trendmatige begrotingsbeleid kent sinds het aantreden van het Kabinet Schoof één vastgesteld plafond voor de overheidsuitgaven.⁶⁴ De consequentie hiervan is dat uitgaven aan publieke investeringen op dezelfde wijze begrensd worden door het uitgavenkader als de consumptieve bestedingen en inkomensoverdrachten. Dit kan een beperking vormen voor de groei van de publieke investeringen. Inkomensoverdrachten zijn vaak gebaseerd op rechten van uitkeringsgerechtigden. Aanpassingen hiervan liggen politiek vaak gevoeliger dan uitstel van investeringen. Bij onvoorziene tegenvallers zou het vaste uitgavenplafond ertoe kunnen leiden dat eerder overheidsinvesteringen

⁶³ Ontwerp-Miljoenennota-advies 2024 en Septemberrapportage 2023, Kamerstukken II, 36410, nr. 6

⁶⁴ Een aantal uitgaven waaronder de rentelasten op staatsschuld, de uitgaven aan het diegezonderheidsfonds, interventies in de financiële sector en uitgaven aan militaire en humanitaire steun aan Oekraïne vallen niet onder het uitgavenkader (zie Miljoenennota 2025, [begrotingsregels Kabinet Schoof](#)).

worden uitgesteld of niet worden uitgevoerd dan dat consumptieve overheidsuitgaven worden beperkt.⁶⁵

Een apart deelplafond zorgt op zichzelf, zo blijkt uit de Nederlandse ervaringen in het verleden, niet voor een groei van de publieke investeringen. De begrotingsregels van het Kabinet Rutte IV kenden een apart deelplafond voor de fondsen die gerelateerd waren aan de uitgaven voor defensiematerieel, infrastructuur, beperking van de stikstofuitstoot, en de klimaat- en energietransitie.⁶⁶ In het 17^e rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte is geadviseerd af te zien van deelvaders voor de begrotingstoetsing, omdat deze leiden tot extra uitvoeringslasten en niet bijdragen aan de begrotingsdiscipline.⁶⁷ Het Kabinet Schoof heeft bij het indienen van de Miljoenennota 2025 het rapport van de 17^e Studiegroep Begrotingsruimte gevolgd en de deelplafonds afgeschaft. De Afdeling onderschreef de conclusie dat van de deelplafonds geen disciplinerende werking uitgaat, maar heeft wel gewezen op het belang om extra inzicht te geven in de ontwikkeling van belangrijke posten zoals zorg en sociale zekerheid.⁶⁸

Het trendmatig begrotingsbeleid biedt in principe voldoende ruimte om publieke investeringen in te passen. In een Initiatiefnota van de Tweede Kamer is verzocht het nut van een gulden financieringsregel te onderzoeken met het oog op de omvangrijke publieke investeringen die nodig zijn.⁶⁹ De gulden financieringsregel heeft vanuit economisch oogpunt een aantal voordelen, maar ook nadelen en praktische bezwaren (zie box). De 18^e Studiegroep Begrotingsruimte vindt een gulden investeringsregel daarom onnodig en onwenselijk.⁷⁰

De Afdeling meent dat een operationalisering van de gulden financieringsregel of een vorm van een lopende dienst/kapitaaldienst in principe conceptueel te overwegen is; andere landen en de medeoverheden hanteren immers dit soort begrotingssystemen. De Afdeling onderschrijft wel de noties uit het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte dat de huidige opzet van de Rijksbegroting al de nodige mogelijkheden biedt om de baten en kosten van de investeringen beter over de jaren te verdelen. Een omschakeling naar een systeem waarin de kosten

⁶⁵ Ter Weel, B., Witteman, J. en N. Verheuvél. (2021). [Notitie gulden financieringsregel](#), SEO-notitie, 18 januari.

⁶⁶ Onder dit deelplafond voor de investeringen vielen de begrotingen van het mobiliteitsfonds, het Deltafonds, het Defensiematerieelfonds, het Klimaatfonds en het Stikstoffonds. Niet alle uitgaven op deze begrotingen waren investeringen volgens de definitie van de Nationale rekeningen. Een deel bestond ook uit loon, subsidies en kapitaaloverdrachten. Zie Startnota (2022), [Startnota Kabinet Rutte IV](#), 10 januari.

⁶⁷ Studiegroep Begrotingsruimte (2021). [Bijsturen met het oog op de toekomst](#), 17^e Rapport, 11 december.

⁶⁸ Raad van State (2024). Advies Miljoenennota 2025 en rapportage begrotingstoezicht 2024, 24 september.

⁶⁹ Kamerstuk (2025). [Initiatiefnota Inge van Dijk over publieke investeringen](#), 15 april.

⁷⁰ Studiegroep Begrotingsruimte (2025). [De toekomst begint nu](#), rapport 18^e Studiegroep Begrotingsruimte.

en baten van investeringen conceptueel volledig acceptabel aan de jaren worden toegerekend zou een grote, geld en tijdrovende, operatie inhouden.⁷¹

Het is wel zinvol om derhalve eerst binnen het kader van het trendmatig begrotingsbeleid te zoeken naar manieren om de kwaliteit van de overheidsuitgaven te waarborgen en een prikkel naar meer overheidsinvesteringen te bewerkstelligen. In aanvulling op de informatie uit de begrotingsregels – met andere woorden de vraag hoe de overheidsuitgaven zich verhouden tot het plafond – is meer zicht nodig op de vraag in welke mate de uitgaven bijdragen aan de doelen op het gebied van publieke investeringen. Op deze wijze kan onderzocht worden of de doelen worden bereikt en het beleid eventueel worden bijgestuurd.

Een tabel met relevante indicatoren zou deze extra informatie kunnen leveren. Deze tabel kan bijvoorbeeld naast het aandeel van de gebudgetteerde investeringen in de overheidsuitgaven, de gerealiseerde overheidsinvesteringen als percentage van het bbp weergeven. Eventueel kunnen ook indicatoren van de brede welvaart en over de klimaat- en energietransitie worden toegevoegd. De Studiegroep Begrotingsruimte heeft eerder geadviseerd om de uitgaven van de investeringen in klimaat bij elkaar te presenteren.⁷² De Afdeling heeft in een eerder advies geadviseerd brede welvaartsindicatoren mee te nemen in het begrotingsproces.⁷³

⁷¹ De gulden financieringsregel moet dan ook in overeenstemming zijn met de Europese begrotingsregels. De correctieve arm met referentiewaardes van -3% bbp voor het EMU-saldo en 60% voor de EMU-schuld maakt geen onderscheid tussen verschillende overheidsuitgaven. Dit houdt in dat de investeringsuitgaven niet zodanig groot mogen zijn dat deze waardes (i.h.b. die van het EMU-saldo) worden overschreden. Hierbij geldt wel weer de overweging dat groeibevorderende investeringen en investeringen die vallen onder de Europese doelstellingen weer zijn uitgezonderd. Dit maakt de praktische uitvoering van de gulden financieringsregel complex.

⁷² Studiegroep Begrotingsruimte (2021). [Bijsturen met het oog op de toekomst](#), 17^e Rapport, 11 december.

⁷³ Raad van State (2022). Advies Miljoenennota 2023 en septemberrapportage begrotingstoezicht 2022, 20 september.

De voor- en nadelen van de gulden financieringsregel¹

In een zogenoemde gulden financieringsregel mag geleend worden voor investeringsuitgaven, terwijl de overheidsconsumptie en herverdeling moeten worden gedekt uit belastinginkomsten. Dit zou inhouden dat het EMU-saldo negatiever mag zijn naarmate een groter deel van de uitgaven bestaat uit investeringen. Publieke investeringen worden met deze regel in feite op een bedrijfsmatige wijze gezien en vertaald naar een regel voor de overheidsfinanciën.

Een gulden financieringsregel spreidt in theorie de opbrengsten en lasten van publieke investeringen beter over generaties. Jaarlijks worden alleen de rentelasten over de schuld betaald uit de belastinginkomsten. Deze kosten worden deels betaald als de publieke investering gereed is en resulteert in opbrengsten. Als de investering volledig wordt betaald uit belastinginkomsten, dan betalen huishoudens en bedrijven in dat jaar de investering, terwijl de opbrengsten ten goede komen aan toekomstige generaties.

In theorie is de netto-schuld van de overheid bij een gulden financieringsregel op de langere termijn nul. De consumptieve uitgaven en inkomensoverdrachten moeten financieel worden gedekt door de belastinginkomsten. Voor de publieke investeringen mag worden geleend. Tegenover de financiële schuld staat dan de opgebouwde waarde van het publieke kapitaal, bijvoorbeeld een weg of een dijk die is aangelegd.

Omdat investeringsuitgaven door de overheid mogen resulteren in een overheidstekort en consumptieve uitgaven niet, is de kans kleiner dat publieke investeringen worden beperkt als de overheid wordt geconfronteerd met financiële tegenvallers. Er zijn aanwijzingen dat een gulden financieringsregel helpt bij het op peil houden van publieke investeringen. Dit kan echter ook bereikt worden via het trendmatig begrotingsbeleid.

Tegenover de voordelen van een gulden financieringsregel staan ook nadelen. In de praktijk blijkt deze regel lastig te hanteren. Dit komt vooral omdat het begrip overheidsinvesteringen lastig is af te bakenen. Bij begrotingen wordt bovendien gewerkt met reserveringen die niet altijd de waarde van het project weerspiegelen. Verder is de berekening van het relevante rendement complex. De baten van de publieke investeringen komen voor een deel ten goede aan huishoudens en gezinnen, en zijn bovendien niet altijd financieel van aard. Dit impliceert dat de investeringen niet altijd leiden tot meer overheidsinkomsten in de toekomst. De ervaringen in het buitenland zijn dan ook niet altijd positief. In omringende landen zoals Duitsland en het Verenigd Koninkrijk is een gulden financieringsregel na invoering dan ook weer afgeschaft. Ten slotte moet de gulden financieringsregel passen binnen de Europese begrotingsregels. Dit is

De Afdeling adviseert bij de volgende Miljoenennota een tabel met aanvullende indicatoren op te nemen. Deze tabel dient om de kwaliteit van de overheidsuitgaven te monitoren, zonder de begrotingsregels direct aan te passen. Deze tabel moet de ontwikkelingen van kapitaalinvesteringen (ten opzichte van andere categorieën en in het verloop van de tijd) goed in beeld brengen. In een later stadium kan worden getracht de indicatoren te analyseren in een geïntegreerd kader, waarvoor de tabel een uitgangspunt is. Het kan een startpunt zijn het strikt financiële begrotingskader op een natuurlijke manier te verbinden met andere beleidsterreinen en te verankeren in een breder maatschappelijk perspectief.

2.3 Begrotingsproces

De ontwerpbegrotingen voor 2026 worden ingediend door een demissionair kabinet, terwijl de Tweede Kamer tijdens het begrotingsproces van samenstelling verandert. De verkiezingen vinden plaats op 29 oktober 2025, waardoor een nieuwe Kamer zal aantreden tijdens de parlementaire behandeling van de begrotingen. Het debat over de Miljoenennota 2026 en de bijbehorende Algemene Financiële Beschouwingen vindt plaats vóór het verkiezingsreces met de Kamer in de oude samenstelling. De behandeling van de afzonderlijke begrotingen vindt echter plaats met de nieuwe Tweede Kamer, met uitzondering van de begroting van Financiën, die bij de Algemene Financiële Beschouwingen wordt behandeld. De stemmen over de begrotingen zullen naar verwachting plaatsvinden in 2026, wanneer alle begrotingshoofdstukken zijn behandeld.

Vanuit democratisch perspectief is het niet wenselijk om in deze fase een begroting voor te stellen met ingrijpende beleidswijzigingen. Niet alleen omdat het huidige kabinet demissionair is en dus een beperkt mandaat heeft, maar ook omdat de nieuwe Kamer mogelijk afwijkt in politieke samenstelling. Dat zou kunnen leiden tot nieuwe beleidsvoorkeuren. Grote aanpassingen nu zouden de beleidsruimte van een toekomstig kabinet, die de steun heeft van de meerderheid van de nieuw verkozen kamer, beperken. Ook de (nieuw verkozen) Tweede Kamer zou zichzelf daarmee in de vingers snijden. De ervaring leert bovendien dat het gemakkelijker is om ad-hoc coalities te vormen voor extra uitgaven of lastenverlichting dan voor bezuinigingen of lastenverzwaring, wat de begrotingsdiscipline verder onder druk zet. Als een begrotingshoofdstuk onverhoopt niet op de steun van een parlementaire meerderheid kan rekenen en wordt verworpen, dient de regering onverwijld een nieuw begrotingswetsvoorstel in te dienen.⁷⁴

Op dit moment is onduidelijk wanneer een nieuw kabinet zal aantreden, maar het is wel duidelijk dat het eerstvolgende reguliere moment voor beleidsmatige

⁷⁴ Zie de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State van 4 juni 2025 over de consequenties van en het handelingsperspectief bij een verworpen begroting (W06.25.00068/III).

heroverwegingen in het begrotingsproces de Voorjaarsnota 2026 is. Sinds de wijziging in het begrotingsproces in 2022 is er gekozen voor één integraal hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar over de hoofdlijnen van zowel de uitgaven – als de lastenkant van de begroting.⁷⁵ De Voorjaarsnota 2026 is daarmee de eerst mogelijke gelegenheid waarop een nieuw kabinet een integraal afgewogen meerjarige begrotingswijziging kan presenteren.

De facto betekent dit dat er in 2026 grotendeels sprake is van een beleidsarme periode: “op de winkel passen”, zonder ingrijpende beleidswijzigingen. Zeker als de kabinetsformatie lang duurt – zoals bij eerdere formaties – dan kan deze periode van beleidsmatige stagnatie lang duren. In zo’n context is het extra belangrijk om vast te houden aan de regels van het trendmatig begrotingsbeleid. Dit zorgt voor voorspelbaarheid, stabiliteit, en een efficiënte inzet van publieke middelen, wat bijdraagt aan het welzijn van burgers en bedrijven.

Door de verkiezingen is het waarschijnlijk dat niet alle afzonderlijke ontwerpbegrotingen per 1 januari 2026 zijn goedgekeurd. Dit heeft juridische gevolgen. Volgens artikel 2.25 van de Comptabiliteitswet 2016 mogen de desbetreffende ministeries dan slechts lopend beleid uitvoeren. Dit dient met terughoudendheid te gebeuren. De betrokken ministers zijn in beginsel niet gemachtigd om nieuwe verplichtingen aan te gaan of nieuwe uitgaven te doen.

Uitzonderingen zijn mogelijk: als een minister van oordeel is dat uitstel van het nieuwe beleid niet in het belang van het Rijk is, mag uitvoering toch plaatsvinden – maar dit vereist dat de Staten-Generaal wordt geïnformeerd.⁷⁶ Ondanks deze uitzondering is de praktische speelruimte voor nieuw beleid zeer beperkt, zonder goedgekeurde begroting.

Wanneer nieuw beleid onvermijdelijk is (bijvoorbeeld bij onvoorziene omstandigheden of onacceptabele risico's), dan is het vanuit democratisch en begrotingsdisciplinair oogpunt noodzakelijk dat eventuele extra uitgaven worden gedekt binnen de begroting. Ook dan moeten de uitgangspunten van het trendmatig begrotingsbeleid leidend zijn, zodat de budgettaire ruimte van een nieuw kabinet behouden blijft.

⁷⁵ Kamerstukken II 2022/23. 36200, nr. 6.

⁷⁶ Bij suppletoire begrotingswetsvoorstellen dient het parlement van tevoren in te stemmen met het nieuwe beleid voordat de minister dit in uitvoering mag nemen. Alleen informeren is dan niet voldoende. Zie artikel 2.27, tweede lid, van de Comptabiliteitswet 2016 (zoals gewijzigd door het amendement-Heinen, Kamerstukken II 2022/23, 36360 IX, nr. 10).

E. REACTIE VAN HET KABINET

Het demissionaire kabinet (hierna: kabinet) dankt de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) voor haar oordeel over de ontwikkeling van de overheidsfinanciën en in hoeverre deze ontwikkeling voldoet aan de regels uit het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) en de nationale begrotingsafspraken.

Eveneens dankt het kabinet de Afdeling voor de waardering die wordt uitgesproken voor de analyses in de Miljoenennota 2026 ten aanzien de economische groei en analyses van de overheidsschuld op de (middel- en/of) lange termijn.

Hierbij reageert het kabinet puntsgewijs op de aanbevelingen en opmerkingen van de Afdeling zoals beschreven in de septemberrapportage: D.1. Europese begrotingstoetsing en D.2 Nationale begrotingstoetsing. De bredere adviezen ten aanzien van een sociaaleconomische structuuranalyse worden behandeld in het nader rapport, dat tegelijkertijd met de Miljoenennota 2026 naar het parlement is verstuurd.

D.1 Europese begrotingsregels

Bevindingen van de Afdeling

In de septemberrapportage toetst de Afdeling of de begroting voldoet aan de Europese begrotingsregels zoals vastgelegd in het herziene SGP. De Afdeling kijkt hierbij naar de ramingen van de overheidsfinanciën uit de Macro-Economische Verkenningen (MEV) van het Centraal Planbureau (CPB). Het tekort komt volgens het CPB in 2025 uit op 1,9% bbp en op 2,7% bbp in 2026. Het CPB raamt de EMU-schuld op 44,8% bbp in 2025 en 47,9% bbp in 2026. Op basis hiervan concludeert de Afdeling dat zowel het tekort als de schuld onder de referentiewaarden van de correctieve arm van het SGP blijven (respectievelijk 3% bbp en 60% bbp).

Het CPB raamt dat het tekort en de schuld op de middellange termijn Europese referentiewaarden zullen overschrijden. Het CPB raamt dat de groei van de netto primaire uitgaven - de sturingsvariabele in het herziene SGP - zowel jaarlijks in 2025 en 2026, als cumulatief boven de door de Raad aanbevolen maximale toegestane groei ligt. De Afdeling concludeert dat Nederland hiermee niet voldoet aan de aanbeveling van de Raad. Voorts merkt de Afdeling op dat voor de langetermijnontwikkeling van de schuld onder druk komt te staan doordat de uitgaven harder stijgen dan de inkomsten. Dit komt met name door toenemende vergrijzingsgerelateerde uitgaven en rentebetalingen.

Reactie kabinet op de bevindingen bij D1

Het kabinet onderschrijft de beoordeling van de Afdeling over de naleving van de Europese begrotingsregels. Het tekort en de schuld blijven gedurende de kabinetsperiode onder de Europese referentiewaarden (respectievelijk 3% bbp en 60% bbp). Zolang de Nederlandse overheidsfinanciën binnen deze referentiewaarden blijven, kan de Raad van de Europese Unie, op aanbeveling van de Europese Commissie, geen handhavingsmaatregelen opleggen.

Op de langere termijn zullen de overheidsfinanciën naar verwachting zonder aanvullend beleid echter verslechteren, onder meer door toenemende vergrijzingslasten en stijgende rente-uitgaven. Als gevolg hiervan zullen de Europese referentiewaarden bij ongewijzigd beleid op termijn worden overschreden. Dit vertaalt zich ook door in een geraamde overschrijding van de maximaal toegestane groei van de netto primaire uitgaven voor de komende periode. Het kabinet erkent daarom dat op basis van de meest actuele inschattingen voor Nederland een aanvullende begrotingsopgave volgt om te voldoen aan het uitgavenpad. Met de maatregelen in het hoofdlijnenakkoord is een eerste stap gezet om de groei van de overheidsuitgaven structureel te beperken. Ook komende kabinetten zullen aan bovenstaande toekomstige uitdagingen moeten bijdragen, om zo de gevolgen van onder meer de vergrijzing op de overheidsfinanciën en lastendruk zo geleidelijk mogelijk op te kunnen vangen.

D.2 Nationale begrotingstoetsing

2.1 Toetsing aan de nationale begrotingsregels

Uitkomsten Miljoenennota 2026

De Afdeling constateert dat het kabinet grosso modo een trendmatig begrotingsbeleid heeft gehanteerd, door de mee- en tegenvallers aan de inkomsten en uitgavenkant integraal te wegen en van dekking te voorzien. De Afdeling stelt dat de beleidsmatige bijstellingen ten opzichte van de Voorjaarsnota 2025 beperkt zijn. Verder acht de Afdeling de kaderaanpassingen voor de uitkeringen aan de militaire pensioenen en het verwerken van de nieuwe middellange termijnraming van de zorg van het CPB verdedigbaar uit economisch en boekhoudkundig oogpunt.

Kabinetsreactie op uitkomsten van de Miljoenennota 2026

Het kabinet onderschrijft het belang van voeren van trendmatig begrotingsbeleid en het integraal wegen van mee- en tegenvallers aan de inkomsten en uitgavenkant. Vasthouden aan de afgesproken budgettaire kaders draagt bij aan solide overheidsfinanciën, voorspelbaarheid en stabiliteit. De Afdeling merkt terecht op dat de Miljoenennota weinig beleidsmatige bijstellingen bevat. Gezien

de demissionaire status is het kabinet immers terughoudend met het voorstellen van nieuw beleid. Ten slotte deelt het kabinet de constatering van de Afdeling dat de kaderaanpassingen voor de uitkeringen aan de militaire pensioenen en het verwerken van de nieuwe middellange termijnraming van de zorg, economisch en boekhoudkundig uitlegbaar zijn.

Toetsing 2025 en 2026

De Afdeling constateert dat het inkomstenkader in 2025 en 2026 niet helemaal sluit, omdat de tegenvallers in 2025 en 2026 deels worden gedekt door maatregelen die in de jaren na 2026 voor extra inkomsten zorgen. Ook constateert de Afdeling dat de uitgaven in 2025 en 2026 binnen het uitgavenkader blijven. Daarnaast heeft de Afdeling kanttekeningen bij de manier waarop de verlenging van de verlaging van de brandstofaccijnzen is gedekt. De Afdeling constateert dat het niet doorgaan van de herintroductie van rode diesel leidt tot compenserende maatregelen aan de uitgavenkant. Voorts stelt de Afdeling dat de intertemporele dekking minder transparant is. Dit wordt versterkt doordat dekking is gevonden in een groot aantal verschillende posten. Ten slotte waardeert de Afdeling het voornemen van het kabinet om negatief geëvalueerde fiscale regelingen af te schaffen, maar plaatst ze wel kanttekeningen bij het gebruik van stelposten. Ook plaatst de Afdeling een kanttekening ten aanzien van het beperkt verhogen van de tabelcorrectiefactor, wat tijdens de voorjaarsbesluitvorming is ingezet om de niet gerealiseerde budgettaire opbrengst te dekken.

Kabinetsreactie op de toetsing 2025 en 2026

Het kabinet heeft de kaders gehandhaafd en erkent dat er keuzes zijn gemaakt waarin er enerzijds is gezocht naar een balans en budgettaire dekking, en anderzijds budgettaire haalbaarheid, ook gezien de demissionaire status. De derving als gevolg van de Hoge Raad uitspraak over de liquidatieverliesregeling, en de verlenging van de verlaging van de brandstofaccijnzen leiden tot een grote incidentele derving in 2025 en 2026. Hiervoor is ook budgettaire dekking aangedragen in de jaren na 2026, waarmee voorkomen is dat er rekeningen worden doorgeschoven. Over de begrotingshorizon is sprake van een gedekte begroting. Conform de begrotingsregels zijn de middelen aan de inkomstenkant die waren gereserveerd voor rode diesel ingezet voor de dekking van het verlengen van de verlaging van de brandstofaccijnzen. Daarnaast is ook het flankerend beleid aan de uitgavenkant conform de begrotingsregels gedekt aan de uitgavenkant. De voorgestelde set aan maatregelen en budgettaire dekking acht het kabinet daarom passend. Ten slotte klopt het dat in het hoofdlijnenakkoord een stelpost opgenomen is om fiscale regelingen af te bouwen en onbedoelde belastingconstructies aan te pakken. In het kader van die

stelpost wordt de constructie aangepakt waarbij verbruiksbelasting wordt ontweken door een vleugje zuivel toe te voegen aan frisdrank en vruchtensappen. Ook wordt de constructie aangepast waarbij gehuwden in het zicht van overlijden de huwelijksvoorwaarden zo kunnen aanpassen dat erfbelasting voor een groot deel wordt vermeden. Hiermee is de stelpost ten delen ingevuld. Om een budgettaire derving te voorkomen is de tijdens de voorjaarsbesluitvorming resterende stelpost ingevuld met de tabelcorrectiefactor.

Ontwikkelingen na 2026

De Afdeling constateert dat de inkomsten- en uitgavenkader over een langere periode gemiddeld genomen worden gehandhaafd. In de periode 2025-2030 zijn de uitgaven grosso modo in lijn met het uitgavenkader, al geldt dit niet voor individuele jaren. Wel plaatst de Afdeling een kanttekening bij de dekking door het inhouden van de prijsbijstelling. De conclusies van de Afdeling voor het inkomstenkader liggen in lijn met die van het uitgavenkader.

Kabinetsreactie op de ontwikkelingen na 2026

Het kabinet onderschrijft het belang van vasthouden aan de vooraf afgesproken budgettaire kaders. Daarom was ook tijdens de augustusbesluitvorming het sluiten van de budgettaire kaders binnen de begrotingshorizon het uitgangspunt. Het kabinet heeft ervoor gekozen om via het inhouden van prijsbijstelling te voorzien in budgettaire dekking voor de ontwikkelingen na 2026.

Kwaliteit en transparantie van overheidsfinanciën

De Afdeling ziet in de Miljoenennota 2026 een aantal dekkingsvoorstellen waar zij kanttekeningen bij plaatst: het inhouden van de prijsbijstelling en het niet indexeren van een aantal bedragen voor de inkomstenbelasting, loonbelasting en toeslagen. Dit kan volgens de Afdeling mogelijk op gespannen voet staan met de transparantie van de implicaties van overheidsbeleid. Ook wordt een deel van de prijsbestellingen vanaf tranche 2026 volgens de Afdeling vanaf 2028 ingehouden ter dekking van de structurele problematiek.

Een belangrijk uitgangspunt in de begrotingsregels (1.1.5.1 *Reikwijdte, dekking en kadercorrecties in het inkomstenkader*) van het kabinet Schoof is dat beleidswijzigingen met structurele budgettaire consequenties na de kabinetsperiode ook structureel moeten worden gedekt. Het kabinet heeft gekozen voor budgettaire dekking via het inhouden van de prijsbijstelling en het niet volledig toepassen van de tabelcorrectiefactor.

Publieke investeringen en trendmatig begrotingsbeleid

Ten aanzien van publieke investeringen geeft de Afdeling een aantal aanbevelingen om het verloop daarvan verder inzichtelijk te maken. In de eerste plaats stelt de Afdeling voor om een vaste tabel toe te voegen met kernindicatoren die de verschillende opgaven van de overheid monitoren als aanvulling op de toetsing van het uitgavenkader. Voorts geeft de Afdeling mee dat het waardevol is om te zoeken naar manieren om de kwaliteit van overheidsuitgaven te waarborgen en een prikkel naar meer overheidsinvesteringen te bewerkstelligen.

Kabinetsreactie op het punt van publieke investeringen en trendmatig begrotingsbeleid

Het kabinet werkt momenteel aan het centraal en herkenbaar opnemen van doelen en resultaten in de begrotings- en verantwoordingsstukken, indachtig de motie Van der Lee c.s. Dit kan bijdragen aan het gesprek tussen parlement en kabinet over het te voeren en het gevoerde beleid. Zo kunnen doelstellingen en bijbehorende indicatoren inzicht geven in de effectiviteit van beleid en ook waar synergiën en afruilen zitten tussen beleidsterreinen. Op dit moment werkt het kabinet aan een uitwerking, waarbij vakministers gevraagd wordt om in het jaarverslag en de begroting in te gaan op de belangrijkste doelen. Kanttekening is wel dat dat niet alle beleid zich eenvoudig laat vatten in concrete en meetbare doelstellingen en dat uitkomsten vaak niet volledig binnen de invloedssfeer van de overheid liggen. Tot slot onderschrijft het kabinet het belang van het monitoren van overheidsinvesteringen, zoals ook beschreven in paragraaf 1.3 van deze Miljoenennota. Daarbij merkt het kabinet wel op dat de definitiekwestie niet altijd helder is of een uitgave ook daadwerkelijk een investering betreft, zo zijn overheidsuitgaven aan onderwijs volgens de statistische definitie geen investeringen.⁷⁷ In Europese begrotingsstukken⁷⁸ rapporteert het kabinet over de overheidsfinanciën, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen onder andere, sociale uitkeringen, sociale overdrachten, consumptieve uitgaven en overheidsinvesteringen.

Hoogachtend,
De minister van Financiën,

E. Heinen

⁷⁷ ⁷⁷ Volgens de statistische definitie, die de norm is voor beleid, zijn publieke investeringen uitgaven aan vaste activa.

⁷⁸ (1) het budgettair structureel plan voor de middellange termijn, (2) de Jaarlijkse Voortgangsrapportage en (3) de Ontwerpbegroting.

De Afdeling heeft in de reactie van de regering geen aanleiding gezien om haar beoordeling aan te passen.

De vice-president van de Raad van State,