

Vergaderjaar 2024–2025

36 600

Nota over de toestand van 's Rijks Financiën

Nr. 4

NAJAARSRAPPORTAGE RAAD VAN STATE EN KABINETSREACTIE

Bij Kabinetsmissive van 2 september 2024, no.2024001737, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Financiën, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het Ontwerp Miljoenennota 2025 en Septemberrapportage OBT 2024, met memorie van toelichting.

A. Inleiding en conclusie

1. Inleiding

De Afdeling advisering van de Raad van State brengt in deze rapportage zowel het advies bij de Miljoenennota 2025 als de rapportage in het kader van het onafhankelijk begrotingstoezicht uit.¹

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. Het is de taak van de onafhankelijke begrotingstoezichthouder om een beoordeling op te stellen over de vraag of wordt voldaan aan de (Europese) begrotingsregels.

Vanwege de herziening van de Europese begrotingsregels bevat de rapportage in het kader van het onafhankelijk begrotingstoezicht van de Afdeling ook een beoordeling van het budgettair-structureel plan van het kabinet dat ingediend wordt in het kader van het Europees Semester.²

¹ Het lid Van Zwol heeft op grond van artikel 27^e van de Wet op de Raad van State niet deel genomen aan de voorbereiding van en de beraadslaging en besluitvorming over dit advies.

² Verordening 2014/1263 en de gewijzigde Verordening 1467/97 van het hervormde Stabiliteits- en Groeipact (SGP) zijn rechtstreeks toepasselijk en formeel in werking getreden op 1 mei 2024. Richtlijn 2024/1265 vormt onderdeel van het hervormde SGP.

In de hervorming van Europese begrotingsraamwerk is de inhoud van titel III (begrotingspact) van het (VSCB) in het recht van de Unie opgenomen.³ Door voort te bouwen op de ervaring van de uitvoering van het VSCB door de lidstaten behoudt de hervorming van het Europese begrotingsraamwerk de gerichtheid op de middellange termijn van het begrotingspact als instrument om begrotingsdiscipline te bereiken en groei te bevorderen.⁴ De reactie van het kabinet op de Septemberrapportage in het kader van het onafhankelijk begrotingstoezicht is integraal in deze rapportage opgenomen.

Het advies bij de Miljoenennota vloeit voort uit de Wet Houdbare Overheidsfinanciën. Op het advies bij de Miljoenennota reageert het kabinet in een nader rapport dat tegelijkertijd met het Miljoenennota-advies naar de Tweede Kamer wordt gestuurd.

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.

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 (conceptSeptemberrapportage). Daarover is het kabinet gehoord. De Afdeling heeft na kennisneming van de reactie van het kabinet haar definitieve beoordeling vastgesteld.

Deze rapportage kent de volgende opzet:

- A. Inleiding en conclusie
 - A.1. Inleiding
 - A.2. Samenvattende conclusie en advies
- B. Analyse
 - B.1. De macro-economische context
 - B.2. De budgettaire context
- C. Advies over de Miljoenennota 2025
 - C.1. Brede welvaart en structuuranalyse
- D. Septemberrapportage 2024
 - D.1. Europese beoordeling
 - D.2. Nationale beoordeling
 - D.2.1 Inleiding
 - D.2.2 Reflecties op het begrotingsbeleid
- E. Reactie van de regering

2. Samenvattende conclusies en samenvatting

De regering presenteert met Prinsjesdag zijn eerste Miljoenennota. Het kabinet heeft het hoofdlijnenakkoord van de formerende partijen uitgewerkt in een regeerprogramma en vertaald in de begroting voor 2025. Ook zijn de daarbij behorende budgettaire kaders en het begrotingsbeleid voor de komende kabinetsperiode geformuleerd. Tegelijkertijd presenteert het kabinet het budgettaire-structureel plan voor de middel-

³ Overeenkomstig artikel 16 van dat Verdrag.

⁴ Verordening 2024/1264 (EU) van de Raad, tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1467/97 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten.

lange termijn; de nieuwe meerjarenbegroting in het kader van het Europees semester. Daarmee zijn de begrotingsstukken dit jaar beleidsrijk en significant voor de rest van de kabinetsperiode, zowel in nationale als in Europese context.

In de Miljoenennota benadrukt de regering een terugkeer naar begrotingsdiscipline en het belang van trendmatig begrotingsbeleid. De Afdeling onderschrijft de ambitie van het kabinet om de overheidsfinanciën op orde te brengen. De overheidsfinanciën waren bij de voorgaande kabinetsperiode geen struikelblok. Dit kabinet heeft echter een andere budgettaire en economische uitgangspositie. Het geraamde begrotingstekort loopt in 2024 op tot 1,8% bbp, en neemt verder toe tot 2,5% bbp in 2025. Op de middellange termijn is er bovendien sprake van neerwaartse economische risico's, vooral veroorzaakt door geopolitieke spanningen.

Om begrotingsdiscipline vorm te geven en te handhaven is het van belang dat het begrotingsbeleid transparant wordt vastgesteld. Duidelijk geformuleerde ankers dwingen immers tot het maken van integrale afwegingen. Daarmee kunnen besluiten democratisch worden verantwoord. Een duidelijke norm voor het overheidstekort ontbreekt echter in de begrotingsstukken van het kabinet. Bij de keuze voor een begrotingsanker moet er een ruime marge gehouden worden ten opzichte van de Europese 3%-tekortnorm om te voorkomen dat er procyclisch begrotingsbeleid moet worden gevoerd om aan de Europese regels te voldoen.

Om prudent begrotingsbeleid te kunnen voeren, dient een anker gekozen te worden dat zorgt voor voldoende ruimte ten opzichte van de Europese norm. Op die manier kan de automatische stabilisatiefunctie van de begroting zijn werk doen. Onvoldoende marge ten opzichte van de 3%-tekortnorm betekent dat het kabinet ervoor kiest om structureel op de vluchtstrook te rijden, terwijl trendmatig begrotingsbeleid veronderstelt dat men zoveel mogelijk binnen de grenzen van de rijstrook blijft.

Dit wordt des te meer van belang op de middellange termijn. Bij de toetsing aan de nieuwe Europese begrotingsregels concludeert de Afdeling dat Nederland wel voldoet aan de normen uit de correctieve arm van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) voor 2024 en 2025, maar niet aan de normen uit de preventieve arm op de middellange termijn. De raming met een doorkijk op de middellange termijn van het Centraal Planbureau (CPB) laat zien dat het begrotingstekort vanaf 2029 hoger is dan -3% bbp; de overheidsschuld ligt vanaf 2033 hoger dan 60% bbp. In 2038 zal de overheidsschuld zijn gestegen tot 70% bbp.

De Afdeling concludeert dat Nederland een begrotingsinspanning zal moeten leveren om een budgettaire-structureel plan in te dienen dat voldoet aan de vereisten van de Europese regels. In dat verband wijst de Afdeling erop dat houdbare overheidsfinanciën niet alleen van belang is omdat het «moet» van Europa, maar ook omdat het bijdraagt aan prudent en stabiel nationaal begrotingsbeleid.

Voor het te voeren begrotingsbeleid en de invulling van de budgettaire opgave zijn politieke keuzes nodig. Die keuzes zijn niet alleen gericht op de korte termijn, maar hebben ook oog voor de langere termijn. Opgaven en hervormingen die op de lange termijn bijdragen aan een sterke economische structuur zijn hierbij van belang. De Afdeling merkt op dat de ambitie van het kabinet voor solide overheidsfinanciën in samenhang bezien moet worden met de doelstelling van het kabinet om een structureel sterke economie en samenleving te hebben.

Structurele hervormingen zijn van belang voor het toekomstbestendig houden van Nederland. Lessen uit het verleden zijn hier relevant. Een gecombineerde strategie van een budgettaire doelstelling en structurele hervormingen gericht op een betere werking van de economie heeft de Nederlandse overheidsfinanciën in de jaren '80 van de vorige eeuw op orde gebracht. Toen is vanaf 1987 de werkgelegenheid gaan groeien en is later de staatsschuld gaan dalen. Vanwege de doorgaans lange overgangstermijnen werken structurele hervormingen maar geleidelijk door en zijn zij dus een kwestie van lange adem. Van een goed gekozen pakket van structurele hervormingen, dat leidt tot een beter functionerende arbeids- en woningmarkt en hogere productiviteitsgroei wordt Nederland op termijn beter. Deze hervormingen zijn ook van belang voor het betaalbaar houden van overheidsvoorzieningen voor toekomstige generaties.

De Afdeling merkt op dat er niet alleen budgettaire beperkingen zijn. Ook op andere terreinen is sprake van schaarste, zoals bij de arbeidsmarkt en op het gebied van ruimte, natuur en gezonde leefomgeving. Dit raakt het doenvermogen van de overheid. Daarnaast onderschrijft de Afdeling de zorgen van het kabinet over het toekomstig verdienvermogen van Nederland.

Het is niet eenvoudig om te komen tot maatregelen die niet alleen op korte termijn effect sorteren, maar ook bijdragen aan het versterken van de sociaal- en economische structuur van Nederland op de middellange en lange termijn. Een goede structuuranalyse, in samenhang met het fiscaal- en begrotingsbeleid kan een kabinet voor de gehele zittingsperiode helpen met het maken van integraal afgewogen keuzes, het stellen van prioriteiten en goed gemotiveerd beleid.

Een dergelijke analyse ondersteunt het handelings- en oplossingsvermogen van de kabinet en het parlement, zodat maatregelen genomen worden die op de korte, maar ook op de lange termijn het gewenste effect sorteren. De Afdeling adviseert dan ook om een brede sociaaleconomische structuuranalyse te maken, waarbij gebruik wordt gemaakt van het brede welvaartsbegrip. Zij roept het kabinet op om daartoe in het kader van de voorbereiding van de begroting voor 2026 een analytische verdieping te maken van de verschillende aanknopingspunten uit de Miljoenennota en de daarin door dit kabinet gelegde accenten om zo te komen tot een analyse van de toekomstige sociaaleconomische structuur van Nederland.

Het arbeidsaanbod is van groot belang voor het huidige en toekomstige verdienvermogen van Nederland, de omvang en de kwaliteit van de publieke dienstverlening en de slagkracht van de overheid. Daarom verdienen de structurele componenten van de tekorten op de arbeidsmarkt in het bijzonder prioritaire aandacht van het kabinet.

B. Analyse

1. De macro-economische context

Tabel 1: Kerngegevens macro-economische ontwikkelingen

	2023		2024		2025	2028
	CEP 2024	MEV 2025	CEP 2024	MEV 2025	MEV 2025	MEV 2025
(mutaties in % per jaar)						
Eurozone						
Bruto binnenlands product (economische groei)	0,6	0,4	0,9	0,9	1,5	1,1
Nederland						
Bruto binnenlands product (economische groei)	0,1	0,1	1,1	0,6	1,5	1,1

(mutaties in % per jaar)	2023		2024		2025	2028
	CEP 2024	MEV 2025	CEP 2024	MEV 2025	MEV 2025	MEV 2025
Bruto investeringen bedrijven (excl. woningen)	3,4	2,4	-5,3	-1,7	1,7	1,0
Bruto investeringen in woningen	-1,3	-1,5	-0,7	-0,9	4,0	1,1
Arbeidsproductiviteit bedrijven (per uur)	-0,4	-1,2	0,4	-0,3	1,3	1,1
Consumptie huishoudens	0,4	0,8	2,7	0,7	2,7	1,2
Statische koopkracht	-0,8	-0,6	2,7	2,5	0,7	0,8
Inflatie, nationale consumentenprijsindex	3,8	3,8	2,9	3,6	3,2	2,3
Personen in armoede (niveau in %)	4,8	4,6	4,7	4,5	4,4	4,4
Invoer goederen en diensten	-0,7	-1,8	1,1	-0,7	3,5	2,8
Uitvoer goederen en diensten	-1,2	-0,5	0,6	-0,4	2,4	2,1
cao-loon bedrijven	5,9	5,9	6,0	6,6	4,3	3,5
Werkgelegenheid (in uren)	0,5	1,4	0,6	0,7	0,2	0,0
Werkloze beroepsbevolking (niveau in %)	3,8	3,6	3,7	3,7	3,8	4,5

Bron: CPB, Centraal Economisch Plan 2024 (CEP) en Macro-Economische Verkenning 2025

Korte termijn (2024–2025)

De economie groeit weer, met 0,6% in 2024 en 1,5% in 2025. De economische groei is onder meer het gevolg van hogere consumptie. Dit komt doordat huishoudens meer te besteden hebben nu de loongroei duidelijk boven de inflatie ligt en door lastenverlichting. Ook de uitvoer neemt toe als gevolg van de aantrekkelijke wereldhandel. De bbp-ontwikkeling van dit jaar van 0,6% is nog laag, omdat het sterk wordt beïnvloed door de magere kwartalen die achter ons liggen.

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

De arbeidsmarkt blijft krap, hoewel de groei van de werkgelegenheid terugloopt. De afgelopen jaren hebben werkgevers hun personeel vastgehouden, terwijl de productie licht terugviel. Als gevolg hiervan is de arbeidsproductiviteit gedaald. Dit beeld draait nu om: de productie kan dit en komend jaar groeien, terwijl de werkgelegenheid nauwelijks toeneemt. Omdat het arbeidsaanbod nog wel groter wordt, loopt de werkloosheid licht op naar 3,8% in 2025.

De lonen groeien dit jaar en volgend jaar fors. Het aanpassingsproces van de lonen op de inflatieschok uit 2022 is nog niet volledig voltooid, omdat de reële lonen nog wat onder het niveau van 2021 liggen. Daarom worden nog altijd nieuwe cao's afgesloten waarin compensatie wordt geboden voor de eerdere oploep van de prijzen. Dit resulteert in een groei van de contractlonen in de marktsector in 2024 van 6,6%. Volgend jaar zwakt die groei af naar 4,3%. De lonen liggen daarmee in beide jaren duidelijk boven de inflatie. Als gevolg van de gunstige onderhandelingspositie van werknemers in de krappe arbeidsmarkt, is ook de incidentele loongroei positief.

De hoge loongroei legt in 2024 en 2025 een stevig fundament onder de koopkrachtontwikkeling. In 2024 stijgt de koopkracht in doorsnee met 2,5%. Alle groepen gaan erop vooruit, waarbij werkenden meer profiteren dan uitkeringsgerechtigden en gepensioneerden. In 2025 stijgt de koopkracht in doorsnee met 0,7%. Dit komt mede door de lastenverlichting die in het hoofdlijnenakkoord is opgenomen.

De armoede daalt. Vooral de armoede onder kinderen is hard gedaald. In 2025 heeft 4,4% van de bevolking een inkomen onder de armoedegrens, het laagste niveau sinds het begin van de meting in 2011. Het armoede-cijfer daalt als gevolg van de loonstijgingen, maar ook als gevolg van de brede lastenverlichting en meer gerichte maatregelen, zoals in de huurtoeslag. De afgelopen jaren is de armoede onder kinderen harder gedaald dan de algemene armoede. Dit is het gevolg van gericht beleid, zoals de verhoging van het kindgebonden budget.

CPB ramingen steeds onzekerder

Het CPB benadrukt dat de risico's en onzekerheden bij de raming groot zijn door geopolitieke ontwikkelingen en door de Europese begrotingsregels. Geopolitieke ontwikkelingen, zoals een uitbreiding van het conflict in het Midden-Oosten, of een verslechtering van de relaties tussen Europa, de VS en China, zijn een groot neerwaarts risico voor de raming van de wereldhandel en de uitvoer. Daarnaast vereisen Europese begrotingsregels grote begrotingsinspanningen voor Frankrijk, Spanje en Italië. Zonder begrotingsinspanning nemen op termijn de risico's inzake de houdbaarheid van de overheidsschuld van deze landen toe.

Daarnaast merkt het CPB op dat de Nederlandse economie, en daarmee ook de overheidsfinanciën, zich de laatste jaren lastiger laat meten en ramen. Dit komt door de grote economische schokken van de afgelopen jaren, de digitalisering van de economie en de toename van het belang van lastiger waar te nemen grootheden als immateriële activa.

Middellange en lange termijn (2025–2028)

Deze kabinetsperiode is naar verwachting sprake van een gematigde economische groei van gemiddeld 1,4%. Dit is vooral het gevolg van een lage productiviteitsstijging. Daarnaast is de werkgelegenheidsgroei zeer beperkt. Net als afgelopen jaren zal de bevolking naar verwachting toenemen door netto immigratie en een langere levensduur.⁵ Door vergrijzing groeit het arbeidsaanbod echter minder sterk dan de totale bevolking.

In deze kabinetsperiode wordt een lage productiviteitsstijging verwacht. Ook de afgelopen tien jaar nam de arbeidsproductiviteit gemiddeld met slechts 0,4% per jaar toe, terwijl dat in de vier decennia daarvoor gemiddeld 1,5% was.⁶ Diverse verklaringen worden gegeven voor deze productiviteitsdaling.⁷ Een eerste verklaring is de verschuiving van de werkgelegenheid van de hoogproductieve industriële sectoren naar laagproductieve dienstensectoren, zoals horeca, zorg, schoonmaakbedrijven en beveiliging. Een tweede verklaring is dat de productiviteit per sector minder groeit. Dit kan komen door veel verschillende factoren, zoals minder bedrijfsdynamiek en institutionele factoren, zoals regels over ontslagbescherming en flexibele banen, fiscale voordelen voor zelfstandigen en subsidies voor innovatie.

B.2. De budgettaire context

⁵ Centraal Bureau voor de Statistiek (2023). Bevolkingsprognose 2023–2070

⁶ Centraal Bureau voor de Statistiek (2024). Arbeidsproductiviteit neemt steeds minder toe in afgelopen 50 jaar | CBS. 8 augustus 2024.

⁷ H. Erken, 2024, Lage groei productiviteit mede door ongunstige structuur economie, ESB; B. Baarsma en F. d'Orey Neves, 2024, Onderwijs belangrijkste determinant van groei arbeidsproductiviteit, ESB. L. Bettendorf en M. Polder, 2024, National Productivity Board 2023 Annual Report, Mei 2024, CPB & CBS.

Tabel 2: Kerngegevens overheidsfinanciën

(in % bbp)	2023		2024		2025	2028
	BAV 2024	MEV 2025	BAV 2024	MEV 2025	MEV 2025	MEV 2025
Bruto collectieve uitgaven	43,5	43,4	44,4	44,1	44,8	45,5
Collectieve lasten	39,1	38,6	38,8	38,1	38,0	39,1
Niet-belastingmiddelen	4,4	4,5	3,7	4,2	4,3	3,8
Feitelijk EMU-saldo	- 0,3	- 0,4	- 2,0	- 1,8	- 2,5	- 2,5
w.v. <i>decentrale overheden</i>	0,1	0,0	- 0,1	0,0	- 0,1	- 0,4
Structureel EMU-saldo	- 0,3	- 1,0	- 1,5	- 0,9	- 1,8	- 1,9
EMU-schuld	46,5	45,1	46,8	45,0	46,7	51,1

Bron: CPB, Budgettaire analyse Voorjaarsnota 2024 en Macro-Economische verkenning 2025

Het begrotingstekort (feitelijk EMU-saldo) komt de komende jaren aanzienlijk hoger uit dan afgelopen jaar, dicht tegen de afgesproken Europese vangrail van -3% bbp. Het begrotingstekort loopt de komende jaren op, doordat de uitgaven harder stijgen dan de inkomsten. Het EMU-tekort was vorig jaar nog 0,4% bbp, maar loopt op naar 1,8% bbp dit jaar en 2,5% bbp volgend jaar. In 2026 is het begrotingstekort naar verwachting 3,4% bbp, in 2027 2,1% bbp en in 2028 2,5% bbp.

In 2025 verslechtert het saldo door onder meer de lastenverlichting. Hogere groei en bezuinigingen voorkomen niet dat het tekort oploopt. Structureel loopt het begrotingstekort op als gevolg van eerder ingezet expansief beleid, de vergrijzing, afnemende onderuitputting en hogere rentelasten.

C. Advies over de miljoenennota 2025

Het kabinet-Schoof is aangetreden op 2 juli 2024. Dit kabinet is gebaseerd op het door de formerende partijen overeengekomen hoofdlijnenakkoord. Het kabinet heeft het hoofdlijnenakkoord uitgewerkt in het regeerprogramma. Nu wordt de eerste Miljoenennota, de nota over de toekomst van 's Rijksfinanciën, van dit kabinet voorgelegd aan de Staten-Generaal.

In de Miljoenennota 2025 wordt de volledige begroting van 2025 gepresenteerd, waarbij de macro-economische doorwerking van de begroting zoals gebruikelijk is gebaseerd op de raming uit de Macro-Economische Verkenning (MEV) van het CPB. Tegelijkertijd presenteert het kabinet in deze Miljoenennota de bijbehorende budgettaire kaders en het begrotingsbeleid voor de komende kabinetsperiode en presenteert het kabinet het budgettaire-structureel plan in het kader van het Europees Semester. De Afdeling reflecteert afzonderlijk op deze onderdelen van de Miljoenennota in deze rapportage (zie onderdeel D: Septemberrapportage 2024). In het advies over de Miljoenennota wordt ingegaan op het kabinetsbeleid zoals dat in de Miljoenennota wordt verwoord.

In het advies streeft de Afdeling ernaar behulpzaam te zijn om die keuzes te maken die leiden tot houdbare overheidsfinanciën en tot duurzame wetgeving.

De overheidsfinanciën knellen mogelijk op korte termijn ...

Deze eerste Miljoenennota van het nieuw aangetreden kabinet heeft een «klassiek» financieel-economisch karakter. Hoofdstuk één van de Miljoenennota gaat in op het belang van begrotingsdiscipline en beschrijft ontwikkelingen in de samenleving – met bijzondere aandacht voor het economisch kapitaal – en ontwikkelingen in de macro-economie en overheidsfinanciën. In hoofdstuk drie wordt ingegaan op de keuzes voor

het realiseren van een duurzame en concurrerende Nederlandse economie.

Het kabinet wil, aldus de Miljoenennota 2025, mede vanwege het begrotingstekort een terugkeer naar begrotingsdiscipline. Daartoe wil het de overheidsuitgaven beheersen door het uitgavniveau structureel te beperken. Het benadrukt daarbij ook de waarde van het stelsel van trendmatig begrotingsbeleid. Het kabinet zet deze ambitie kracht bij door gedurende de kabinetsperiode de uitgaven- en inkomstenkaders te handhaven en tegenvallers in te passen in de begrotingen en het lastenkader.

De Afdeling onderschrijft de ambitie van het kabinet om de overheidsfinanciën op orde te brengen. De nadruk op solide overheidsfinanciën en stabiele economische ontwikkeling is begrijpelijk. Waren de overheidsfinanciën bij de voorgaande kabinetsperiode geen struikelblok, dit kabinet heeft een andere budgettaire uitgangspositie; ook zijn de economische vooruitzichten anders.

De Nederlandse overheidsschuld is op de korte termijn nog geen reden tot zorg, maar het begrotingssaldo komt dicht in de buurt van de Europese 3%-tekortnorm zoals vastgelegd in het Stabiliteits- en Groeipact. Het geraamde begrotingstekort loopt in 2024 op tot 1,8% bbp, en neemt verder toe tot 2,5% bbp in 2025. Het tekort neemt onder andere toe door een stijging van uitgaven aan sociale zekerheid en zorg en door de voorgenomen lastenverlagingen. De komende jaren loopt het verder op als gevolg van eerder ingezet expansief beleid.⁸

Een consequentie van het expansieve begrotingsbeleid in economisch goede tijden, ongeacht de overwegingen hiervoor, is dat er geen buffers zijn opgebouwd. Het voeren van trendmatig begrotingsbeleid met het creëren van voldoende bufferruimte betekent de facto het streven naar feitelijke begrotingsoverschotten, of ten minste evenwicht op de overheidsbegroting in goede jaren.⁹

Voldoende ambitie bij de start van de kabinetsperiode, een ambitie die aansluit bij de omvang van de onzekerheden waar het kabinet voor staat, is een voorwaarde om zoveel mogelijk te voorkomen dat tussentijdse bijsturing nodig is. De Afdeling waardeert dan ook de ambitie van het kabinet om de overheidsfinanciën op orde te brengen, strakke begrotingsdiscipline te handhaven en het trendmatig begrotingsbeleid te continueren. Ook de budgettaire uitgangspositie en economische vooruitzichten en risico's nopen hiertoe.

... maar ook op de middellange termijn is het beeld niet rooskleurig

Niet alleen de korte termijn, maar ook de ontwikkeling van de economie en overheidsfinanciën op de middellange en lange termijn zijn relevant. Macro-economisch is er op de middellange termijn naar verwachting sprake van een gematigde economische groei met een lagere inflatie en hogere rente dan gedurende de vorige kabinetsperiode.¹⁰

Bovendien verslechteren ook de overheidsfinanciën op middellange termijn. In een doorkijk naar 2028 laat het CPB zien dat het begrotingstekort de komende jaren groter wordt, doordat de uitgaven harder stijgen

⁸ Centraal Planbureau (2024). Concept Macro-Economische Verkenning 2025.

⁹ Jong, J. de, en Tselms, R. (2016). Begrotingslessen uit Zweden en Denemarken. ESB, Groei en Conjunctuur.

¹⁰ Centraal Planbureau (2024). Concept Macro-Economische Verkenning 2025. Tabel 1.1.

dan de inkomsten.¹¹ Dit is deels het gevolg van de vergrijzing (zorg en sociale zekerheid), deels het gevolg van beleidskeuzes uit het verleden (het expansieve beleid van het vorige kabinet). Daarnaast spelen de hogere defensie-uitgaven en oplopende rente-uitgaven een rol.

Zoals eerder opgemerkt, komt ook de schuldquote in een stijgend pad. In een schuldprojectie naar 2038 laat het CPB zien dat de overheidsschuld oploopt naar 70,7% bbp, onder andere door oplopende zorguitgaven en meer AOW-uitkeringen.¹² Hoewel dergelijke projecties naar de toekomst onzeker zijn en onder meer afhankelijk van de ramingen van de demografie, geven ze wel een indicatie van toekomstige uitdagingen.¹³

Ook is er op de middellange termijn sprake van neerwaartse economische risico's, vooral veroorzaakt door geopolitieke spanningen. Diverse gebeurtenissen weerspiegelen deze geopolitieke spanningen,¹⁴ zoals de oorlog in Oekraïne, en de daaropvolgende sanctiepakketten, de oorlog in Gaza, de tarievenoorlog tussen de Verenigde Staten en China tussen 2018 en 2020 en de door de VS aangenomen CHIPS-act. Het is bekend dat Nederland voor zijn economisch welzijn sterk afhankelijk is van zijn internationale omgeving en daarom gevoelig is voor externe gebeurtenissen en ontwikkelingen.

De volatiliteit van de externe omgeving en daarmee van de Nederlandse economie, is toegenomen. De automatische doorwerking van de economische ontwikkelingen in de overheidsfinanciën – vooral in de overheidsinkomsten – betekent dat de onzekerheden in het economisch beeld sterk en – vaak meer dan proportioneel – doorwerken in het begrotingssaldo. Het op orde houden van de overheidsfinanciën is daarmee ook van belang om in internationale onzekere tijden voldoende bewegingsruimte te hebben om eventueel toekomstige schokken op te kunnen vangen.

De fragiliteit van de overheidsfinanciën op de langere termijn is overigens in menige andere lidstaat in de eurozone minstens zo zorgelijk, zoals de Miljoenennota terecht analyseert. Dit heeft mogelijk ook een negatief effect op de stabiliteit van de eurozone als geheel.

Randvoorwaarden voor het maken van keuzes in tijden van schaarste ...

Naast het budgettaire en macro-economische beeld is er ook sprake van schaarste op andere terreinen. Het kabinet besteedt hier in de Miljoenennota aandacht aan. In paragraaf 3.2 geeft het kabinet aan doordrongen te zijn van de schaarstes aan kapitaal, personeel, ruimte en budgettaire middelen. De Afdeling voegt daaraan toe dat er ook andere relevante schaarstes zijn, zoals op het gebied van natuur, een gezonde leefomgeving, uitvoering en doenvermogen van de overheid.¹⁵

Deze schaarstes op verschillende gebieden leiden ertoe dat keuzes en prioritering noodzakelijk zijn. Als financiële middelen begrensd zijn, is het van belang om doelmatige en doeltreffende keuzes te maken. Het gericht inzetten van financiële middelen op bepaalde doelen en minder inzet op andere doelen, of verhogen van belastingen kan dan noodzakelijk zijn om

¹¹ Centraal Planbureau (2024). Concept Macro-Economische Verkenning 2025. p. 12–15.

¹² Centraal Planbureau Centraal Planbureau (2024). Concept Macro-Economische Verkenning 2025. P 18.

¹³ Ministerie van Financiën (2024). Budgettair-structureel plan voor de middellange termijn 2024

¹⁴ Centraal Planbureau (2024). Geopolitieke ontkoppelings- en integrat iescenario's voor de wereldhandel, maart 2024.

¹⁵ Kamerstukken II 2022/23, 36 410, nr. 2

door het kabinet gewenste doelen te realiseren. Gerichte keuzes en beperken van financiële middelen draagt bij aan prudent begrotingsbeleid, beperkt de krapte op de arbeidsmarkt en matigt de stijging van lonen en prijzen.

Gezonde overheidsfinanciën

De Afdeling onderschrijft in dit verband de zorgen van het kabinet over de dalende arbeidsproductiviteit, lagere schoolprestaties, ontwikkeling van bedrijfsinvesteringen en R&D-uitgaven. Zij merkt op dat de ambitie van het kabinet voor solide overheidsfinanciën in samenhang gezien moet worden met de doelstelling van het kabinet om een structureel sterke economie en samenleving te hebben. De belastinginkomsten zijn afhankelijk van een sterke economie en zijn tegelijkertijd nodig voor het financieren van publieke dienstverlening zoals onderwijs, zorg, sociale zekerheid en infrastructuur. Deze publieke diensten zijn weer essentieel voor een structureel sterke economie en samenleving. Gezonde overheidsfinanciën zijn daarom op termijn niet mogelijk als er onevenwichtigheden zijn in de economie en samenleving. Tegelijkertijd zijn stabiele overheidsfinanciën een voorwaarde voor een gezonde economie en dienen bovendien een democratisch en maatschappelijk belang.¹⁶

Gelet op de schaarstes en de zorgen over het toekomstig verdienvermogen, is het daarom van belang dat de keuzes ten aanzien van het begrotingsbeleid in samenhang worden gezien met de doelstelling van het kabinet om een sterke economie en samenleving te hebben. Bij de motivering van beleidskeuzes moet niet alleen rekening worden gehouden met het directe gevolg van de gemaakte keuzes, of de budgettaire opbrengst daarvan. Het is ook van belang om de schokbestendigheid en het aanpassingsvermogen van de Nederlandse economie structureel te behouden en waar mogelijk te vergroten.

Duurzame structuurversterking speelt ook een rol bij de Europese begrotingsregels. De recente hervorming van het Europese begrotingsraamwerk heeft onder andere als doel om duurzame en inclusieve groei en een veerkrachtige economie te bewerkstelligen.¹⁷ Om dit te bereiken dienen lidstaten elke vier jaar een nationaal budgettair-structureel plan voor de middellange termijn in.¹⁸ Dit plan dient hervormingen en investeringen te bevatten die bijdragen aan een duurzame en geleidelijke schuldreductie en duurzame en inclusieve economische groei in lidstaten. Ook moeten deze hervormingen en investeringen in lijn zijn met de landspecifieke aanbevelingen van de Europese Commissie. Deze worden uitgebracht in de landenrapporten het kader van het Europees Semester.

De Europese Commissie kiest voor het versterken van de economische structuur in brede zin. Zo besteedt de Europese Commissie in de voornoemde landrapporten Semester per lidstaat aandacht aan productiviteit, innovatie, onderwijs en arbeidsmarkt.¹⁹ Ook wordt gekeken naar de

¹⁶ Op het moment dat een uitgavenplafond en inkomstenkader voor de gehele kabinetsperiode kan worden vastgesteld, bestaat inzicht in en zekerheid over de hoogte van de overheidsuitgaven en de lastendruk en kunnen tussentijdse bijstellingen door bezuinigingen of lastenverzwaringen worden voorkomen. Daarmee kan stabiel en voorspelbaar beleid en uitvoering worden bevorderd, zodat burgers en bedrijven, maar ook uitvoeringsorganisaties relatieve zekerheid op middellange termijn ervaren Kamerstukken II 2023/24, 36 410, nr. 4).

¹⁷ Andere doelen zijn het bewerkstelligen van houdbare overheidsfinanciën op de middellange termijn en het voorkomen van buitensporige tekorten.

¹⁸ Met de middellange termijn wordt een periode van tien jaar na afloop van het nationaal budgettair-structureel plan bedoeld.

¹⁹ Europese Commissie (2024). Landenrapport Nederland 2024. via: 2024 European Semester: Country Reports – European Commission (Europa.eu)

relatie met Europese doelstellingen ten aanzien van klimaatneutraliteit, energietransitie, natuur en defensie en wordt er een link gelegd met de Sustainable Development Goals van de Verenigde Naties.

Het is niet eenvoudig om te komen tot maatregelen die niet alleen op korte termijn effect sorteren, maar ook bijdragen aan het versterken van de sociaal- en economische structuur van Nederland op de middellange en lange termijn. Een goede structuuranalyse, in samenhang met het fiscaal- en begrotingsbeleid kan in een kabinetsperiode helpen met het maken van integraal afgewogen keuzes, het stellen van prioriteiten en ex-ante beter gemotiveerd beleid.

Met andere woorden: het ondersteunt het handelings- en oplossingsvermogen van de regering en het parlement, zodat maatregelen genomen worden die op de korte, maar ook op de lange termijn het gewenste effect sorteren. De Miljoenennota van het nieuwe kabinet biedt verschillende aanknopingspunten voor een dergelijke sociaaleconomische structuuranalyse.

1. Een bredere sociaaleconomische structuuranalyse

Het kabinet heeft in de Miljoenennota 2025 een beschouwing opgenomen over de keuzes voor een sterkere Nederlandse economie, die richting lijkt te geven aan het beleid. Het kabinet zegt alles op alles te zetten voor duurzame welvaartsgroei in Nederland. Om dat doel te bereiken lijkt het kabinet nog geen expliciete beleidskeuzes te presenteren in de Miljoenennota, maar schetst het wel verschillende randvoorwaarden die belangrijk zijn om die duurzame welvaartsgroei te bereiken:

1. het verzekeren van eerlijke concurrentie en innovatie,
2. economische veiligheid en voldoende strategische autonomie en
3. groei moet duurzaam zijn op de lange termijn, oftewel er dient sprake te zijn van groene groei.

Hoewel daarmee het begrip welvaart enigszins wordt ingekleurd, geeft het kabinet verder geen specificatie van het begrip welvaart, terwijl overigens in de Miljoenennota daarnaar wel veelvuldig wordt verwezen. De doelstelling van het kabinet voor het verhogen van de welvaart blijft daarmee onduidelijk. Hoewel het bbp-niveau een belangrijke maatstaf vormt voor de maatschappelijke welvaart, biedt dit slechts een gedeeltelijke kijk op de economische welvaart en de samenleving.

Het concept «brede welvaart» beoogt dit beeld te verbreden. Dit begrip ziet niet alleen op het «hier en nu», maar ook op «elders» en «later». Het kijkt verder dan de directe financieel-economische baten en lasten en weegt ook de verdeling van welvaart, de duurzaamheid van welvaart voor toekomstige generaties en de welvaart in andere landen mee.²⁰ Dat maakt het mogelijk om meer overkoepelend sociaaleconomische structurele ontwikkelingen te wegen en faciliteert meer aandacht voor de samenhang tussen verschillende beleidsterreinen, ook op lange termijn. Daarnaast kan het denken in termen van brede welvaart een bijdrage leveren aan het denken over de langere termijn. Hierbij is van belang dat een kabinet eigen accenten kan leggen voor wat betreft de indicatoren die het in dit kader wenst te prioriteren.

De afgelopen jaren zijn er grote stappen gezet in de invulling en toepassing van het concept «brede welvaart». Zo is de monitor Brede Welvaart van het Centraal Bureau voor de Statistiek verankerd in het Verantwoordingsdebat en werken de planbureaus CPB, SCP en PBL op

²⁰ CPB/PBL/SCP, Verankering van brede welvaart in de begrotingssystematiek, 30 juni 2022.

verzoek van de Tweede Kamer aan een plan van aanpak om brede welvaart beter te integreren in de begrotings- en verantwoordingssystematiek door het identificeren van een beperkte set kernindicatoren.^{21, 22}

De planbureaus zullen dit jaar voor het eerst komen met een gezamenlijke reflectie op de Miljoenennota van het kabinet vanuit het perspectief van brede welvaart. Ook in het Belastingplan 2025 wordt kort aandacht besteed aan het begrip brede welvaart,²³ de Tweede Kamer had hier eerder ook om verzocht.²⁴

Daarnaast heeft het Ministerie van Financiën sinds 2022 stappen gezet om brede welvaart te verankeren in de begrotingssystematiek. Het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2022 bevatte een overzicht van de ontwikkeling van brede welvaart en de Miljoenennota 2024 continueerde dit door de ontwikkeling van brede welvaart op verschillende thema's te analyseren, op basis van kwalitatieve en kwantitatieve analyses.²⁵

Gezien het grote aantal samenhangende en complexe maatschappelijke opgaven heeft de Afdeling in haar advies bij de ontwerp-Miljoenennota 2024 geadviseerd hieraan een vervolg te geven. Dat kan door de eerste Miljoenennota van het komende kabinet te benutten voor een «Startnota Brede Welvaart», met daarin een analyse van de toekomstige sociaaleconomische structuur van de Nederlandse gekoppeld aan de doelen uit het aanstaande regeerakkoord.²⁶ Ook de 17^e Studiegroep Begrotingsruimte adviseerde om brede welvaart onderdeel te laten zijn van de sturing op het bereiken van de doelen van het coalitieakkoord door bij de formatie bredewelvaartsprioriteiten te formuleren en te motiveren.²⁷

De Miljoenennota 2025 heeft aandacht voor thema's die raken aan brede welvaart zoals bestaanszekerheid, versterken van instituties, participatie en vertrouwen in de samenleving, maar deze thema's zijn niet geformuleerd als prioriteiten binnen brede welvaart, waar jaarlijks bij stil zal worden gestaan in de Miljoenennota.

Het is van belang dat beleid voor de lange termijn wordt gevoerd, dat effectief, stabiel, voorspelbaar en uitvoerbaar is. De huidige schaarste dwingt tot het maken van keuzes. Deze keuzes vergen een overkoepelend langetermijnperspectief op de economie, ruimte en samenleving met oog voor de onderlinge samenhang en wisselwerking tussen de verschillende beleidsterreinen zoals arbeidsmarkt, sociale zekerheid, klimaat, innovatiekracht, ondernemingsklimaat, onderwijs, zorg, wonen en ruimtelijke ordening.

De Afdeling adviseert daarom om ten behoeve van de begrotingsvoorbereiding van 2026 een analytische verdieping te maken van de verschillende aanknopingspunten uit de Miljoenennota en de daarin door dit kabinet gelegde accenten. Met de koppeling van deze accenten aan de politieke doelen uit het hoofdlijnenakkoord kan een analyse worden gegeven van de toekomstige sociaaleconomische structuur van Nederland.

²¹ Centraal Bureau voor de Statistiek (2021). Monitor Brede Welvaart & de Sustainable Development Goals 2021. Kamerstukken 2020/2021 33 529, nr. 870.

²² CPB/PBL/SCP, Verankering van brede welvaart in de begrotingssystematiek, 30 juni 2022.

²³ Belastingplan 2025, memorie van toelichting, paragraaf 2.

²⁴ Kamerstukken II 2022/23, 36 202, nr. 121.

²⁵ Kamerstukken II 2023/24, 36 410, nr. 1.

²⁶ Kamerstukken II 2023/24, 36 410, nr. 4.

²⁷ Kamerstukken II 2023/24, 36 410, nr. 86.

Daarbij kan aangesloten worden bij de ontwikkeling van de kernset bredewelvaartsindicatoren van de planbureaus. Op die manier kunnen integraal afwogen politieke prioriteiten worden benoemd, met daaraan gekoppelde doelen, die vervolgens jaarlijks in de begrotingsstukken kunnen worden gemonitord.

Het is daarbij overigens niet nodig om op alle indicatoren van brede welvaart te sturen. De Afdeling adviseert in dit kader wel om (verschillende) bredewelvaartsindicatoren te benutten om te kunnen sturen op langere termijn en de meerjarige trends.

2. Maak van het aanpakken van de structurele componenten van de arbeidsmarkttekorten een prioriteit.

Vanwege het grote belang van arbeidsaanbod voor het huidige en toekomstige verdienvermogen van Nederland, de omvang en de kwaliteit van de publieke dienstverlening en de slagkracht van de overheid verdienen de structurele componenten van de tekorten op de arbeidsmarkt in het bijzonder prioritaire aandacht van het kabinet.

Het kabinet besteedt in de Miljoenennota 2025 in verschillende passages aandacht aan het thema van arbeidsmarktkrapte. Het eerste hoofdstuk van de Miljoenennota analyseert terecht: *«Op langere termijn blijft de arbeidsmarkt een belangrijke uitdaging voor de economische groei»*. Zowel de private- als overheidssectoren worden geraakt door de krapte in het aanbod van arbeidskrachten. De tekorten op de arbeidsmarkt bedreigen de economie en de welvaart in brede zin, alsmede essentiële collectieve voorzieningen en dienstverlening, zoals zorg, onderwijs, veiligheid en openbaar bestuur.

Het kabinet is zich ervan bewust dat de schaarste aan personeel een beperking legt op het vergroten van de welvaart in brede zin in Nederland. De Miljoenennota stelt dat werkgevers in het onderwijs, de gezondheidszorg en de bouwnijverheid het vaakst aangeven last te hebben van de arbeidsmarktkrapte. Dit zijn sectoren die belangrijk zijn voor het realiseren van de kabinetsdoelen zoals geformuleerd in de Miljoenennota 2025, in het bijzonder het versterken van de kenniseconomie en het bijbouwen van 100.000 woningen per jaar om het woningtekort terug te dringen.

Ook onderkent het kabinet dat voor een goed vestigingsklimaat voor nu en in de toekomst, onder andere het oplossen van de congestie op het elektriciteitsnetwerk (netcongestie) belangrijk is. Het oplossen van netcongestie is immers van belang voor het toekomstig verdienvermogen en het halen van de klimaatdoelen.

Het kabinet kiest ervoor om de tekorten op de arbeidsmarkt te verlichten door onder meer de belasting op arbeid en de marginale druk voor middengroepen te verlagen. Op die manier wil het kabinet het arbeidsaanbod vergroten en het personeelstekort verminderen. Door het werken van meer uren wordt de krapte verkleind, de collectieve materiële welvaart verhoogd en zijn meer uren werk beschikbaar voor werk in de collectieve en private sector.²⁸

De Afdeling wijst daarbij wel op de bredere context van de keuze om wel of niet vol- of deeltijd te werken. Individuen en huishoudens maken een afweging tussen de waardering van arbeid, het gewenste inkomen, de wijze waarop zorgtaken worden vervuld (bijvoorbeeld kinderen en mantelzorg) en de behoefte aan vrije tijd. Met andere woorden: beslis-

²⁸ Kamerstukken II 2022/23, 36 200, nr. 6.

singen over de hoeveelheid werken worden gebaseerd op hoeveel werk oplevert in relatie tot andere taken en voorkeuren.²⁹

De overheid kan niettemin wel beperkingen wegnemen die het werken van meer uren tegengaan. Om het voornemen te realiseren om meer uren werken aantrekkelijker te maken is een integrale visie nodig op hoe dit beleidsdoel bereikt kan worden. Dit betreft vooral het belasting-toeslagen- en socialezekerheidsstelsel en de interactie daartussen, de kinderopvang, schooltijden en verlofregelingen.³⁰ Het huidige belasting- en toeslagenstelsel ontmoedigt het werken van meer uren.³¹

In het huidige belasting- en toeslagenstelsel is het voor mensen bovendien onvoldoende duidelijk wat meer werken hen oplevert. In het Belastingplan 2025 wordt in dit kader een eerste stap genomen door de koopkrachtverlichting voor middeninkomens niet via een aanpassing van de inkomensafhankelijke heffingskortingen te laten lopen, maar via een aanpassing van de tariefschijven.

Ook als beleid om het aanbod van arbeid te vergroten tot resultaten leidt, moet er rekening mee worden gehouden dat niet alleen de ambities van het kabinet onder druk komen te staan, maar ook de reguliere dienstverlening van zowel de Rijksoverheid als de medeoverheden. Het personeelsaanbod in de sectoren openbaar bestuur, veiligheid, zorg en welzijn is zeer krap.³² De grootste personeelstekorten bevinden zich in de aan de ICT gerelateerde beroepen, naar welke deskundigheid ook bij de overheid grote vraag is. Daarnaast was één op de vijf vacatures in gemeenten in 2021 moeilijk vervulbaar. Daarmee staat de gemeentelijke dienstverlening onder druk.³³

Deze arbeidsmarktproblematiek komt bovenop de reeds bestaande beperkingen voor diverse uitvoeringsorganisaties. Al langere tijd wordt er geconstateerd dat de grenzen zijn bereikt wat betreft de capaciteit van uitvoeringsorganisaties om aan de verwachtingen te kunnen voldoen van burgers, bedrijven, maatschappelijke instellingen en politiek.³⁴

Personeelstekorten zorgen niet alleen voor verminderde dienstverlening door de overheid in het heden. Ze hebben ook consequenties voor de toekomst. Het huidige tekort aan leraren wordt op dit moment geschat op gemiddeld 10%. Het tekort in dunbevolkte regio's en wijken met armoede en sociale achterstanden is vaak nog hoger.³⁵ Dit tekort zorgt voor slechtere onderwijsprestaties en hoge werkdruk en ziekteverzuim bij leraren. De krapte in het onderwijs draagt bij aan de daling van de onderwijskwaliteit in Nederland. Dit is een bedreiging voor de productiviteitsontwikkeling van de Nederlandse economie.³⁶

²⁹ Kamerstukken II 2022/23, 36 200, nr. 6.

³⁰ Interdepartementaal Beleidsonderzoek. (2019). De(eltijd) zal het leren. Van analyse naar beleid.

³¹ In sommige situaties gaan mensen er in inkomen op achteruit (een armoedeval) als ze meer uren gaan werken, omdat zij hun inkomensafhankelijke voorzieningen en belastingkortingen (gedeeltelijk) verliezen.

³² UVW (2023). Dashboard Spanningsindicator.

³³ Stichting Arbeidsmarkt en Opleidingsfonds Gemeenten (2022). Personeelsmonitor Gemeenten 2021.

³⁴ Kamerstukken II 2021/22, 29 361, nr. 290.

³⁵ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2023). Trendrapportage Arbeidsmarkt Leraren po, vo en mbo. December 2023.

³⁶ Baarsma, B. F. d'Orey Neves (2024). Onderwijs belangrijkste determinant van groei arbeidsproductiviteit. ESB, 13 augustus 2024.

Hetzelfde geldt voor de risico's voor betrouwbare en betaalbare duurzame energievoorziening. Voor het toekomstig verdienvermogen is het oplossen van de congestie op het elektriciteitsnetwerk (netcongestie) belangrijk. Voldoende beschikbare hernieuwbare energiebronnen zijn belangrijk voor bedrijven om te werken zonder CO₂-uitstoot.³⁷ Deze ambities worden bedreigd door de tekorten aan gekwalificeerd personeel. Juist bij beroepen gekoppeld aan de overgang naar schonere energie blijkt het extra moeilijk om aan personeel te komen.³⁸

Tegen deze achtergrond onderschrijft de Afdeling het belang dat in de Miljoenennota wordt gehecht aan maatregelen gericht op het vergroten van het arbeidsaanbod. Het is belangrijk dat de beschikbare schaarse capaciteit doelmatig wordt ingezet. Het is nu en in de toekomst nodig om mensen naar die beroepen te bewegen waar zij het hardst nodig zijn. Daarbij hoeft het niet alleen te gaan om economisch rendement. Het gaat ook om de invulling van belangrijke maatschappelijke opgaven. Dit is onder meer van belang voor sectoren zorg, bouw, politie en veiligheid, defensie, onderwijs, klimaat en kinderopvang.³⁹ Dat betekent dat het niet alleen gaat om vergroting van het arbeidsaanbod, maar ook dat aanbod en vraag goed op elkaar aansluiten. Verschillende aspecten spelen daarbij een rol.

Het gaat bijvoorbeeld om de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt.⁴⁰ Wat is nodig om mensen voor te bereiden op de arbeidsmarkt van de toekomst? In hoeverre dient het onderwijsaanbod vooral te worden gericht op die sectoren waarin krapte wordt voorzien en laten leerlingen en studenten zich sturen in hun beroepskeuzes? Vooral is ook van belang dat onderwijs niet alleen wordt gericht op de initiële opleidingen, maar ook op herscholing en omscholing (leven lang ontwikkelen); het is noodzakelijk dat voorzieningen daarvoor nu van de grond komen.⁴¹

Verder is voldoende arbeidsmobiliteit van belang voor een efficiënt functionerende arbeidsmarkt. Arbeidsmobiliteit wordt beperkt door de omstandigheden op de arbeidsmarkt, in het bijzonder het grote verschil tussen flexibele en vaste contracten. Het vaster maken van flexcontracten brengt flex en vast wel dichter bij elkaar.⁴² Vaste contracten worden echter niet flexibeler; dat zet per saldo een sterkere rem op de arbeidsmobiliteit.⁴³ Ook andere factoren zijn belangrijk voor de arbeidsmobiliteit, zoals een goed functionerende woningmarkt.⁴⁴ Daarnaast wordt gewezen op de rol die de overheid zou kunnen spelen om arbeidsbehoeften en -aanbod, alsmede (her)scholing beter op elkaar af te stemmen.

³⁷ Het Europese emissiehandelsstelsel (ETS) bepaalt voor energie- productie- en luchtvaartsectoren in Europa het afbouwpad voor CO₂-uitstoot. Vanaf 2039 worden er geen nieuwe emissierechten meer uitgegeven in de industrie en de elektriciteitsopwekking. Deze activiteiten moeten dan de facto klimaatneutraal zijn.

³⁸ ABN AMRO (2023). Personeelstekort energietransitie rond recordniveau. Publicatie ABN AMRO Economisch Bureau. Personeelstekort energietransitie rond recordniveau – ABN AMRO Bank.

³⁹ Kamerstukken II 2021/22, 29 544, nr. 1115.

⁴⁰ Interdepartementaal Beleidsonderzoek Hoger Onderwijs (2024). Talent op de juiste plek.

⁴¹ De memorie van toelichting bij de begroting van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen geeft een kort overzicht. Het is de vraag of met de vooral ondersteunende maatregelen zal kunnen worden volstaan. Zie ook het rapport van de Staatscommissie demografische ontwikkelingen, dat het belang van beleid inzake leven lang ontwikkelen onderstreept.

⁴² Zie ook de memorie van toelichting bij de begroting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

⁴³ Zie ook De Nederlandsche Bank (2024). Analyse arbeidskrapte. Februari 2024.

⁴⁴ Sociaal Economische Raad (2022). Hoe wonen werkt. Een sociaaleconomische verkenning.

Hoe opportuun en noodzakelijk het ook is om maatregelen treffen om het arbeidsaanbod te vergroten en de aansluiting tussen vraag en aanbod te verbeteren, de schaarste aan mensen, middelen en ruimte noodzaakt tot het maken van ingrijpende keuzes over de inzet van arbeid en het gebruik van de ruimte. Duidelijk is in dit verband dat een kwalitatief hoogwaardige economie nodig is om voor iedereen in Nederland wonen, zorg en onderwijs beschikbaar te houden en leefbaarheid te bevorderen.⁴⁵ De overheid kan hierbij een belangrijke ondersteunende rol spelen, bijvoorbeeld in het stimuleren van hoogproductieve economische activiteiten en het ontmoedigen van laagproductieve of vervuilende activiteiten. Ook het migratiebeleid kan hierop gericht zijn.⁴⁶

Hier speelt ook het ruimtelijk beleid een belangrijke rol. De inzet op hoogrenderende technische bedrijvigheid vergt een andere infrastructuur voor wonen, vervoer en leefomgeving dan de inzet op bijvoorbeeld logistieke dienstverlening of productie van landbouwgoederen.

De woningmarkt heeft een belangrijke invloed op de arbeidsmobiliteit en daarmee op de werking van de arbeidsmarkt en economie. Dat geldt ook voor de keuzes die worden gemaakt met betrekking tot energie en klimaat. Schaarste aan ruimte, gecombineerd met grote opgaven op het gebied van klimaat, energie, wonen, leefomgeving, vervoer, water, etc. betekent dat keuzes gemaakt moeten worden over het gebruik van de ruimte op basis van een samenhangende, heldere en breed gedragen visie.⁴⁷ Een dergelijke visie is vooralsnog niet beschikbaar. Schaarste aan arbeidskrachten en ruimte betekent dat keuzes over de inrichting van de fysieke ruimte grote gevolgen hebben voor economie en arbeidsmarkt. Het is daarom zaak die aspecten bij een sociaaleconomische structuuranalyse te betrekken.

Tot slot wijst de Afdeling erop dat met de uitvoering van (semi)-overheidstaken een groot beslag wordt gelegd op de beschikbare capaciteit aan arbeid. Daarbij moet worden bedacht dat de personeelstekorten zich sterk in de (semi)publieke sector zullen doen voelen.⁴⁸

Duidelijk is dat arbeidskrachten beschikbaar moeten zijn voor de uitvoering van essentiële publieke taken als onderwijs, zorg, politie, etc. De inzet van arbeidskrachten voor die doelen zal echter telkens moeten worden afgewogen tegen het belang van de beschikbaarheid voor private economische activiteiten. Naarmate de schaarste toeneemt, zal deze afweging indringender moeten zijn.

Arbeidsproductiviteit is daarbij een element in de afweging, maar kan vanwege het algemeen belang van de uitvoering van overheidstaken niet het enige afwegingskader zijn. Deze afweging heeft uiteindelijk een weerslag op de slagkracht van de overheid: de overheid zal door schaarste niet alles kunnen. Keuzes zijn nodig om ervoor te zorgen dat wat wordt beloofd, ook daadwerkelijk wordt waargemaakt. Voor het vertrouwen in de overheid is dat noodzakelijk.

In dat licht onderschrijft de Afdeling de inzet van het kabinet in de Miljoenennota om de budgettaire schaarste in samenhang te bezien met de schaarste in personeel en de begroting in een realistischer kasritme te zetten. De onderuitputting van de laatste jaren heeft bewezen dat de

⁴⁵ Staatscommissie Demografische ontwikkelingen 2050 (2024). Gematigde Groei.

⁴⁶ De Nederlandsche Bank (2023). Jaarverslag, p. 14.

⁴⁷ Zie ook Planbureau voor de Leefomgeving, Balans van de Leefomgeving 2023.

⁴⁸ Centraal Planbureau (2024). Centraal Economisch Plan, Krappe arbeidsmarkt vraagt om keuzes,

overheid qua uitvoeringkracht aan haar grenzen zit en dat het tekort aan personeel een bedreiging vormt bij het uitvoeren van beleidsambities.⁴⁹ Om te kunnen zorgen dat ambities ook daadwerkelijk worden waargemaakt is het maken van keuzes belangrijk.⁵⁰

Kortom, schaarste aan financiële middelen, arbeidskracht en ruimte betekent dat keuzes moeten worden gemaakt over de inrichting van de Nederlandse economie, arbeidsmarkt en capaciteit van de overheid. Een sociaaleconomische structuuranalyse kan helpen om te komen tot integraal afgewogen keuzes en de juiste prioritering.

D. Septemberrapportage 2024

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 monitort de Afdeling de naleving van de Europese begrotingsregels aangaande de begrotingshorizon op de middellange termijn zoals opgenomen in het budgettaire-structureel plan van het kabinet.⁵¹ Ook beoordeelt de Afdeling in de Septemberrapportage of wordt voldaan aan de nationale begrotingsregels.

1. Europese begrotingstoetsing

a. Hervorming Stabiliteits- en Groeipact

De Europese begrotingsregels zijn vastgelegd in het Stabiliteits- en Groeipact (SGP). Het SGP heeft, als onderdeel van de Economische en Monetaire Unie (EMU), als wezenlijk doel de houdbaarheid van overheidsfinanciën, ook op de langere termijn, te waarborgen. Economische groei van en convergentie in de eurozone is het andere wezenlijke doel. Het SGP bestaat uit verschillende intergouvernementele verdragen, verordeningen en richtlijnen.⁵²

In mei 2024 is de hervorming van het SGP afgerond en sindsdien is het nieuwe Europese begrotingsraamwerk van kracht.⁵³ Verordening 1466/97 aangaande de preventieve arm is komen te vervallen en vervangen door Verordening 2024/1263, Verordening 1467/97 aangaande de correctieve arm is gewijzigd door Verordening 2024/1264. Ook Richtlijn 2011/85 met voorschriften voor de begrotingskaders van en het begrotingstoezicht op lidstaten is gewijzigd door Richtlijn 2024/1265.

Het nieuwe raamwerk moet beter dan voorheen rekening kunnen houden met de heterogeniteit in begrotingsposities, de hoogte van de staatschuld, (toekomstige) economische uitdagingen en andere kwetsbaarheden van de lidstaten. Tegelijkertijd moet het nieuwe raamwerk helpen om de uitdagingen van de Unie op de middellange en lange termijn aan te pakken, zoals het verwezenlijken van een eerlijke digitale en groene

⁴⁹ In de afgelopen jaren is de onderuitputting toegenomen van circa 1% van de totale begroting naar bijna 4%. Dit houdt onder meer verband met de krappe arbeidsmarkt. Zie ook 17^e Studiegroep Begrotingsruimte.

⁵⁰ De Afdeling adviseerde in het Miljoenennota-advies 2023 om bij het voorgenomen beleid rekening te houden met de arbeidsmarkteffecten. Kamerstukken II 2022/23, 36 200, nr. 6.

⁵¹ Richtlijn (EU) 2024/1265 van de Raad, artikel 5.

⁵² Zie voor een uitgebreidere toelichting over de herziening van het SGP de Voorjaarsrapportage 2024 van de Afdeling: No. W06.24.00069/III.

⁵³ De Europese Commissie heeft in 2020, net voor de start van de Covid-19 crisis, de hervorming van het SGP aangekondigd. Deze hervorming volgt uit een evaluatieverplichting in verordening 2024/1263 waarbij elke vijf jaar de Commissie een rapport dient te publiceren over de toepassing van de verordening.

transitie, het waarborgen van energiezekerheid, het ondersteunen van strategische autonomie, demografische veranderingen, en moet het sociale en economische veerkracht en duurzame convergentie versterken.⁵⁴

Het nieuwe begrotingsraamwerk behoudt een aantal oude regels, maar introduceert ook nieuwe regels. De eisen die gesteld worden aan de referentiewaarden voor het begrotingstekort (EMU-saldo van maximaal -3% bbp) en de overheidsschuld (EMU-schuld van maximaal 60% bbp) uit Protocol nr. 12 bij de EU-Verdragen blijven in het nieuwe raamwerk ongewijzigd.

Bij overschrijding van (één van de) referentiewaarden kan de Commissie op grond van verordening 2024/1264 (correctieve arm) een onderzoek naar een buitensporig tekort starten. Daarna kan de Raad een aanbeveling doen om de buitensporige tekorten of schulden te corrigeren. Het doel van verordening 2024/1263 (preventieve arm) is om te voorkomen dat lidstaten worden geconfronteerd met te hoge tekorten door een veilige marge te hanteren ten opzichte van de 3%-tekortnorm, zodat lidstaten begrotingsruimte hebben om stabiliserend begrotingsbeleid te kunnen voeren.

De normen uit de oude preventieve arm, bestaande uit een middellange-termijndoelstelling (MTO) voor het structureel saldo en een uitgavenregel, zijn vervallen in het nieuwe begrotingsraamwerk en vervangen door een landspecifieke indicator, het zogenoemde uitgavenpad. Het uitgavenpad wordt vertaald naar de maximale jaarlijkse groei van de netto primaire uitgaven voor lidstaten, rekening houdend met de geraamde begrotingstekorten en de hoogte van de staatsschuld op de middellange termijn (zie box 1).

Ook de rapportageverplichtingen zijn gewijzigd in het nieuwe Europese begrotingsraamwerk. Elke lidstaat dient elke vier tot zeven jaar een nationaal budgettair-structureel plan voor de middellange termijn in. Dit plan wordt gezien als de hoeksteen van het nieuwe raamwerk. Het uitgavenpad, in termen van netto primaire uitgaven, dient opgenomen te zijn in dit plan. Ook dient dit plan hervormingen en investeringen te bevatten die bijdragen aan een duurzame en geleidelijke schuldreductie en duurzame en inclusieve economische groei in lidstaten.

Aan het einde van de periode van vier of zeven jaar waarvoor het plan geldt, de zogenoemde budgettaire aanpassingsperiode, dient de overheidsschuld op een geloofwaardig dalend pad te zijn of op prudente niveaus onder de 60% bbp op de middellange termijn, op basis van verschillende scenario's. Ook moet het begrotingstekort onder de 3% bbp worden gebracht aan het einde van de aanpassingsperiode en dat blijven op de middellange termijn.⁵⁵

Box 1: Wijzigingen in de begrotingsnormen van de preventieve arm

Het doel van de preventieve arm is om te voorkomen dat lidstaten worden geconfronteerd met buitensporige tekorten door een veilige marge te hanteren ten opzichte van de 3%-tekortnorm. In het nieuwe

⁵⁴ Europese Commissie (2024). Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the effective coordination of economic policies and multilateral budgetary surveillance and repealing Council Regulation (EC) No 1466/97.

⁵⁵ Met de middellange termijn wordt een periode van tien jaar na afloop van het nationaal budgettair-structureel plan bedoeld.

begrotingsraamwerk staat één indicator centraal, namelijk een landspecifiek uitgavenpad uitgedrukt in netto primaire uitgaven. Dat zorgt voor versimpeling en meer transparantie.

Het totaal aan uitgaven van een lidstaat wordt uitgedrukt in termen van netto primaire uitgaven. Dit zijn de nationale overheidsuitgaven gecorrigeerd voor de rente-uitgaven, tijdelijke en eenmalige uitgaven, uitgaven die worden bekostigd met inkomsten uit EU-fondsen en nationale cofinanciering voor EU-programma's, conjuncturele werkloosheidsuitgaven en eventuele maatregelen die zorgen voor hogere inkomsten.

Door de uitgaven te corrigeren voor rente-uitgaven kunnen lidstaten voornamelijk sturen op uitgaven waar zij direct invloed op kunnen uitoefenen. Door hiervoor te corrigeren worden kosten weggelaten die geen of weinig invloed hebben op de structurele begrotingspositie van de lidstaat. Daarnaast wordt door de uitgaven te corrigeren voor cyclische werkloosheidsuitgaven ruimte geboden om deze mee te laten bewegen met de stand van de economie, dat helpt om trendmatig begrotingsbeleid te voeren.

Het landspecifieke uitgavenpad schrijft een maximale jaarlijkse groei van de netto primaire uitgaven voor. Dat zal worden afgeleid van het structureel primair saldo aan het einde van de aanpassingsperiode. Het structureel primair saldo is het reguliere EMU-saldo gecorrigeerd voor de stand van de economie en rentelasten (dat wil zeggen het structureel saldo gecorrigeerd voor rentelasten). In de norm voor het structureel primair saldo wordt teruggerekend welke begrotingsaanpassing er door een lidstaat nodig is om de overheidsschuld op een geloofwaardig dalend pad of op prudente niveaus onder de 60% bbp op de middellange termijn te brengen of houden, en om het begrotingstekort op de middellange termijn onder de 3% bbp te brengen of houden.

Hiervoor maakt de Commissie gebruik van een schuldhoudbaarheidsanalyse. Daarin worden verschillende scenario's van onder meer uiteenlopende rentetarieven, bbp-groei en vergrijzingslasten meegewogen. Op deze manier toetst de Commissie hoe de overheidsschuld en het begrotingstekort zich in diverse (meevallende en tegenvallende) situaties kunnen ontwikkelen, gedurende een periode van tien jaar na de aanpassingsperiode. De Commissie toetst daarnaast of de kans voldoende laag is dat de schuld binnen vijf jaar na uitvoering van het plan alsnog stijgt. Ook moet de schuld binnen een bepaalde bandbreedte blijven onder een set aan mogelijke economische schokken.

De maximale nominale groei van de netto gefinancierde primaire uitgaven van een lidstaat wordt bepaald door de (jaarlijkse) potentiële bbp-groei plus de inflatie minus de vereiste aanpassing in het structureel primair saldo ten opzichte van de primaire uitgaven uitgedrukt in percentages van het bbp. Het structureel primair saldo is geen sturingsvariabele op zich, maar vormt het uitgangspunt voor de berekening van het landspecifieke uitgavenpad. Voor de handhaving en jaarlijkse monitoring zal de Commissie toetsen aan de overschrijdingen van het uitgavenpad, niet aan de overschrijdingen van het structureel primair saldo.

Het budgettaire-structureel plan is in het nieuwe raamwerk de meerjarenbegroting in het kader van het Europees Semester. In het geval van een nieuw aangetreden kabinet kan een lidstaat een herzien plan indienen

voor een nieuwe periode van vier of vijf jaar, afhankelijk van de normale zittingsperiode van een kabinet. Het nieuwe plan dient daarbij te blijven voldoen aan de budgettaire aanpassingsinspanning.⁵⁶

Als lidstaten zich committeren aan een relevante set hervormingen en investeringen kan de budgettaire aanpassingsperiode verlengd worden van vier naar zeven jaar. Dit betekent dat lidstaten langer de tijd krijgen hun staatsschuld geloofwaardig te laten dalen of op prudent niveau te houden en hun begrotingstekort onder de referentiewaarde te brengen of te houden.

In ruil daarvoor moeten zij aantonen dat de hervormingen en investeringen bijdragen aan een duurzame en geleidelijke schuldreductie en duurzame en inclusieve groei. Ook moeten de hervormingen en investeringen bijdragen aan de gemeenschappelijke prioriteiten van de Europese Unie en in lijn zijn met de landspecifieke aanbevelingen uit het Europees Semester.

b. Relevante context

De herziene Europese begrotingsregels zijn per mei 2024 in werking getreden. De eerste budgettaire-structurele plannen voor de middellange termijn van lidstaten moeten echter pas in het najaar van 2024 worden ingediend bij de Europese Commissie. Daarom is 2024 een overgangsjaar van het oude naar het nieuwe begrotingsraamwerk. In dit overgangsjaar komt ook een einde aan de flexibiliteit binnen het SGP die tot begin dit jaar is geboden.

Sinds dit jaar is de algemene ontsnappingsclausule gedeactiveerd. Deze algemene ontsnappingsclausule werd door de Europese Commissie in 2020 geactiveerd vanwege de Covid-19 crisis om lidstaten maximale ruimte binnen het SGP te bieden om een extra begrotingsinspanning te kunnen leveren. Dit betekende dat lidstaten die zich in de oude preventieve arm van het SGP bevonden, waaronder Nederland, mochten afwijken van geldende normen onder het oude SGP zoals het pad richting de middellangetermijndoelstelling voor het structureel saldo (MTO), mits dit de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op de middellange termijn niet in gevaar zou brengen.

De Europese Commissie achtte het echter niet gepast om voor dit jaar geheel terug te keren naar de begrotingsregels onder het oude raamwerk omdat de hervorming van het Europese begrotingsraamwerk nog niet afgerond was. Ook was er sprake van aanhoudende onzekerheid in de macro-economische vooruitzichten.⁵⁷ In plaats daarvan is lidstaten gevraagd om vooruitlopend op het nieuwe begrotingsraamwerk in hun Stabiliteitsprogramma⁵⁸ te verantwoorden hoe het begrotingstekort onder de 3%-tekortnorm en de 60%-schuldnorm blijft op de middellange termijn, of naar deze grens toe beweegt.⁵⁹ Verder dient het begrotingsbeleid van de lidstaten gericht te zijn op het waarborgen van schuldhoudbaarheid op de middellange termijn en op het, op duurzame wijze, verhogen van de potentiële groei.

⁵⁶ Verordening (EU) 2024/1263 van de Raad betreffende de doeltreffende coördinatie van het economisch beleid en betreffende het multilaterale begrotingstoezicht.

⁵⁷ Europese Commissie (2023). Mededeling inzake Richtsnoeren voor het begrotingsbeleid voor 2024, COM(2023) 141 final.

⁵⁸ Door de hervorming van het Europese begrotingsraamwerk is het Stabiliteitsprogramma 2024 het laatste Stabiliteitsprogramma. In het nieuwe raamwerk wordt het budgettaire-structureel plan voor de middellange termijn de nieuwe meerjarenbegroting.

⁵⁹ Europese Commissie (2023). Mededeling inzake Richtsnoeren voor het begrotingsbeleid voor 2024, COM(2023) 141 final.

Ondanks dat sprake is van een overgangsjaar, heeft de Commissie de Raad aanbevolen om in het voorjaar van 2024 buitensporigtekortprocedures te openen op basis van een overschrijding van de 3%-tekortnorm. Dit omdat de 3% tekortnorm ongewijzigd is gebleven in het nieuwe raamwerk.⁶⁰ In juni 2024 heeft de Europese Commissie haar onderzoek naar de aanwezigheid van buitensporige tekorten in lidstaten gepubliceerd.⁶¹ Op basis van begrotingsresultaten over 2023 en de verwachtingen uit de voorjaarsraming heeft de Commissie aan de Raad voorgesteld bij zeven lidstaten buitensporige tekorten vast te stellen.⁶² Als onderdeel van het herfstpakket in het najaar van 2024 van het Europees Semester zal de Commissie de Raad aanbevelen om de buitensporige tekorten te reduceren, waarbij aansluiting gezocht wordt bij het uitgaavenpad zoals opgenomen in de budgettaire-structurele plannen van de betreffende lidstaten.

Verder zijn de landspecifieke aanbevelingen van de Raad uit 2024 voor Nederland relevant.⁶³ Nederland is aanbevolen om het budgettaire-structureel plan voor de middellange termijn tijdig in te dienen. In overeenstemming met de vereisten van het hervormde begrotingsraamwerk dient Nederland de groei van de nettouitgaven in 2025 te beperken tot een percentage dat verenigbaar is met de doelstelling om het begrotingstekort onder de referentiewaarde van 3% bbp te houden.

Ook wordt Nederland opgeroepen om de belastingheffing op de verschillende soorten inkomsten uit vermogen meer op één lijn te brengen, de fiscale voordelen te beperken die schuldgefinancierd woningbezit bevorderen, de fiscale bevoordeling van belastinguitstel en -vermindering door aanmerkelijkbelanghouders te beperken, belemmeringen voor de bouw van nieuwe woningen weg te nemen, en zorg te dragen voor betaalbare en beschikbare woningen op de particuliere huurmarkt. Ook moet de verwachte stijging aan verzorgingskosten aangepakt worden door het stelsel van langdurige zorg kosteneffectiever te maken.

Omdat het Europees Semester het proces is waarin de EU-lidstaten hun economische, arbeidsmarkt- en begrotingsbeleid coördineren, brengt de Commissie ook bredere landspecifieke aanbevelingen uit. Nederland is aanbevolen om maatregelen te nemen om het gebruik van flexibele of tijdelijke arbeidscontracten te ontmoedigen, structurele en sectorspecifieke arbeidsmarkttekorten aan te pakken en de basisvaardigheden te verbeteren, onder meer door lerarentekorten aan te pakken en kansarme scholen ondersteuning te bieden. Daarnaast is Nederland aanbevolen om de randvoorwaarden te verbeteren voor investeringen in het elektriciteitsnet, de inzet van hernieuwbare energiebronnen te versnellen en het concurrentievermogen te beteren en verdere inspanningen te leveren voor duurzame landbouw.

In het kader van het toezicht op de macro-economische onevenwichtigheden en het bevorderen van inclusieve en duurzame economische groei concludeert de Commissie, net als voorgaande jaren, dat er een macro-

⁶⁰ In het overgangsjaar wordt er door de Commissie geen onderzoek gedaan naar het bestaan van een buitensporig tekort op basis van het schuld criterium omdat lidstaten nog geen door de Raad aanbevolen uitgaavenpad hebben waarvan mogelijk afgeweken wordt boven de drempelwaarden.

⁶¹ De Commissie publiceert haar rapport in het kader van artikel 126 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

⁶² De Commissie stelt buitensporige tekorten vast voor België, Frankrijk, Italië, Hongarije, Malta, Polen en Slowakije. Stability and growth pact: Council launches excessive deficit procedures against seven member states – Consilium (Europa.eu)

⁶³ Europese Commissie (2024). 2024 Landenrapport. 2024 European Semester: Country Reports – European Commission (Europa.eu)

economische onevenwichtigheid in Nederland bestaat die verband houdt met de hoge private schulden.

c. Opstellen budgettaire-structureel plan voor de middellange termijn

Het nieuwe begrotingsraamwerk heeft een landspecifieker uitgangspunt. Bij opstelling van het budgettaire-structureel plan wordt niet alleen rekening gehouden met landspecifieke omstandigheden in het uitgangspunt, maar is de budgettaire uitgangspunt van de lidstaat evenzeer van belang: deze bepaalt de vereisten waar het plan aan moet voldoen.

Ten behoeve van het opstellen van het budgettaire-structureel plan door lidstaten heeft de Commissie in juni 2024 lidstaten voorzien van een referentiepunt of, op aanvraag, technische informatie. Indien voorafgaand aan het opstellen van het plan de overheidsschuld hoger is dan 60% bbp of indien het begrotingstekort hoger is dan 3% bbp, legt de Commissie de betrokken lidstaat een referentiepunt voor de netto-uitgaven op. Omdat Nederland voorafgaand aan het opstellen van het plan voldoet aan de referentiewaarden van de correctieve arm krijgt Nederland geen referentiepunt mee van de Commissie.⁶⁴

Wel heeft het kabinet ervoor gekozen om technische informatie op te vragen bij de Commissie. Deze technische informatie geeft inzicht in de begrotingsinspanning die nodig is om ervoor te zorgen dat het begrotingstekort onder de referentiewaarde van 3% bbp en de overheidsschuld onder de referentiewaarde van 60% bbp blijft op de middellange termijn.⁶⁵ Lidstaten dienen de technische informatie op te nemen in hun plan. Deze technische informatie bevat een doel voor structureel primair saldo (zie box 1). Aan het einde van het budgettaire-structureel plan is dit doel voor het structureel primair saldo nodig om ervoor te zorgen dat het tekort onder de referentiewaarde van 3% bbp en de overheidsschuld onder de referentiewaarde van 60% bbp blijft op de middellange termijn.⁶⁶

De Commissie stelt in de technische informatie op basis van haar lenteraming dat Nederland in de aanpassingsperiode zou moeten toe bewegen naar een structureel primair saldo van 0,1% bbp in 2028 om onder de referentiewaarden voor het nominale tekort en de schuld op middellange termijn te blijven of op een prudent niveau te houden.⁶⁷

Ten opzichte van het door de Commissie geraamde structureel primair saldo van -0,6% bbp in 2024 veronderstelt dit een begrotingsaanpassing van 0,7% bbp tot 2028.⁶⁸ Uitgangspunt bij de berekening van het doel voor het structureel primair saldo is dat de verwachte verzorgingskosten in de jaren daarna zonder aanvullend beleid in voldoende mate kunnen worden geabsorbeerd. Daarnaast dient de begrotingsaanpassing lineair en minstens proportioneel te zijn gedurende de aanpassingsperiode.

⁶⁴ Verordening (EU) 2024/1264 van de Raad over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten.

⁶⁵ Met de middellange termijn wordt een periode van tien jaar na afloop van het nationaal budgettaire-structureel plan bedoeld.

⁶⁶ De technische informatie die de Europese Commissie opstelt op verzoek van de lidstaten zal consistent zijn met de tekortwaarborg geldend onder Verordening 2024/1263.

⁶⁷ De technische informatie van de Commissie is openbaar gemaakt bij de geannoteerde agenda bij de Ecofinraad 15-16 juli 2024. Geannoteerde agenda Eurogroep en Ecofinraad 15-16 juli 2024 | Vergaderstuk | Rijksoverheid.nl

⁶⁸ De Commissie komt tot deze berekening op basis van haar eigen lenteraming. Economic forecast for Netherlands – European Commission (Europa.eu). Er moet bij in acht worden genomen dat veranderende macro-economische omstandigheden ertoe kunnen leiden dat ramingen voor het structureel primair saldo bijgesteld worden. In deze Septemberrapportage baseert de Afdeling zich op de ramingen van het CPB.

Bij het opstellen van het budgettair-structureel plan dient rekening gehouden te worden met de technische informatie. Indien het budgettair-structureel plan een hoger uitgavenpad presenteert dan de technische informatie, of indien de onderliggende aannames gunstiger zijn dan de gemeenschappelijke aannames, moeten lidstaten een gedetailleerde beschrijving geven van de onderliggende macro-economische aannames van het uitgavenpad.⁶⁹

Hoewel het budgettair-structureel plan hervormingen en investeringen bevat, heeft het kabinet geen additionele hervormingen en investeringen opgevoerd om een verlenging aan te kunnen vragen van de aanpassingsperiode van het plan van maximaal drie jaar. Het budgettair-structureel plan voor de middellange termijn van het kabinet zal daarom een tijdspad van vier jaar beslaan.

d. Toetsing voor de jaren 2024, 2025 en de middellange termijn

Toetsing aan de normen uit de correctieve arm De normen uit de correctieve arm stellen eisen aan de (jaarlijkse) referentiewaarden voor het begrotingstekort (EMU-saldo van maximaal 3% bbp) en de overheidsschuld (EMU-schuld van maximaal 60% bbp). Op basis van de raming van het CPB blijkt dat Nederland zowel in 2024, als naar verwachting in 2025 voldoet aan de vereisten van de correctieve arm (zie tabel 1).

Tabel 1: Gegevens voor de collectieve arm 2023–2025

	2023	2024	2025
	<i>ex-post</i>	<i>In year</i>	<i>Ex-ante</i>
Tekortcriterium (% bbp)			
<i>Maximaal feitelijk EMU-saldo</i>	- 3,0	- 3,0	- 3,0
EMU-saldo feitelijk	- 0,4	- 1,8	- 2,5
w.v. EMU-saldo decentrale overheden	0,0	0,0	- 0,1
Structureel EMU-saldo	- 1,0	- 0,9	- 1,8
Schuld criterium (% BBP)			
<i>Maximale EMU-schuld</i>	60,0	60,0	60,0
EMU-schuld	45,1	45,1	46,7

Bron: CPB (Macro-Economische Verkenning 2025)

In het nieuwe raamwerk geldt het uitgavenpad als enige sturingsvariabele voor de naleving van de Europese begrotingsregels. Desalniettemin blijft het relevant om te toetsen aan de normen uit de correctieve arm omdat een overschrijding van de referentiewaarden van de 3%-tekortnorm en 60%-schuld criterium de basis zijn voor het eventueel openen van een buitensporigtekortprocedure, of het mogelijk opleggen van een corrigerend uitgavenpad door de Raad op aanbevelen van de Commissie.

In de ramingen houdt Nederland met een EMU-saldo van -1,8% bbp in 2024 voldoende afstand tot deze referentiewaarde om aan de vereisten van de correctieve arm te voldoen. In de raming loopt het feitelijk EMU-saldo op tot -2,5% bbp in 2025. Hoewel Nederland daarmee nog onder de referentiewaarde van -3% bbp blijft, ligt het EMU-saldo wel dicht tegen de referentiewaarde aan. In alle ramingsjaren houdt Nederland wel ruim voldoende afstand tot het schuld criterium.

⁶⁹ De Commissie heeft deze aanvullende rapportage nodig om te kunnen nagaan of deugdelijke en datagestuurde economische argumenten het verschil met het referentiep pad of technische informatie of de raming voor de overheidsschuld voor de middellange termijn kunnen verklaren. Dit omvat informatie over het basispad bij ongewijzigd beleid (tabel 7c in budgettair-structureel plan) en omvat informatie over de aannames over de ontwikkeling van de overheidsschuld (tabel 7d in het budgettairstructureel plan).

In het voorjaar van 2025 onderzoekt de Commissie opnieuw of er in het voorgaande jaar (ex-post) op basis van de begrotingsrealisaties is voldaan aan de referentiewaarden, of dat er in dat jaar (in-year) sprake is van een geplande overschrijding van de referentiewaarden. Op basis van dat onderzoek zal de Commissie weer een aanbeveling aan de Raad doen over het openen van een buitensporig tekort, of het opleggen van een corrigerend uitgavenpad.

Toetsing aan de normen uit de preventieve arm

Het doel van de preventieve arm, in zowel het oude als nieuwe raamwerk, is om te voorkomen dat lidstaten worden geconfronteerd met te hoge tekorten. Om dit te bewerkstelligen zit in de nieuwe sturingsvariabele van het raamwerk (uitgavenpad) een buffer ten opzichte van de normen voor het maximale begrotingstekort (3% bbp) en maximale overheidsschuld (60% bbp) ingebouwd, zodat lidstaten stabiliserend begrotingsbeleid kunnen voeren.⁷⁰ Sturing op het uitgavenpad dient ervoor te zorgen dat de geraamde schuld en tekort op de middellange termijn onder deze referentiewaarden blijven, op basis van verschillende scenario's, zodat houdbare overheidsfinanciën worden geborgd.

In deze Septemberrapportage toetst de Afdeling voor het eerst aan de nieuwe Europese begrotingsregels. Het doel van de toetsing is om te beoordelen of het uitgavenpad zoals opgenomen in het budgettair-structureel plan ervoor zorgt 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. Omdat het kabinet heeft gekozen voor een tijdshorizon van vier jaar voor het plan wordt met de middellange termijn een periode van tien jaar na de aanpassingsperiode bedoeld.

De doelstelling voor het structureel primair saldo is van belang voor de begrotingstoetsing. Op basis van berekeningen van de Europese Commissie dient Nederland te bewegen naar een beoogd structureel primair begrotingssaldo van 0,1% bbp in 2028.⁷¹ De raming van het CPB in het budgettair-structureel plan laat zien dat Nederland in 2028 een geraamd structureel primair saldo heeft van -0,8% bbp.⁷² Het structureel primair saldo van het CPB is gebaseerd op de MEV-raming. De budgettaire effecten van de augustusbesluitvorming zoals gepresenteerd in de Miljoenennota 2025 zijn in deze cijfers verwerkt.

Tabel 2 geeft op basis van deze cijfers de berekening voor de omvang van de begrotingsaanpassing:

Tabel 2: doelstelling en raming structureel primair saldo

	Procenten bbp
A	0,1%

⁷⁰ Om het begrotingskader bestand te maken tegen onzekere economische ontwikkelingen, moet het referentiepad ook 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

⁷¹ Ministerie van Financiën (2024). Geannoteerde agenda Eurogroep en Ecofinraad 15-16 juli 2024.

⁷² Er bestaan verschillen tussen de macro-economische en budgettaire aannames tussen de Europese Commissie en het Centraal Planbureau. Deze verschillen staan toegelicht in het budgettair-structureel plan voor de middellange termijn 2024.

		Procenten bbp
B	Geraamd structureel primair saldo in 2028 o.b.v. CPB-raming ¹	- 0,8
C	Verschil doel voor structureel primair saldo (EC) en geraamd structureel primair saldo (CPB) (A-B)	0,9%
D	Jaarlijkse begrotingsaanpassing (C/4)	0,23%

¹ Ministerie van Financiën (2024). Budgettair-structureel plan voor de middellange termijn 2024

Op basis van deze berekening van het structureel primair saldo zou Nederland, om een plan in te dienen dat voldoet aan de eisen van de verordening, een begrotingsaanpassing moeten realiseren die neerkomt op een verbetering van het structureel primair saldo van 0,9% bbp in 2028.

Indien Nederland een plan opstelt in lijn met de eisen die in het nieuwe raamwerk worden gesteld voor het tekort en de schuld op de middellange termijn, betekent dit een forse begrotingsinspanning, te bereiken in een periode van vier jaar. Indien niet aan deze begrotingsinspanning wordt voldaan, blijft er een verschil van 0,9% bbp tussen het doel en het geraamde structureel primair saldo. Daarmee 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.

Uit het doel voor het structureel primair saldo van de Commissie volgt een norm voor de groei van de netto primair gefinancierde uitgaven om het doel te bereiken aan het einde van de aanpassingsperiode. De Commissie beveelt een netto primaire uitgavengroei van jaarlijks gemiddeld 3,2% aan over de jaren 2025 tot en met 2028.⁷³ De raming van het CPB laat zien dat de netto primaire uitgaven met gemiddeld 4,2% groeien over de jaren 2025 tot en met 2028. De uitgavengroei komt daarmee hoger uit dan wordt aanbevolen door de Commissie om het doel voor het structureel primair saldo aan het einde van de aanpassingsperiode te bereiken.

Tabel 3: Gegevens voor de Europese begrotingsregels

	2024	2025	2026	2027	2028
Uitgavenpad					
Norm netto primaire gefinancierde uitgavengroei (in %) ¹		3,2	3,2	3,2	3,2
Groei van de netto primaire uitgaven per jaar (in %) ²	6,9	6,8	3,5	2,1	4,3

¹ Op basis van de aanbeveling en berekeningen van de Europese Commissie. Deze berekeningen gaan uit van de veronderstelling van ongewijzigd beleid.

² 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 werkloosheidsuitgaven en eventuele maatregelen die zorgen voor hogere inkomsten.

Bron: CPB (Budgettair-Structureel Plan voor de middellange termijn 2024)

Het nationaal budgettair-structureel plan voor de middellange termijn bevat een hoger netto-uitgavenpad dan wordt aanbevolen in de door de Commissie verstrekte technische informatie. Door een groei van de uitgaven, bij een gelijkblijvende collectieve lastenquote, is er sprake van jaarlijkse begrotingstekorten en een toename van de staatsschuld op middellange termijn.⁷⁴

⁷³ Ministerie van Financiën (2024). Budgettair-structureel plan voor de middellange termijn 2024.

⁷⁴ Er zijn ook endogene (macro-economische) omstandigheden zoals bijvoorbeeld de volumegroei van het bbp, van invloed op de groei van de overheidsuitgaven.

Ten behoeve van het opstellen van het budgettair-structureel plan heeft het CPB de ramingshorizon van de overheidsschuld en begrotingssaldo verlengd naar de middellange termijn. In het budgettair-structureel plan is een tekort- en schuldprojectie opgenomen tot 2038. Deze projecties laten zien dat het budgettair-structureel plan er niet voor zorgt dat de overheidsschuld op de middellange termijn op een prudent niveau onder de 60% blijft en het begrotingstekort op de middellange termijn onder de 3% bbp blijft.

Het begrotingstekort schiet in 2026 met 3,4% bbp door de referentiewaarde heen. Vanaf 2029 blijft het begrotingstekort hoger dan de 3%-tekortnorm. De toename van het begrotingstekort komt door een stijging in de uitgaven voor zorg en sociale zekerheid, onder andere door vergrijzing, een stijging van de rente-, asiel-, en defensie-uitgaven en verminderde geraamde onderuitputting.⁷⁵

Door de oplopende tekorten neemt ook de overheidsschuld in de CPB-raming toe. Met een geraamde schuld van 60,5% bbp in 2033 en een verdere oploop van de schuld tot 70,7% bbp in 2038 zal de overheidsschuld niet meer voldoen aan de referentiewaarde voor de overheidsschuld van maximaal 60% bbp. Hiermee voldoet het budgettair-structureel plan voor de middellange termijn niet aan de vereiste van de verordening om de referentiewaarden voor het begrotingstekort en de overheidsschuld op de middellange termijn te respecteren.

Conclusie

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 2024 en 2025 naar verwachting voldoen aan de Europese begrotingsregels.
- II. Op basis van de raming van het CPB concludeert de Afdeling dat de Nederlandse overheidsfinanciën naar verwachting op de middellange termijn de referentiewaarden voor het maximale begrotingstekort (3% bbp) en maximale overheidsschuld (60% bbp) overschrijden. Het uitgavenpad in het budgettair-structureel plan voldoet daarmee niet aan de vereisten van het Stabiliteit- en Groeipact (SGP).

Eén van de wezenlijke doelen van het SGP is het waarborgen van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op de middellange termijn; sturing via het netto-uitgavenpad dient dit te bewerkstelligen.

Houdbaarheid van overheidsfinanciën, ook op de middellange termijn, is niet alleen van belang in het Europese raamwerk. Ook in het Nederlandse begrotingsbeleid speelt de houdbaarheid van de overheidsfinanciën een rol, om te voorkomen dat rekeningen worden doorgeschoven. 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.⁷⁶

Hoewel het kabinet stappen wil zetten om de overheidsfinanciën te beheersen, is het voorgenomen beleid niet voldoende om de overheidsfinanciën op de middellange termijn binnen de Europese en nationale

⁷⁵ Centraal Planbureau (2024). Macro Economische Verkenning 2024.

⁷⁶ Centraal Planbureau (2021). Hoe meten we of de overheidsfinanciën houdbaar zijn? CPB Achtergronddocument, december 2021.

grenzen te houden. Bovendien is het de vraag of het kabinet de geplande besparingen ook daadwerkelijk gaat realiseren. Zo komt het CPB bij de beoordeling van de maatregelen tot een andere budgettaire inschatting dan het Ministerie van Financiën: maatregelen die niet eenzijdig door de Rijksoverheid af te dwingen zijn, leveren volgens het CPB geen besparing op.⁷⁷ Ook hanteert het CPB maximumbedragen voor generieke kortingen op bijvoorbeeld het ambtenarenapparaat, omdat in het verleden is gebleken dat deze lastig te realiseren zijn.

Het begrotingstekort is op de middellange termijn (vanaf 2029) in alle ramingsjaren tot 2038 hoger dan 3% bbp. De overheidsschuld ligt op de middellange termijn (vanaf 2033) hoger dan 60% bbp tot 2038. De 17^e Studiegroep Begrotingsruimte adviseerde daarom een koerscorrectie voor de komende kabinetsperiode, om het jaarlijkse begrotingstekort te verkleinen. De Studiegroep adviseerde een opgave van structureel circa € 17 mld. vanaf 2028, die volgt uit een correctie naar een jaarlijks EMU-saldo van circa -2% bbp en een structureel saldo van circa -1,6% bbp.⁷⁸

Het verschil tussen het doel voor het structureel primair saldo van 0,1% bbp in 2028 van de Europese Commissie en het geraamde structureel primair saldo van -0,8% bbp van het CPB betekent een verbetering van 0,9% bbp in 2028 om het tekort en de schuld op de middellange termijn op prudente niveaus te houden.

Nederland zal, om een uitgavenpad in te dienen dat voldoet aan de vereisten van de Europese begrotingsregels, een begrotingsinspanning moeten leveren. Dat is aanvullend op de maatregelen gepresenteerd in deze Miljoenennota. Om te kunnen voldoen aan de Europese begrotingsregels en ruimte te houden voor het voeren van trendmatig begrotingsbeleid dienen de overheidsfinanciën structureel te worden verbeterd ten opzichte van het huidige niveau. Deze begrotingsruimte kan zowel worden gevonden in hogere belastingen als lagere uitgaven (zie ook paragraaf D2.1).

Bij invulling van deze budgettaire opgave zijn lessen uit vorige perioden met een budgettaire opgave relevant. Zo zat Nederland tussen 2009 en 2014 in de correctieve arm van het Europese begrotingsraamwerk vanwege overschrijding van de tekortnorm van 3% bbp. Daardoor waren in een korte tijdspanne zeer ingrijpende budgettaire maatregelen nodig. In de aanpak van de begrotingstekorten is destijds de nadruk gelegd op beheersing van de overheidsfinanciën door middel van omvangrijke ad-hoc bezuinigingen. De overheidsfinanciën zijn door de forse bezuinigingen weliswaar verbeterd, maar dit ging ten koste van de basisprincipes macro-economische stabilisatie en efficiënte allocatie.⁷⁹

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.). Zo kunnen bijvoorbeeld hervormingen op het terrein van de arbeids- en woningmarkt helpen om onevenwichtigheden te bestrijden.

⁷⁷ Bovendien is er reeds sprake van een structurele tegenvaller op de EU-afdrachten van € 0,9 mld. vanwege enerzijds lagere ontvangsten van de invoerrechten op EU-niveau en anderzijds door het hoger dan verwacht Nederlandse bbp.

⁷⁸ 17^e Studiegroep Begrotingsruimte. (2023) Bijsturen met het oog op de toekomst.

⁷⁹ 15^e Studiegroep Begrotingsruimte. (2016) Van salдостuring naar stabilisatie. Bijlage Beleidsdoorlichting Begrotingsbeleid.

In het nieuwe raamwerk zorgen de budgettaire-structurele plannen voor het samenvloeien van het begrotingsbeleid, de structurele hervormingen en investeringen van elke lidstaat. Het onderstreept het belang dat het begrotingsbeleid en het sociaaleconomische beleid in elkaars verlengde liggen.

In dat licht stelt de Afdeling de vraag in hoeverre de opgevoerde hervormingen en investeringen in het budgettaire-structureel plan van het kabinet voldoende de toekomstige structurele uitdagingen adresseren.⁸⁰ Structurele hervormingen zijn van belang voor het toekomstbestendig houden van Nederland.⁸¹ Ook hier zijn lessen uit het verleden relevant: een gecombineerde strategie van een budgettaire doelstelling en structurele hervormingen gericht op een betere werking van de economie heeft de Nederlandse overheidsfinanciën in de jaren '80 van de vorige eeuw op orde gebracht. Toen is vanaf 1987 de werkgelegenheid gaan groeien en is later de staatsschuld gaan dalen.⁸²

Vanwege de doorgaans lange overgangstermijnen werken structurele hervormingen maar geleidelijk door en zijn dus een kwestie van de lange adem. Van een goed gekozen pakket van structurele hervormingen, dat leidt tot een beter functionerende arbeids- en woningmarkt en hogere productiviteitsgroei wordt Nederland op termijn beter. Hiervoor zijn verschillende aanbevelingen gedaan in rapporten zoals bouwstenen voor een beter belastingstelsel, zogenoemde Interdepartementale beleidsonderzoeken (IBO's) en de Brede Maatschappelijke Heroverwegingen (BMH's). Deze hervormingen zijn van belang voor het betaalbaar houden van overheidsvoorzieningen voor toekomstige generaties.

Ook is het belangrijk om te kijken naar de financiële uitdagingen voor toekomstige generaties op het gebied van zorg, vergrijzing en klimaat.⁸³ Het handhaven van voldoende marge in het begrotingsaldo respectievelijk het bereiken van een hoger groeipad blijven ook daarom van belang. Een dergelijk budgettaire beleid vraagt om een langetermijnvisie, die zich uitstrekt tot voorbij het einde van een kabinetsperiode.

e. Vervolgproces budgettaire-structureel plan voor de middellange termijn

Het kabinet is voornemens om uiterlijk 15 oktober 2024 het budgettaire-structureel plan naar de Europese Commissie te verzenden.⁸⁴ De beoordeling van de Europese Commissie van het plan volgt binnen zes weken na indiening door de lidstaat. Vervolgens doet de Commissie in het najaar voor alle lidstaten aanbevelingen aan de Raad voor het vaststellen van de uitgavenpaden van lidstaten, naar verwachting tijdens de Ecofinraad in december 2024 of januari 2025.⁸⁵

Bij de beoordeling van een nationaal budgettaire-structureel plan voor de middellange termijn onderzoekt de Commissie voor elke lidstaat of het netto-uitgavenpad voldoet aan de vereisten dat de overheidsschuld uiterlijk aan het einde van de aanpassingsperiode een plausibele neerwaartse trend gaat of blijft vertonen, dan wel op een prudent niveau

⁸⁰ Zie in dit kader ook de landspecifieke aanbevelingen van de Europese Commissie in het kader van het Europees Semester.

⁸¹ 17^e Studiegroep Begrotingsruimte (2023). Bijsturen met het oog op de toekomst.

⁸² 14^e Studiegroep Begrotingsruimte (2012). Stabiliteit en Vertrouwen.

⁸³ Zie ook het advies van de Afdeling bij de Miljoenennota 2024 om het begrotingsraamwerk klimaatinclusief te maken en het 17^e rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte.

⁸⁴ Ministerie van Financiën (2024). Budgettaire-structureel plan voor de middellange termijn 2024.

⁸⁵ Besluitvorming in de Raad gebeurt vanwege de grondslag van Verordening 2024/1263 (in artikel 121, lid 6, VWEU) op basis van gekwalificeerde meerderheid.

onder 60% van het bbp blijft, en het overheidstekort op middellange termijn onder 3% van het bbp wordt gebracht of blijft.

Indien de Raad, rekening houdend met de beoordeling van de Commissie, van oordeel is dat een nationaal budgettair-structureel plan voor de middellange termijn niet voldoet aan de vereisten voor de preventieve arm beveelt hij, op aanbeveling van de Commissie, de betrokken lidstaat aan een herzien nationaal budgettair-structureel plan voor de middellange termijn in te dienen.

Indien de Raad van oordeel is dat het herziene nationale budgettair-structurele plan voor de middellange termijn van een lidstaat ook niet voldoet aan de vereisten van de preventieve arm, moet de Raad in de regel het oorspronkelijke referentiep pad aanbevelen dat eerder door de Commissie als netto-uitgavenpad was toegezonden.

In de Nederlandse situatie is geen sprake van een ex-ante overschrijding van de referentiewaarden en dus geen sprake van een aanbevolen referentiep pad van de Commissie.⁸⁶ Het is echter niet uit te sluiten dat de Raad, in navolging van de beoordeling van de Commissie, een naar haar oordeel wel passend nettouitgavenpad aanbeveelt.⁸⁷ Een dergelijk uitgavenpad is niet bindend, er kan gemotiveerd van afgeweken worden.

Indien het nationaal budgettair-structureel plan voor de middellange termijn een hoger netto-uitgavenpad bevat dan de door de Commissie aanbevolen technische informatie, dient een lidstaat deugdelijke en datagestuurde economische argumenten in het plan op te voeren die het verschil verklaren. Als een lidstaat gebruik maakt van macro-economische aannames in de raming voor de overheidsschuld op de middellange termijn, die afwijken van de aannames van de Commissie moeten de verschillen ook toegelicht en gemotiveerd worden.

Een gemotiveerde verklaring voor een hoger netto-uitgavenpad, afwijking van de technische informatie, en afwijkingen van en de macro-economische aannames onderliggend aan het uitgavenpad opgevoerd in het budgettair-structureel plan spelen een belangrijke rol tijdens het opstellen, indienen en goedkeuren van het budgettair-structureel plan. Nederland zal nu en in de toekomst voldoende in staat moeten zijn om, indien nodig, gemotiveerd af te kunnen wijken van de aannames van de Europese Commissie. Dit wordt des te meer van belang in het geval de budgettaire uitgangspositie van Nederland verslechtert en de vereisten voor het budgettair-structureel plan strenger worden.⁸⁸

⁸⁶ Een referentiep pad zoals bedoeld in artikel 5 van Verordening 2024/1263 (preventieve arm).

⁸⁷ Overwegingen in artikelen 18 en 19 van de Verordening 2024/1263 bieden hier aanknopingspunten voor.

⁸⁸ Indien een lidstaat op het moment van indienen van het plan (ex-ante) niet voldoet aan (één van) de referentiewaarden uit de correctieve arm, verschaft de Commissie deze lidstaat een referentiep pad zoals bedoeld in artikel 5 van Verordening 2024/1263. Als gedurende tijdshorizon van het plan sprake is van een buitensporig tekort op basis van overschrijding van de tekortnorm van maximaal 3% bbp, dient de lidstaat een correctief uitgavenpad in het meerjarenplan op te nemen dat een jaarlijkse begrotingsaanpassing van minstens 0,5% bbp in structurele termen bevat. Als er sprake is van een buitensporig tekort op basis van basis van het schuld criterium van maximaal 60% bbp dient de lidstaat een correctief uitgavenpad in het budgettair-structureel plan op te nemen dat minstens zo veeleisend is als het uitgavenpad aanbevolen door de Raad.

D.2 Nationale begrotingstoetsing

1. Inleiding

Bij de start van een nieuw kabinet worden de financiële afspraken uit een regeerdocument vastgelegd in een Startnota.⁸⁹ In de Startnota wordt het normatieve kader voor het begrotingsbeleid vastgesteld (de in een vierjarige cyclus vast te stellen begrotingsnormen en het uitgaven- en inkomstenkader) en worden afspraken gemaakt over het begrotingsbeleid zelf (de begrotingsregels die bepalen hoe, binnen de kaders, politieke keuzes worden gemaakt over de inkomsten en uitgaven).⁹⁰

De Startnota is dit jaar onderdeel van de Miljoenennota 2025.⁹¹ Met de publicatie van de Startnota krijgt het parlement de mogelijkheid om te reflecteren op het gekozen normatieve kader en de begrotingsregels voor de komende kabinetsperiode. De Afdeling heeft vanuit haar rol als onafhankelijk begrotingstoezichthouder de taak om periodiek te beoordelen of de regering de begrotingsregels naleeft.

Begrotingsproces

Het kabinet benadrukt in de Startnota het belang van een stabiel en voorspelbaar begrotings- en besluitvormingsproces met duidelijke begrotingsregels. Het kabinet is van plan vast te houden aan het hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar. In augustus volgt, mede op basis de nieuwe macro-economische cijfers van het CPB en actuele informatie over mee- en tegenvallers, besluitvorming over koopkracht en afronding van de lastenbesluitvorming.

Vanwege de formatie is het begrotings- en besluitvormingsproces dit jaar begrijpelijkerwijs anders verlopen dan geformuleerd in de Startnota. De voorjaarsnota, met een beperkte set aan maatregelen, is door het demissionaire kabinet opgesteld. Het hoofdlijnenakkoord voor het nieuwe kabinet, met een doorrekening van het CPB, volgde half mei als een aparte stap.

Het kabinet-Schoof ging op 5 juli van start en is direct begonnen met de voorbereiding van de Augustusbesluitvorming. Deze was nu een combinatie van uitgaven- en lastenmaatregelen die bij de hoofdbesluitvorming horen, aanvullende koopkrachtmaatregelen en uitwerking van het hoofdlijnenakkoord. Deze besluitvorming is op 30 augustus afgerond.

Nationale begrotingsregels

Aansluitend op de aanbevelingen van de Studiegroep Begrotingsruimte is gekozen voor één uitgavenplafond. De dealkaders voor Zorg, Sociale zekerheid en Investeringsfondsen zijn afgeschaft. Daarnaast wordt in een aparte bijlage een toelichting gegeven op de ontwikkeling van de uitgaven van de drie investeringsfondsen: het Mobiliteitsfonds, het Deltafonds en het Defensiematerieelfonds.

⁸⁹ In het geval van het kabinet-Schoof is de basis van het regeerdocument het hoofdlijnenakkoord van de fracties van PVV, VVD, NSC en BBB. De maatregelen uit het hoofdlijnenakkoord zijn vervolgens geconcretiseerd en uitgewerkt in een regeerprogramma.

⁹⁰ Het normatieve begrotingsbeleid omvat verschillende begrotingsnomen: schuld, tekort (saldo), collectieve lastendruk en collectieve uitgavenplafonds.

⁹¹ Hoofdstuk twee van de Miljoenennota 2025 toont de Startnota en de ontwikkeling van de uitgaven en inkomsten.

Elke Minister is verantwoordelijk voor een deel van het netto uitgavenplafond. Als Ministers nieuwe prioriteiten willen stellen en daarvoor meer geld willen uitgeven, moeten ze hiervoor geld vrijmaken door voor andere doelstellingen minder geld uit te geven. Per saldo meevallende uitgaven mogen pas gebruikt worden voor nieuw beleid of aanpassing van beleid na besluitvorming in de ministerraad.

Alle uitgaven binnen de Rijksbegroting, Sociale Zekerheid en Zorg die meetellen voor het EMU-saldo vallen onder het uitgavenplafond tenzij expliciet een uitzondering wordt gemaakt. Uitgaven die zijn uitgezonderd van het uitgavenplafond zijn onder andere de uitgaven van de diverse investeringsfondsen, de uitgaven voor Oekraïne, rentelasten en mutaties in de werkloosheids- en bijstandsuitgaven die niet het gevolg zijn van beleidsmatige keuzes.

Het uitgavenplafond zorgt voor beheersing van de uitgaven onder dat plafond. Daarnaast zorgt het voor stabilisatie van de economie door conjunctuurgevoelige uitgaven, rente uitgaven en grote incidentele uitgaven buiten het plafond te plaatsen.

Als nieuw beleid van een Minister doorwerkt in de uitgaven van andere Ministers, zal de beleidsinitieënde Minister zorgdragen voor het organiseren van de benodigde dekking. Indien een beroep wordt gedaan op medeoverheden bevat het nieuwe beleidsvoorstel een motivering hoe de medeoverheden hiertoe in staat worden gesteld, inclusief een voorstel voor de dekking van financiële gevolgen voor medeoverheden. Deze regel over doorwerking van nieuw beleid van een Minister geldt echter niet voor fiscale regelingen (belastinguitgaven). Voor de begroting van de departementen wordt een eindejaarsmarge gehanteerd: middelen kunnen van het huidige naar het volgende jaar worden doorgeschoven met een maximum van 1% van het begrotingstotaal.

Het uitgavenplafond wordt aan het begin van de kabinetsperiode vastgesteld in lopende prijzen. De hoogte van het plafond wordt gedurende de kabinetsperiode aangepast met de raming van de loon- en prijsontwikkeling door het CPB. In het voorjaar volgen die uit het Centraal Economisch Plan (CEP) en in augustus uit de Macro Economische Verkenning (MEV).

Het kabinet stelt dat het oormerken van inkomsten en uitgaven onwenselijk is, omdat dit een goede afweging verstoort tussen de verschillende beleidsdoelstellingen en hun kosten. In de begrotingsregels van het kabinet wordt dit niet nader toegelicht. Ook wordt geen toelichting gegeven op mogelijke uitzonderingen op deze regel.⁹²

Het kabinet wil de overheidsfinanciën beheersen en geen rekeningen naar de toekomst door schuiven. Het kabinet wil voorkomen dat volgende generaties te maken krijgen met een te hoge schuld of dat zij gedwongen worden om hun collectieve voorzieningen te versoberen of hun belastingen te verhogen vanwege uitgaven die de huidige generatie doet. Dit is een belangrijk uitgangspunt bij het bepalen van het uitgavenplafond en het inkomstenkader aan het begin van de kabinetsperiode.

Het kabinet heeft ook een meevallerformule als de raming van het feitelijke EMU-saldo langjarig beter is dan -1% bbp. In een dergelijke situatie zal 50% van die ruimte worden gebruikt voor lastenverlichting en

⁹² Hierbij kan worden gedacht aan de vrachtwagenheffing waarvan de netto opbrengsten zullen terugvloeien naar de sector, maar ook aan het diergezondheidsfonds, of de financiering van de SDE-regeling uit de energiebelasting.

50% voor schuldaflossing. De begrotingsregels van het kabinet geven geen nadere toelichting op de precieze betekenis van langjarig: om hoeveel jaren gaat het hier? Gelet op de huidige budgettaire situatie zal deze meevallerformule komende kabinetsperiode overigens waarschijnlijk niet worden gebruikt.

Het kabinet heeft zich gecommitteerd aan maatregelen die het tekort moeten dempen tot onder de 3% bbp. Dit kan betekenen dat wordt bezuinigd op uitgaven zonder dat hiervoor extra ruimte ontstaat voor andere uitgaven. Ook kan het betekenen dat eventueel lastenverzwarende maatregelen worden genomen die dan niet in het inkomstenkader mogen worden gecompenseerd met een lastenverlaging.

Het inkomstenkader heeft betrekking op het totaal van de beleidsmatige aanpassingen van de belastingen en premies. Als het kabinet bijvoorbeeld een belasting wil verlagen, dan moet een andere belasting omhoog om te voorkomen dat de totale inkomsten dalen. Als het kabinet een belasting wil verhogen geldt het omgekeerde. Op deze manier is sprake van een beheerste ontwikkeling van de inkomsten gedurende de kabinetsperiode. Alle niet-beleidsmatige fluctuaties van belastingen en premies zijn niet relevant voor het inkomstenkader. Deze leiden daarom direct tot fluctuaties in het EMU-saldo. Dit zorgt voor stabilisatie aan de inkomstenkant.

Op het moment dat inkomstenmaatregelen in wetgeving worden omgezet, worden de budgettaire effecten van de maatregelen herijkt op basis van de meest recente economische inzichten. Het verschil tussen de herijkte raming en de oorspronkelijke raming dient gecompenseerd te worden binnen het inkomstenkader.

Augustusbesluitvorming

De augustusbesluitvorming bestaat uit een uitgebreid pakket aan maatregelen (zie tabel). Cumulatief over de periode 2024–2029 gaat het om een ex ante verbetering van het EMU-saldo met € 9 mld.; gemiddeld per jaar gaat het om een verbetering van € 1,5 mld.

Tabel Augustusbesluitvorming

	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Hoofdlijnenbesluitvorming	8.517	- 1.939	2.105	535	844	913
Tegenvaller toeslagen	284	1008	684	343		
Dekking toeslagen: eindejaarsmarge 2024 & prijsbijstelling 2025		- 1.650	- 400	- 250		
Tegenvaller Box 3	6.385	1.695	1.751			
Dekking box 3: koopkrachtenvelop HA, hogere AWF- en AOF-premie, geen verlaging box 3 HA		- 1.775	- 980	- 180	- 180	
Teruggave winstbelasting Söndervermogen	1.053	6	6	6	6	6
Tegenvaller motorrijtuigenbelasting		42	96	165	228	248
Versoberen tariefkorting motorrijtuigenbelasting			- 159	- 182	- 262	- 218
Mee- en tegenvaller EU-afdrachten	679	- 707	1.273	1.167	1.142	1.162
Mee- en tegenvaller overige uitgaven	116	- 558	- 166	- 184	- 90	- 105
Aanvullende besluitvorming	- 703	772	1.461	1.688	1.906	2.037
wv. Defensie kasschuif 2025		- 500		170	171	160
wv. Defensie aanvulling 2% bbp			761	674	534	565
Koopkrachtpakket		- 3.938	- 4.830	- 5.462	- 5.839	- 6.000
wv. Aanpassen algemene heffingskorting		1.096	1.099	1.041	897	897
wv. Aanpassen tarieven inkomstenbelasting		- 4.450	- 4.966	- 5.437	- 5.673	- 5.819
Totaal	7.814	- 5.105	- 1.264	- 3.239	- 3.089	- 305

Belangrijk onderdeel van de augustusbesluitvorming was dekking te vinden voor twee grote tegenvallers: € 2,3 miljard voor extra schadevergoeding aan toeslagenouders en € 9,8 miljard compensatie voor box 3 door de uitspraak van de Hoge Raad. De tegenvaller bij de toeslagen is gedekt door twee generieke kortingen op de rijksuitgaven: de eindejaarsmarge 2024, die vooral neerslaat bij begrotingsfondsen met veel onderuitputting, en de prijsbijstelling voor 2025.

Box 3 is deels gefinancierd door een combinatie aan maatregelen, zoals het inzetten van de koopkrachtenvelop uit het Hoofdlijnenakkoord, het niet verlagen van het box 3 tarief en door verhoging van de AWF- en AOF-premie. Dit laat zien dat in de augustusbesluitvorming tegenvallers bij de uitgaven meestal zijn gedekt aan de uitgavenkant en tegenvallers bij de inkomsten aan de inkomstenkant. Dit sluit aan bij het principe van de scheiding van uitgaven en inkomsten.

Andere budgettaire grote maatregelen in de augustusbesluitvorming zijn de verhoging van de tarieven van de inkomstenbelastingen en extra geld voor Defensie om te voldoen aan de NAVO-norm van 2% bbp.

2. Reflecties nationale begrotingsbeleid

Hiervoor is het bijzondere karakter van deze Miljoenennota geschetst. In de Miljoenennota is de Startnota opgenomen en worden de begrotingsregels, het uitgavenplafond en het inkomstenkader voor de komende kabinetsperiode beschreven. Gelet op deze bijzondere omstandigheden richt de Afdeling zich nu niet op de toetsing van de begroting aan de nationale begrotingsregels, maar reflecteert zij op de gekozen kaders voor de begroting in deze kabinetsperiode. Zij gaat eerst in op het gekozen normatieve begrotingsbeleid en de begrotingsregels en komt tot enkele aanbevelingen. Vervolgens gaat zij nader in op enkele aspecten van het gekozen uitgavenkader en van het inkomstenkader.

1. Begrotingsanker in relatie tot de Europese begrotingsregels

Advies: maak bij de Voorjaarsnota duidelijk op welk(e) anker(s) voor het begrotingssaldo zal worden gestuurd en hoe sturing hierop zal worden vormgegeven.

De Afdeling heeft in opeenvolgende adviezen geadviseerd het begrotingsbeleid transparant vast te stellen, door het benoemen van budgettaire ankers voor het begrotingsbeleid. Duidelijk geformuleerde ankers dwingen tot het maken van integrale afwegingen over het heffen van belastingen en het uitgeven van collectieve middelen, waarmee besluiten democratisch kunnen worden verantwoord.

In dat licht merkt de Afdeling op dat wel sprake is van een duidelijk begrotingsanker voor het begrotingssaldo in het hoofdlijnenakkoord, maar dat deze duidelijkheid in de begrotingsstukken ontbreekt. Volgens het hoofdlijnenakkoord wordt er gestuurd op «een meerjarig EMU-saldo gedurende de kabinetsperiode van maximaal –2,8% bbp». De ontwerpbegroting voor de Europese Commissie gebruikt een andere formulering: «Het nieuwe kabinet heeft zich in het Hoofdlijnenakkoord gecommitteerd aan maatregelen die het tekort moeten dempen tot onder de –3% bbp.» En in de Startnota en in het overzicht met de nieuwe begrotingsregels wordt geen enkel begrotingsanker genoemd. Vanwege deze discrepantie is het onduidelijk welke visie door het kabinet als uitgangspunt voor de overheidsfinanciën wordt genomen.

De Afdeling adviseert met het oog op zowel de Nederlandse als Europese begrotingsregels, om bij Voorjaarsnota duidelijk te maken op welk(e) anker(s) voor het begrotingssaldo zal worden gestuurd en hoe sturing hierop zal worden vormgegeven. Daarbij merkt zij over de keuze voor een begrotingsanker nog het volgende op.

Advies: Voorkom dat het kabinet met de keuze voor een begrotingsanker structureel «op de vluchtstrook» rijdt. Om te kunnen voldoen aan de Europese begrotingsregels en ruimte te houden voor trendmatig begrotingsbeleid dient het nationale begrotingsbeleid strakkere grenzen aan te houden dan die voortvloeien uit de Europese begrotingsafspraken.

Het kabinet stelt in de Miljoenennota wederom trendmatig begrotingsbeleid te voeren. Trendmatig begrotingsbeleid impliceert dat fluctuaties in de inkomsten als gevolg van conjuncturele ontwikkelingen in beginsel niet tot een aanpassing van beleid leiden. Dit zorgt voor automatische stabilisatie in de begrotingssystematiek: de inkomstenkant van de begroting beweegt mee met de conjunctuur zodat de economische conjunctuurbeweging automatisch wordt gedempt. In principe worden het uitgavenplafond en het inkomstenkader gedurende de kabinetsperiode niet aangepast, waarmee de kaders beleidsmatige bovengrenzen stellen aan de overheidsfinanciën.

In de Startnota zijn de budgettaire kaders vastgesteld. Uitgangspunt daarbij is dat de overheidsfinanciën binnen de grenzen blijven van wat het kabinet aanvaardbaar acht. Om dit te bekrachtigen heeft het kabinet besloten dat voor aanvullende uitgaven of lastenverlichting bovenop de afspraken uit het hoofdlijnenakkoord geen budgettaire ruimte is. Wanneer aanvullende uitgaven of lastenverlichting noodzakelijk zijn, dan moet hiervoor ruimte worden gevonden binnen de bestaande begroting door andere uitgaven te verlagen of lasten te compenseren.

De keuze voor vaststelling van de hoogte van de begrotingskaders aan de uitgaven- en lastenkant en het wel of niet doorvertalen naar een kwantitatief begrotingsanker aan het begin van een kabinetsperiode is, met andere woorden, een politieke keuze. Er dient echter wel rekening gehouden te worden met de verhouding tot de Europese begrotingsregels.

In de raming van het CPB loopt het begrotingstekort dit jaar op tot 1,8% bbp en loopt het volgend verder op tot 2,5% bbp.⁹³ In de Voorjaarsrapportage 2023 constateerde de Afdeling dat het kabinet dicht langs de vanrail stuurde met een begrotingstekort op de middellange termijn van rond de 3% bbp, de afgesproken grens voor het maximale begrotingstekort binnen de Europese begrotingsregels vastgelegd in het Stabiliteits- en Groeipact.⁹⁴

Zoals hiervoor opgemerkt, is nog onduidelijk of, en zo ja, welk begrotingsanker het kabinet kiest en welke marge het daarbij hanteert ten opzichte van de 3%-tekortnorm. Een marge ten opzichte van de 3%-tekortnorm is van belang want bij economische tegenspoed schiet Nederland, door de grote gevoeligheid van het Nederlandse begrotingssaldo voor de economische ontwikkeling, relatief snel door de 3%-tekortnorm.⁹⁵

⁹³ Centraal Planbureau (2024). Concept Macro Economische Verkenning.

⁹⁴ Voorjaarsrapportage 2023, Kamerstukken II 2022/23, 36 350

⁹⁵ De Nederlandse begroting is na Frankrijk en België het meest gevoelig voor de economie in de EU. Dit staat bekend als begrotingselasticiteit. Dat betekent dat het begrotingssaldo relatief gevoelig is voor economische ontwikkelingen en is een indicatie dat de automatische stabilisatoren in Nederland relatief sterk zijn.

De Afdeling adviseert om een ruime marge ten opzichte van de 3%-tekortnorm te hanteren om te voorkomen dat er procyclisch begrotingsbeleid moet worden gevoerd om aan de Europese begrotingsregels te voldoen. Procyclisch begrotingsbeleid kan mogelijk grote economische en maatschappelijke gevolgen hebben. In een dergelijke situatie kan ook de tijd, kwaliteit en het democratische proces van besluitvorming onder druk komen te staan. Dit kan de efficiënte allocatie van publieke middelen sterk verminderen en kan ten koste gaan van andere belangrijke beleidsdoelstellingen (zie box procyclisch begrotingsbeleid).

Om te kunnen voldoen aan de Europese begrotingsregels en ruimte te houden voor het voeren van trendmatig begrotingsbeleid dient het nationale begrotingsbeleid strakkere grenzen aan te houden dan die voortvloeien uit de Europese begrotingsafspraken.⁹⁶ Ervaringen uit het verleden illustreren dat de Europese eisen voor het begrotingstekort en de ontwikkeling van de staatsschuld snel overschreden kunnen worden.

Procyclisch beleid en Europese begrotingsregels

Procyclisch beleid kan in een laagconjunctuur betekenen dat belangrijke investeringen, zoals in woningen en infrastructuur, worden uitgesteld of dat op sociaal beleid wordt bezuinigd. In een laagconjunctuur zijn de prijzen lager en is er een overschot aan capaciteit op de arbeidsmarkt, de bouwsector en andere markten. Uitstel van investeringen betekent dat deze niet kunnen profiteren van de lagere prijzen en het overschot aan capaciteit op arbeidsmarkt en de bouwsector. Daarentegen leidt anticyclisch beleid in een laag conjunctuur, bijvoorbeeld door juist tijdelijk de investeringen te verhogen, tot macro-economische stabilisatie en voordelen bij het op tijd en tegen lage prijzen realiseren van investeringsprojecten.

Procyclisch beleid in een hoogconjunctuur kan betekenen dat de publieke en private sector sterker moeten concurreren om schaars personeel, dat de personeelstekorten in de publieke en private sector toenemen en dat dit leidt tot inflatie, stijging van reële lonen en relatieve prijzen van bouwmaterialen en andere goederen. Schaarste aan voldoende geschikt personeel en bouwmaterialen tijdens een hoogconjunctuur kan ook voor vertraging in bouw van woningen, en aanleg van infrastructuur zorgen. Het kan ook de omvang en kwaliteit van de publieke en private dienstverlening aantasten. De hogere prijzen kunnen ook extra druk geven op de overheidsfinanciën. Daarentegen leidt anticyclisch beleid in een hoogconjunctuur, bijvoorbeeld door uitstel van enkele grote investeringen of door de vraag naar extra overheidspersoneel te beperken tot enkele sectoren, tot macroeconomische stabilisatie en lagere prijzen en lonen.

Een analyse van het CPB laat zien dat de Europese begrotingsregels in 2004 en 2005 en in 2012 en 2013 hebben bijgedragen aan procyclisch begrotingsbeleid (CPB, 2016, Opties voor begrotingsbeleid, CPB Policy Brief). In 2004 en 2005 is extra bezuinigd in reactie op de (vermeende) overschrijding van de Europese tekortnorm van 3% bbp. In 2012 en 2013 is via aanvullende pakketten bezuinigd om

⁹⁶ Het CPB heeft een analyse gemaakt van de gewenste marge ten opzichte van de Europese 3%-tekortnorm. Volgens deze analyse is bij een marge van 1,5% bbp met een tekort van -1,5% bbp als begrotingsanker, de kans op overschrijding van de Europese norm gedurende een vierjarige kabinetsperiode nog 37%. Bij een marge van 3% bbp, met 0% bbp als begrotingsanker, loopt deze kans terug naar 15%. Centraal Planbureau (2016). Opties voor begrotingsbeleid, CPB Policy Brief, 2016/2.

de buitengewoontekortprocedure te beëindigen (Begrotingsakkoord 2013 en het Regeerakkoord Rutte-II). Het stimuleringspakket in 2009, onderdeel van het Aanvullend Beleidsakkoord, was juist anticyclisch en kreeg een steuntje in de rug door de Europese afspraken over expansief begrotingsbeleid in reactie op het uitbreken van de kredietcrisis. Een andere analyse van het CPB (Bos, F. en W. Vermeulen, 2019, Financiering rijk maakte gemeente-investering procyclischer, ESB) laat zien dat de gemeente-investeringen procyclisch zijn geweest: door de wijze van financiering van het Gemeentefonds zijn deze in 2009 en latere jaren, een periode van laag conjunctuur, fors gedaald.

Daarbij merkt de Afdeling nog op dat de ruimte om nieuwe schokken op te vangen aanzienlijk kleiner is dan bij start van het vorige kabinet. Ook zijn er enkele nieuwe risicofactoren voor de te verwachten economische groei en de ontwikkeling van de uitgaven (zie ook onderdeel C van deze rapportage). Dit impliceert dat het raadzaam is om in het begrotingsbeleid een ruime marge te hanteren ten aanzien van de Europese eisen voor het begrotingstekort en de overheidsschuld.⁹⁷ Als er niet wordt gekozen voor voldoende marge ten opzichte van de 3%-tekortnorm voldoet dit niet aan de Europese afspraken die moeten voorkomen dat een lidstaat geconfronteerd wordt met te hoge begrotingstekorten. Nederland heeft van de Europese Commissie de aanbeveling gekregen om een begrotingsinspanning te leveren om ervoor te zorgen dat de overheidsfinanciën op de middellange termijn houdbaar blijven. (zie D.1. Europese begrotings-toetsing).

De Afdeling onderschrijft de opmerking van het kabinet in de Miljoenennota: «*Voldoen aan Europese normen betekent dat Nederland zonder sturing vanuit Brussel zelf gaat over de beslissingen die raken aan de overheidsfinanciën, waarmee ad hoc ingrepen worden voorkomen*». Voldoende afstand ten opzichte van de 3%-tekortnorm is niet alleen van belang omdat het «moet» van Europa, maar draagt ook bij aan stabiel nationaal begrotingsbeleid.

Het is daarom verstandig om beleid te voeren met het oog op de uitdagingen op lange termijn en hiervoor structurele oplossingen te zoeken.⁹⁸ Het kabinet noemt, in lijn met het advies van de Afdeling bij de Voorjaarsnota 2024, in de Miljoenennota de Europese begrotingsafspraken de vangrail van het begrotingsbeleid. Dit beeld is geëgend om de dilemma's te schetsen. De vangrail is bedoeld om ongevallen te beperken, maar niet om het verkeer te ordenen. Daarom hoort bij een vangrail een vluchtstrook die niet mag worden overschreden, tenzij in geval van nood.

Om prudent begrotingsbeleid te kunnen voeren dient een anker gekozen te worden dat zorgt voor voldoende begrotingsruimte. Daarmee kan de automatische stabilisatiefunctie van de begroting zijn werk doen. Onvoldoende marge ten opzichte van de 3%-tekortnorm betekent dat het kabinet ervoor kiest om structureel op de vluchtstrook te rijden, terwijl trendmatig begrotingsbeleid veronderstelt dat men zoveel mogelijk binnen de grenzen van de rijstrook blijft.

⁹⁷ Voorjaarsrapportage 2023, Kamerstukken II 2022/23, 36 350, ontwerp Miljoenennota-advies 2024 en Septemberrapportage Begrotingstoezicht 2023, Kamerstukken II 2023/24, 36 410, nr. 4.

⁹⁸ 16^e Studiegroep Begrotingsruimte (2020). Koers bepalen. Kiezen in tijden van budgettaire krapte.

II. Transparantie van begrotingsinformatie

Advies: draag zorg voor het transparant presenteren van de begrotingsinformatie en een heldere toelichting op de ontwikkelingen van de uitgaven die voorheen onder de deelplafonds «Sociale Zekerheid», «Zorg» en «Investerings» vielen. Dit komt het parlementair budgetrecht ten goede.

Het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte om te werken met één uitgavenkader is overgenomen in de Startnota. Het uitgavenkader werd voorheen onderverdeeld in vier deelplafonds: Rijksbegroting, Sociale Zekerheid, Zorg en Investerings. De uitlegbaarheid van de werking van het kader en de deelplafonds is de afgelopen jaren onder druk komen te staan omdat regelmatig het uitgavenkader is gecorrigeerd, in plaats van dat er binnen de begroting dekking plaatsvond.

Uiteindelijk is het totaalplafond (het uitgavenkader voor de gehele kabinetsperiode) het leidende sturingsinstrument. Met het afschaffen van de deelplafonds worden er administratieve lasten verlicht. Het kabinet stelt dat in de budgettaire nota's zoals gebruikelijk de horizontale ontwikkeling van de uitgaven, waaronder VWS en SZW, gepresenteerd worden.

Met de keuze voor één uitgavenplafond kunnen er geen plafondtoetsen meer uitgevoerd worden. Bij deze toetsing wordt gekeken of het verwachte uitgavenniveau van een deelplafond binnen de grenzen blijft van het vooraf afgesproken uitgavenplafond voor de jaren van de kabinetsperiode. De Afdeling voerde ook een dergelijke toets uit in het kader van het onafhankelijk begrotingstoezicht. De plafondtoetsen toonden de meerjarige uitgavenontwikkeling van de uitgaven in verhouding tot het uitgavenplafond (over-/of onderschrijdingen). Deze plafondtoetsen vergrootte de inzichtelijkheid, ook voor het parlement.

Van de deelplafonds zelf ging weinig disciplinerende werking uit, maar de plafondtoetsing gaf wel de mogelijkheid om te ontwikkelen van de uitgaven in relatie tot het totaalplafond te volgen. Dit vergrootte de inzichtelijkheid en de mogelijkheid om op de uitgaven te sturen. Om de uitgavenontwikkeling van Zorg en Sociale Zekerheid in relatie tot het totaalplafond goed te kunnen blijven monitoren adviseert de Afdeling om in het geval van significante ontwikkelingen in de uitgaven hierop een toelichting te geven in de budgettaire nota's. Dit komt het inzicht en het parlementair budgetrecht ten goede.

III. Financiële verhoudingen medeoverheden

Advies: zorg voor stabiele en toereikende financiële middelen voor medeoverheden waarbij er een balans wordt uitgewerkt tussen ambities, taken, middelen (financieel en juridisch) en uitvoering (onder andere uitvoeringskracht en uitvoerbaarheid).

In de Voorjaarsnota 2023 heeft het toenmalige kabinet de nieuwe hoofdlijnen van de financieringssystematiek vanaf 2026 voor gemeenten en provincies geschetst.⁹⁹ Dan wordt afgestapt van de koppeling van de groei aan de rijksuitgaven (trap-op trap-af-systematiek) en worden het Gemeente- en Provinciefonds geïndexeerd op basis van de ontwikkeling van het nominale bbp. Deze systematiek kent een sterkere koppeling met de brede uitgavenontwikkeling van medeoverheden dan de vorige systematiek. De Afdeling heeft zich eerder positief uitgelaten over de overstap naar een nieuwe meerjarensystematiek voor de financiën van medeoverheden. Naar verwachting brengt de nieuwe systematiek meer stabiliteit, rust en duidelijkheid voor gemeenten en provincies.

⁹⁹ Kamerstukken II 2022/23, 36 350, nr. 1.

Het huidige kabinet komt aan de wens van gemeentes tegemoet om specifieke uitkeringen over te hevelen naar het Gemeente- en Provinciefonds. Dit geeft gemeentes meer zeggenschap over hun eigen uitgaven en vermindert bovendien de administratieve lasten. Specifieke uitkeringen gaan namelijk gepaard met bestuurslasten voor beheer, controle en verantwoording. Zeker in het geval van relatief kleine bedragen rijst de vraag of de kosten van verantwoording en controle opwegen tegen de maatschappelijke baten.

Bij de overheveling van de specifieke uitkeringen is echter ook een generieke efficiëntiekorting van 10% op specifieke uitkeringen vanaf 2026 budgettair ingeboekt in de departementale begrotingen. Hoewel er relatieve duidelijkheid is op welke middelen gemeentes en provincies kunnen rekenen, krijgen de gemeentes en provincies de komende periode te maken met enkele overgangsjaren in de systematiek van normering naar indexatie.¹⁰⁰ De generieke korting op de specifieke uitkering komt bovenop de mogelijke onrust die de overgangsjaren met zich meebrengen.¹⁰¹ De nieuwe systematiek beoogt meer stabiliteit, rust en duidelijkheid voor de financiën van de medeoverheden te bereiken. Hiervoor is niet alleen van belang dat de systematiek, maar ook het budgettaire niveau voor medeoverheden toereikend is. Pas dan draagt een betere financiële systematiek ook bij aan betere interbestuurlijke verhoudingen.

IV. Aandachtspunten bij het uitgavenkader

1. Structurele scheiding inkomsten en uitgaven

Conform de Wet Hof heeft het kabinet besloten de Nederlandse traditie van trendmatig begrotingsbeleid voort te zetten. Dit trendmatig begrotingsbeleid betekent onder meer een scheiding van inkomsten en uitgaven en een uitgavenkader en inkomstenkader dat aan het begin van de kabinetsperiode wordt vastgesteld. Automatische stabilisatie wordt aan de uitgavenkant behaald door alleen conjunctuurgevoelige uitgaven en autonome ontwikkelingen buiten het kader te plaatsen. De inkomsten bewegen mee met de economie. Tegenvallers worden conform de regels budgetdiscipline in eerste instantie opgevangen binnen de eigen begroting van het departement. Meevallers kunnen worden ingezet ter dekking van tegenvallers of voor saldoverbetering.

Het kabinet maakt echter een uitzondering voor meevallers in de Zorgverzekeringswet: deze mag geheel of deels worden ingezet voor lastenverlichting via een verlaging van de zorgpremies. Bij een tegenvaller in de zorg geldt het omgekeerde en dient de tegenvaller wel ingepast te worden binnen het uitgavenkader.

De uitzondering voor meevallers in de Zorgverzekeringswet staat haaks op de basisprincipes van trendmatig begrotingsbeleid en schendt de begrotingsregel over scheiding van uitgaven en inkomsten. De Zorgverzekeringswet gaat ook om grote bedragen; in 2024 was dit € 64 mld., ruim 6% bbp. Dit betekent dat procentueel beperkte meevallers in de Zorgverzekeringswet tot aanzienlijke tussentijdse lastenverlichting kunnen leiden, ook als er elders in het zorgdomein overschrijdingen zijn. Het betekent

¹⁰⁰ Het provinciefonds volgt voor de periode t/m 2025 nog volledig de actuele Rijksuitgaven, daar waar bij het gemeentefonds het volume-accres voor diezelfde periode is bevroren. 17^e Studiegroep Begrotingsruimte (2023).

¹⁰¹ In 2026 daalt de rijksbijdrage van het gemeentefonds met 2,5 mld. euro. Deze daling met 6% weerspiegelt de overgang van de financieringssystematiek en de afspraken die hierover vanuit meerjarig perspectief zijn gemaakt.

ook dat dergelijke meevallers niet worden benut voor het vergroten van de afstand tot de Europese tekort norm van 3% bbp en voor verbetering van de overheidsfinanciën op middellange termijn.

2. Kwaliteit van de overheidsuitgaven

Een hoge kwaliteit van de overheidsuitgaven is essentieel voor de effectieve en doelmatige inzet van publieke middelen. De Comptabiliteitswet 2016 vereist in artikel 3.1 een ex-ante toelichting in voorstellen, voornemens en toezeggingen op de beleidsdoelstellingen, doeltreffendheid, doelmatigheid, de inzet van verschillende beleidsinstrumenten, de financiële gevolgen voor het Rijk, en – waar mogelijk – voor maatschappelijke sectoren. Doorgaans reflecteert de Afdeling daarom in haar begrotingsrapportages op de onderbouwing van de keuzes in de budgettaire nota's. Dit dient ter ondersteuning van het budgetrecht van beide Kamers.

De Afdeling constateerde in de Voorjaarsrapportage 2023 dat het kabinet ongemotiveerde en ongerichte bezuinigingen inzette voor dekking, terwijl het kabinet kan beschikken over een groot aantal rapportages en onderzoeken met doordachte beleidsalternatieven, die kunnen helpen om tot integraal afgewogen keuzes en prioritering te komen. Zo is bij de Voorjaarsnota 2023 aanvullend bezuinigd door onder meer het inhouden van een deel van de middelen voor de loon- en prijsbijstelling en zijn meevallers en incidentele onderuitputting ingezet voor dekking.

Sinds 2008 is voor grote investeringen van de Rijksoverheid in het kader van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) verplicht. In een MKBA wordt niet alleen naar de kosten van aanleg en onderhoud van infrastructuur gekeken, maar ook naar de baten en andere kosten van infrastructuur en ondersteunt daarmee een meer integrale afweging. Komende jaren zullen door de Rijksoverheid grote investeringen in energie-infrastructuur worden gedaan. De Studiegroep Begrotingsruimte adviseert dat bij de budgettaire behandeling van deze investeringen ook een MKBA beschikbaar is. De Afdeling onderschrijft dit advies.

Voor een hoge kwaliteit van de overheidsfinanciën is een goede samenwerking tussen Rijk en medeoverheden essentieel. Bij de grote opgaven voor woningbouw, infrastructuur en bereikbaarheid kiest het nieuwe kabinet terecht voor een gebiedsgerichte aanpak. Dit is essentieel voor doeltreffendheid en doelmatigheid en draagvlak bij regio's. Het vraagt om medeoverheden en specifieke regio's te betrekken bij de analyse en besluitvorming over deze grote opgaven. Hiervoor moeten regionale investeringsagenda's worden opgesteld die aansluiten op nationale investeringsagenda's.

Er is echter een regionale tussenlaag ontstaan met verschillende regio-indelingen voor verschillende doelen. Zo worden voor de Regionale Energie Strategie (RES), 30 RES-regio's gebruikt en voor arbeidsmarktbeleid 35 regio's. Afstemming tussen regionaal energiebeleid en regionaal arbeidsmarktbeleid wordt hierdoor bemoeilijkt. Ook kunnen de effecten van regionaal energie- en arbeidsmarktbeleid op een regio niet meer goed worden bepaald. Het opstellen van regionale investeringsagenda's vraagt dus ook om bezinning op de schaal van de regio.

E. Reactie van het kabinet

Het kabinet dankt de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) hartelijk 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. De Afdeling geeft in de jaarlijkse Septemberrapportage diverse waardevolle adviezen aan het kabinet. Eveneens dankt het kabinet de Afdeling voor de waardering die wordt uitgesproken voor de analyses in de Miljoenennota 2025 ten aanzien van onder meer de arbeidsproductiviteit, de schaarstes op verschillende terreinen, de arbeidsmarktkrapte en de overheidsfinanciën.

Hierbij reageert het kabinet puntsgewijs op de aanbevelingen en opmerkingen van de Afdeling zoals beschreven in de Septemberrapportage: D.1. Europese begrotingstoetsing, D.2 Nationale begrotingstoetsing. De bredere adviezen ten aanzien van een sociaaleconomische structuuranalyse vanuit het perspectief van brede welvaart en het aanpakken van de structurele componenten van de arbeidsmarkttekorten worden behandeld in het nader rapport, dat tegelijkertijd met de Miljoenennota 2025 naar het parlement is verstuurd.

E.1 Europese begrotingstoetsing

In de Septemberrapportage toetst de Afdeling of de begroting voldoet aan de Europese begrotingsregels zoals vastgelegd in het herziene Stabiliteits- en Groeipact (SGP). De Afdeling kijkt hierbij naar cijfers uit het budgettaire structureel plan voor de middellange termijn (hierna: het plan), waarin de CPB-ramingen voor de overheidsfinanciën zijn verwerkt. Het tekort komt volgens het CPB in 2024 uit op 1,8% bbp en op 2,5% bbp in 2025. Het CPB raamt de EMU-schuld op 45,0% bbp in 2024 en 46,7% bbp in 2025. Op basis hiervan concludeert de Afdeling dat zowel het tekort als de schuld onder de referentiewaarden van de correctieve arm blijven (respectievelijk 3% bbp en 60% bbp). Het CPB raamt dat het tekort en de schuld op de middellange termijn Europese referentiewaarden zullen overschrijden. De Afdeling concludeert op basis hiervan dat de netto primaire uitgaven-groei¹⁰², de belangrijkste indicator in het nieuwe SGP, in het plan niet voldoet aan de vereisten uit het SGP voor de preventieve arm.

Het kabinet onderschrijft de beoordeling van de Afdeling over de naleving van de Europese begrotingsregels. Het kabinet heeft een eerste stap gezet om de uitgaven van de overheid structureel te beperken. Hierdoor blijven de overheidsfinanciën gedurende de kabinetsperiode, op een incidentele tegenvaller in 2026 na¹⁰³, onder de Europese referentiewaarden. Op de langere termijn zullen de overheidsfinanciën echter verslechteren, met name door toenemende vergrijzingslasten en stijgende rente-uitgaven.

Het kabinet erkent dat op basis van de meest actuele inschattingen voor Nederland een aanvullende begrotingsopgave volgt om te voldoen aan de preventieve arm van de Europese begrotingsregels. Zolang de Nederlandse overheidsfinanciën binnen de Europese referentiewaarden blijven, kan de Commissie echter geen handhavingsmaatregelen opleggen. Ten aanzien van de structurele hervormingen en toekomstige budgettaire en

¹⁰² De netto primaire uitgaven bestaan uit de nationale overheidsuitgaven gecorrigeerd voor de rente-uitgaven, tijdelijke en eenmalige uitgaven, uitgaven die worden bekostigd met inkomsten uit EU-fondsen en nationale cofinanciering voor EU-programma's, conjuncturele werkloosheidsuitgaven en eventuele maatregelen die zorgen voor hogere inkomsten.

¹⁰³ Het affineren van militaire pensioenen leidt tot een eenmalige verslechtering van het EMU-saldo met 0,7% bbp in 2026, waardoor de 3%-norm in dat jaar wordt overschreden.

economische uitdagingen maakt het kabinet een begin met het beheersen van de uitgaven, en stelt het kabinet dat ruimte voor ondernemerschap en bedrijven cruciaal is als het gaat om toekomstige productiviteitsgroei. Wel erkent het kabinet dat de vergrijzing ook in de toekomst de Rijksoverheid voor budgettaire keuzes kan stellen. Ten aanzien van investeringen werkt het kabinet als onderdeel van terugkeer naar begrotingsdiscipline aan een meer realistische begroting. De afgelopen jaren hebben aangetoond dat geld alleen niet altijd voldoende is om beleidsdoelstellingen te realiseren. Om te werken naar een meer realistische begroting zijn door middel van kasschuiven budgetten in een meer realistisch bestedingsritme geplaatst.

E.2 Nationale begrotingstoetsing

I. Begrotingsanker in relatie tot de Europese begrotingsregels

De Afdeling geeft een aantal aanbevelingen als reflectie op het nationale begrotingsbeleid, namelijk (i) maak bij de Voorjaarsnota (VJN) duidelijk op welk anker voor de middellang termijn zal worden gestuurd en hoe sturing hierop zal worden vormgegeven. De Afdeling stelt daarbij dat het hoofdlijnenakkoord een duidelijk anker bevat, maar dat dit niet duidelijk terugkomt in de budgettaire stukken. (ii) Kies strakkere grenzen dan die voortvloeien uit de Europese begrotingsregels om meer ruimte te houden voor trendmatig begrotingsbeleid.

Het kabinet dankt de Afdeling voor het benadrukken van het belang van de Europese begrotingsregels en om de referentiewaarden niet te overschrijden. Het kabinet acht dat er ten aanzien van de schuldquote in de kabinetsperiode geen indicatie is dat de 60%-norm zal worden overschreden; de schuldquote blijft volgens het CPB in 2028 nog onder de 50% bbp. Ook de geraamde tekorten van het CPB van 1,8% bbp in 2024 en 2,5% bbp in 2025 geven naar inschatting van het kabinet enige afstand tot de 3%-norm. Tegelijkertijd erkent het kabinet dat de schuldquote naar verwachting na de kabinetsperiode zal oplopen vanwege de geraamde begrotingstekorten, die, onder meer als gevolg van vergrijzing, in de komende jaren verder zullen oplopen. Daarom maakt dit kabinet ook een eerste stap in het structureel beperken van de uitgaven.

Het kabinet heeft als begrotingsanker afgesproken om de Europese begrotingsnormen als leidraad te houden. Het benoemde anker van de Afdeling in het hoofdlijnenakkoord heeft geleid tot de budgettaire kaders zoals getoond in de Miljoenennota 2025; deze inkomsten- en uitgavenkaders zijn de rest van de kabinetsperiode leidend. Eveneens acht het kabinet deze kaders passend bij het trendmatig begrotingsbeleid. Wel erkent het kabinet dat er weinig marge is tot de Europese normen. Op het moment dat die normen in zicht komen, zal er spanning ontstaan tussen het trendmatig begrotingsbeleid enerzijds en de Europese grenswaarden anderzijds. In de Wet Hof is geformuleerd dat we trendmatig begrotingsbeleid voeren, mét in achtneming van de Europese normen. Daarom zal het kabinet ook bij dreigende overschrijding van de Europese normen kijken naar eventuele additionele beleidsmaatregelen.

II en III. Transparantie van begrotingsinformatie en financiële verhoudingen medeoverheden

De Afdeling adviseert daarnaast om in het Voorjaar samen met het parlement de ingeslagen weg naar een nieuw en verbeterd begrotingsproces te bewandelen. Eveneens adviseert de Afdeling zorg te dragen voor het transparant presenteren van de begrotingsinformatie van de ontwikkeling van de uitgaven die voorheen vielen onder de deelplafonds «Sociale Zekerheid», «Zorg» en «Investeringen». Tot slot wordt geadviseerd

om te zorgen voor stabiele toereikende financiële middelen voor medeoverheden.

Het kabinet is voornemens om in het voorjaar te streven naar een tijdig en geordend besluitvormingsproces, conform de ingeslagen weg zoals beschreven in de Kamerbrief begrotingsproces (Rijksoverheid, 2023). Dit betreft een meerjarige VJN, het tijdig aanbieden van de VJN aan de Raad van State, en daarmee ook betere aansluiting bij het Europese semester. In de hoofdlijnenbrief (te verschijnen) zal het kabinet ook nader ingaan op het verbeteren, moderniseren en vereenvoudigen van het begrotings- en verantwoordingsproces.

Ten aanzien van de transparantie van de begrotingsinformatie aangaande de sociale zekerheid en zorg sluit het kabinet aan bij het advies van de Afdeling om deze informatie inzichtelijk te blijven maken, conform de aanbevelingen van de 17^e Studiegroep Begrotingsruimte (SBR). In de Miljoenennota 2025 staat dan ook de kadertoets en toelichting opgenomen in hoofdstuk 2. Daarnaast is ook de horizontale ontwikkeling per begroting opgenomen. Hierin is de uitgavenontwikkeling zorg en sociale zekerheid apart zichtbaar om zodoende inzicht te blijven bieden in het verloop van de uitgaven. Ten behoeve van het inzicht in de investeringen is in bijlage 19 van de Miljoenennota een monitor investeringsfondsen opgenomen. Nadere informatie wordt voorts toegelicht in de betreffende departementale begrotingen en de bijlagen bij de Miljoenennota met betrekking tot de verticale- en horizontale ontwikkeling van de Rijksuitgaven. Wat betreft de bekostiging van medeoverheden staat het kabinet voor een stabiele financiering. In de Voorjaarsnota 2024 is, in samenspraak met de VNG en IPO, besloten om de bbp-systematiek vervroegd in te voeren vanaf 2024 in combinatie met het schrappen van de opschalingskorting. Aanvullend daarop heeft het kabinet bij deze Miljoenennota de reservering voor de aanvullende indexatie Wmo overgeheveld naar het accres en worden specifieke uitkeringen (SPUK's) overgeheveld naar het Gemeente- en Provinciefonds, waarvan de korting is verwerkt op de departementale begrotingen. Het kabinet staat voor een juiste balans tussen ambities, taken en middelen. Dit is echter geen exacte wetenschap en is daarmee blijvend onderwerp van gesprek. Zo worden de beleidsterreinen infrastructuur, natuur en openbaar vervoer in samenspraak met de koepels verder uitgewerkt.

IV. Aandachtspunten bij het uitgavenkader

De Afdeling merkt de volgende aandachtspunten op bij het uitgavenkader: (i) de behandeling van mee- en tegenvallers in de Zorgverzekeringswet zoals beschreven in het hoofdlijnenakkoord, (ii) kwaliteit van de overheidsfinanciën. En voorts adviseert de Afdeling onder de laatste noemer een onderzoek naar congruente regio's in de stedelijke provincies (iii) en onderschrijft de Afdeling het advies van de SBR om bij de budgettaire behandeling van investeringsbeslissingen een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) beschikbaar te hebben. De Afdeling plaatst kanttekeningen bij de keuze die het kabinet heeft gemaakt over de behandeling van per saldo meevallers in de Zorgverzekeringswet. Deze leiden in de huidige financiële afspraken direct tot lagere zorgpremies en zijn dus niet beschikbaar om tegenvallers op andere begrotingen te dekken.

Bij een tegenvaller in de zorg geldt het omgekeerde en dient de tegenvaller wel ingepast te worden binnen het uitgavenkader. Het kabinet erkent dat een juiste systematiek aangaande het behandelen van mee- en tegenvallers in de zorguitgaven een complexe is; zo adviseerden de 16^e en

17^e SBR in dezen niet eenduidig.¹⁰⁴ Dit kabinet heeft gekozen voor een balans: meevallers binnen de Zorgverzekeringswet kunnen worden gebruikt voor tegenvallers elders binnen de zorguitgaven. Dit is consistent met de uitgavensystematiek bij andere begrotingen. Per saldo meevallers binnen de gehele zorg komen ten goede van lastenverlichting voor burgers en bedrijven in de vorm van lagere zorgpremies, waarmee de premies daadwerkelijk aansluiten bij het benodigde niveau. Tegenvallers worden conform de principes van uitgavenkaders wel ingepast binnen de kaders, wat bijdraagt aan de begrotingsdiscipline.

Tot slot stuur ik het advies voor een onderzoek naar congruente regio's in de stedelijke provincies bij dezen door naar de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en onderschrijft het kabinet de waarde van MKBA's bij het maken van investeringsbeslissingen.

V. Aandachtspunten bij het inkomstenkader

De Afdeling merkt ten aanzien van belastingmaatregelen en eventuele neveneffecten op dat het belangrijk is om te kijken naar het vereenvoudigen van het belastingstelsel en het vergroten van budgettaire beheersbaarheid. Dit geldt ook voor het afschaffen van het verlaagd btw-tarief op logiesverstrekking en culturele goederen vanaf 2026, waarbij volgens de Afdeling dient te worden gekeken naar de neveneffecten.

De belangrijkste uitkomst van de evaluatie van het verlaagde btw-tarief is dat het deels doeltreffend, maar in het algemeen géén doelmatig instrument is om de beoogde doelen te bereiken. Het verlaagde btw-tarief is geen doelmatig instrument voor het integrale doel om de fiscale druk op minder draagkrachtigen te verminderen. Specifiek bij de verlaagde tarieven voor culturele goederen en diensten en logies kon niet worden vastgesteld of deze doelmatig zijn voor de specifieke doelen om de consumptie van bemoeigoederen te vergroten, de sectoren te ondersteunen en meer werkgelegenheid te creëren.¹⁰⁵ Daarnaast zijn beide fiscale regelingen budgettair zeer omvangrijk. Om deze redenen kiest het kabinet voor het afschaffen van deze regelingen. Het kabinet deelt de zorg om neveneffecten van deze maatregelen op specifieke sectoren en huishoudens. Het kabinet kijkt dan ook of bepaalde groepen op een doelmatige manier geholpen kunnen worden. Scholen in het primair, voortgezet en, tot op zekere hoogte, het mbo-onderwijs kopen leermiddelen voor hun leerlingen in, en worden gecompenseerd via de overheidsbijdrage. Studenten in het hoger onderwijs kopen hun leermiddelen individueel aan. Het ligt daarom minder voor de hand om deze studenten te compenseren via de onderwijsinstelling.

Het kabinet neemt de aanbeveling van de Afdeling ter harte om te blijven kijken naar overheids(gefinancierde)sectoren die gevolgen ondervinden van het afschaffen van deze fiscale regelingen, en zal zo nodig beleid voorbereiden om ongewenste effecten op een doelmatige manier tegen te gaan. Anderzijds kan dit wel leiden tot een saldo-verslechtering, wat weer op gespannen voet staat met het saldopad, zoals besproken bij onderdeel D1. Het kabinet zal hier zoeken naar een evenwicht.

¹⁰⁴ De 16^e SBR adviseerde om bij een Zwv-meevaller in het voorjaar expliciet de keuze voor te leggen of het kabinet deze zou inzetten voor extra uitgaven of lastenverlichting. Een tegenvaller zou leiden tot compenserende lastenverlichting. De 17^e SBR gaf als advies om eventuele uitgavenmeevallers in de zorgpremies te plaatsen onder het uitgavenkader. Eventuele tegenvallers moesten ook worden ingepast in de uitgavenkaders

¹⁰⁵ Zie Evaluatie van het verlaagde btw-tarief | Rapport | Rijksoverheid.nl en Herziening Belastingstelsel | Tweede Kamer der Staten-Generaal (Kabinetsreactie).

De Minister van Financiën,
E. Heinen

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,
Th.C. de Graaf