

No. W06.26.00062/III

's-Gravenhage, 13 april 2026

Voorjaarsrapportage 2026

A SAMENVATTEND ADVIES, INLEIDING EN INHOUDSOPGAVE

1. Samenvattend advies

De Afdeling advisering van de Raad van State beoordeelt op grond van de Wet Houdbare Overheidsfinanciën en van het Europees Stabiliteits- en Groeipact de Voorjaarsnota 2026 (vastgesteld door de ministerraad op 27 maart jl.) en twee bij de Europese Commissie in te dienen stukken: de Europese Voortgangsrappportage en een nieuw Budgettair Structureel Plan voor de middellange termijn.

De Voorjaarsnota vormt sinds enige jaren het belangrijkste besluitvormingsmoment over de meerjarenbegroting, in opmaat naar de Miljoenennota. Deze Voorjaarsnota is de eerste van het kabinet-Jetten en bevat primair de vertaling van het coalitieakkoord van D66, VVD en CDA “Aan de slag”.

Nederland staat voor een stapeling van uitdagingen: van geopolitieke aard, door vergrijzing, op terreinen van klimaat, energie, natuur en stikstof, door tekorten van ruimte en woningen en tekorten in publieke voorzieningen als zorg en onderwijs, en door vastgelopen uitvoering.

Deze uitdagingen zijn niet nieuw, maar de stapeling is nijpender geworden door verhevigde geopolitieke spanning, vergrijzing die de komende 10 jaar in Nederland doorzet, en een lage economische groei. De economische groei daalt voor Nederland naar onder de 1% per jaar voor de middellange termijn. Zo’n economische groei is te laag om zonder nadere (politieke) keuzes de stapeling van uitdagingen op te lossen en om deze te financieren zonder stijging van belastingen of verslechtering van de overheidsfinanciën.

Zowel op Europees als op Nederlands niveau is de urgentie voor een vernieuwend economisch beleid (inclusief sociaal, klimaat, innovatie, weerbaarheid) onderbouwd.¹ Belangrijk element is de samenstelling van overheidsuitgaven: meer investeren en beheersen van vergrijzingskosten. In dat licht moeten eerdere pleidooien, ook van de Afdeling, voor een samenhangende economische structuuranalyse worden begrepen.

De actuele geopolitieke situatie, vooral (maar niet alleen) de oorlog in het Midden-Oosten en de handelspolitiek van de VS, maakt de economische vooruitzichten nog meer onzeker dan tot voor kort. De aard en duur, en daarmee

¹ Draghi (2024). [The future of European competitiveness](#); Letta (2024). [Much more than a market](#). Wennink (2025), [De route naar toekomstige welvaart](#).

de economische (waaronder inflatie en rente) en budgettaire doorwerking, van deze onzekerheden zijn lastig, laat staan nauwkeurig, te voorspellen.

De Afdeling constateert dat het kabinet-Jetten in de Voorjaarsnota zowel de al langer bestaande uitdagingen als de (actuele) geopolitieke onzekerheden onderkent. Het kabinet beoogt met een aantal – soms scherpe – beleidskeuzes de uitdagingen te beantwoorden, meer te investeren en vergrijzingskosten te beheersen, en tegelijkertijd een houdbaar begrotingsbeleid te bestendigen.

Tegen deze achtergronden geeft de Afdeling de volgende adviezen:

- Handhaaf een trendmatig begrotingsbeleid gebaseerd op beheersing van uitgaven en lasten, neem de vernieuwde Europese begrotingsregels – gericht op de middellange termijn uitgavenontwikkeling – als uitgangspunt van de begrotingsbesluitvorming. Houd voldoende budgettaire ruimte voor als de komende jaren de economie tegenvalt zodat niet gelijk tussentijds hoeft te worden bezuinigd; voorkom ongewilde belastingverhoging in de toekomst of doorschuiven van de rekening naar toekomstige generaties.
- Houd scherp oog voor uitvoering en uitvoerbaarheid. Koppel daartoe zo veel als mogelijk de beoogde beleidsvoorstellen, als antwoord op de uitdagingen, aan (meetbare) doelstellingen en aan een nadere analyse van de Nederlandse economische structuur.
- Wees bij het uitgavenkader preciezer met efficiencykortingen en voorkom besteding van onderuitputting aan andere beleidsdoelen.
- Let op een evenwichtige verdeling van de lasten en blijf alert op ondoelmatige fiscale regelingen.

Als uitkomst van de toetsing van de Voorjaarsnota, de Europese Voortgangsrapportage en het nieuwe Budgettaire Structureel Plan (BSP) aan de nationale en aan de Europese begrotingsregels oordeelt de Afdeling:

- dat het kabinet onvoldoende duidelijk de uitgavenkaders als begrotingsanker hanteert;
- dat de groei van de netto-uitgaven op middellange termijn te hoog is;
- dat het kabinet in het BSP een nieuw uitgavenpad heeft gepresenteerd dat op de middellange termijn leidt tot onhoudbare overheidsfinanciën.

De budgettaire marges voor de komende jaren zijn beperkt en kleiner dan in eerdere kabinetsperiodes. Dit maakt de noodzakelijke politieke keuzes niet eenvoudiger. Los van de discussie over politieke keuzes is het belangrijk dat kabinet en parlement gezamenlijk verantwoordelijkheid nemen voor een ordelijk begrotingsproces dat in lijn is met de door hen zelf recent vastgestelde Wet Houdbare Overheidsfinanciën en met het daarmee corresponderende Europese wettelijke kader.

2. Inleiding

De Afdeling advisering van de Raad van State is belast met het onafhankelijk

begrotingstoezicht op de naleving van de nationale en Europese begrotingsregels.²

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

In dit advies beoordeelt de Afdeling:

- (a) de bij de Tweede Kamer ingediende Voorjaarsnota 2026 (met meerjarige doorwerking), en
- (b) de bij de Europese Commissie ingediende Europese Voortgangsrapportage, alsmede
- (c) een nieuw Budgettair Structureel Plan (BSP) voor de middellange termijn.

De Afdeling werkt voor haar beoordeling nauw samen met het Centraal Planbureau (CPB). De taakverdeling houdt in dat het opstellen van onafhankelijke economische en budgettaire ramingen en analyses is belegd bij het CPB. De Afdeling is belast met de meer normatieve beoordeling van de naleving van de nationale en Europese begrotingsregels. De Afdeling neemt de budgettaire analyse van de Voorjaarsnota en de maartraming (het Centraal Economisch Plan (hierna: CEP 2026)) van het CPB als uitgangspunt voor de begrotingstoetsing.

De Voorjaarsnota bevat sinds 2023 niet alleen de gebruikelijke voorstellen voor het lopende jaar maar ook de voorstellen voor het volgende begrotingsjaar, met meerjarige doorwerking, in opmaat naar de Miljoenennota. De Voorjaarsnota loopt daarmee meer in de pas met het Europees Semester voor nationale begrotingen in de Eurozone en is voor de Staten-Generaal een belangrijker hoofdmoment geworden in de nationale begrotingscyclus.

De Voorjaarsrapportage 2026 heeft een bijzonder karakter. Het is de eerste van het kabinet-Jetten en bevat primair de financiële vertaling van het coalitieakkoord en de vaststelling van de uitgaven- en inkomstenkaders, alsmede de begrotingsregels voor de nieuwe kabinetsperiode. Mede daarom is de Voorjaarsnota vervroegd gepubliceerd (27 maart in plaats van de wettelijke datum van uiterlijk 1 juni). De advisering over de Voorjaarsnota door de Afdeling in deze Voorjaarsrapportage is daarom ook vervroegd, en wordt nu uitgebracht samen met de beoordeling van de Europese Voortgangsrapportage en het nieuwe BSP.

² Het betreft het begrotingstoezicht, bedoeld in het Verdrag inzake Stabiliteit, Coördinatie en Bestuur (VSCB), in artikel 5 van [Verordening \(EU\) 473/2013](#) en zoals opgenomen in artikel 2a, eerste lid van de [Wet houdbare overheidsfinanciën](#).

In deze Voorjaarsrapportage 2026 geeft de Afdeling in de eerste plaats een beoordeling over budgettaire ontwikkeling in 2025, 2026 en 2027, zoals deze door het kabinet is vastgesteld in de Europese Voortgangsrapportage (*Annual Progress Report*). De Voortgangsrapportage neemt het CEP 2026 als uitgangspunt. Daarnaast reflecteert de Afdeling op de herziene versie van het BSP voor de middellange termijn dat een nieuw uitgavenpad bevat. Tevens gaat de Afdeling in op enkele beleids- en begrotingsvoornemens van het kabinet voor 2026 en de meerjarige budgettaire ontwikkelingen zoals gepresenteerd in de Voorjaarsnota.

De Afdeling heeft in het belang van de kwaliteit en zorgvuldigheid van de op te stellen beoordeling kennis kunnen nemen van conceptversies van de Voorjaarsnota 2026, de Startnota, de Voortgangsrapportage en het herziene BSP voor de middellange termijn.

3. Inhoudsopgave

Deze Voorjaarsrapportage kent de volgende opzet:

A. SAMENVATTEND ADVIES, INLEIDING EN INHOUDSOPGAVE

- A.1. Samenvattend advies
- A.2. Inleiding
- A.3. Inhoudsopgave

B. ANALYSE

- B.1. Ongunstige macro-economische omstandigheden
- B.2. Een kabinet met vele uitdagingen: hoofdlijnen uit het coalitieakkoord

C. BEGROTINGSTOETSING

- C.1. Toetsing aan de Europese begrotingsregels
- C.2. Het nieuwe budgettaire-structureel plan voor de middellange termijn
- C.3. Toetsing aan de nationale begrotingsregels

D. AANBEVELINGEN BIJ UITGAVEN- EN LASTENKADER

- D.1. Analyseer nader of de economische structuur in lijn is met de ambities
- D.2. Wees preciezer met efficiencykortingen
- D.3. Voorkom besteding van onderuitputting aan andere beleidsdoelen
- D.4. Let op evenwichtige verdeling van de lasten
- D.5. Blijf alert op ondoelmatige fiscale regelingen

E. REACTIE VAN HET KABINET

B. ANALYSE

De economische vooruitzichten van Nederland in deze kabinetsperiode worden dominant bepaald door nationale en internationale omstandigheden die alle niet nieuw zijn, maar door hun intensiteit en in hun stapeling het begrotingsbeleid begrenzen. Dat heeft betekenis voor de financiële keuzes van het kabinet en daarmee voor de beoordeling van de Afdeling. Hieronder volgt een beschrijving van de economische en financiële omstandigheden waarin de overheid de komende periode moet opereren. Daarna een beschrijving van de voor de economie en de rijksfinanciën meest wezenlijke besluiten van het kabinet, met hun consequenties voor de begroting.

1. Ongunstige macro-economische omstandigheden

De afgelopen jaren heeft de Nederlandse economie nog heel behoorlijk gepresteerd, met een groei van gemiddeld 2,0% in de periode 2015-2024, versus een EU-gemiddelde van 1,5%³. Nederland kwam economisch beschouwd relatief fit uit de Covid-periode.⁴ Ondanks krapte op de arbeidsmarkt en het elektriciteitsnet, en ondanks knelpunten zoals te hoge stikstofuitstoot steeg de arbeidsparticipatie in de periode 2000-2023 structureel, waardoor de budgettaire effecten van vergrijzing op de overheidsfinanciën gedeeltelijk konden worden gecompenseerd. Voor ingrepen in de problematiek van vergrijzing en voor investeringen in onze weerbaarheid ontbrak nog de urgentie. In de post-Covid-periode (2022-2025) was er gemiddeld voor huishoudens een cumulatieve koopkrachtstijging.⁵

Inmiddels staat Nederland voor een stapeling van uitdagingen, deels doordat de effecten van vergrijzing dichterbij komen, deels door onopgeloste problematieken, deels door geopolitieke ontwikkelingen. De meest bepalende uitdagingen zijn de volgende:

Een stagnerend groeipotentieel op middellange termijn...

In de afgelopen drie decennia was de economische groei in Nederland gemiddeld 2,0% per jaar.⁶ De zeer lage of zelfs negatieve groei in de jaren 2009, 2012-2013, 2020 en 2023 was niet endogeen, maar werd veroorzaakt door tijdelijke exogene factoren, zoals de kredietcrisis, de eurocrisis, de Covid-uitbraak en de energiecrisis. Voor de komende periode liggen de economische

³ Gebaseerd op OECD (2025) [Economic Outlook](#), december. De EU-17 is een specifiek aggregaat van landen uit de eurozone van de OECD en bestaat uit Oostenrijk, België, Estland, Finland, Frankrijk, Duitsland, Griekenland, Ierland, Italië, Letland, Litouwen, Luxemburg, Nederland, Portugal, Slowakije, Slovenië en Spanje.

⁴ Centraal Planbureau (2023) [Wederuitvoer motor achter Nederlandse export](#). De Nederlandse export deed het bij de Covid-uitbraak beter dan die van Frankrijk, Duitsland en de VK. Dit beeld is wel minder gunstig geworden sinds de energiecrisis in 2022.

⁵ CPB (2026). [Centraal Economisch Plan 2026](#).

⁶ CPB (2026). [Centraal Economisch Plan 2026](#), bijlage 1. Dit is de gemiddelde volumegroei van het bbp over de periode 1996-2025.

groeivooruitzichten echter op een structureel lager niveau, in belangrijke mate als gevolg van onze economische structuur.⁷

Dominant hierin is de vergrijzing, waardoor de groei van het arbeidsaanbod stagneert.⁸ De vergrijzing zet zich door en zal de komende 10 tot 15 jaar doorstijgen. Arbeids- en kennismigratie kan de effecten van vergrijzing op de arbeidsmarkt op gerichte onderdelen enigszins beperken, maar niet geheel wegnemen, laat staan de vergrijzing als zodanig doen keren.⁹ Bovendien zit er nog maar beperkt rek in de arbeidsparticipatie in aantallen werkenden. Het aantal gewerkte uren per werkende is in de afgelopen jaren afgenomen in plaats van toegenomen.¹⁰

Deze ontwikkeling, die ook breder in Europa speelt, valt samen met stagnatie van de productiviteitsontwikkeling. De arbeidsproductiviteit groeit in Nederland naar verwachting in de periode 2027-2034 gemiddeld iets onder de 0,8%. Ter vergelijking: in de jaren 1970-1995 bedroeg de Nederlandse arbeidsproductiviteitsgroei gemiddeld 2,7%; in de jaren 1996-2019 gemiddeld 1,1%. Dat de productiviteitsgroei in Europa en Nederland achterblijft wordt mede verklaard door private en publieke onderinvestering in productieve activa en innovatie.¹¹

Tegen deze achtergrond raamt het CPB de gemiddelde jaarlijkse economische groei, gemeten als de voor prijsveranderingen gecorrigeerde ontwikkeling van het bruto binnenlands product, in de jaren 2027-2030 op gemiddeld 1,2% en 0,8% in de periode 2031-2034. Daarmee valt de reële economische groei op de middellange termijn lager uit dan in de afgelopen dertig jaar en lager dan in 2025.¹² En hoewel dat in de afgelopen decennia vaker is gebeurd als gevolg van externe ontwikkelingen, is een ex ante verwachting van stagnatie van de welvaart per capita voor Nederland een nieuw gegeven. Zeker na 2030 is er – uitgaande van een bevolkingsgroei van ongeveer 0,4% – sprake van een zeer gematigde groei van de reële welvaart per capita.¹³

⁷ Denkwerk (2025) [Kiezen en delen: werken en investeren voor morgen met een contract voor de toekomst](#).

⁸ Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 (2024). [Gematigde Groei](#).

⁹ Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 (2024). [Gematigde Groei](#).

¹⁰ Zie CEP (2023). [Nederland in historisch perspectief](#), voor een historische analyse van het arbeidsaanbod en CEP (2025). [Centraal Economisch Plan 2025, Structureel Arbeidsaanbod in het CEP 2025](#), voor een gedetailleerde beschrijving van de toekomstige ontwikkelingen.

¹¹ Voor een meer gedetailleerde beschrijving van de onderliggende oorzaken van de lage productiviteitsgroei, zie onder andere Draghi (2024). [The future of European competitiveness](#); Letta (2024). [Much more than a market](#); Wennink (2025). [De route naar toekomstige welvaart](#).

¹² CPB (2026). [Centraal Economisch Plan 2026](#), bijlage 1, reeks volumeontwikkeling van het bbp.

¹³ De volumeontwikkeling van het bruto binnenlands product wordt hier afgezet tegen de groei van de bevolking. Dit geeft een indicatie van de ontwikkeling van het bruto

Tabel 1: Kerngegevens macro-economische ontwikkelingen 2025-2031

Macro-economische kernindicatoren (groei in %)	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Bruto binnenlands product (bbp; economische groei)	1,9	1,4	1,1	1,3	1,2	1,1	0,8
Consumptie huishoudens	1,4	1,5	1,7	1,3	1,1	1,1	1,1
Consumptie overheid	2,2	1,7	0,8	1,5	1,7	2,0	1,3
Investerings (inclusief voorraden)	1,6	1,1	1,8	3,0	3,1	2,1	1,9
Uitvoer van goederen en diensten	2,6	2,3	1,5	1,3	1,3	1,2	1,2
Invoer goederen en diensten	2,5	2,5	2,0	1,8	2,0	1,9	2,0
Inflatie (hicp)	3,0	2,1	1,9	2,5	2,0	2,2	2,0
Loonvoet bedrijven (per uur)	6,3	4,1	3,9	3,8	3,3	3,3	3,3
Werkloosheidspercentage beroepsbevolking (%)	3,9	4,1	4,3	4,4	4,3	4,3	4,4
Arbeidsproductiviteit bedrijven (per uur)	3,2	0,9	0,6	0,8	0,8	0,7	0,8

Bron: CPB (Centraal Economisch Plan 2026)

De consequenties van de lage groei zijn wezenlijk, omdat de bestedingsruimte van de overheid en gezinnen wordt beperkt. De reële loongroei (loonvoetontwikkeling minus inflatie) daalt van gemiddeld 2,5% in de jaren 2023-2026 naar 1,3% in de jaren 2027-2030. Door lastenverzwaringen is er in deze jaren naar verwachting nauwelijks sprake van een toename van de koopkracht (0,1%), nog los van onzekerheden over de brandstof- en energieprijzen.¹⁴

...bij een stapeling van onopgeloste economische knelpunten...

Terwijl het groeipotentieel op middellange termijn achterblijft, wordt de economische ontwikkeling, zeker op korte termijn, beperkt doordat Nederland op veel terreinen tegen grenzen aan loopt. De personeelstekorten nemen de komende jaren weliswaar af, maar blijft hoog in specifieke bedrijfstakken zoals de zorg of voor gespecialiseerd personeel.¹⁵ Te hoge stikstofuitstoot beperkt de investeringen voor de bouwnijverheid en infrastructuur, terwijl ook de waterkwaliteit naar verwachting voor beperkingen zal zorgen. Verder zijn er aanzienlijke knelpunten in het elektriciteitsnetwerk.¹⁶

...bij grote financiële uitdagingen die geen uitstel dulden...

Naast de al genoemde oplopende uitgaven door vergrijzing, stellen ook de weerbaarheid en de economische structuur de overheid voor uitdagingen. Beide lenen zich niet voor uitstel of afstel. De NAVO-landen, waaronder uitdrukkelijk ook Nederland, hebben afgesproken hun militaire uitgaven in 2035 te verhogen tot 5% van het bbp, waarvan 1,5% gereserveerd is voor defensie-gerelateerde infrastructuur. Een versnelde opbouw van meer energiebronnen op eigen bodem

binnenlands product per inwoner in constante prijzen. Prijsveranderingen leiden bij deze indicator niet tot wijzigingen in de welvaart.

¹⁴ CPB (2026). [Centraal Economisch Plan 2026](#).

¹⁵ Zie bijvoorbeeld UWV (2026). [Werkgevers leiden vaker nieuw personeel op vanwege krappe arbeidsmarkt](#) en CPB (2025). [Zicht op zorgbanen](#).

¹⁶ Zie voor een korte inventarisatie van de knelpunten Raad van State (2025). [Advies Miljoenennota 2026 en septemberrapportage begrotingstoezicht 2025. No. W06.25.00214/III](#).

vergt aanzienlijke investeringen. Als we de economische groei in Nederland willen verhogen, dan is bovendien een aanzienlijke verhoging van de private en publieke investeringen in Nederland noodzakelijk.¹⁷

...in tijden van ongewoon grote onzekerheid

De grootste onzekerheid zit momenteel in de toenemende geopolitieke spanningen en met name de oorlog in het Midden-Oosten. Deze oorlog is slechts in zeer beperkte mate verwerkt in de raming van het CEP 2026. Op dit moment is niet in te schatten hoe deze oorlog zich verder zal ontwikkelen, en dus ook niet wat de effecten zullen zijn. Analyses van verschillende instituten geven een partieel – en dus beperkt – inzicht in de effecten. Uitgaande van twee varianten schat het CPB het effect van de oorlog op de inflatie in 2026 op respectievelijk 0,6% en 1,5%.¹⁸ Ook de Nederlandsche Bank heeft recent weer gewezen op het neerwaartse risico als gevolg van grotere onzekerheid.¹⁹

Een langer durende oorlog of een verdere uitschakeling van energiesystemen kunnen leiden tot een langjarig hogere olieprijs met daaruit voortvloeiende oplopende productiekosten met een drukkend effect op de economische groei, maar ook tot verstoringen van de wereldhandel en afnemende investeringen door de grotere onzekerheid.

Bovendien blijft het handelsbeleid van de VS onvoorspelbaar, hoewel de wereldhandel vorig jaar op peil bleef ondanks de ingevoerde handelstarieven. Volgens het CPB was dit vooral toe te schrijven aan anticipatie-effecten, handelsverlegging en toegenomen dynamiek in Azië.²⁰ Daarnaast is onzeker of de forse investeringen in *Artificial Intelligence* (AI) rendabel zullen zijn, wat kan leiden tot correcties op de aandelenmarkten of juist op de langere termijn grote effecten kan hebben voor bijvoorbeeld de arbeidsmarkt.²¹

¹⁷ Wennink (2025) [De route naar toekomstige welvaart](#).

¹⁸ Centraal Planbureau (2026). [Centraal Economisch Plan 2026](#). Het CPB berekent een variant op basis van de gemiddelde marktverwachtingen van de prijzen tussen 2 en 9 maart (de lage variant) en een variant met een hogere piek in de prijzen omdat bijvoorbeeld meer productiefaciliteiten worden uitgeschakeld.

¹⁹ De Nederlandsche Bank heeft vanwege de oorlog in het Midden-Oosten de economische raming van december 2025 geactualiseerd. De DNB-raming van de economische groei is neerwaarts bijgesteld met 0,3%-punt. De bijgestelde raming van DNB gaat uit van de actuele olie- en gasprijs op 11 maart en van verhoogde onzekerheid. DNB berekent verder een ongunstig scenario en een zwaar scenario, waarbij de oorlog langer duurt en de olie en gasprijs langdurig op een hoger niveau liggen. Het ongunstigste scenario leidt tot een neerwaarts effect op de bbp-groei in 2026 en 2027 van 0,8%-punt en een opwaarts effect op de inflatie van 1,6%-punt en 2,8%-punt. Net als de CPB-scenario's zijn deze varianten partieel en wordt er bijvoorbeeld geen rekening gehouden met beleid door regeringen en centrale banken. Zie DNB (2026) [Oorlog in het Midden-Oosten Impact op de Nederlandse economie](#).

²⁰ CPB (2026). [Centraal Economisch Plan 2026](#).

²¹ CPB (2026). [Centraal Economisch Plan 2026](#).

Deze dreigingen kunnen zich gedurende deze kabinetsperiode manifesteren en kunnen leiden tot schokken aan de inkomsten- en aan de uitgavenkant.

Box 1: Oorlog Midden-Oosten en inflatie

De oorlog in het Midden-Oosten zal naar verwachting aanzienlijke gevolgen hebben voor zowel de wereldwijde als de Nederlandse economie, al is het verloop van de oorlog, en daarmee het effect op de economie lastig te voorspellen.

De oorlog in het Midden-Oosten leidt tot een stijging van de internationale olie- en gasprijzen. Hierdoor worden brandstoffen en energie duurder. Omdat brandstoffen en energie onderdeel zijn van de bestedingen van consumenten, leidt dit direct tot een hogere inflatie, zoals gemeten door de consumentenprijsindex. Deze hogere inflatie leidt in eerste instantie tot een lagere koopkracht van huishoudens – een effect dat, zolang de olie- en gasprijzen hoog blijven, breed voelbaar is en maar deels direct automatisch wordt gecompenseerd door meestijgende lonen. Bedrijven worden eveneens geconfronteerd met hogere energieprijzen en dus productiekosten. Dit leidt deels tot hogere prijzen van andere goederen en diensten – en kan dus leiden tot extra inflatie – en deels tot lagere bedrijfswinsten. De lagere koopkracht en hogere kosten kunnen een drukkend effect op de economische groei hebben. Naast deze directe effecten kan de hogere inflatie leiden tot reacties van centrale banken, beleidsmakers en looneisen van werknemers. Ook de psychologische effecten zijn van belang: prijsschokken verminderen het vertrouwen van consumenten en bedrijven.

Uit onderzoek van De Nederlandsche Bank blijkt dat de inflatoire effecten afhankelijk zijn van de duur en intensiteit van de oorlog en van de mate waarin tweede-orde-effecten via lonen en andere prijzen optreden; in het zwaarste scenario stijgt de inflatie met 2,8%-punt bovenop de al geraamde inflatie. Onderzoeken van andere instituten zoals het CPB, ABN AMRO en de Rabobank komen tot soortgelijke conclusies, al kan het kwantitatieve effect aanzienlijk verschillen door andere aannames. De verschillen reflecteren de onzekere situatie.

Inflatie is als economisch verschijnsel meervoudig van aard. Zij kan worden veroorzaakt door externe aanbodschokken – zoals de energieprijsstijgingen na de Russische inval in Oekraïne in 2022 en, opnieuw, na het uitbreken van het conflict in het Midden-Oosten – maar ook door binnenlandse vraagdruk, loonkostenstijgingen of beleidsmaatregelen. De ontwikkeling van inflatie is op dit moment met veel onzekerheid omgeven.

Deze omstandigheden – een stagnerend groeipotentieel op de middellange termijn, een cumulatie van economische knelpunten op korte termijn, noodzakelijke uitgaven en aanzienlijke onzekerheden op de korte termijn – geven in samenhang aanleiding tot zorg. Deze zorgen zijn weliswaar niet allen nieuw, maar houden in toenemende mate aan en geopolitieke spanningen en onzekerheden vergroten de urgentie zeker.

Ongewijzigd beleid ligt daarom niet voor de hand. Politieke keuzes zijn noodzakelijk, waarbij onder meer aandacht moet worden besteed aan de verhouding tussen overheidsinvesteringen en consumptie (zie ook onderdeel D van deze rapportage).

Het Europese begrotingsraamwerk is in 2024 herzien. De huidige complexe problematiek kan in dit nieuwe kader beter worden opgenomen. In het herziene raamwerk wordt de ontwikkeling van de overheidsfinanciën op de middellange en lange termijn nadrukkelijker meegewogen en worden eisen gesteld aan zowel de omvang als de samenstelling van de overheidsuitgaven. Daarmee wordt ook de economische structuur meegewogen.

Vanuit deze perspectieven heeft de Afdeling de voornemens van het kabinet-Jetten als gepresenteerd in de Voorjaarsnota 2026 gezien.

2. Een kabinet met vele uitdagingen: hoofdlijnen uit het coalitieakkoord

Tegen de achtergrond van deze omstandigheden heeft het nieuwe kabinet zijn plannen opgesteld. Het coalitieakkoord besteedt in beginsel aandacht aan de volle breedte van de hierboven beschreven problematiek. Zo stelt het kabinet voor om de uitgaven aan onderwijs, klimaat en milieu en bereikbaarheid te verhogen. Dit levert een positieve bijdrage aan het menselijk kapitaal van Nederland en levert een bijdrage aan een vermindering van de spanningen op het gebied van stikstof, netcongestie, het arbeidsaanbod en het woningaanbod. Daarnaast worden maatregelen aangekondigd om de uitgaven als gevolg van vergrijzing beter beheersbaar te maken. Ook het budget voor defensie wordt opgehoogd.

Het kabinet neemt een aantal maatregelen om de productiviteitsgroei te stimuleren. Zo worden een Nationale Investeringsinstelling en een Nationaal Agentschap voor Disruptieve Innovaties opgericht. Het budget voor de onderwijsuitgaven wordt in het coalitieakkoord met € 1,6 mld. verhoogd in 2030. Er wordt geïnvesteerd in de eigen energievoorziening, onder andere door intensivering van de Subsidie Duurzame Energie (SDE++) voor wind op zee. Door lange aanlooptijden zal een groot deel van de uitgaven plaatsvinden na de kabinetsperiode.²²

²² CPB (2026). [Analyse coalitieakkoord 2026-2030](#).

Het kabinet wil de uitgaven als gevolg van vergrijzing meer beheersbaar maken door vooral de uitgaven aan zorg en sociale zekerheid te matigen. De maatregelen uit het coalitieakkoord voorzien in ombuigingen van respectievelijk € 7,9 mld. en € 2,5 mld. in 2030. Ondanks die maatregelen nemen volgens het CEP 2026 de collectieve uitgaven aan zorg in de kabinetsperiode nog steeds toe van € 119,1 mld. naar € 139,5 en die aan sociale zekerheid van € 156,9 mld. tot € 177,1 mld.²³ De defensie-uitgaven worden in het coalitieakkoord volgens de inschattingen van het CPB met € 8,1 mld. verhoogd in 2030, een toename van ongeveer 40% ten opzichte van 2025.²⁴ Volgens het CEP 2026 wordt daarmee in 2030 2,5% van het bbp besteed aan defensie. Daarna is een verdere stijging van de defensie-uitgaven voorzien om te voldoen aan de afgesproken NAVO-norm van 5%.²⁵

Het coalitieakkoord bevat verschillende maatregelen om knelpunten aan te pakken. Om de stikstofdoelen te halen wordt tot en met 2035 € 20 mld. besteed aan maatregelen om emissies te verkleinen en bij te dragen aan natuurherstel. De koppeling van de AOW-leeftijd aan de levensverwachting vergroot het arbeidsaanbod.²⁶ Verder wordt ingezet op verbetering van de waterkwaliteit, onder andere door middelen vrij te maken voor het behalen van de doelen uit de Kaderrichtlijn Water.

Resultaat is een begroting waarin collectieve uitgaven als aandeel van het bruto binnenlands product blijven toenemen, zowel ten opzichte van het vroegere basispad als op de langere termijn. De oploep van de overheidsuitgaven tussen 2026 en 2030 wordt vooral gedreven door oplopende uitgaven aan zorg en sociale zekerheid, hogere rentelasten en hogere uitgaven aan defensie. De collectieve lasten als aandeel van het bruto binnenlands product nemen in de jaren 2026 en 2027 toe. In 2028 stijgen de lasten door de verwachte invoering van het Europese emissiehandelssysteem ETS2. Daarna blijven de collectieve lasten als aandeel van het bruto binnenlands product in de raming stabiel.

²³ Deze cijfers zijn eigen berekeningen op basis van de collectieve overheidsuitgaven naar functie. Zie CPB (2026). [Centraal Economisch Plan 2026](#), bijlage 11. Het effect van het coalitieakkoord is gebaseerd op CPB (2026). [Analyse Coalitieakkoord 2026-2030](#).

²⁴ In het [CEP 2026](#) bedragen de collectieve uitgaven aan defensie in 2025 1,6% van het bbp ofwel € 19,1 mld.

²⁵ De bedragen verwijzen naar de collectieve uitgaven aan defensie volgens de functie-indeling van het CPB. Deze definitie van de defensie-uitgaven wijkt af van de NAVO-definitie. De cijfers zijn gebaseerd op de doorrekeningen van het coalitieakkoord door het CPB en het CEP 2026. De uitgaven aan defensie gerelateerde infrastructuur, die wel behoren tot de nieuwe NAVO-norm vallen normaliter niet onder de functie defensie maar onder de functie infrastructuur.

²⁶ Doordat mensen langer doorwerken blijven zij langer onderdeel uitmaken van de beroepsbevolking, waardoor deze groeit of minder snel afneemt in vergelijking met het basispad. Hierdoor neemt het arbeidsaanbod toe. Het is niet zo dat mensen meer uren per week werken, of dat in hetzelfde cohort de arbeidsparticipatie stijgt.

Per saldo heeft het coalitieakkoord een drukkend effect op het overheidstekort van 0,2% bbp in 2030, vooral door de lasten meer te verhogen dan de uitgaven.²⁷ Mede daardoor blijft het overheidstekort in de jaren 2025-2031 onder de 3%, maar loopt op langere termijn wel op. Het overheidstekort verslechtert na de kabinetsperiode verder tot 3,1% bbp in 2034, doordat de uitgaven meer stijgen dan de inkomsten. Dit vertaalt zich in een EMU-schuld die oploopt tot 47,8% in 2031 tot 52,5% in 2034.

De plannen van de coalitie leiden tot een cumulatieve lastenverzwaring van € 5,8 mld. in 2030, waarvan het grootste deel neerslaat bij de lasten op (vroegere) arbeid.²⁸ Dit komt vooral doordat de hogere defensie-uitgaven grotendeels worden gefinancierd door het niet volledig toepassen van de inflatiecorrectie (de tabelcorrectiefactor) in de inkomstenbelasting, waardoor onder meer de grenzen van de belastingschijven niet volledig meestijgen met de inflatie. Daarnaast worden ter compensatie van de lagere zorgpremies door het hogere eigen risico alleen inkomstenbelastingtarieven in de eerste en tweede schijven van box 1 verhoogd, de box die vooral uit werknemers, gepensioneerden en zelfstandigen bestaat.²⁹ De tarieven van box 2 blijven gelijk. In deze box valt het inkomen uit aanmerkelijk belang (grotweg aandelenbelangen van minimaal 5%), zoals dividenden en verkoopwinsten.

Net als in voorgaande jaren wordt het uitgavenbeeld beïnvloed door onderuitputting (daadwerkelijke uitgaven zijn kleiner dan de gereserveerde uitgaven). De onderuitputting is vooral sinds 2020 hoog, mede door een ambitieuze beleidsagenda met aanzienlijke intensiveringen.³⁰ De CEP-raming van de onderuitputting komt in zowel 2026 als 2027 uit op € 13,9 mld. Dat komt voor een deel voor rekening van het defensiebudget, dat niet helemaal tot besteding komt. Deze vorm van onderuitputting kan niet worden gebruikt als financieringsbron van extra beleid (zie paragraaf D). In het CEP wordt een hogere onderuitputting geraamd dan in de Voorjaarsnota; dat verschil verklaart voor een groot deel dat de raming van het EMU-saldo in het CEP in de eerstkomende jaren iets gunstiger is dan in de Voorjaarsnota.

Tabel 2: Kerngegevens overheidsfinanciën 2025-2031

(in % bbp)	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Feitelijk EMU-saldo	-1,6	-2,6	-1,9	-1,7	-2,0	-2,2	-2,4
waarvan saldo mede-overheden	-0,2	-0,3	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1
EMU-saldo (structureel)	-1,0	-1,4	-1,3	-1,2	-1,4	-1,7	-1,8
EMU-schuld	42,6	45,3	45,3	45,6	46,0	46,8	47,8

²⁷ CPB (2026). [Analyse Coalitieakkoord 2026-2030](#).

²⁸ Onder 'lasten op arbeid' valt niet alleen de belasting op mensen die werken, maar ook op mensen die gepensioneerd zijn of een uitkering hebben. Zie ook Ministerie van Financiën (2020). [Bouwstenen voor een beter belastingstelsel](#).

²⁹ CPB (2026). [Centraal Economisch Plan 2026](#).

³⁰ CPB (2019). [Centraal Economisch Plan 2019](#); Expertgroep Realistisch Ramen (2025). [Op drift of op koers? Analyses en aanbevelingen om beter te ramen en begroten](#).

Collectieve uitgaven	44,8	46,0	46,0	46,2	46,4	46,5	46,7
Collectieve lasten	38,7	39,0	39,7	40,1	40,1	40,1	40,0

Bron: CPB (Centraal Economisch Plan 2026)

C. BEGROTINGSTOETSING

1. Toetsing aan de Europese begrotingsregels

a. Relevante context

Met de inwerkingtreding van het herziene Stabiliteits- en Groeipact (SGP) in mei 2024 is een nieuw Europees begrotingsraamwerk van kracht geworden. De hoeksteen van dit raamwerk is het nationaal budgettair-structureel plan voor de middellange termijn (BSP). Nederland heeft bij monde van het kabinet-Schoof in het najaar van 2025 zijn eerste BSP ingediend bij de Europese Commissie (hierna: de Commissie).

Dat BSP bevatte een meerjarig uitgavenpad voor de periode 2025-2028. Dit was gebaseerd op de netto-uitgaven³¹ en bevatte een beschrijving van de hervormingen en investeringen die het kabinet voornemens was in het kader van de landspecifieke aanbevelingen en de gemeenschappelijke prioriteiten van de Europese Unie.³² In de conclusies van de Raad van de Europese Unie over het BSP is op basis van de aanbevelingen van de Commissie vastgesteld dat het Nederlandse BSP niet voldeed aan de vereisten van de Europese begrotingsregels.³³

Op grond van het herziene begrotingsraamwerk geldt dat wanneer een nieuwe regering aantreedt, een lidstaat een herzien BSP kan indienen voor de zittingsperiode van die regering. Het kabinet-Jetten heeft ervoor gekozen om van deze bepaling gebruik te maken en een herzien BSP in te dienen. Voor Nederland bedraagt de kabinetsperiode vier jaar.

Pas nadat de Raad van de Europese Unie op aanbeveling van de Commissie het herziene BSP met netto-uitgavenpad heeft vastgesteld, wordt het nieuwe BSP (met nieuw netto-uitgavenpad) formeel van kracht. Daarom toetst de Afdeling de ontwikkeling van de netto-uitgaven in deze rapportage aan het nog geldende uitgavenpad zoals in 2025 vastgesteld.³⁴

³¹ Netto-uitgaven 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.

³² Ministerie van Financiën (2024). [Budgettair-structureel plan voor de middellange termijn](#).

³³ Raad van de Europese Unie (2025). [Aanbeveling van de Raad tot vaststelling van het netto-uitgavenpad van Nederland](#).

³⁴ De verordening voor de preventieve arm voorziet niet in een automatische opschorting van het geldende netto-uitgavenpad gedurende de periode van voorbereiding en indiening van een herzien BSP.

Het kabinet heeft in het coalitieakkoord en de voorliggende Voorjaarsnota de budgettaire en beleidsmatige kaders voor deze kabinetsperiode vastgelegd. De indiening van een herzien BSP kan daarom gezien worden als middel om het nationale begrotingsbeleid in overeenstemming te brengen met de vereisten van het Europese begrotingsraamwerk.

Indien een lidstaat een inspanning moet leveren om de begroting aan te passen om de overheidsfinanciën op de middellange termijn binnen de Europese grenswaarden te houden, mag een herzien BSP deze aanpassingsinspanning niet uitstellen en mag een herzien BSP niet leiden tot een geringere aanpassingsinspanning dan het oorspronkelijke BSP.³⁵ Dit waarborgt de continuïteit van de begrotingsdiscipline bij regeringswisselingen.

De Afdeling ziet toe op de naleving van de Europese begrotingsregels aan de hand van de ontwikkeling van de netto-uitgaven zoals door het kabinet-Jetten gepresenteerd in de Voortgangsrapportage (*annual progress report*).

De Afdeling toetst naast de naleving van het uitgavenpad ook jaarlijks de budgettaire ontwikkeling in het vorige, lopende en komende jaar aan de referentiewaarden uit de correctieve arm: een begrotingstekort van maximaal 3% bbp en de overheidsschuld van maximaal 60% bbp.³⁶ De Afdeling gebruikt hiervoor de begrotingsrelevante indicatoren zoals het kabinet deze presenteert in de Voortgangsrapportage en de Voorjaarsnota. Dit betreft de budgettaire tabellen met de ontwikkeling van het (structurele) EMU-saldo en de EMU-schuld.

b. Toetsing aan de correctieve arm

De correctieve arm van het SGP heeft als doel het corrigeren van buitensporige begrotingstekorten of een buitensporig hoge overheidsschuld. Wanneer een lidstaat de referentiewaarden voor het begrotingstekort (3% bbp) of de overheidsschuld (60% bbp) overschrijdt, kan de Europese Commissie een onderzoek starten naar de aanwezigheid van een buitensporig tekort.

Op aanbevelen van de Commissie kan de Raad van de Europese Unie een buitensporigtekortprocedure openen als lidstaten de referentiewaarde van 3% overschrijden of als lidstaten met een schuld boven de 60% bbp de jaarlijkse en cumulatieve drempelwaarden voor de afwijking van het uitgavenpad overschrijden.

De correctieve arm is daarmee het sluitstuk van het Europese begrotingsraamwerk: waar de preventieve arm beoogt te voorkomen dat lidstaten in budgettaire problemen raken, treedt de correctieve arm in werking wanneer die situatie zich desondanks voordoet.

³⁵ [Verordening 2024/1263, art. 15, lid 5.](#)

³⁶ Deze referentiewaarden zijn verankerd in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en vormen de fundamentele normen van het SGP. Dit is bij de herziening van het SGP in 2024 ongewijzigd gebleven.

Op basis van de CEP-raming van het CPB blijkt dat Nederland zowel in 2025, als naar verwachting in 2026 voldoet aan de vereisten van de correctieve arm (zie tabel 3).

Tabel 3: Gegevens voor de correctieve arm 2025-2027

	2025 ex post	2026 in year	2027 ex ante
Tekortcriterium (% bbp)			
<i>Maximaal feitelijk EMU-saldo</i>	-3,0	-3,0	-3,0
EMU-saldo feitelijk	-1,6	-2,6	-1,9
w.v. EMU-saldo medeoverheden	-0,2	-0,3	-0,2
EMU-saldo structureel	-1,0	-1,4	-1,3
Schuld criterium (% bbp)			
<i>Maximale EMU-schuld</i>	60,0	60,0	60,0
EMU-schuld	42,6	45,3	45,3

Bron: CPB (Centraal Economisch Plan 2026)

Met een EMU-saldo van -1,6% bbp in 2025 en naar verwachting -2,6% in 2026 behoudt Nederland voldoende afstand tot de referentiewaarden voor het begrotingstekort. Op basis van deze cijfers zal voor Nederland voor het tekortcriterium geen buitensporigtekortprocedure worden geopend. Ook de overheidsschuld blijft ruime afstand houden tot de referentiewaarden voor de EMU-schuld: met een schuld van 42,6% bbp in 2025 en naar verwachting 45,3% bbp in 2026 zal er geen buitensporigtekortprocedure voor Nederland worden geopend op basis van het schuld criterium. Nederland voldoet daarmee voor de jaren 2025 en 2026 aan de vereisten van de correctieve arm.

Een gedeelte van de hogere uitgaven in 2026 is incidenteel. Voor de defensie-pensioenen is in het verleden geen voorziening opgebouwd. De defensie-pensioenen worden nu ondergebracht bij het ABP, waardoor er € 8,2 mld. gestort moet worden.

Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) heeft sinds de publicatie van het CEP 2026 nieuwe realisatiecijfers uitgebracht. Hierin komt de EMU-schuld uit op 44,4% bbp. Dit is 1,6% bbp hoger dan de 42,6% in het CEP. Dit verschil komt voor een groot deel door financiële transacties. Deze werken niet door in het saldo maar wel in de schuld. Vooral leningen van de Staat aan Tennet van in totaal € 12 mld. dragen bij aan de hogere schuld.³⁷ De verhoging zal ook doorwerken in de schuldverwachtingen voor latere jaren. In de nieuwe realisatiecijfers van het CBS blijft het EMU-saldo gelijk op -1,6% in 2025.

³⁷ Centraal Bureau voor de Statistiek (2026). [Inkomsten, uitgaven en schuld van de overheid boven de 500 miljard euro.](#)

De Commissie onderzoekt bij haar lenteraming 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 eventueel een aanbeveling aan de Raad van de Europese Unie doen over het openen van een buitensporig tekortprocedure, of het opleggen van een corrigerend uitgavenpad.

Op basis van de thans beschikbare ramingen verwacht de Afdeling niet dat de Commissie voor Nederland een buitensporigtekortprocedure zal aanbevelen.

c. Toetsing aan de preventieve arm

Het doel van de preventieve arm is om te voorkomen dat lidstaten worden geconfronteerd met te hoge tekorten. Daarom zit in het 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.³⁸

Sturing op het uitgavenpad moet ervoor zorgen dat de geraamde schuld en het tekort op de middellange termijn bij verschillende scenario's onder deze referentiewaarden blijven, zodat houdbare overheidsfinanciën worden gewaarborgd.

Het netto-uitgavenpad schrijft een maximale jaarlijkse groei van de netto-uitgaven voor, waarbij is gecorrigeerd voor rente-uitgaven, conjuncturele werkloosheidsuitgaven, uitgaven bekostigd uit EU-fondsen en cofinanciering, tijdelijke en eenmalige maatregelen en eventuele discretionaire inkomstenmaatregelen. In totaal gaat het dan om de jaarlijkse en cumulatieve groei van netto primair gefinancierde uitgaven. Over- en onderschrijdingen van het uitgavenpad worden bijgehouden in de zogenoemde controlerekening.

Het doel van de toetsing aan de preventieve arm door de Afdeling is om vast te stellen of het gerealiseerde en geraamde niveau van de netto-uitgaven in overeenstemming is met het aanbevolen uitgavenpad en of de eventuele over- of onderschrijdingen van het uitgavenpad binnen de toegestane drempelwaarden vallen.

³⁸ 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 2024/1263](#)

Tabel 4: Gegevens voor de preventieve arm 2024-2028

(in %)	2024	2025	2026	2027	2028
Uitgavenpad					
<i>Jaarlijkse norm netto primaire gefinancierde uitgavengroei*</i>	6,9	3,5	3,3	3,0	3,0
Groei van netto primaire gefinancierde uitgaven**	5,9	7,2	4,7	3,5	3,1
Cumulatief					
<i>Norm netto primaire gefinancierde uitgavengroei*</i>	6,9	10,4	14,0	17,5	21,0
Groei van netto primair gefinancierde uitgaven**	5,9	13,5	18,9	23,1	26,9

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

***Dit zijn de nationale overheidsuitgaven gecorrigeerd voor rente-uitgaven, tijdelijke en eenmalige uitgaven, eventuele discretionaire inkomstenmaatregelen, uitgaven die worden bekostigd met inkomsten uit EU-fondsen en nationale cofinanciering voor EU-programma's, conjuncturele en nationale cofinanciering voor EU-programma's, conjuncturele werkloosheidsuitgaven en eventuele maatregelen die zorgen voor hogere inkomsten.*

Bron: Europese Commissie en CPB (Centraal Economisch Plan 2026)

De Raad van de Europese Unie heeft op aanbeveling van de Commissie een uitgavenpad voor Nederland vastgesteld. Dit uitgavenpad schrijft voor dat de netto-uitgaven in de periode 2025-2028 jaarlijks gemiddeld maximaal 3,2% mogen groeien.³⁹ Het betreft hier een door de Raad van de Europese Unie vastgestelde norm om te waarborgen dat het begrotingstekort en de overheidsschuld op de middellange termijn binnen de Europese referentiewaarden blijven. Deze vastgestelde norm voor het uitgavenpad is gebaseerd op het BSP van het kabinet-Schoof.

De cijfers uit de Voortgangsrapportage laten zien dat de netto-uitgaven in de jaren 2026-2028 hoger zijn dan toegestaan, om op de middellange termijn binnen de referentiewaarden voor het begrotingstekort en overheidsschuld te blijven. In 2026 groeien de netto-uitgaven 1,4% meer dan genormeerd, in 2027 0,5% meer en in 2028 0,1% meer. De budgettaire effecten van het nieuwe coalitieakkoord zijn in deze cijfers van de Voortgangsrapportage verwerkt.

Over- en onderschrijdingen van het uitgavenpad worden jaarlijks bijgehouden door de Commissie in de controlerekening. Het uitgavenpad heeft daarbij de status van een door de Raad van de Europese Unie vastgestelde norm waaraan Nederland zich heeft verbonden. Bij aanhoudende of substantiële overschrijdingen kan de Commissie lidstaten aanbevelingen geven of kunnen correctieve maatregelen aan de orde komen.

De Afdeling stelt vast dat Nederland het uitgavenpad naar verwachting in 2026 en 2027 overschrijdt, omdat de geraamde netto-uitgaven in die jaren boven de jaarlijkse drempelwaarde uitkomen. Ook cumulatief liggen de netto-uitgaven

³⁹ Het gemiddelde is afgeleid uit de jaarlijkse norm voor de netto-uitgaven, gedeeld door het aantal jaar waarvoor het uitgavenpad geldt (2025-2028).

hoger dan genormeerd. In 2028 komt de cumulatieve groei uit op 26,9%, waar dit volgens de norm uit zou mogen komen op 21%.

Omdat de EMU-schuld van Nederland ruimschoots onder de referentiewaarde van 60% bbp blijft – ook gedurende de huidige kabinetsperiode – verwacht de Afdeling niet dat de Commissie op basis van deze overschrijdingen alleen een buitensporigtekortprocedure zal aanbevelen. De overschrijding zal daarom naar verwachting zonder directe formele gevolgen blijven.⁴⁰ Dit neemt niet weg dat het overschrijden van het uitgavenpad betekenisvol is.

Nederland voldoet hiermee niet aan de aanbeveling van de Raad van de Europese Unie om te voorkomen dat de uitgavengroei uitkomt boven de maximale toegestane groei zoals vastgesteld door de Raad van de Europese Unie.⁴¹

Naleving van de preventieve arm is van belang omdat structurele overschrijdingen van het uitgavenpad leiden tot een verdere verslechtering van de overheidsfinanciën op de middellange termijn. Het zijn die situaties die ertoe kunnen leiden dat de correctieve arm van het SGP – en daarmee de buitensporigtekortprocedure – wel degelijk aan de orde kunnen komen.

De CEP-raming bevestigt dit beeld. Het CPB laat de ontwikkeling van de overheidsfinanciën op de middellange termijn zien (t/m 2034). Hieruit blijkt dat het begrotingstekort de 3% bbp op de middellange termijn overschrijdt. Door de jaarlijks oplopende tekorten stijgt de schuld naar 52,5% bbp in 2034. Met name de intensiveringen in defensie en de uitgaven aan zorg, sociale zekerheid en de rente zorgen voor hogere uitgaven op de middellange termijn. Ook stijgen de uitgaven omdat de geraamde onderuitputting op de middellange termijn afneemt.⁴²

Zodra de Raad van de Europese Unie een nieuw uitgavenpad vaststelt, zal de Afdeling daaraan toetsen.⁴³ De Afdeling zal hierover rapporteren in de eerstvolgende begrotingsrapportage na vaststelling van het herziene BSP. Hoewel de Afdeling dus formeel toetst aan het BSP van kabinet-Schoof, reflecteert de Afdeling hierna ook op het herziene BSP van het kabinet-Jetten.

⁴⁰ Lidstaten met een schuld boven de 60% bbp mogen jaarlijks tot 0,3% bbp afwijken van hun uitgavenpad en opgeteld over meerdere jaren tot 0,6% bbp. In het onderzoek of sprake is van een buitensporig tekort wordt door de Commissie rekening gehouden met alle zogenoemde relevante factoren. Deze relevante factoren kunnen ertoe leiden dat er geen buitensporigtekortprocedure wordt geopend. Een eventuele toename in defensie-uitgaven wordt gezien als een relevante factor.

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

⁴² Centraal Planbureau (2026). [Centraal Economisch Plan 2026.](#)

⁴³ De Commissie beoordeelt het herziene budgettair-structureel plan voor de middellange termijn binnen zes weken na de indiening ervan.

2. Het nieuwe budgettaire-structureel plan voor de middellange termijn

Het nieuwe kabinet heeft bij aanvang van zijn periode een nieuw BSP ingediend bij de Europese Commissie. Het BSP bevat een meerjarig netto-uitgavenpad en een beschrijving van de hervormingen en investeringen die het kabinet zich voorgenomen heeft in het kader van de landspecifieke aanbevelingen en de gemeenschappelijke prioriteiten van de Europese Unie.

Hoewel het nieuwe BSP hervormingen en investeringen bevat, heeft het kabinet geen additionele hervormingen en investeringen opgevoerd om een verlenging aan te kunnen vragen van de aanpassingsperiode van maximaal drie jaar. Het BSP zal daarom een tijdspad van vier jaar beslaan (2026-2029).⁴⁴

Ten behoeve van het opstellen van het herziene BSP heeft het kabinet technische informatie opgevraagd bij de Europese 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.⁴⁵ Box 2 licht toe hoe de berekening voor het netto-uitgavenpad tot stand komt.

In de reflectie op het BSP beoordeelt de Afdeling of het nieuwe BSP voldoet aan de vereisten van het herziene SGP. In het bijzonder kijkt de Afdeling of de geraamde groei van de netto-uitgaven in overeenstemming is met de maximale toegestane groei op basis van de technische informatie. Geraamde groei van de netto-uitgaven moeten in overeenstemming zijn met dat maximum om ervoor te zorgen dat de overheidsschuld (maximaal 60% bbp) en het begrotingstekort (maximaal 3% bbp) op de middellange termijn – dat wil zeggen tot 2039 – binnen de referentiewaarden blijven.

⁴⁴ De aanpassingsperiode van het BSP loopt van 2026 tot en met 2029. Dit is ook de periode waarop de Europese Commissie het BSP toetst. De kabinetsperiode loopt tot en met 2030.

⁴⁵ Met de middellange termijn wordt een periode van tien jaar na afloop van het BSP bedoeld. In dit geval: tot 2039.

Box 2: Het uitgavenpad als sturingsvariabele in het SGP

In het nieuwe Europese begrotingsraamwerk staat één indicator centraal: een landspecifiek uitgavenpad uitgedrukt in netto-uitgaven. Dit zijn de nationale overheidsuitgaven gecorrigeerd voor rente-uitgaven, tijdelijke en eenmalige uitgaven, uitgaven die worden bekostigd met inkomsten uit EU-fondsen en nationale cofinanciering voor EU-programma's, conjuncturele werkoosheidsuitgaven en eventuele maatregelen die zorgen voor hogere inkomsten.

Het landspecifieke uitgavenpad schrijft een maximale jaarlijkse groei van de netto-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 (*debt sustainability analysis, DSA*). 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 BSP 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

Uit de aangepaste technische informatie⁴⁶ van de Commissie volgt dat Nederland de netto-uitgaven cumulatief met 15,6% mag laten groeien van 2026 tot en met 2029 om op de middellange termijn binnen de Europese referentiewaarden te blijven. Dat is gemiddeld 3,7% per jaar.⁴⁷

⁴⁶ Onder het kopje 'methodologische knelpunten' wordt toegelicht hoe de technische informatie van de Commissie is aangepast.

⁴⁷ Ministerie van Financiën (2026). Budgettaire-structureel plan voor de middellange termijn. Maart 2026.

Op basis van de CEP-raming van het CPB bedraagt de geraamde cumulatieve groei van de netto-uitgaven over de aanpassingsperiode eveneens 15,6% in 2029. Nederland voldoet daarmee formeel aan de norm voor de netto-uitgavengroei zoals deze volgt uit de technische informatie van de Europese Commissie. De Afdeling constateert daarmee dat het BSP op het eerste gezicht voldoet aan de vereisten van de preventieve arm van het SGP.

Bij nadere beschouwing plaatst de Afdeling echter kanttekeningen bij de wijze waarop het kabinet tot deze uitkomst is gekomen. De formele naleving van de Europese norm is het resultaat van methodologische keuzes die de Afdeling als niet zuiver en niet transparant beoordeelt. Bovendien staan sommige keuzes op gespannen voet met de Wet Houdbare overheidsfinanciën (Wet Hof).

Methodologische knelpunten

Een centrale vraag bij de reflectie op het BSP is of het voorgestelde uitgavenpad ervoor zorgt dat de overheidsschuld op de middellange termijn op een houdbaar en prudent niveau blijft. Voor de beantwoording op die vraag zijn de projecties tot 2039 onmisbaar. Uit het BSP blijkt dat voor het kabinet de berekening van de maximale netto-uitgaven, de budgettaire aannames en ramingen van de Europese Commissie leidend zijn. Deze aannames wijken af van de aannames en ramingen van het CPB (zie box 3).

De Afdeling stelt vast dat de projecties die voortvloeien uit de methode van de Europese Commissie en die van het CPB dermate van elkaar afwijken, dat dit voor Nederland betekenisvol is:

- Volgens de projecties op basis van het methode van de Europese Commissie blijft de overheidsschuld en het begrotingstekort tot en met 2039 binnen de referentiewaarden van respectievelijk 60% bbp en 3% bbp.⁴⁸
- Volgens de projecties van het CPB overschrijdt de overheidsschuld en het begrotingstekort tot en met 2039 deze referentiewaarden (respectievelijk 62,0% bbp schuld in jaar 2039 en -3,1% bbp tekort vanaf 2034).⁴⁹

⁴⁸ Gebaseerd op de projecties zoals gepresenteerd in tabel 5b van het BSP.

⁴⁹ Gebaseerd op bijlage C uit het Verantwoordingsdocument van het CEP 2026 van het CPB.

Tabel 5: Vergelijking cijfers EMU-schuld en EMU-saldo CPB en BSP tot 2039

Indicator (in % bbp)		2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032
EMU-schuld	CPB	42,6	45,3	45,3	45,6	46,0	46,9	47,9	49,3
	BSP	44,4	46,8	46,5	46,1	45,6	45,2	45,1	45,2
EMU-saldo	CPB	-1,6	-2,6	-1,9	-1,7	-2,0	-2,2	-2,4	-2,8
	BSP	-1,6	-2,4	-1,5	-1,3	-1,2	-1,2	-1,5	-1,7
		2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	
EMU-schuld	CPB	50,9	52,5	54,1	55,9	57,9	59,9	62,0	
	BSP	45,5	46,1	46,8	47,7	48,8	50,0	51,2	
EMU-saldo	CPB	-2,9	-3,1	-3,3	-3,6	-3,9	-4,0	-4,2	
	BSP	-1,8	-2,0	-2,2	-2,5	-2,8	-2,8	-3,0	

Bron: CPB (Centraal Economisch Plan 2026) en Ministerie van Financiën (BSP 2026-2030)

Dit verschil is van betekenis. De schuldhoudbaarheid op de middellange termijn is immers de kernvraag waarop de preventieve arm van het SGP antwoord beoogt te geven.⁵⁰ Een methodologische keuze die in het ene geval leidt tot een conclusie van houdbaarheid en in het andere geval tot de tegenovergestelde conclusie, vergt een grondige en transparante verantwoording. De Afdeling constateert dat die verantwoording ontbreekt in het BSP. Zo worden de projecties van het CPB tot en met 2039 niet weergegeven in het BSP.

Het kabinet heeft er bovendien voor gekozen om – binnen de rekenmethode van de Europese Commissie – op selectieve wijze CPB-cijfers in te voegen. Concreet zijn CPB-cijfers gebruikt voor de bbp-deflator vanaf het jaar 2027 en voor het structureel primair saldo vanaf 2025. Het effect van deze actualisatie is dat de geraamde cumulatieve netto-uitgavengroei uitkomt op precies 15,6% in 2029 – de maximale norm – en Nederland daarmee formeel aan de norm voldoet.

Tot slot is het kabinet voor de berekening van de maximale netto-uitgavengroei uitgegaan van de macro-economische aannames en ramingen van de technische informatie van de Europese Commissie. Dit is consistent met de methodiek zoals deze door de Europese Commissie wordt gehanteerd. In de nationale context is echter in de Wet Hof verankerd dat het ministerie van Financiën bij de raming van het EMU-saldo en EMU-schuld uitgaat van de macro-economische aannames van het CPB.⁵¹ De keuze van het kabinet om de methodiek van de Europese Commissie te volgen wijkt af van het nationale wettelijk verankerde uitgangspunt. Afwijking van de CPB-aannames als grondslag vereist ten minste

⁵⁰ 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.

⁵¹ [Wet Houdbare Overheidsfinanciën, art. 2a, lid 3.](#)

een expliciete en gemotiveerde verantwoording in de begrotingsstukken. De Afdeling constateert dat die ontbreekt.

Box 3: Verschillen CPB-methodiek en Commissie-methodiek

Veruit het grootste gedeelte van het verschil tussen de raming van het CPB en de Commissie kan worden verklaard doordat het CPB rekening houdt met beleidsontwikkelingen in de komende jaren. De raming van de Commissie gaat uit van het structureel primair saldo (de overheidsuitgaven geschoond voor rentebetalingen en conjuncturele invloeden) in 2025 en telt hier de invloed van demografische effecten bij op. Vooral door vergrijzing verslechteren de overheidsfinanciën geleidelijk over de periode tot en met 2039. Het CPB houdt daarentegen rekening met aangekondigde beleidswijzigingen tot en met 2034 en houdt het structureel primair saldo daarna constant. Evenals de methode van de Commissie neemt het CPB ook nog vergrijzingskosten mee voor de jaren 2035-2039.

De macro-economische veronderstellingen van het CPB en de Commissie verschillen voor de jaren 2025-2034. De raming van het CPB komt hier overeen met het CEP 2026. Voor de jaren na 2034 heeft het CPB de macro-economische veronderstellingen uit de *Prior Guidance* van de Commissie overgenomen.

Gebreken van de gekozen aanpak

De gekozen aanpak leidt ertoe dat er schuld- en tekortcijfers circuleren die van elkaar afwijken. Het BSP presenteert projecties op basis van de Commissie-methode die een houdbaar beeld geven, terwijl de CPB-projecties — de standaardraming die de grondslag vormt voor het nationale begrotingsbeleid — een ongunstigere ontwikkeling laten zien. Door in het BSP de Commissie-methode te hanteren — en zo nodig selectief CPB-cijfers in te voegen — wordt een beeld gecreëerd van houdbaarheid dat op basis van de CPB-ramingen niet wordt gedragen. Burgers, parlement en externe toezichthouders worden zo niet volledig en consistent geïnformeerd over de werkelijke budgettaire risico's op de middellange termijn. Het gelijktijdig in omloop zijn van deze twee uiteenlopende schuld- en tekortcijfers, zonder dat de onderliggende keuzes helder worden verantwoord, kan leiden tot verwarring in het politieke en parlementaire debat over de werkelijke staat van de Nederlandse overheidsfinanciën.

Bij de jaarlijkse monitoring zal het uitgavenpad (zodra het nieuwe uitgavenpad is vastgesteld door de Raad op basis van de aangepaste Commissie-methodiek worden afgezet tegen de onafhankelijke raming van de ontwikkeling van de netto-uitgaven van het CPB. Deze twee reeksen worden in de jaarlijkse monitoring met elkaar vergeleken, maar zijn vanwege de gekozen aanpak, ongelijksoortig van aard.

Tot slot biedt Verordening 2024/1263 lidstaten de mogelijkheid om in hun BSP af te wijken van de macro-economische aannames die ten grondslag liggen aan de technische informatie van de Commissie.⁵² De verordening stelt daarbij als voorwaarde dat een dergelijk afwijken data-gedreven is, berust op deugdelijke economische argumenten en op transparante wijze wordt toegelicht en gemotiveerd. De bedoeling van deze overweging in bovenstaande verordening is dat een lidstaat een coherent en economisch consistent alternatief beeld presenteert dat als geheel beter aansluit bij de nationale omstandigheden.

Het is de vraag of de gekozen aanpak van het kabinet hieraan voldoet. Er is geen sprake van een samenhangende economisch gemotiveerde herziening van de onderliggende macro-economische aannames. In plaats daarvan zijn uitsluitend twee specifieke aannames geactualiseerd, met als uitkomst dat de geraamde netto-uitgavengroei uitkomt op de toegestane norm van cumulatief 15,6% in 2029. Een selectieve actualisatie staat op gespannen voet met de geest van de in de verordening geboden afwijkmogelijkheid en kan daarom moeilijk worden aangemerkt als data-gedreven en economische onderbouwde motivering die de verordening vereist.

Conclusie

De Afdeling komt op basis van de voorgaande analyse op tot de volgende beoordeling:

- I. Zodra het nieuwe BSP op aanbevelen van de Commissie wordt vastgesteld door de Raad van de Europese Unie, voldoet het nieuwe BSP naar verwachting formeel aan de norm voor de cumulatieve netto-uitgavengroei zoals voortvloeiend uit de technische informatie van de Commissie.
- II. Op basis van de CPB-raming – de wettelijk verankerde grondslag voor het nationale begrotingsbeleid en voor de Afdeling het cijfermatige uitgangspunt – overschrijden de overheidsschuld en het begrotingstekort op de middellange termijn de referentiewaarden. Het voorgestelde uitgavenpad is daarmee economisch niet houdbaar op de middellange termijn, ongeacht de verwachte formele uitkomst van de Commissie-methode.

Het budgetrecht van de Staten-Generaal – het grondwettelijk verankerde recht om de ontvangsten en uitgaven van het Rijk te autoriseren en te controleren – kan slechts effectief worden uitgeoefend indien de informatieverstrekking door het kabinet volledig, consistent en in overeenstemming is met het best beschikbare nationale beeld. **Een presentatie die weliswaar boekhoud-technisch voldoet aan de Europese norm, maar die economisch niet wordt gedragen door de ramingen waarvan de regering zelf uitgaat, verdraagt zich niet met de eisen die aan een deugdelijk begrotingsproces mogen worden gesteld.**

De Afdeling adviseert het kabinet om in de begrotingsstukken (nationaal en Europees) consequent de macro-economische uitgangspunten van het CPB te

⁵² [Verordening 2024/1263, o.v.w. 25.](#)

hanteren als grondslag voor de ramingen van het EMU-saldo en de EMU-schuld, overeenkomstig de vereisten van de Wet Hof. Indien gemotiveerd wordt afgeweken van de CPB-ramingen, dient dit expliciet en volledig te worden verantwoord, met een toelichting op de aard, omvang en beleidsmatige betekenis van de verschillen.

3. Toetsing aan de nationale begrotingsregels

Bij de start van een nieuw kabinet worden de financiële afspraken uit een regeerdocument vastgelegd in een Startnota. 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).⁵³

De Startnota is dit keer onderdeel van de Voorjaarsnota 2026.⁵⁴ Met de publicatie van de Startnota annex Voorjaarsnota krijgt het parlement de mogelijkheid om te reflecteren op het gekozen normatieve kader en de begrotingsregels voor de komende kabinetsperiode.

In een regulier begrotingsjaar toetst de Afdeling of de budgettaire besluitvorming voldoet aan de nationale begrotingsregels. De toetsing omvat onder andere de scheiding tussen inkomsten en uitgaven, de naleving van de uitgavenplafonds en de procedurele eisen van het begrotingsproces. Dit jaar is een dergelijke toetsing echter niet zinvol omdat het kabinet met de Voorjaarsnota inclusief de Startnota de budgettaire kaders voor de komende kabinetsperiode voor het eerst vaststelt. Per definitie sluiten dan de budgettaire kaders.

De in de Startnota gemaakte keuzes zijn echter bepalend voor de naleving van de nationale en Europese begrotingsregels gedurende de gehele kabinetsperiode. Daarom beziet de Afdeling in deze rapportage in hoeverre deze regels een solide en transparant kader bieden voor de budgettaire besluitvorming in de jaren die komen.

Reflectie op de Startnota

In het bijzonder richt de Afdeling haar aandacht op twee samenhangende kwesties die de juridische en beleidsmatige onderbouwing van het begrotingsbeleid voor de komende kabinetsperiode raken: ten eerste de verhouding tussen de in de Startnota geformuleerde begrotingsregels en de verplichtingen die voortvloeien uit het SGP en de Wet houdbare

⁵³ Het normatieve begrotingsbeleid omvat verschillende begrotingsnomen: schuld, tekort (saldo), collectieve lastendruk en collectieve uitgavenplafonds.

⁵⁴ Hoofdstukken 5 en 6 van de [Voorjaarsnota 2026](#) uitgaven- en inkomstenkaders als onderdeel van de Startnota. Bijlage 1 van de Voorjaarsnota 2026 toont de begrotingsregels.

overheidsfinanciën (Wet Hof) en ten tweede de onduidelijkheid over welk begrotingsanker gedurende de kabinetsperiode leidend is wanneer het EMU-saldo onder conjuncturele druk komt te staan.

Verduidelijk de verhouding tussen de begrotingsregels en de Europese en nationale wettelijke verplichtingen...

In de Startnota stelt het kabinet dat het zich houdt aan de Europese begrotingsafspraken uit het SGP, waaronder de grenswaarden voor het begrotingstekort (3% bbp) en de overheidsschuld (60% bbp). Afwijking van het voorgeschreven uitgavenpad lijkt in de Startnota als geoorloofd te worden beschouwd als het EMU-saldo en de EMU-schuld binnen de Europese grenswaarden blijven.

De Afdeling stelt vast dat de in de Startnota gekozen formulering afwijkt van de Europese begrotingsregels zoals neergelegd in de SGP-verordeningen, in het bijzonder de preventieve arm, en van trendmatig begrotingsbeleid (sturen op kaders: de Zalmnorm). Het SGP verplicht lidstaten immers tot indienen van een BSP met een netto-uitgavenpad dat voldoet aan de vereisten om de overheidsschuld en het begrotingstekort op de middellange termijn onder de referentiewaarden te houden.⁵⁵ Naleving van dit uitgavenpad is niet vrijblijvend, ook niet als het EMU-saldo en de EMU-schuld onder de referentiewaarden blijven; het uitgavenpad is de operationele sturingsvariabele van de preventieve arm en als zodanig bindend voor de lidstaat.

De door de Raad van de Europese Unie aanbevolen uitgavenregel is bovendien ook in het nationale recht verankerd. De Wet Hof bepaalt dat het voeren van trendmatig begrotingsbeleid geschiedt met inachtneming van het door de Raad van de Europese Unie voor Nederland aanbevolen netto-uitgavenpad.⁵⁶ De formulering in de Startnota — waarbij afwijking van het uitgavenpad als geoorloofd lijkt te worden beschouwd zolang de referentiewaarden van de correctieve arm niet worden overschreden — staat daarmee niet alleen op gespannen voet met het SGP, maar is **ook niet in overeenstemming met de Wet Hof**.

De Afdeling onderkent dat de Europese Commissie formeel pas handhavingsmaatregelen kan inzetten op het moment dat een lidstaat de begrotingsnormen overschrijdt, of wanneer de afwijkingen van het uitgavenpad de drempelwaarden in de controlerekening overschrijden. Dit neemt echter niet weg dat afwijking van het aanbevolen uitgavenpad — ook wanneer het tekort en de schuld op de korte termijn binnen de referentiewaarden blijven — op gespannen voet staat met de vereisten van het SGP. Handhaving en normstelling

⁵⁵ [Verordening 2024/1263, art. 18, juncto art. 16, lid 2](#)

⁵⁶ [Wet Houdbare Overheidsfinanciën, art. 2, lid 3, a, i.](#)

zijn in dit opzicht te onderscheiden: het ontbreken van een onmiddellijke sanctie doet niet af aan de verplichting tot naleving.⁵⁷

De Afdeling adviseert het kabinet de formulering in de Startnota — en de daaruit voortvloeiende begrotingsregels voor de kabinetsperiode — te verduidelijken en zo nodig aan te passen, zodat ondubbelzinnig blijkt dat het geformuleerde begrotingsbeleid in overeenstemming is met de verplichtingen uit het SGP en de Wet Hof.

Box 4: Naleving van het uitgavenpad in het Stabiliteits- en Groeipact

Het herziene Europese begrotingsraamwerk kent één operationele sturingsvariabele voor de preventieve arm: het landspecifieke netto primaire gefinancierde uitgavenpad, vastgelegd in het BSP voor de middellange termijn en bekrachtigd via een aanbeveling van de Raad van de Europese Unie. Dit pad schrijft voor met welke maximale groei de netto primaire uitgaven jaarlijks mogen stijgen om de overheidsfinanciën op middellange termijn houdbaar te houden.

De logica van de preventieve arm is dat lidstaten sturen op het uitgavenpad zolang het tekort en de schuld binnen de referentiewaarden zijn — dat wil zeggen: de preventieve arm werkt vóór de correctieve arm. Een benadering waarbij het uitgavenpad alleen leidend is als aanvullende voorwaarde bij dreigende overschrijding van de correctieve-armnormen, miskent deze functie. Zij reduceert de preventieve arm feitelijk tot een verlengstuk van de correctieve arm, wat in strijd is met de opzet van het herziene raamwerk.

De Wet houdbare overheidsfinanciën sluit aan op het doel van de preventieve arm door te bepalen dat trendmatig begrotingsbeleid wordt gevoerd met inachtneming van het aanbevolen netto-uitgavenpad. Deze wettelijke verplichting geldt onafhankelijk van de vraag of het EMU-saldo of de EMU-schuld de referentiewaarden overschrijdt.

... want consequente naleving van de Europese begrotingsregels is een voorwaarde voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op de middellange termijn...

De noodzaak om de begrotingsregels in overeenstemming te brengen met het SGP en de Wet Hof hangt nauw samen met een breder patroon dat de Afdeling waarneemt: het kabinet lijkt primair te sturen op het verankerde EMU-saldo en EMU-schuld. Dit is onwenselijk; het nieuwe Europese uitgavenpad als bindende norm komt onvoldoende tot uitdrukking en het nationale trendmatig begrotingsbeleid (Zalmnorm) gaat uit van handhaving van uitgavenkaders, niet van saldo-sturing.

⁵⁷ [Verdrag betreffende de Europese Unie, art. 4, lid 3.](#)

De trendmatige begrotingssystematiek met de daarin ingebedde automatische stabilisatoren is een instrument om de begroting op langere termijn houdbaar te houden: door in economisch moeilijke tijden niet direct te bezuinigen op de uitgaven wordt voorkomen dat tijdelijke tegenvallers leiden tot blijvende schade aan de economische structuur. Wie daarentegen EMU-saldo of EMU-schuld overwegingen leidend laat zijn — en bij verslechtering van dat saldo of schuld corrigeert via bezuinigingen of lastenverzwaringen — voert procyclisch beleid dat deze stabiliserende werking ondermijnt. De rekening daarvan wordt uiteindelijk doorgeschoven naar volgende generaties.

Het is daarom noodzakelijk dat het kabinet zich richt naar de geest van het nationale trendmatig begrotingsbeleid en naar het nieuwe Europese begrotingsraamwerk: niet als een administratieve verplichting, maar als een wezenlijke voorwaarde voor houdbare overheidsfinanciën op de middellange termijn.

...verduidelijk daarom ook welk begrotingsanker gedurende de kabinetsperiode leidend is

In het coalitieakkoord wordt een EMU-saldo van -2,1% bbp aan het einde van de regeerperiode gepresenteerd als de verwachte budgettaire uitkomst van het voorgenomen beleid. In de Startnota worden tegelijkertijd meerjarige uitgavenkaders vastgesteld conform de trendmatige begrotingssystematiek. De trendmatige begrotingssystematiek veronderstelt dat gedurende de kabinetsperiode primair wordt gestuurd op de uitgavenkaders, niet op het feitelijke EMU-saldo. Dit is wezenlijk voor de automatische stabilisatiefunctie van de begroting: in economisch tegenvallende tijden dalen de belastingontvangsten, verslechtert het EMU-saldo, maar wordt niet bezuinigd om het saldo te verbeteren. Op die manier draagt de begroting bij aan economische stabilisatie. Ook is het EMU-saldo daarmee in beginsel een resultante van beleid en economische ontwikkeling, niet een richtinggevende doelstelling waarop begrotingsbesluitvorming is gebaseerd.

In de Startnota wordt echter niet expliciet gemaakt hoe wordt gehandeld indien het EMU-saldo gedurende de kabinetsperiode — als gevolg van conjuncturele tegenwind, hogere rente-uitgaven of niet-geraamde tegenvallers — verslechtert en in de richting van de Europese grenswaarden beweegt. Het is daardoor onduidelijk of in een dergelijke situatie onverkort wordt vastgehouden aan de uitgavenkaders, dan wel of alsnog wordt gestuurd op het EMU-saldo door aanpassing van uitgaven of inkomsten.

De in het coalitieakkoord gepresenteerde EMU-saldodoelstelling van -2,1% bbp kan worden gelezen als een resultante, maar ook als een normstellende

doelstelling.⁵⁸ Indien het kabinet in de praktijk de saldodoelstelling als normatief anker hanteert en op basis hiervan uitgaven bijstuurt of lasten verhoogt bij tegenvallende conjunctuur, wordt feitelijk procyclisch beleid gevoerd. Dit is wat de trendmatige begrotingssystematiek beoogt te voorkomen. Het ontbreken van een expliciete prioritering tussen kadersturing en saldosturing leidt ertoe dat niet vooraf inzichtelijk is welk anker in de praktijk leidend zal zijn.

De Afdeling heeft in opeenvolgende adviezen geadviseerd om, zowel ter bevordering van houdbare overheidsfinanciën als waarborging van democratische besluitvorming, het begrotingsbeleid vooraf transparant vast te stellen door budgettaire ankers voor het begrotingsbeleid te benoemen.⁵⁹

De Afdeling adviseert het kabinet expliciet te maken welk begrotingsanker gedurende de regeerperiode leidend is en hoe wordt gehandeld indien het EMU-saldo door conjuncturele ontwikkelingen onder druk komt te staan.

⁵⁸ In de bijlage van het coalitieakkoord staat vermeld dat het begrotingstekort aan het einde van de kabinetsperiode uitkomt (ex-ante) op -2,1% op basis van de cijfers stand Miljoenennota 2026.

⁵⁹ Raad van State (2022). [Junirapportage begrotingstoezicht 2022, No.W06.22.0084/III/B.](#)
 Raad van State (2022). [Brief over het begrotingsbeleid van het nieuwe kabinet.](#)
 Raad van State (2022). [Advies Miljoenennota en septemberrapportage begrotingstoezicht 2022, No.W06.22.0143/III/B.](#)

D. AANBEVELINGEN BIJ UITGAVEN- EN LASTENKADER

De door de Afdeling gepresenteerde Europese en nationale evaluaties, zeker in het licht van de geschetste analyse, maken duidelijk dat bevordering van economische ontwikkeling én een begroting die binnen de grenzen van het voorgeschreven uitgavenpad blijft, van prioritair belang zijn voor gezonde overheidsfinanciën op middellange en langere termijn. Daarbij vraagt de haalbaarheid van de kabinetsvoornemens, bekeken vanuit de economische structuur, nadere aandacht. Daarmee komt de Afdeling tot de volgende aanbevelingen:

1. Analyseer nader of de economische structuur in lijn is met de ambities

Het coalitieakkoord presenteert een aanzienlijk aantal ambities, met bijbehorende financiering. Die financiële representatie van voorgenomen beleid vertelt echter niet het hele verhaal. Ambities op het ene terrein hebben veelal invloed op andere terreinen. Beleidskeuzes op het gebied van zorg, defensie en innovatie hebben bijvoorbeeld gevolgen voor de vraag naar arbeid, de druk op het onderwijs of de arbeidsparticipatie. En de onbeantwoorde vraag is: zijn al die doelen wel tegelijkertijd haalbaar?

Realisatie van ambities vereist meer dan budgettaire ruimte alleen. Personeelstekorten, netcongestie, ruimtegebrek, waterkwaliteitseisen, stikstofruimte en klimaatdoelstellingen begrenzen wat er in de praktijk mogelijk is (zie ook onderdeel B). De precieze mate waarin elk van deze begrenzungen belemmerend werkt, verschilt per domein. Maar hun cumulatieve werking – het feit dat zij zich gelijktijdig en over meerdere beleidsterreinen doen gelden – maakt de realisatie van ambities kwetsbaar. In de afgelopen jaren bleek te vaak dat de politieke ambities de uitvoeringscapaciteit van Nederland overstegen. Gemiste doelen en onderuitputting waren het gevolg.

De Algemene Rekenkamer, de Raad van State en de Nationale Ombudsman hebben er gezamenlijk op gewezen dat bij het opstellen van doelen de relevante dilemma's expliciet moeten worden gemaakt, passende middelen moeten worden ingezet en de mogelijke bredere maatschappelijke gevolgen van de gekozen oplossingsrichting in kaart moeten worden gebracht.⁶⁰ Ook het Sociaal Cultureel Planbureau benadrukt dit in zijn reflectie op het coalitieakkoord.⁶¹

Naar aanleiding hiervan heeft het kabinet aangekondigd de haalbaarheid te analyseren vanuit het oogpunt van de economische structuur; een structuuranalyse. Daartoe moeten allereerst de doelen van het regeringsbeleid helder zijn;⁶² niet alleen hoeveel geld er wordt gereserveerd, maar welk

⁶⁰ Algemene Rekenkamer, Nationale ombudsman, Raad van State (2026). [Naar een realistische overheid](#).

⁶¹ SCP (2026). [Een sociaal-maatschappelijke reflectie op het coalitieakkoord](#).

⁶² Zie ook Algemene Rekenkamer, [Blik op Nederland: Dashboard Doelen en Resultaten](#).

maatschappelijk resultaat op welk termijn wordt beoogd en hoe dat wordt gemeten. Artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet vereist dat voorstellen, voornemens en toezeggingen een toelichting bevatten waarin wordt ingegaan op de beoogde doelstellingen, doeltreffendheid en doelmatigheid.⁶³ In de praktijk wordt deze verplichting te vaak ingevuld met inputdoelen — budgetten en reserveringen — zonder dat het beoogde maatschappelijke effect wordt gespecificeerd.

Vervolgens moet worden getoetst of de doelen realistisch haalbaar zijn gezien hun gelijktijdige én geïntensiveerde beslag op arbeid, beschikbare grond, milieuruimte, waterkwaliteit, netcapaciteit. Uitvoeringscapaciteit is immers een bepalende randvoorwaarde die bij de formulering van beleid expliciet moet worden getoetst. Hierin spelen uitvoeringsorganisaties van de Rijksoverheid net zo goed een rol als de capaciteit bij andere overheden en het bedrijfsleven.

Bovendien moet naar de *samenstelling* van de rijksuitgaven worden gekeken. Het kabinet heeft aangekondigd explicieter onderscheid te maken tussen consumptieve- en investeringsuitgaven. De Afdeling waardeert deze beweging, die aansluit bij een aanbeveling die zij eerder deed.⁶⁴ De uitwerking daarvan is echter nog niet concreet genoeg om te kunnen beoordelen of de beoogde verschuiving van consumptieve- naar investeringsuitgaven in lijn is gebracht met de ambities. Systematisch inzicht in het aandeel van welvaartsbevorderende uitgaven – investeringen, innovatie, maar ook onderzoek en onderwijs – in de totale rijksbegroting, en in de ontwikkeling daarvan over de tijd, ontbreekt vooralsnog.

De Afdeling heeft eerder vijf aanbevelingen meegegeven voor een volwaardige economische structuuranalyse. Het kabinet geeft hieraan tot nu toe beperkt opvolging. De Afdeling adviseert het kabinet dan ook de Miljoenennota 2027 te benutten om deze structuuranalyse te presenteren. Concreet betekent dit: toetsbare doelen per hoofdbeleidsdomein, een onderbouwing van de uitvoerbaarheid op basis van beschikbare capaciteit bij Rijk, medeoverheden en bedrijven, een toetsing op de samenstelling van de overheidsuitgaven en daarmee inzicht in de samenhang en afruilen die de allocatie van middelen over die domeinen onderbouwt. Daarmee ontstaat een structuuranalyse: niet een strategisch document naast de begroting, maar de analytische onderbouwing van de keuzes in de begroting.

2. Wees preciezer met efficiencykortingen

Het nieuwe coalitieakkoord legt een efficiencytaakstelling en een generieke bezuiniging op aan het ambtelijk apparaat in het kader van de vernieuwing van

⁶³ [Comptabiliteitswet, Artikel 3.1.](#)

⁶⁴ Raad van State (2025). [Advies Miljoenennota 2026 en septemberrapportage begrotingstoezicht 2025. No. W06.25.00214/III](#)

de Rijksdienst. Deze taakstellingen zijn aanvullend op generieke kortingen die al door het vorige kabinet waren voorgesteld.⁶⁵

De keuze om apparaatsuitgaven te verminderen is een begrijpelijke. De Afdeling constateert dat het aantal ambtenaren bij de rijksoverheid sinds 2017 sterk is gestegen (zie figuur 1). De Afdeling erkent ook dat gedetailleerde invulling van een ingeboekte taakstelling aan het begin van een kabinetsperiode niet altijd mogelijk is en dat ministers zelf prioriteiten kunnen stellen.⁶⁶

Echter, een dergelijke generieke bezuiniging grijpt in het ene beleidsdomein aan waar dat verantwoord is, maar in andere domeinen waar dat de doelen buiten bereik brengt. Deze begroting creëert een stapeling van generieke kortingen op de apparaatsuitgaven, inclusief een nullijn voor ambtenarensalarissen en inhouding van de prijsbijstelling.⁶⁷ De gezamenlijke omvang van deze kortingen overstijgt de grens die het CPB hanteert voor wat realistisch haalbaar wordt beschouwd zonder dat dit leidt tot verlies van dienstverleningscapaciteit.⁶⁸ Dit maximum is al bereikt door de eerder voorgestelde efficiencykortingen, waardoor de generieke taakstellingen van dit kabinet niet gehonoreerd worden in de CPB-berekeningen.

Voorts kunnen de ambities om te komen tot een slagvaardige overheid en om te investeren in digitalisering – zoals geformuleerd in het coalitieakkoord – moeilijk worden bereikt met een verdeling van efficiencytaakstelling per departement alleen. Het bereiken van die ambitie vergt nadrukkelijk eerst een Rijksbrede afweging. Departementale samenwerking (één Rijksdienst, ook in bedrijfsvoering en ICT) heeft de potentie om de efficiency te verhogen. Uitvoering en uitvoerende diensten zijn niet opgedeeld per departement, maar vergen ook interdepartementale prioriteiten en posterioriteiten.

⁶⁵ Ministerie van Financiën (2024). [Miljoenennota 2025](#).

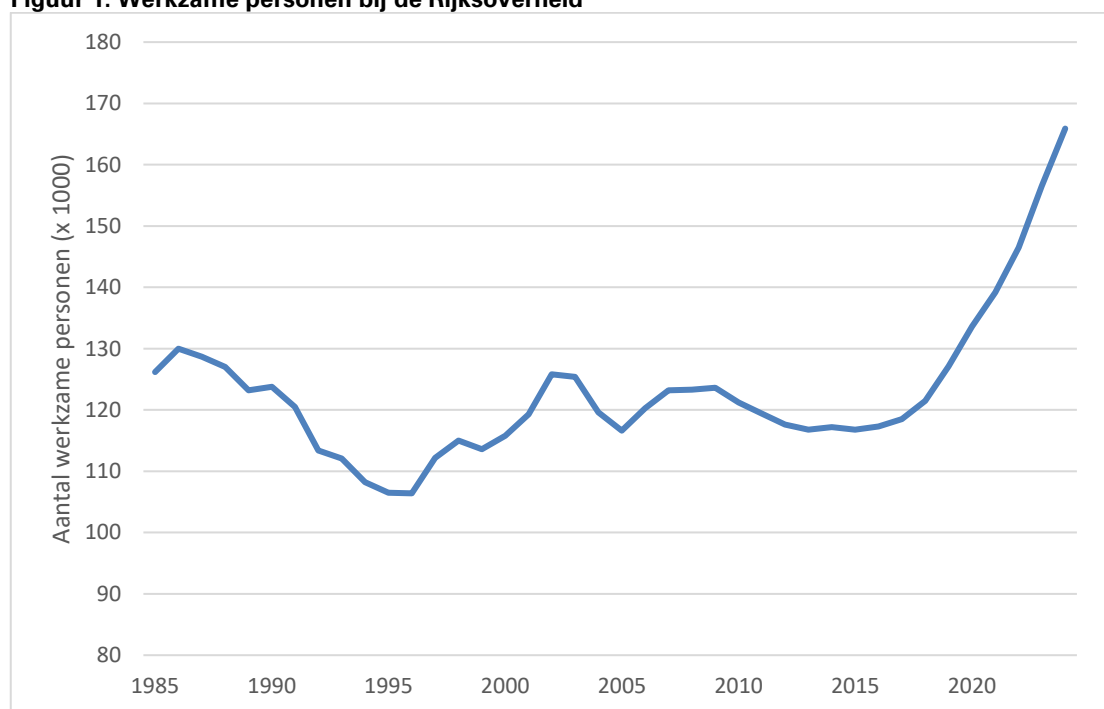
⁶⁶ De cijfers uit de figuur zijn gebaseerd op informatie uit P-direkt, het administratieve informatiesysteem voor de overheid. Cijfers over de personeelsomvang – en daarmee ook de figuren – zijn gevoelig voor de gekozen definitie en operationalisering. Echter, ook cijfers op basis van andere bronnen – bijvoorbeeld loonuitgaven naar functie van de Nationale rekeningen – wijzen op een substantiële toename van het arbeidsvolume. Bovendien laten veel begrotingen een stijging van de apparaatskosten zien, wat erop wijst dat de toename niet is geconcentreerd in een bepaald onderdeel van de overheid.

⁶⁷ De kabinetsbijdrage van het arbeidsvoorwaardenbudget voor de overheid wordt bepaald via de referentiesystematiek. Het budget neemt normaal gesproken toe met de contractloonstijging van de marksector, de sociale lasten van bedrijven en het budget voor de incidentele loonontwikkeling (zie Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2017). [Evaluatie referentiemodel: Ervaringen na 20 jaar gebruik en toepassing van het model](#).)

⁶⁸ Als de daling van het arbeidsvolume groter is dan de productiviteitsontwikkeling, dan leidt dat normaal gesproken tot minder dienstverlening van de overheid. Om die reden hanteert het CPB een maximaal mogelijke generieke ombuigingen op de apparaatskosten. Centraal Planbureau (2025). [Startnotitie Keuzes in Kaart 2027-2030](#).

De Afdeling adviseert daarom dat in de Miljoenennota 2027 voor elk departement inzichtelijk wordt gemaakt hoe de taakstelling wordt gerealiseerd, welke beleidsmatige keuzes daarvoor nodig zijn nadrukkelijk in het Rijksbrede perspectief en wat de gevolgen zijn voor de dienstverlening. Daarnaast adviseert de Afdeling een expliciete keuze te maken over de gevallen waarin de taakstellingen niet volledig kunnen worden gerealiseerd binnen de economische bandbreedtes van het CPB: ofwel kortingen bij te stellen, ofwel, met inachtneming van onderlinge samenhang, concrete taken benoemen die komen te vervallen.

Figuur 1. Werkzame personen bij de Rijksoverheid



Bron: Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ([link](#))

3. Voorkom besteding van onderuitputting aan andere beleidsdoelen

Zoals hierboven beschreven is onvoldoende gewaarborgd dat doelen werkelijk behaald kunnen worden. Een logische consequentie is dat in 2026 en 2027 naar verwachting een substantieel deel van de gebudgetteerde middelen niet worden uitgegeven. In de CEP-raming is de onderuitputting (daadwerkelijke uitgaven zijn kleiner dan de gereserveerde uitgaven) voor beide jaren € 13,9 mld. Tot 2018 was de onderuitputting relatief beperkt. Daarna zorgden vooral extra beleidsambities in combinatie met een krappe arbeidsmarkt voor een forse toename.⁶⁹

Allereerst is een goede raming van de overheidsuitgaven essentieel voor een adequaat begrotingsbeleid (realistisch ramen). Het kabinet heeft toegezegd te

⁶⁹ Zie bijvoorbeeld Expertgroep Realistisch Ramen (2025) [Op drift of op koers?](#)

werken aan de implementatie van de aanbeveling van de Expertgroep realistisch ramen.⁷⁰ De Afdeling heeft eerder geadviseerd te onderzoeken of de 100%-eindejaarsmarge voor fondsen moet worden aangepast om de prikkel voor realistisch ramen bij investeringsfondsen te versterken.⁷¹ De 18^e Studiegroep Begrotingsruimte adviseert om aanvullende maatregelen door te voeren als de kasschuiven naar verloop van tijd niet verminderen.⁷² De Afdeling sluit zich daarbij aan.

Vervolgens is het belangrijk opgetreden onderuitputting niet aan andere beleidsdoelen te besteden. Onderuitputting kent verschillende oorzaken, met elk andere budgettaire consequenties:

- *Ten eerste* kan onderuitputting een gevolg zijn van een verschuiving in de tijd: geplande uitgaven worden niet in het begrote jaar gedaan, maar in een later jaar. Dit doet zich voor bij overheidsinvesteringen, waar de doorlooptijd van projecten moeilijk precies te ramen is. Om die reden hebben de reserveringen voor het Infrastructuurfonds, het Deltafonds en het Defensiematerieelbegrotingsfonds een zogeheten 100%-eindejaarsmarge, waardoor niet-bestede middelen naar latere jaren kunnen worden doorgeschoven.
- *Ten tweede* kan onderuitputting ontstaan doordat minder middelen nodig blijken dan geraamd. In dat geval is er sprake van een meevaller. Deze mag onder de huidige begrotingsregels in een specifiek jaar worden ingezet om tegenvallers elders op de begroting op te vangen, maar niet voor nieuw beleid.
- *Ten derde* kan onderuitputting ontstaan doordat uitvoering niet mogelijk blijkt – bijvoorbeeld door de krappe arbeidsmarkt. In zo'n geval moet de uitgave nog steeds worden gedaan, zij het in een later jaar. Als deze niet-uitgegeven middelen alsnog zouden worden besteed, bijvoorbeeld aan tegenvallers elders of aan nieuw beleid, dan wordt het geld in feite 'dubbel uitgegeven'. Daardoor loopt de EMU-schuld op termijn hoger op.

De Afdeling adviseert uit te gaan van een realistische uitgavenraming, vast te houden aan het trendmatig begrotingsbeleid en in beginsel onderuitputting niet in te zetten voor andere beleidsdoelen.

4. Let op evenwichtige verdeling van de lasten

De Voorjaarsnota 2026 leidt tot een verzwaring van de lasten met € 5,8 mld. in 2030, waarbij het grootste deel voor rekening komt van de lasten op (vroegere)

⁷⁰ Ministerie van Financiën (2026). [Voorjaarsnota 2026](#).

⁷¹ Raad van State (2025). [Voorjaarsrapportage 2025. W06.25.00069/III](#).

⁷² 18^e Studiegroep Begrotingsruimte (2025). [De toekomst begint nu. Rapport 18^e Studiegroep Begrotingsruimte](#).

arbeid. De gedeeltelijke financiering van defensie-uitgaven via van werkgevers (overheid en bedrijfsleven) geheven hogere Aof-premies kan ook leiden tot hogere lasten op arbeid. Afhankelijk van de onderhandelingsverhoudingen tussen werkgever en werknemers kunnen de hogere arbeidskosten uiteindelijk deels neerslaan in lagere netto-lonen voor werknemers.

De Afdeling wijst erop dat deze maatregelen het verschil tussen de lastendruk op de factor arbeid (loon) ten opzichte van die op de factor kapitaal (vermogen) vergroten. Relatieve verzwaring van de lastendruk op arbeid kan zorgen voor verstoringen van het economisch systeem en het maatschappelijke draagvlak voor belastingen verminderen. De 18^e Studiegroep Begrotingsruimte (SBR) en het Bouwstenenrapport van het Ministerie van Financiën hebben dit verschil in (relatieve) verzwaring als bestaande onevenwichtigheid benoemd. De 18^e SBR stelt dat vermogen een groeiende grondslag vormt, maar geen evenwichtige bijdrage levert aan de belastinginkomsten en niet neutraal wordt belast.⁷³ Het Bouwstenenrapport noemt de steeds hogere belastingdruk op arbeid ten opzichte van de lagere belasting op vermogen één van de uitdagingen voor de verbetering van het belastingsysteem en wijst op de negatieve effecten van hoge lasten op arbeid.^{74,75}

Het kabinet kiest voor een stapsgewijze verandering van het stelsel van toeslagen en inkomstenbelasting, waarbij de focus vooral ligt op vereenvoudiging. Voor het najaar van 2026 is een hervormingsagenda van het stelsel van de Inkomstenbelasting afgekondigd. Het is niet duidelijk of deze hervormingsagenda mede betrekking heeft op de samenhang tussen de belastingheffing op de factor arbeid en kapitaal en daarmee ook op aanverwante belastingwetten, zoals de verhouding met en tussen box 2 en box 3, het lage tarief in de vennootschapsbelasting, de eigen woning en de bedrijfsopvolgingsregelingen.

De begrotingsregels zoals vermeld in de Startnota kennen geen expliciete norm of ambitie voor de gewenste ontwikkeling en verdeling van de lastendruk, anders dan de technische eis dat het inkomstenkader dient te sluiten. Dit houdt in dat de beleidsmatige lastenmaatregelen over de kabinetsperiode per saldo neutraal moeten zijn.⁷⁶ Het inkomstenkader bevat geen norm of ambitie over de samenstelling van de lasten.

De Afdeling adviseert bij de aangekondigde hervormingsagenda inkomstenbelasting expliciet te maken of, en zo ja hoe, de samenhang met de belastingheffing op vermogen en vennootschapsbelasting wordt geadresseerd. De huidige formulering van het coalitieakkoord laat dit open. Zolang die

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

⁷⁴ Ministerie van Financiën (2020). [Bouwstenen voor een beter belastingstelsel.](#)

⁷⁵ Zie ook Europese Commissie (2025). [Aanbeveling van de Raad inzake het economisch, sociaal, werkgelegenheids-, structuur-, en begrotingsbeleid van Nederland](#) (COM(2025)219).

⁷⁶ Ministerie van Financiën (2026). [Voorjaarsnota 2026.](#) Bijlage 1.

samenhang niet wordt geëxpliciteerd, bestaat het risico dat de hervormingsagenda de onevenwichtigheid in de lasten op arbeid ten opzichte van die op kapitaal ongemoeid laat.

Tevens adviseert de Afdeling om bij lastenmaatregelen inzicht te bieden in de effecten op de lastendruk, waarbij aandacht wordt besteed aan de lasten op respectievelijk de factor arbeid en de factor kapitaal van verschillende huishoudtypen. Een aanvullend inzicht in de belastingdruk en de verdelingseffecten vergroot de transparantie voor burgers, bedrijven en de Tweede Kamer, en maakt een integrale beoordeling van opeenvolgende beleidspakketten mogelijk.

5. Blijf alert op ondoelmatige fiscale regelingen

De 18^e SBR wijst op ondoelmatige fiscale regelingen. Uit evaluaties blijkt dat belastingwetten diverse regelingen bevatten waarvan niet duidelijk is welk doel zij nog dienen of waarvan het doel wel duidelijk is, maar waarbij de desbetreffende regelingen dat doel niet op een doeltreffende en/of doelmatige wijze bereiken. Voorbeelden zijn het lage tarief in de vennootschapsbelasting, de bedrijfsopvolgingsregeling in de schenk- en erfbelasting, de landbouwwijziging en de hypotheekrenteaftrek.

Het coalitieakkoord besteedt buiten het afschaffen van het verlaagde btw-tarief voor sierteelt en de aftrek specifieke zorgkosten, weinig aandacht aan het afschaffen van ondoelmatige fiscale regelingen. Volgens de Voorjaarsnota is het uitgangspunt dat indien een fiscale regeling negatief geëvalueerd wordt, deze wordt afgeschaft of zodanig aangepast dat tegemoet wordt gekomen aan de aanbeveling van de evaluatie.⁷⁷

Het inkomstenkader bevat echter geen opbrengsten als gevolg van het uitfasen van andere fiscale regelingen dan het verlaagde btw-tarief voor sierteelt en de aftrek specifieke zorgkosten. Een positief effect hiervan is volgens de Afdeling dat geen inkomsten worden gebudgetteerd die naderhand niet worden gerealiseerd en dan vanwege het inkomstenkader op andere wijze moeten worden gedekt. Aan de andere kant zijn ondoelmatige fiscale regelingen vanuit economisch en sociaal oogpunt niet optimaal. De Afdeling adviseert daarom te blijven streven naar het uitfasen van ondoelmatige fiscale regelingen en hiervoor een concreet plan van aanpak te ontwikkelen.

De raming van de overheidsfinanciën kent grote onzekerheden, temeer nu de aard en de duur van de oorlog in het Midden-Oosten op dit moment niet is in te schatten. Een terugval van de – toch al gematigde – economische groei als gevolg van de oorlog zou normaal gesproken leiden tot lagere overheidsinkomsten en hogere overheidsuitgaven. Dit houdt in dat het EMU-saldo met grote onzekerheden is omgeven.

⁷⁷ Ministerie van Financiën (2026). [Voorjaarsnota 2026](#). Bijlage 1.4.

Tegen deze achtergrond is het van belang om vast te houden aan consistent trendmatig begrotingsbeleid, met heldere inkomsten- en uitgavenkaders als anker. Juist in een dergelijke systematiek is een volatiel conjunctuurgevoelig saldo niet richtinggevend. In plaats daarvan vraagt de nieuwe preventieve arm van het Europese begrotingsraamwerk om het borgen van voldoende afstand tot de tekort- en schuldgrenzen via het uitgavenpad. Dat is onder normale omstandigheden al prudent, maar is in het huidige klimaat van uitsluitend neerwaartse risico's des te urgenter.

De budgettaire marges voor de komende jaren zijn beperkt en kleiner dan in eerdere kabinetsperiodes. Dit maakt de noodzakelijke politieke keuzes niet eenvoudiger. Los van de discussie over politieke keuzes is het belangrijk dat kabinet en parlement gezamenlijk verantwoordelijkheid nemen voor een ordelijk begrotingsproces dat in lijn is met de door henzelf vastgestelde nationale en Europese wettelijke kaders.

E. REACTIE VAN HET KABINET

Het kabinet dankt de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) voor haar oordeel over de Voorjaarsnota 2026, de Jaarlijkse Voortgangsrapportage (Annual Progress Report, APR) 2026 en het nieuwe budgettair-structureel plan voor de middellange termijn (Fiscal Structural Plan, FSP) van het kabinet. Hierin toetst de Afdeling de ontwikkeling van de overheidsfinanciën en in hoeverre deze ontwikkeling voldoet aan de regels uit het Stabiteits- en Groeipact (SGP) en de nationale begrotingsafspraken.

In de Voorjaarsnota is de Startnota geïntegreerd. De Voorjaarsnota bevat daarmee naast een update van de Rijksbegroting voor de komende jaren, ook het afgesproken uitgavenkader en inkomstenkader van het nieuwe kabinet in lijn met het trendmatig begrotingsbeleid. Tevens worden in de Startnota de begrotingsregels van het nieuwe kabinet vastgesteld. De bijbehorende eerste suppletoire begrotingen bevatten de concrete wijzigingen per begrotingshoofdstuk.

Het APR presenteert de voortgang van het vooralsnog geldende FSP, zoals opgesteld door het kabinet Schoof, dat in principe eens in de vier jaar opgesteld wordt. Het beschrijft de ontwikkeling van de Nederlandse overheidsfinanciën en de economische vooruitzichten ten aanzien van het SGP. Het huidige FSP waarop de Afdeling heeft getoetst geldt van 2024 tot en met 2028. Het kabinet heeft een nieuw FSP, op basis van de Voorjaarsnota 2026, ingediend bij de Europese Commissie (Commissie) op basis van de plannen uit het coalitieakkoord.

De overheidsfinanciën in het APR zijn gepresenteerd op basis van het Centraal Economisch Plan (CEP) van het Centraal Planbureau (CPB). In het FSP zijn voor de geraamde groei van de netto primaire uitgaven ook de CEP-cijfers van het CPB leidend, terwijl voor het bepalen van de maximaal toegestane uitgavengroei de methodiek van de Commissie en onderliggende (aangepaste) technische informatie leidend zijn. Dit verschilt met de Voorjaarsnota, die op basis van de ramingen van het kabinet wordt opgesteld. Hierdoor kunnen op sommige punten verschillen ontstaan. De economische vooruitzichten in zowel de Voorjaarsnota als het APR zijn gebaseerd op het Centraal Economisch Plan (CEP) 2026. De Afdeling heeft beoordeeld in hoeverre de ontwikkeling van de overheidsfinanciën voldoet aan de nationale begrotingsregels en de Europese begrotingsregels uit het SGP.

Hierbij reageert het kabinet puntsgewijs op de aanbevelingen en opmerkingen van de Afdeling zoals beschreven in de rapportage.

Toetsing aan de Europese begrotingsregels op basis van APR

In de Voorjaarsrapportage toetst de Afdeling of de begroting voldoet aan de Europese begrotingsregels in 2025, 2026 en 2027. De Afdeling kijkt hierbij naar cijfers uit het APR waarin de CPB-ramingen voor de overheidsfinanciën zijn verwerkt. In het APR rapporteren lidstaten van de Europese Unie over het

meerjarig uitgavenpad en de voortgang op de hervormingen en investeringen die in het FSP zijn opgenomen.

De Afdeling concludeert dat Nederland op basis van zowel het APR als de Voorjaarsnota in alle jaren voldoet aan de vereisten van de correctieve arm uit het SGP. In 2025 bedraagt het EMU-saldo -1,6% bbp en de EMU-schuld 44,4% bbp. Ook in de ramingen van het CPB voor 2026 en 2027 blijft het EMU-saldo boven de -3% bbp (respectievelijk -2,6% bbp en -1,9% bbp) en de EMU-schuld onder de 60% bbp (45,3% bbp in beide jaren).

Onder de herziene begrotingsregels van het SGP stelt de Raad van de Europese Unie (de Raad) per lidstaat een maximum voor de uitgavengroei vast, het zogenoemde aanbevolen uitgavenpad.⁷⁸ Het aanbevolen uitgavenpad zorgt ervoor dat de overheidsschuld van lidstaten op de middellange termijn (een tijdsperiode bestaande uit de aanpassingsperiode van 4 of 7 jaar plus 10 jaar) op een prudent niveau blijft onder de 60% bbp, of geloofwaardig daalt indien de schuld hoger is dan 60% bbp. Ook moet dit uitgavenpad ervoor zorgen dat het tekort onder de 3% bbp blijft op de middellange termijn. Volgens het huidige door de Raad aanbevolen uitgavenpad kan Nederland, om te voldoen aan de eisen, de netto primaire uitgaven jaarlijks met gemiddeld 3,2% laten groeien in de periode van 2025 tot en met 2028. Specifiek mogen de uitgaven groeien met ten hoogste 3,5% in 2025, 3,3% in 2026 en 3,0% in zowel 2027 en 2028.

De Afdeling constateert dat de uitgavengroei van de Rijksbegroting de maximale uitgavengroei, zoals vastgesteld door de Europese Raad op basis van het FSP van het kabinet-Schoof, overstijgt. De netto primaire uitgaven stijgen jaarlijks met gemiddeld 4,6% in de periode van 2025 tot en met 2028. In de verschillende jaren stijgen de uitgaven ten opzichte van 2023 met 7,2% in 2025, 4,7% in 2026, 3,5% in 2027 en 3,1% in 2028. De cumulatieve groei is ook hoger dan aanbevolen. In 2028 bedraagt de cumulatieve groei 26,9%, terwijl de norm 21% voorschrijft. Zolang het EMU-saldo boven de -3% bbp en de EMU-schuld onder de 60% blijft heeft het eventueel niet voldoen aan het aanbevolen uitgavenpad geen concrete gevolgen. Dit is in de huidige kabinetsperiode nog steeds het geval.

Het kabinet onderschrijft de beoordeling van de Afdeling over de naleving van de Europese begrotingsregels. De overheidsfinanciën voldoen in de gehele kabinetsperiode aan de Europese referentiewaarden van -3% EMU-saldo en 60% EMU-schuld. Hiermee geeft Nederland invulling aan de afspraak om buitensporige tekorten te vermijden en kunnen de Commissie en de Raad geen handhavingsmaatregelen opleggen. Bovendien heeft het kabinet afgesproken om zich te houden aan de Europese referentiewaarden. De Europese Raad zal op basis van het nieuwe FSP een nieuw uitgavenpad vaststellen. De ontwikkeling

⁷⁸ Het uitgavenpad is gedefinieerd als de maximale groei van de netto primaire uitgaven. Dit zijn de overheidsuitgaven exclusief rentelasten, cyclische werkloosheidsuitgaven, uitgaven die worden gedekt met middelen uit de EU-begroting, cofinanciering van Europese subsidies en tijdelijke en eenmalige uitgaven ('one-offs'). Bij het vaststellen van de netto primaire uitgaven wordt daarnaast rekening gehouden met discretionaire inkomstenmaatregelen. Dat wil zeggen dat een verhoging van de belastingen mag leiden tot hogere uitgaven.

van de Nederlandse overheidsfinanciën op basis van de Voorjaarsnota 2026 voldoet aan het nieuwe uitgavenpad.

Het nieuwe budgettaire-structureel plan voor de middellange termijn

Het kabinet heeft op basis van het coalitieakkoord een nieuw FSP ingediend bij de Commissie. Dit FSP, en het daaruit volgende uitgavenpad dat door de Raad van de Europese Unie wordt vastgesteld, geldt voor een budgettaire aanpassingsperiode van 2026 tot en met 2029. De Afdeling heeft beoordeeld of het nieuwe FSP voldoet aan de vereisten van het herziene SGP. De Afdeling constateert dat het FSP op het eerste gezicht voldoet aan de vereisten van de preventieve arm van het SGP, maar plaatst wel enkele kanttekeningen bij de wijze waarop het kabinet tot deze uitkomst is gekomen.

De Afdeling constateert dat in het FSP de budgettaire aannames en ramingen van de Commissie leidend zijn voor de berekening van de maximale netto-uitgaven. Met de projecties van de Commissie voldoen de Nederlandse overheidsfinanciën tot en met 2039 aan de Europese referentiewaarden. De Afdeling wijst erop dat de overheidsfinanciën in de langetermijnramingen van het CPB de Europese referentiewaarden op termijn overschrijden. Dit houdt in dat het FSP naar verwachting formeel aan de norm voor de cumulatieve netto-uitgavengroei voldoet, maar dat het voorgestelde uitgavenpad op basis van de CPB-raming op de lange termijn niet houdbaar lijkt.

Voorts constateert de Afdeling dat toepassing van de macro-economische aannames en ramingen van de Commissie consistent is met de methodiek zoals deze door de Commissie wordt gehanteerd, maar dat dit afwijkt van de nationale bepalingen uit de Wet houdbare overheidsfinanciën (Wet Hof) om de methodiek van het CPB te volgen. De Afdeling beveelt aan om consequent de macro-economische uitgangspunten van het CPB te hanteren als grondslag voor de ramingen van het saldo en de schuld, en bij afwijking hiervan dit expliciet en volledig te verantwoorden.

Het kabinet onderschrijft de analyse van de Afdeling dat het schuldhoudbaarheidsmodel (DSA-model) en de onderliggende technische informatie van de Commissie in het herziene Europese begrotingsraamwerk leidend zijn bij het bepalen van de maximaal toegestane groei van de netto primaire uitgaven. Nationaal vaart Nederland op ramingen van het CPB, zoals ook vastgelegd in de Wet Hof. In het FSP is daarom de door het CPB geraamde groei van de netto-primaire uitgaven afgezet tegen de maximaal toegestane uitgavengroei op basis van het DSA-model en onderliggende (aangepaste)⁷⁹ technische informatie van de Commissie. De geraamde uitgavengroei overschrijdt de maximaal toegestane groei zoals gepresenteerd in het FSP niet.

⁷⁹ Op basis van Verordening 2024/1263 biedt het raamwerk lidstaten de ruimte om van de technische informatie af te wijken met eigen, transparant onderbouwde aannames. Eventuele verschillen moeten daarbij op basis van deugdelijke economische argumenten worden gemotiveerd. De formele instemming met deze aanpassingen vindt plaats bij de beoordeling van het FSP. De oorspronkelijke technische informatie is op basis van recentere inzichten aangepast. Zie voor een nadere toelichting Annex 1 van het FSP.

Daarbij erkent het kabinet dat het DSA-model van de Commissie verschilt van de ramingsmethodiek van het CPB. Zodra het uitgavenpad door de Raad is vastgesteld zal deze gedurende de monitoring in de Europese begrotingsstukken (APR en Ontwerpbegrotingen (*Draft Budgetary Plans*, DBP) worden afgezet tegen de realisatiecijfers en de ramingen van het CPB, conform de Wet Hof.

Toetsing aan de nationale begrotingsregels

In de voorjaarsrapportage toetst de Afdeling de Voorjaarsnota aan de nationale begrotingsregels en de eerder vastgestelde uitgavenkader en inkomstenkader. Doordat de Startnota onderdeel is van de Voorjaarsnota 2026 en daar de kaders zijn vastgesteld heeft de Afdeling vooral getoetst op de gemaakte keuzes in de Startnota.

De Afdeling constateert dat afgaande op de formulering in de Startnota afwijking van het voorgeschreven uitgavenpad als geoorloofd lijkt te worden beschouwd als het EMU-saldo en de EMU-schuld binnen de Europese grenswaarden blijven. Dit staat op gespannen voet met het SGP en de Wet Hof. De Afdeling adviseert het kabinet de formulering in de Startnota te verduidelijken en zo nodig aan te passen, zodat ondubbelzinnig blijkt dat het geformuleerde begrotingsbeleid in overeenstemming is met de verplichtingen uit het SGP en de Wet Hof.

De Afdeling adviseert tevens het begrotingsanker voor de kabinetsperiode te verduidelijken. In de Startnota is een EMU-saldo van $-2,1\%$ aan het einde van de regeerperiode gepresenteerd en is conform trendmatig begrotingsbeleid het uitgavenkader en inkomstenkader vastgesteld. Bij trendmatig begroten wordt er gestuurd op het sluiten van de kaders en niet op het feitelijke EMU-saldo. De Afdeling geeft aan dat in Startnota niet geëxpliciteerd is hoe het kabinet handelt indien het EMU-saldo door conjuncturele tegenwind verslechtert en richting de Europese grenswaarden beweegt.

Het kabinet heeft in het coalitieakkoord en in de Startnota aangegeven trendmatig begrotingsbeleid te voeren met inachtneming van de Wet Hof. Dit houdt in dat het uitgavenkader en inkomstenkader leidend zijn voor de kabinetsperiode. Dit betekent dat hogere uitgaven worden gedekt door uitgaven elders op de begroting te verlagen en niet door de lasten daarvoor te verhogen. Ook dienen beleidsmatige aanpassingen aan de inkomstenkant gecompenseerd te worden met inkomstenmaatregelen. Daarbij heeft het kabinet aangegeven zich aan de Europese referentiewaarden voor het begrotingstekort en overheidsschuld te houden. Voor trendmatig begrotingsbeleid is voldoende afstand nodig tot deze referentiewaarden. In onzekere tijden is dit belangrijk, zodat de begroting een schok kan opvangen bij een crisis. Bij economische tegenwind kan zo worden vastgehouden aan het vastgestelde inkomsten- en uitgavenkader binnen de Europese referentiewaarden.

Aanbevelingen bij uitgaven- en lastenkader

Ten eerste adviseert de Afdeling het kabinet om in de Miljoenennota 2027 een structuuranalyse te presenteren en dit te doen aan de hand van toetsbare doelen

per hoofdbeleidsdomein, een onderbouwing van uitvoerbaarheid op basis van beschikbare capaciteit bij Rijk, medeoverheden en bedrijven, een toetsing op de samenstelling van de overheidsuitgaven en daarmee inzicht in de samenhang en afruilen die de allocatie van middelen over die domeinen onderbouwt. De Afdeling geeft hierbij aan dat daarmee de structuuranalyse niet een document is naast de begroting, maar een analytische onderbouwing is van de gemaakte keuzes. Het kabinet onderschrijft dat bovengenoemde factoren belangrijk zijn in het opstellen van beleid.

Voorts adviseert de Afdeling om bij de Miljoenennota 2027 inzichtelijk te maken hoe de efficiencytaakstelling per departement wordt gerealiseerd en welke beleidsmatige keuzes daarvoor nodig zijn. Vanuit het kabinet coördineert de minister van BZK de vernieuwing van de rijksdienst. De efficiencytaakstelling is verdeeld onder de departementen. De departementen verantwoorden in de jaarverslagen over de realisatie van deze taakstelling, waarbij de minister van BZK een coördinerende rol heeft.

Tevens adviseert de Afdeling om onderuitputting niet in te zetten voor andere beleidsdoelen, een evenwichtige verdeling van lasten, en alert te blijven op ondoelmatige fiscale regelingen. Het kabinet onderschrijft deze adviezen en erkent het belang van de afspraken die samenhangen met trendmatig begrotingsbeleid, zoals het niet inzetten van voordelen voor nieuw beleid.

De Afdeling adviseert om bij lastenmaatregelen inzicht te bieden in de effecten op de lastendruk, waarbij aandacht wordt besteed aan de lasten op respectievelijk de factor arbeid en de factor kapitaal van verschillende huishoudtypen. Het kabinet onderschrijft het belang van het bieden van inzicht in de lastenontwikkeling op de factoren arbeid, kapitaal en consumptie. Het zet stappen om dit verder te brengen. In het Financieel Jaarverslag van het Rijk zal een meerjarige analyse worden opgenomen van de inkomsten van het Rijk, waarin terugkijkend wordt uitgesplitst hoe de inkomsten van de laatste jaren zijn verdeeld over deze factoren. Ook is het Centraal Planbureau samen met het ministerie van Financiën aan het uitwerken of de beleidsmatige lastenontwikkeling voortaan kan worden uitgesplitst in deze factoren. Hiermee wordt het inzicht verbeterd.

De Afdeling adviseert bij de aangekondigde hervormingsagenda inkomstenbelasting expliciet te maken of, en zo ja hoe, de samenhang met de belastingheffing op vermogen en vennootschapsbelasting wordt geadresseerd. Het kabinet komt voor het einde van 2026 met een hervormingsagenda met concrete mijlpalen in de tijd op verschillende onderdelen, beginnende met de herziening van het stelsel van de inkomstenbelasting en stappen in het stelsel van toeslagen, overige inkomensregelingen en sociale zekerheid. Bij de verschillende boxen van de inkomstenbelasting, geldt dat sprake is van samenhang tussen de belasting op arbeid en de belasting op vermogen en winst. Op dit moment wordt de hervormingsagenda nog uitgewerkt. Daar waar van

toepassing zal de samenhang van belastingheffing tussen de verschillende boxen in deze agenda worden gezien.

De Afdeling adviseert ten slotte om te blijven streven naar het uitfasen van ondoelmatige fiscale regelingen en hiervoor een concreet plan van aanpak te ontwikkelen. Het kabinet onderschrijft dit streven, en heeft om deze reden gezorgd voor goede verankering van de omgang met ondoelmatig fiscale regelingen in de begrotingsregels. De budgettaire ontwikkeling van fiscale regelingen wordt jaarlijks gemonitord in de Miljoenennota. Substantiële opwaartse afwijkingen ten opzichte van het verwachte niveau aan het begin van de kabinetsperiode en relatief hoge endogene groei, worden in de monitoring apart benoemd en geven in beginsel aanleiding voor het nemen van maatregelen. Voor alle nieuwe regelingen aan de inkomstenkant dient een toetsingskader te worden doorlopen. Ook vinden evaluaties plaats van fiscale regelingen volgens een evaluatieprogrammering die in de Miljoenennota en begrotingen wordt gepubliceerd. Indien een fiscale regeling negatief geëvalueerd wordt, is het uitgangspunt om deze regeling te af te schaffen of aan te passen. Daarbij zal het kabinet altijd het effect op de bedrijven of inkomensgroepen die gebruik maken van de regeling meewegen, en de economische context.

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,