

No. W06.25.00069/III

's-Gravenhage, 7 mei 2025

Voorjaarsrapportage 2025

A. INLEIDING EN CONCLUSIE

1. Inhoudsopgave

De Afdeling advisering van de Raad van State is belast met het onafhankelijk begrotingstoezicht op de naleving van de nationale en Europese begrotingsregels.¹ 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. De reactie van het kabinet op de Voorjaarsrapportage in het kader van het onafhankelijk begrotingstoezicht is integraal in deze rapportage opgenomen.

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) van het CPB als uitgangspunt voor de begrotingstoetsing.

De voorliggende Voorjaarsrapportage van de Afdeling in het kader van het onafhankelijk begrotingstoezicht bevat een beoordeling van de naleving van de Europese en nationale begrotingsregels op basis van twee documenten: de Voorjaarsnota en de door het kabinet op grond daarvan bij de Europese Commissie ingediende jaarlijkse Voortgangsrapportage (*Annual Progress Report*).

Deze Voorjaarsrapportage kent de volgende opzet:

A. INLEIDING EN CONCLUSIE

A.1 Inhoudsopgave

A.2 Inleiding en samenvatting

B. BEGROTINGSTOETSING EN ADVIEZEN

B.1 Relevante context

B.1.1: Macro-economische context

B.1.2: Budgettaire context

B.1.3: Realistisch ramen

B.2. Toets aan de Europese begrotingsregels

¹ 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 2, achtste lid van de Wet houdbare overheidsfinanciën.

- B.2.1: Relevante context
- B.2.2: Toetsing aan de Europese begrotingsregels
- B.2.3: Reflectie op het nieuwe Europese begrotingsraamwerk
- B.3 Toets aan de nationale begrotingsregels
 - B.3.1: Begrotingsproces
 - B.3.2: Toetsing aan de nationale begrotingsregels
- B.4 Aandachtspunten bij de uitgavenkaders
 - B.4.1: Kwaliteit en transparantie van de overheidsfinanciën
 - B.4.2: Financiën van medeoverheden
- C. REACTIE VAN HET KABINET

2. Inleiding en samenvatting

Het kabinet presenteert in 2025 zijn eerste Voorjaarsnota. Deze Voorjaarsnota moet worden gezien tegen de achtergrond van de actuele geopolitieke spanningen en de daarmee samenhangende wereldwijde economische onzekerheden.

Met deze Voorjaarsnota neemt het kabinet een stap om de begrotingsdiscipline te handhaven: de Voorjaarsnota bestendigt over het algemeen het trendmatig begrotingsbeleid. Hoewel de ramingen bij de start van de voorjaarsbesluitvorming voor de overheidsfinanciën positiever waren door gunstigere macro-economische ontwikkelingen, zijn deze economische meevallers niet direct benut voor meer uitgaven. De mee- en tegenvallers zijn in de voorjaarsbesluitvorming gewogen en van budgettaire dekking voorzien. In zijn totaliteit gezien worden ook de uitgaven- en lastenkaders gehandhaafd, en wordt de scheiding tussen inkomsten en uitgaven gerespecteerd.

Het voeren van trendmatig begrotingsbeleid dient nadrukkelijk een democratisch en maatschappelijk belang. Het voorkomt tussentijdse bijstellingen bij economisch slechtere tijden, wat zorgt voor voorspelbaar beleid en stabiele uitvoering voor de middellange termijn. Burgers en bedrijven, maar ook uitvoeringsorganisaties, kunnen zo relatieve zekerheid op middellange termijn ervaren. Ook de Europese begrotingsregels vragen dat lidstaten stabiliserend begrotingsbeleid voeren, zodat houdbare overheidsfinanciën worden geborgd.

De Afdeling stelt vast dat deze Voorjaarsnota voldoet aan de *nationale* begrotingsregels. Tegen deze achtergrond komt de Afdeling wel met een aantal nadere adviezen:

- I. Deze Voorjaarsnota laat, bij sluitende uitgavenkaders, een verdere stijging zien van consumptieve overheidsuitgaven en van overdrachtsuitgaven op de middellange termijn, met name in zorg en sociale zekerheid; investeringsuitgaven (zoals voor defensie en veiligheid, voor ICT-, energie- en klimaat- en vervoersinfrastructuur) stijgen niet of beduidend minder, ook op langere termijn na deze kabinetsperiode. De Afdeling adviseert om in de komende Miljoenennota in de door het kabinet toegezegde nadere

- beschouwing over gewenste economische structuurontwikkeling van Nederland op de middellange termijn daar aandacht aan te besteden.
- II. Bij sluitende lastenkaders in deze Voorjaarsnota wordt het niet verhogen van belastingen op consumptie gefinancierd door meer belastingen op arbeid. Ook deze ontwikkeling verdient een plaats in bovengenoemde economische structuuranalyse.
 - III. In het trendmatig begrotingsbeleid beogen de zogeheten 100%-eindejaarsmarge en de zogeheten meevallerformule enige flexibiliteit aan te brengen. De Afdeling adviseert de komende Studiegroep Begrotingsruimte te vragen de werking van beide te evalueren.
 - IV. De Afdeling verwelkomt de aanbevelingen van de expertgroep om ramingsverschillen te verkleinen en adviseert het CPB en het Ministerie van Financiën om transparant te zijn over de onderlinge ramingsverschillen van het EMU-saldo.
 - V. In licht van de aanbeveling van de expertgroep realistisch ramen om het zicht op de financiën van de medeoverheden te verbeteren, adviseert de Afdeling om niet alleen te concentreren op de statistische informatie die nodig is voor een betere raming van het saldo van medeoverheden, maar ook de gebieden in kaart brengt waar de statistische informatie niet toereikend is om de balans tussen middelen en taken adequaat te kunnen analyseren.

De Afdeling stelt ook vast dat Nederland niet voldoet aan de *Europese* begrotingsregels voor de preventieve arm. Hoewel Nederland voldoet aan de vereisten van de correctieve arm en het EMU-saldo en de EMU-schuld onder de referentiewaarden van respectievelijk -3% bbp en 60% bbp blijven, loopt het EMU-saldo op de middellange termijn op (-2,9% bbp in 2033 volgens de CEP-raming) en voldoet met name de uitgavengroei niet aan de eisen van de preventieve arm.

Nederland bevindt zich ex-ante weliswaar in het lichtere regime van het (recent geactualiseerde) Stabiliteit- en Groeipact maar op langere termijn loopt het begrotingstekort op als gevolg van door vorige kabinetten eerder ingezet expansief beleid, de stijgende collectieve uitgaven aan zorg en sociale zekerheid door vergrijzing, afnemende onderuitputting en hogere rentelasten. Het uitgavenpad voor Nederland, wat de kern is van de preventieve arm van het SGP, laat een hogere groei van de netto-overheidsuitgaven zien dan genormeerd om de overheidsfinanciën op de middellange termijn houdbaar te houden. Het handhaven van voldoende marge in het begrotingssaldo en het bereiken van een economisch hoger groeipad blijven ook daarom van belang. Duurzame structuurversterking houdt Nederland toekomstbestendig.

In deze rapportage bespreekt de Afdeling dat een eventueel beroep door Nederland op de nationale ontsnappingsclausule met het oog op (meer) defensie-uitgaven, zoals de Europese Commissie voorstelt, aan deze analyse niets af doet.

Tegen deze achtergrond adviseert de Afdeling:

- VI. Om in de Voorjaarsnota en in de Miljoenennota expliciet een relatie te leggen met de aanbevelingen die voortkomen uit het Europees semester;
- VII. En om deze aanbevelingen inhoudelijk eveneens te betrekken bij de economische structuuranalyse.

Ook dit jaar wordt de ontwikkeling van de Voorjaarsnota “nieuwe stijl” voortgezet. De eerste Voorjaarsnota van het kabinet Schoof presenteert een update van de economische context en van de begroting van 2025, en geeft de hoofdlijnen van de uitgaven en inkomsten voor de begroting 2026, met een meerjarige doorkijk. Het presenteren van de meerjarige reeksen helpt het parlement om eerder inzicht te krijgen in de voorgenomen besluitvorming in opmaat naar de Miljoenennota. Het wordt hiermee beter in staat gesteld het parlementair budgetrecht uit te oefenen. Ook brengt het de Voorjaarsnota meer in lijn met het Europees Semester.

Het ontbreken van duidelijke termijnen voor de kabinetsvoorbereiding van de Voorjaarsnota is echter dit jaar wederom nadelig gebleken; de Voorjaarsnota, de doorrekening daarvan door het Centraal Planbureau, de indiening van de Voortgangsrapportage aan de Europese Commissie en deze begrotingsrapportage van de Afdeling zijn niet integraal op hetzelfde moment aan de Kamers aangeboden. Dit betekent dat een volledig overzicht voor de Kamer bij verzending van de Voorjaarsnota ontbreekt.

De Afdeling adviseert daarom om:

- VIII. Net als voor de Miljoenennota, de (uiterste) termijnen voor kabinetsbesluitvorming over en voor indiening bij de Kamers van de integrale Voorjaarsnotabegrotingsstukken wettelijk te vervroegen en te verankeren in de Comptabiliteitswet en/of de Wet Houdbare overheidsfinanciën.

Al met al hebben de actuele geopolitieke en economische onzekerheden beperkt weerslag gevonden in deze Voorjaarsnota. Onzekerheid in de economie en wereldhandel kunnen een groot effect hebben op de Nederlandse economie, terwijl een nieuwe geopolitieke situatie tegelijkertijd ook kan vragen om een andere prioritering van de overheidsuitgaven. Het Centraal Planbureau heeft recentelijk een scenariostudie uitgebracht naar de economische effecten van de importheffingen dat laat zien dat op korte termijn de gevolgen van de grote onzekerheid de economische impact domineren. De Europese Commissie heeft de nodige voorstellen gedaan over defensie, economie en financiën in onderlinge samenhang; het politieke debat daarover loopt nog volop in Europa, en zal ook de komende tijd in NAVO-verband gevoerd worden. Ook het Nederlandse kabinet en parlement beraden zich verder over langjarige investeringen in defensie, veiligheid, weerbaarheid en economie.

De Afdeling adviseert het kabinet:

- IX. Om in de komende Miljoenennota deze urgente thema's in samenhang met de toegezegde visie op de Nederlandse economie, van een beschouwing te voorzien.

B. BEGROTINGSTOETSING EN ADVIEZEN

1. Relevante context

1.1 *Macro-economische context*

Macro-economische vooruitzichten in 2025 en 2026

Na twee mindere jaren laat de Nederlandse economie dit en volgend jaar volgens de CEP-raming van het Centraal Planbureau (CPB) een gematigde groei zien. Die vooruitzichten zijn wel met grote onzekerheid omgeven.² Geopolitieke spanningen en hogere handelstarieven van de VS zijn de voornaamste bron van onzekerheid.

Vooralsnog is alleen het drukkende effect van de grotere onzekerheid meegenomen in de vooruitzichten. De hogere handelstarieven die op 2 april jl. door de VS zijn afgekondigd en vervolgens deels zijn gepauzeerd, zijn nog niet verwerkt in de macro-economische raming. Op dit moment is nog niet te kwantificeren hoe de dynamiek van de mogelijk wederzijdse tariefsverhogingen zal uitpakken en hoe groot de negatieve effecten op de economische groei zullen zijn. Zelfs als de tariefsverhogingen worden teruggedraaid of beperkt, is de onzekerheid van ondernemers en consumenten wereldwijd toegenomen. Het is te verwachten dat dit een drukkend effect op de bestedingen heeft.³

Het volume van het bruto binnenlands product (bbp) neemt in de CEP-raming in 2025 en 2026 naar verwachting met respectievelijk 1,9% en 1,5% toe. Dit komt vooral door groeiende consumptieve bestedingen en investeringen. Omdat de lonen harder stijgen dan de prijzen, neemt de consumptie van huishoudens toe. De consumptie van de overheid stijgt, vooral door hogere uitgaven aan zorg en defensie. De volumeontwikkeling van de uitvoer van goederen en diensten volgt die van de wereldhandel en laat een gemiddelde groei zien in 2025 en 2026 van iets minder dan 2%.

De tot nu toe voorziene aantrekkende economie stimuleert de bedrijfsinvesteringen. Het aantal verleende bouwvergunningen en de woningverkoop wijzen op een groei van de investeringen van woningen. De overheidsinvesteringen nemen toe door investeringen in defensie en infrastructuur.

² Centraal Planbureau (2025). Centraal Economisch Plan 2025, februari 2025.

³ Het Centraal Planbureau heeft in een aanvullende analyse de effecten van de importheffingen van president Trump doorgerekend. De tarieven hebben naar schatting een drukkend effect op de bbp-groei in 2025 en 2026 van respectievelijk 0,4% en 0,6%. Het negatieve effect op het EMU-saldo in deze jaren is achtereenvolgens 0,1% bbp en 0,3% bbp. Zie Centraal Planbureau (2025). Economische effecten van importheffingen. CPB Publicatie, mei. ([link](#))

In 2025 en 2026 koelt de spanning op de arbeidsmarkt af, maar deze blijft krap. De geraamde werkloosheid ligt met 3,8% en 4,0% iets hoger dan het afgelopen jaar. De werkgelegenheid groeit naar verwachting minder hard door de gestegen loonkosten. Ook de toename van het arbeidsaanbod vermindert doordat zowel de beroepsbevolking als de participatiegraad minder toenemen. Het aandeel van zelfstandigen in de beroepsbevolking vermindert doordat weer controle op schijnzelfstandigheid plaatsvindt.

In de CEP-raming blijven de lonen in 2025 en 2026 meer stijgen dan de prijzen, al neemt de reële loongroei wel af vergeleken met vorig jaar. De cao-lonen nemen toe door een vertraagde doorwerking van de hoge inflatie van 2022 en de huidige krappe arbeidsmarkt. Hogere lonen zijn op hun beurt weer een van de bronnen voor inflatie ("loon-prijs spiraal").

Door de hogere reële lonen neemt in dezelfde raming de koopkracht in 2025 en 2026 over de hele linie toe. Lastenverlichtingen in box 1 dragen bij aan de positieve koopkrachtontwikkeling voor werkenden, gepensioneerden en uitkeringsgerechtigden. De koopkrachtontwikkeling van pensioengerechtigden blijft in 2025 wel achter omdat de pensioenindexatie lager is dan de inflatie. Voor 2026 is verondersteld dat pensioenfondsen die overgaan naar het nieuwe pensioenstelsel extra indexeren, zodat dan de koopkracht van de pensioengerechtigden niet achterblijft. Het armoedepercentage daalt volgens de CEP-raming in 2025 en 2026 licht, ook voor kinderen.

Tabel 1: Kerngegevens macro-economische ontwikkelingen 2024-2026

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

Bron: CPB, Centraal Economisch Plan 2025 (februari 2025) en Macro Economische Verkenning 2024 (september 2024)

De Voorjaarsnota bevat een aantal maatregelen die vermoedelijk een effect hebben op de inflatie en koopkracht van huishoudens. Zo voorkomt het schrappen van de btw-verhoging op cultuur, sport en media naar verwachting een opwaarts effect op de inflatie, en hebben het verlagen van de

energiebelasting en het verhogen van de huurtoeslag een opwaarts effect op de koopkracht in 2025 en 2026. Daar staat echter een lastenverhoging tegenover door het beperkt aanpassen van de grenzen van de belastingschijven aan de ontwikkeling van de inflatie vanaf 2026. Een definitief beeld van de kwantitatieve effecten van deze maatregelen op de koopkracht volgt bij de concept-Macro-Economische Verkenning van het CPB in augustus.

Macro-economische vooruitzichten (middellange termijn)

Op de middellange termijn vertraagt naar verwachting de economisch groei in de CEP-raming naar 1,2% per jaar in de periode 2026-2033, vooral door een minder sterke groei van het arbeidsaanbod. Het CPB veronderstelt dat het feitelijke niveau van de economie gelijk zal zijn aan het potentiële niveau. Het potentiële niveau – en daarmee ook de groei – van de economie hangt af van de beschikbare hoeveelheid arbeid, kapitaal en de productiviteit.

De geschatte potentiële groei zal in de periode 2025-2033 lager liggen dan in de afgelopen decennia, vooral door een afnemende groei van het structurele arbeidsaanbod. De bevolking groeit minder hard, terwijl ook de participatiegraad de komende jaren minder sterk toeneemt dan in de afgelopen decennia, vooral van vrouwen. Sinds de jaren negentig laat vooral de participatie van vrouwen een sterke groei zien. De ruimte voor een verdere vergroting van het potentiële arbeidsaanbod van vrouwen is daarom inmiddels beperkt. De productiviteitsgroei zal met 0,7% ongeveer op het niveau liggen van de afgelopen decennia.

Tabel 2: Kerngegevens macro-economische ontwikkelingen 2027-2033

	CEP 2025		MEV 2025	CEP 2025	
Macro-economische kernindicatoren (groei in %)	2027	2028	2027	2028	26-33
Bruto binnenlands product (bbp)	1,4	1,4	1,4	1,1	1,2
Consumptie huishoudens	1,3	1,2	1,5	1,2	1,1
Consumptie overheid	1,9	0,8	1,9	1,2	1,3
Investerings (inclusief voorraden)	3,2	2,5	2,9	2,7	2,1
Uitvoer van goederen en diensten	1,7	1,7	2,2	2,1	1,7
Invoer goederen en diensten	2,3	1,7	2,9	2,8	2,2
Inflatie (hicp)	2,2	2,1	2,3	2,2	2,2
Loonvoet bedrijven	4,1	3,8	4,1	3,9	3,7
Werkloosheidspercentage beroepsbevolking (%)	4,1	4,2	4,3	4,5	4,4
Arbeidsproductiviteit bedrijven	1,2	0,9	1,3	1,1	1,0

Bron: CPB, Centraal Economisch Plan 2025 (februari 2025) en Macro Economische Verkenning 2024 (september 2024). De laatste kolom is het gemiddelde van de perioden 2026-2029 en 2030-2033 uit Tabel 2.1 van het Centraal Economisch Plan 2025.

De investeringen nemen naar verwachting meer toe dan de consumptieve bestedingen van huishoudens. De investeringen door bedrijven worden de komende jaren aangewakkerd door de energietransitie. Dit zal naar verwachting tot extra investeringen in bijvoorbeeld het elektriciteitsnet, hernieuwbare energie

en elektrische transportmiddelen leiden, evenals tot verduurzaming in de industrie. Naar schatting hebben de klimaatambities een opwaarts effect op de investeringen door bedrijven in de periode 2025-2033 van cumulatief 1,2%-punt bbp.⁴

Geraamd wordt dat de arbeidsmarkt na 2026 verder afkoelt met een minder sterke groei van de werkgelegenheid en een oplopende werkloosheid. In dit beeld zijn de effecten van eventuele nieuwe defensieplannen, in aanvulling op het bestaande beleid, nog niet verwerkt. Het voor 2028 geraamde werkloosheidspercentage is 4,2%; een stijging van 0,5%-punt ten opzichte van het percentage voor 2024. De loonvoetontwikkeling bij bedrijven blijft harder stijgen dan de inflatie, maar het verschil neemt wel af door de minder krappe arbeidsmarkt.⁵ Op de middellange termijn komt de Nederlandse inflatie in de raming in lijn met het Europees gemiddelde.

Tabel 3: Uitgaven van de overheid

Collectieve uitgaven in % bbp	2024	2025	2026	2027	2028	2033
Openbaar bestuur	8,7	8,8	9,0	8,6	8,6	8,6
Veiligheid	1,8	1,8	1,7	1,7	1,7	1,6
Defensie	1,4	1,5	1,5	1,6	1,7	1,7
Infrastructuur	1,2	1,1	1,1	1,2	1,3	1,4
Onderwijs	5,1	5,1	5,0	5,0	4,8	4,8
Zorg (b)	9,4	9,4	9,6	10,0	10,1	10,9
w.v. AWBZ/Wlz	3,0	3,0	3,0	3,1	3,2	3,7
Zvw (b)	5,0	5,1	5,2	5,5	5,5	5,7
Jeugdwet	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Wmo	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8
Overig	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Sociale zekerheid	12,3	12,3	13,0	12,7	12,6	13,1
w.v. AOW/Anw	4,6	4,7	4,7	4,8	4,8	5,3
WW en bijstand	1,1	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2
Arbeidsongeschiktheid	2,2	2,3	2,3	2,3	2,4	2,5
overig (o.a. zorgtoeslag)	4,3	4,2	4,8	4,4	4,2	4,1
Overdrachten aan bedrijven	1,4	1,6	1,5	1,6	1,6	1,3
Internationale samenwerking	1,6	1,7	1,9	1,6	1,7	1,5
Rente	0,7	0,8	0,9	1,0	1,0	1,3
Bruto collectieve uitgaven	43,5	44,0	45,2	44,8	45,0	46,3

Bron: CPB, Centraal Economisch Plan 2025 (februari 2025). De defensie-uitgaven in deze tabel zijn op basis van een classificatie van het CPB. Deze uitgaven wijken af van de NAVO-norm, omdat de NAVO-norm op kasbasis is en de uitgavenposten die als defensie-uitgaven meetellen afwijken. De uitkomst van de voorjaarsbesluitvorming 2025 is niet in deze tabel verwerkt. In de Budgettaire Analyse Voorjaarsnota van het CPB is geen uitsplitsing van de uitgaven naar overheidsfuncties

⁴ CPB (2025). Impact energietransitie op middellangetermijn raming van investeringen. Achtergronddocument bij CEP 2025, februari. ([link](#))

⁵ Dit zijn de bruto lonen (inclusief sociale lasten van werkgevers) per gewerkt uur.

opgenomen. De bruto collectieve uitgaven liggen in die publicatie wat hoger voor de jaren 2024-2028 dan de CEP-raming (zie tabel 4).

Vooraf door een toename van de reële lonen neemt de koopkracht van huishoudens naar verwachting gemiddeld toe. De spreiding tussen huishoudens is beperkt. Het aandeel van personen in armoede en kinderarmoede daalt tot 2,7% in 2028 door onder andere een verdere stijging van de lonen, verlaging van de eigen bijdrage in de huurtoeslag en verhoging van het kindgebonden budget.

De collectieve uitgaven voor vooral de sociale zekerheid en de zorg blijven stijgen in de CEP-raming. Dit komt mede door de vergrijzing (zie tabel 3); in 2033 (tegen het einde van de volgende kabinetsperiode) maken zij bij ongewijzigd beleid samen ongeveer de helft uit van de collectieve uitgaven. Daarnaast lopen de rentelasten op. Bij een vertragende economische groei betekent dit dat de collectieve uitgavenquote de komende jaren stijgt.⁶ De stijgende uitgaven betreffen niet overheidsinvesteringen maar vooral overheidsconsumptie.

Bijstellingen van de cijfers

In het CEP 2025 zijn een aantal economische vooruitzichten bijgesteld ten opzichte van eerdere ramingen. Bijstellingen zijn onvermijdelijk, niet alleen doordat er nieuwe ontwikkelingen zijn maar ook doordat nieuwe informatie beschikbaar komt. Daarnaast worden definities, schattingen en methoden door het CPB regelmatig herzien. De belangrijkste veranderingen zijn:

- Het CEP 2025 bevat een herziene raming van het arbeidsaanbod en de potentiële groei van het bbp.⁷ De verwachte economische groei ligt hierdoor in de hele beschouwde periode hoger dan voorheen werd geraamd.
- Het arbeidsaanbod is herschat en opwaarts aangepast, vooral door een hogere arbeidsparticipatie van jongeren en gepensioneerden. De participatiegraad stijgt meer en ligt hoger bij deze raming dan bij de MEV 2025 in de periode 2024-2033.
- Het CPB heeft een nieuwe raming gemaakt van de zorguitgaven op middellange termijn. De zorguitgaven zijn wat voor de hele beschouwde periode minder dan bij de vorige raming, vooral doordat de geschatte loonuitgaven vergeleken met de vorige raming lager zijn.⁸
- De armoededefinitie is met ingang van het CEP 2025 aangepast op basis van nieuw gezamenlijk onderzoek van het SCP, het CBS en het CPB. De armoedecijfers liggen met de nieuwe definitie lager ten opzichte van vorige berekeningen, omdat personen met een laag inkomen maar een voldoende groot vermogen nu niet meer onder de armoedegrens vallen.

⁶ De collectieve uitgavenquote is het totaal van de gezamenlijke uitgaven van de overheid, de sociale fondsen en de zorgsector, uitgedrukt in percentage bbp.

⁷ Voor een uitgebreide toelichting, zie CPB (2025). Structureel arbeidsaanbod in het CEP 2025. Achtergronddocument bij CEP 2025, februari. ([link](#))

⁸ CPB (2025). Middellangetermijnraming zorg 2027-2033. Achtergronddocument bij CEP 2025, februari. ([link](#))

1.2 *Budgettaire context*

De overheidsfinanciën laten in de periode 2025-2028 naar verwachting een vrij stabiel beeld zien. De Budgettaire Analyse Voorjaarsnota 2025 van het CPB laat zien dat het EMU-saldo in de periode 2025-2028 gemiddeld op -2,3% bbp ligt. Dit is 0,4% hoger dan gemiddeld voor dezelfde periode bij de CEP-raming. Voor een deel (0,3% bbp) komt dit door nieuwe realisaties in 2024, die volgens het CPB in de gehele periode 2025-2028 effect hebben. De voorjaarsbesluitvorming leidt in de CPB-berekeningen tot een aanvullende lichte verslechtering van het EMU-saldo, let wel ten opzichte van de CEP-raming (niet ten opzichte van de Miljoenennota 2025). In de Voorjaarsnota houden extra uitgaven, bezuinigingen, lastenverlichtingen en lastenverhogingen elkaar ongeveer in evenwicht. Dit komt omdat een deel van de uitgaven in de Voorjaarsnota wordt gedekt met onderuitputting, waar de CEP-raming al rekening mee had gehouden. Door gestaag toenemende uitgaven nadert het EMU-saldo de Europese 3%-tekortnorm in 2033 (-2,9% bbp in 2033 in de CEP-raming).

De overheidsschuld ligt in de jaren 2025-2028 ruim onder de Europese schuldnorm van 60%. Deze relatief gunstige quote is voor een deel toe te schrijven aan een sterke nominale stijging van het bbp, die wordt versterkt door de hogere inflatie (het zogeheten noemereffect). Door het negatievere saldo loopt de schuldquote wel op. Deze ontwikkeling wordt vooral in 2025 en 2026 versterkt door hogere leningen aan TenneT voor investeringen in het elektriciteitsnet.

De uitgaven zijn in 2026 hoog door een éénmalige uitgave van €8,15 mld. vanwege de affinanciering van de defensiepensioenen. Deze eenmalige uitgave zorgt voor een sterke stijging van de collectieve uitgavenquote in 2026. De onderuitputting piekt in 2026. Daarna loopt de onderuitputting naar verwachting langzaam terug.

De collectieve uitgavenquote neemt op middellange termijn toe, vooral door een toename van de uitgaven aan zorg en sociale zekerheid. Stijgende lonen en prijzen en demografische factoren zijn hiervoor een belangrijke oorzaak. De rente-uitgaven nemen eveneens toe.

De collectieve lastenquote daalt in 2025, maar is verder in de periode 2025-2033 redelijk stabiel.⁹ Uit doorrekening van de Voorjaarsnota blijkt dat de maatregelen een netto beperkt effect te hebben op de lastenquote: de maatregelen behelzen vooral een verschuiving tussen verschillende belastingen. De incidentele daling komt vooral door anticipatie-effecten bij de box-2-heffing en compensatie voor box 3-rechtsherstel. Hierbij werken ontwikkelingen in verschillende belastingsoorten in tegengestelde richtingen. Enerzijds stijgen de opbrengsten

⁹ De collectieve lastenquote zijn inkomsten van belastingen en premies ontvangen door de Nederlandse overheid als percentage van het bbp (inclusief zvw-premies en premies betaald door niet-ingezetenen).

van de loon- en inkomensheffing door hogere lonen en meer werkgelegenheid. Btw-inkomsten blijven achter bij de bbp-groei omdat de consumptie minder hard toeneemt dan het bbp. De opbrengsten van de vennootschapsbelasting (vpb) stijgen de komende jaren minder dan de afgelopen jaren. De vpb-inkomsten waren de afgelopen jaren hoger dan verwacht, voor een deel door incidentele factoren.

Het saldo van de medeoverheden verslechtert van -0,2% bbp in 2025 in de Budgettaire Analyse Voorjaarsnota naar -0,4% in 2033 in de CEP-raming. Dit is het resultaat van tegengestelde ontwikkelingen; het saldo van de medeoverheden in 2024 is na de CEP-raming neerwaarts bijgesteld, door nieuwe realisatiecijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek. Dit heeft ook een drukkend effect op het saldo in latere jaren. De Voorjaarsnota bevat een verhoging van het Gemeente- en Provinciefonds en (tijdelijk) extra middelen voor de jeugdzorg in de jaren 2025-2027. Het lagere saldo in 2033 komt door teruglopende financiering uit het gemeente- en provinciefonds na 2026 en oplopende uitgaven aan de Wmo- en jeugdzorg. Het CPB neemt aan dat medeoverheden de terugval van de financiering uit het gemeente- en provinciefonds deels opvangen door bezuinigingen.

Vergeleken met de Septemberrapportage van de Afdeling (gebaseerde op de MEV en de Miljoenennota 2025) is het beeld van de overheidsfinanciën weliswaar gunstiger geworden, maar structureel toch niet substantieel gewijzigd. Het EMU-saldo is in 2024 gunstiger dan verwacht. Deze bijstelling heeft echter een beperkt effect op de raming van het EMU-saldo in de jaren na 2025.¹⁰

Voor alle jaren is het EMU-saldo gunstiger dan bij de raming van de Macro-Economische Verkenning (MEV) van september 2024. Een opwaartse bijstelling van de werkgelegenheid leidt tot hogere inkomsten. Daarentegen worden de zorguitgaven juist wat lager geraamd. Door het gunstiger EMU-saldo komt ook de schuld lager uit. Dit beeld wordt versterkt doordat de schuld wordt uitgedrukt als percentage van het bbp, dat opwaarts is bijgesteld.

1.3 *Realistisch ramen*

Het EMU-saldo is het verschil tussen de uitgaven en de belastinginkomsten van de overheid.¹¹ De afgelopen jaren bleek het gerealiseerde EMU-saldo gunstiger dan geraamd. De bijstellingen zijn de afgelopen jaren niet alleen positief maar nemen ook in omvang toe (zie Figuur 1). Gemiddeld bedraagt de

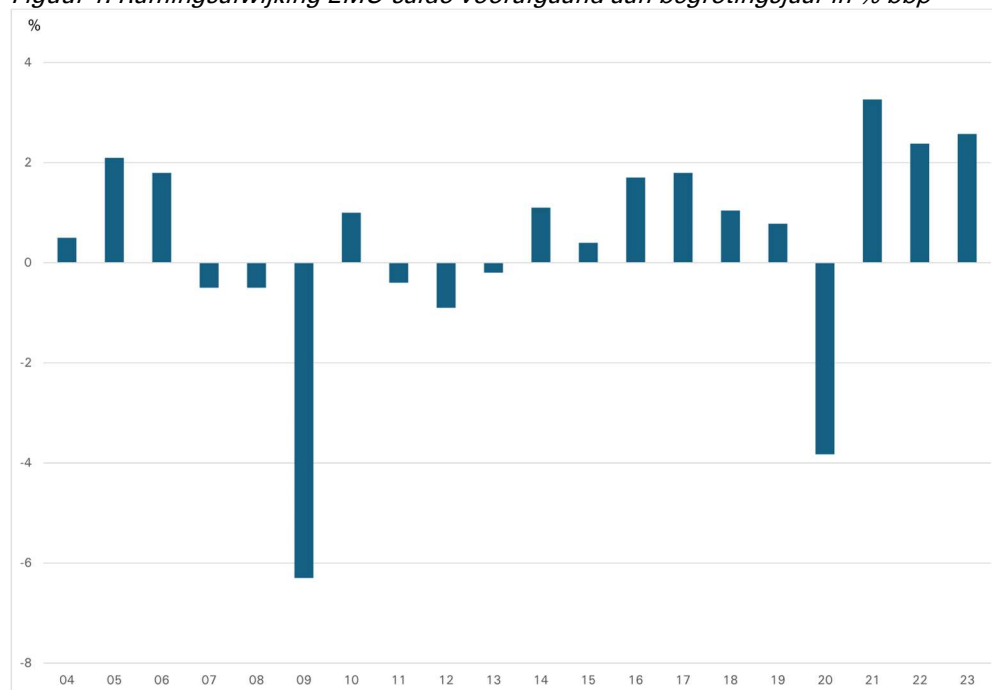
¹⁰ Centraal Planbureau (2025). CEP 2025 – Verantwoording, Kader “ Overheidssaldo 2024: CEP vs. MEV. Zie sectie 1.3. voor een uitgebreidere discussie over de mogelijke consequenties van ramingsbijstellingen voor de begrotingstoetsing.

¹¹ Hieronder vallen de inkomsten en uitgaven van de Rijksoverheid, de overige centrale overheid, de decentrale overheden en de sociale fondsen. Zie Bijlage 2 van het rapport van de expertgroep voor een uitgebreide toelichting op de definitie van het EMU-saldo en de raming door het Ministerie van Financiën. Expertgroep Realistisch Ramen (2025) Op drift of op Koers? Analyses en aanbevelingen om beter te ramen en begroten. ([link](#))

ramingsafwijking (realisatie minus raming) van het EMU-saldo 0,4% bbp per jaar. In de periode 2021-2023 was dit gemiddeld 2,7% bbp per jaar.

Tijdens de Algemene Financiële beschouwingen en bij de besprekingen van de Najaarsnota zijn in de Tweede Kamer vragen gesteld over de kwaliteit van de ramingen van het saldo van de overheidsuitgaven (EMU-saldo) en de overheidsschuld (EMU-schuld). In reactie hierop heeft de Minister van Financiën een expertgroep ingesteld om de ramingsverschillen te onderzoeken.¹²

Figuur 1. Ramingsafwijking EMU-saldo voorafgaand aan begrotingsjaar in % bbp



Bron: Rapport expertgroep realistisch ramen

De expertgroep concludeert dat 60% van het ramingsverschil van het EMU-saldo in de periode 2021-2023 toe te schrijven is aan macro-economische schokken.¹³ De resterende 40% komt vooral doordat de daadwerkelijke uitgaven lager uitvielen dan de gebudgetteerde uitgaven (onderuitputting), een onderschatting van de belastinginkomsten en een gunstiger uitvallend saldo bij de decentrale overheden. Deze factoren hebben een meer systematisch karakter. De onderschatting van de belastinginkomsten komt vooral doordat de vpb-inkomsten te laag waren ingeschat.

Om goede budgettaire besluiten te kunnen nemen is een betrouwbare raming van het EMU-saldo van groot belang. De ingeschatte verwachtingen van de inkomsten en uitgaven van de overheid vormen de basis voor het nationale

¹² Expertgroep Realistisch Ramen (2025). Op drift of op koers? Analyses en aanbevelingen om beter te ramen en begroten. ([link](#))

¹³ Zie het rapport voor een uitgebreide analyse van de ramingsverschillen en een complete lijst van aanbevelingen om de ramingen te verbeteren

begrotingsbeleid en raken het parlementair budgetrecht. De Afdeling verwelkomt daarom ook de analyse over de ramingsverschillen en aanbevelingen van de expertgroep om de ramingsverschillen te verkleinen.

Appreciatie en advies

In Nederland voeren we sinds 1994 trendmatig begrotingsbeleid. Ook het huidige kabinet heeft zich gecommitteerd aan deze systematiek.¹⁴ Trendmatig begrotingsbeleid houdt in dat voor de uitgavenkant een uitgavenkader voor de gehele kabinetsperiode wordt vastgesteld met een jaarlijks uitgavenplafond dat niet overschreden mag worden. Voor de inkomstenkant geldt een inkomstenkader met automatische stabilisatie: inkomstenmeevallers komen ten gunste van het overheidssaldo, inkomstentegenvallers belasten het overheidssaldo.

Bij trendmatig begrotingsbeleid worden de inkomsten- en uitgavenkaders vastgesteld op basis van ontwikkelingen op lange termijn en wordt gezorgd voor voldoende budgettaire ruimte om tegenvallers in het begrotingssaldo op te vangen. Automatische stabilisatie aan de inkomstenkant zorgt ervoor dat incidentele bijstellingen niet leiden tot beleidsmatige aanpassingen van de kaders. Gemiddeld over een langere termijn vallen dit soort bijstellingen tegen elkaar weg. Voorwaarde is wel dat mee- of tegenvallers over de loop van de tijd geen systematisch patroon laten zien.

De bijstellingen van de afgelopen jaren kenden weliswaar (voor een deel) een systematisch patroon, maar deze worden voor een deel opgevangen binnen het trendmatig begrotingsbeleid. 60% van de bijstellingen zijn het gevolg van macro-economische ontwikkelingen. Deze bijstellingen leiden via de automatische stabilisatie en zogenoemde loon- en prijsbijstelling zonder beleidsaanpassingen tot een verandering van de inkomsten- en de uitgavenkaders.¹⁵

Bij het trendmatig begrotingsbeleid staat niet het sturen op het EMU-saldo centraal, maar is de macro-economische stabilisatiefunctie van de begroting één van de basisprincipes.¹⁶ Ruimte voor macro-economische stabilisatie betekent wel een kans op grotere schommelingen in het saldo.¹⁷ Dit blijkt ook uit de internationale vergelijking van de EMU-saldoramings van de expertgroep.¹⁸

¹⁴ Miljoenennota (2025). Begrotingsregels kabinet Schoof. ([link](#))

¹⁵ Voor de overige factoren van de ramingsbijstellingen wijst de expertgroep vooral op verbetering van de schattingsmethoden en een realistischer plannings van de uitgaven.

¹⁶ De andere principes zijn: efficiënte allocatie van publieke middelen en beheersing van de overheidsfinanciën.

¹⁷ 15^e Studiegroep Begrotingsruimte (2016). Van saldosturing naar stabilisatie. Rapport van de 15^e Studiegroep Begrotingsruimte.

¹⁸ Ten opzichte van vergelijkbare Europese landen zijn de ramingsbijstellingen van het EMU-saldo in Nederland vrij groot. Dit komt omdat in Nederland de afwijkingen van de inkomsten- en uitgavenramingen vaak dezelfde kant op werken: de inkomsten vallen mee en de uitgaven komen lager uit dan geraamd. Beide werken saldo-verbeterend. Bij andere eurolanden vallen afwijkingen aan de inkomsten- en uitgavenkant vaker tegen elkaar weg, bijvoorbeeld omdat meevallers worden ingezet om uitgaven te financieren. Zie het rapport: Expertgroep Realistisch Ramen, p.17 (2025).

Voor een deel van de eurolanden is de raming van het EMU-saldo niet alleen een uitkomst, maar ook een sturingsvariabele waarop wordt bijgestuurd gedurende het jaar. Vanwege het Nederlandse trendmatig begrotingsbeleid is er in de regel in mindere mate sprake van saldosturing. Het risico van saldosturing is namelijk onevenwichtig en procyclisch beleid: meevallers worden in betere tijden uitgegeven, vanwege tegenvallers wordt in mindere tijden extra bezuinigd.

Daarbij komt dat sturen op de uitgaven in plaats van het EMU-saldo bestuurlijke rust brengt. Dat wordt vooral duidelijk in vergelijking met de situatie vóór 1994, toen bij elke tegenvaller of verslechtering van het saldo werd ingegrepen met besluitvorming over aanvullende bezuinigingen. Bij meevallers was de neiging groot om deze direct te gebruiken om tegenvallers te dekken of om te besluiten over nieuw beleid.¹⁹ Dat belemmerde de integrale afweging van doelen en middelen. Ook komt dergelijke ad-hoc besluitvorming de efficiënte allocatie van overheidsuitgaven niet ten goede.

De Afdeling adviseert dan ook om vast te blijven houden aan het trendmatig begrotingsbeleid, ook om zo rust in de budgettaire besluitvorming te houden. Het vermindert de noodzaak tot tussentijdse bezuinigingen bij economische tegenwind; dat is niet alleen economisch maar ook maatschappelijk – voor burgers en bedrijven – van belang. Trendmatig begroten zorgt voor stabiliteit en vangt incidentele mee- en tegenvallers op in het EMU-saldo. Zolang de bijstellingen van het EMU-saldo beperkt en niet-systematisch zijn, voldoen deze aan de principes van het trendmatig begroten. Sturen op de uitgaven via de kaders is – zolang de schuld- en tekortnormen van het Stabiliteits- en Groeipact niet overschreden worden - daarbij belangrijker dan sturen op het EMU-saldo.

Tegelijkertijd ziet de Afdeling dat een begrotingsraamwerk geen doel op zich is. Begrotingsregels zijn niets anders dan een instrument voor budgettaire besluitvorming door de wetgever. Het succes van een begrotingsraamwerk staat of valt met (politiek) draagvlak. Om de begrotingsregels na te leven is het belangrijk dat deze begrijpelijk (en voor zover mogelijk) voorspelbaar zijn. De uitwerking van de regels moeten bij voorkeur overeenkomen met wat intuïtief begrepen wordt als redelijk en efficiënt.

De Nederlandse begrotingsregels bieden zowel aan de uitgaven- als aan de inkomstenkant flexibiliteit om met ramingsbijstellingen om te gaan. Aan de inkomstenkant is dit de zogenoemde meevallerformule. Een meevallerformule specificeert wanneer een meevaller mag worden besteed en aan welke doelen. Bij de overheidsuitgaven wordt de flexibiliteit geboden door de 100%-eindejaarsmarge bij begrotingsfondsen. Hierdoor mogen uitgaven vrij naar latere jaren worden doorgeschoven.

¹⁹ 15^e Studiegroep Begrotingsruimte (2016). Van saldosturing naar stabilisatie. Rapport van de 15^e Studiegroep Begrotingsruimte.

a. *Meevallerformule inkomstenkant*

Sinds 1994 maakte een meevallerformule aan de inkomstenkant soms wel en soms geen deel uit van de afgesproken begrotingsregels. Een zogenoemde meevallerformule kan een methode zijn om op transparante manier met opwaartse bijstellingen voor de belastinginkomsten om te gaan. De invulling van de formule was door de jaren heen niet altijd gelijk. Ook de vereiste omvang en de besteding van de meevaller verschilden bij de verschillende kabinetten. Een meevallerformule is ook niet altijd geactiveerd als deze deel uit maakte van de begrotingsregels. Alleen door het kabinet Kok II is de meevallerformule daadwerkelijk geactiveerd.²⁰

De huidige begrotingsregels kennen ook een meevallerformule: ingeval het feitelijk EMU-saldo langjarig beter is dan een saldo van -1,5% bbp. Eventuele besluitvorming hierover vindt jaarlijks in het voorjaar plaats.²¹ De Afdeling constateert dat ook bij deze invulling de interpretatie en toepassing onderwerp van discussie is.^{22 23}

De Afdeling adviseert een toekomstige Studiegroep begrotingsruimte te laten onderzoeken hoe de meevallerformule sinds het invoeren van het trendmatig begrotingsbeleid is gebruikt en wat de beweegredenen waren om te kiezen voor een bepaalde invulling van een formule. Deze historische analyse kan worden gebruikt om te bepalen op welke wijze de meevallerformule concreet en éénduidig kan worden ingevuld om gebruikt te worden bij ramingsbijstellingen en tegelijkertijd recht te doen aan het trendmatig begrotingsbeleid.

b. *100%-eindejaarsmarge overheidsuitgaven*

Voor investeringen in infrastructuur en defensiematerieel bestaan er zogenoemde begrotingsfondsen (i.c. Mobiliteitsfondsen, Deltafondsen en het Defensiematerieelfonds). Onder de huidige begrotingsregels geldt hiervoor een zogenoemde 100%-eindejaarsmarge. De plafonds van de kaders schuiven in dit geval mee.

Een 100%-eindejaarsmarge voorkomt ondoelmatige uitgaven en is een manier om rekening te houden met de onzekerheid die inherent is aan complexe uitgaven zoals investeringen in infrastructuur en defensiematerieel. Aan de andere kant vermindert een 100%-eindejaarsmarge de prikkel om een realistisch tijdspad te maken voor de uitgaven. Dit nadeel is de afgelopen jaren groter geworden,

²⁰ Studiegroep Begrotingsruimte (2020). Koers bepalen: kiezen in tijden van budgettaire krapte. 16^e rapport Studiegroep Begrotingsruimte. ([link](#))

²¹ Hoofdlijnenakkoord PVV, VVD, NCS en BBB (2025). Hoop, lef en trots.

²² BNR, 2025. Patstelling in coalitie: onenigheid over “meevallerformule” in voorjaarsnota. Nieuwsbericht, 11 april. ([link](#))

²³ Kamerstukken, 2025. Motie van de leden Van der Lee en Inge van Dijk over bij inzet van de meevallerformule 50% naar lastenverlichting voor burgers en 50% naar investeringen laten gaan. ([link](#))

omdat het belang van fondsen met een 100%-eindejaarsmarge sterk is toegenomen.²⁴

De Afdeling adviseert, in navolging van de expertgroep, om de Studiegroep Begrotingsruimte te laten onderzoeken of er bij begrotingsfondsen een grotere prikkel kan worden ingebouwd om een economisch realistische begroting op te stellen. Daarbij adviseert de Afdeling om met name te kijken of een aanpassing van de 100%-eindejaarsmarge bij begrotingsfondsen helpt in het opstellen van een realistische begroting.

c. *Transparantie ramingsverschil CPB en Ministerie van Financiën*

De Afdeling constateert dat zowel de raming van het EMU-saldo als de budgettaire inschatting van beleidsmaatregelen van het Ministerie van Financiën afwijken van die van het CPB. De ministeries gebruiken de macro-economische vooruitzichten van het CPB voor hun ramingen, maar maken op basis daarvan zelf ramingen van de inkomsten en uitgaven. De ministeries gebruiken hiervoor detailinformatie en modellen voor specifieke begrotingen. Het CPB raamt de overheidsuitgaven en inkomsten meer vanuit het macro-economische perspectief. Daarnaast maakt het CPB als onafhankelijk instituut eigen inschattingen van beleidsmaatregelen die kunnen afwijken van die van het Ministerie van Financiën.

Een belangrijk verschil tussen de raming van het Ministerie van Financiën en het CPB is de inschatting van de onderuitputting. Het CPB raamt op grond van de macro-economische situatie een “generieke” onderuitputting die niet wordt onderverdeeld naar begrotingsposten. Het Ministerie van Financiën heeft gedetailleerde informatie over de begrotingsposten en raamt de onderuitputting op basis van deze informatie.

Het is gezien het verschil in gebruikte methoden en bronnen onvermijdelijk dat ramingen verschillen. De onafhankelijke ramingen van het CPB en het Ministerie van Financiën (en van andere instituten) zijn ook een belangrijke kwaliteitscontrole. Aan de andere kant verminderen grote onverklaarde verschillen het vertrouwen in de cijfers.

De Afdeling adviseert het CPB en het Ministerie van Financiën transparant te zijn over verschillen tussen hun ramingen van het EMU-saldo. Te denken valt aan een uitbreiding en meer kwantitatieve invulling van tabel 10 van de Miljoenennota 2025. De Afdeling constateert dat het op basis van de beschikbare openbare informatie niet altijd mogelijk is de verschillen tussen het EMU-saldo van het CPB en van het Ministerie van Financiën te verklaren. In de Miljoenennota 2025 en in

²⁴ Zie bijvoorbeeld Waar voor ons geld: IBO publieke investeringen in een politiek bestuurlijke context (2022). ([link](#))

de bijlage van het CEP 2025 worden enkele belangrijke verschillen aangestipt, maar de lijst is niet volledig en de toelichting beperkt.^{25 26}

Box 1: Consequentie ramingsbijstelling voor Europese begrotingsregels

De ramingsbijstellingen hebben beperkte consequenties voor de toetsing van de Europese begrotingsregels, vooral omdat deze regels kijken naar de middellange termijn. Opwaartse bijstellingen van het EMU-saldo zorgen voor een gunstiger uitgangspositie, maar dit wordt pas meegenomen bij het indienen van een nieuw budgettair-structureel plan. Het huidige uitgavenpad voor Nederland is reeds vastgesteld door de Europese Raad.

Het begrotingstekort en de overheidsschuld lagen voor Nederland al onder de referentiewaarde van 3% voor het begrotingstekort en 60% voor de overheidsschuld en dit blijft zo bij de gunstigere realisaties. De nieuwe sturingsvariabele van de preventieve arm van de nieuwe Europese begrotingsregels, het uitgavenpad, is gebaseerd op de potentiële groei van de Nederlandse economie, de verwachte inflatie op de middellange termijn en het structureel primair saldo dat nodig is aan het eind van de begrotingshorizon (2028) om ook op de middellange termijn op veilige afstand ten opzichte van de normen voor het maximale begrotingstekort en de maximale overheidsschuld te blijven. Ramingsbijstellingen van het EMU-saldo hebben geen effect op de potentiële groei en de verwachte inflatie op middellange termijn

Toets aan de Europese begrotingsregels

2.1.1 Relevante context

Deze paragraaf schetst de relevante context van de toetsing aan de Europese begrotingsregels. Ten eerste komen de recente ontwikkelingen rondom de Europese defensie-uitgaven in het Stabiliteit- en Groeipact aan bod. Daarna volgen de reguliere begrotingsaanbevelingen, richtsnoeren en communicaties van de Europese Commissie in het kader van het Europees Semester, die voor Nederland en andere lidstaten richtinggevend zijn voor het te voeren financieel-economische beleid.

2.1.2 Defensie-uitgaven onder het Stabiliteit- en Groeipact (SGP)

In de context van toegenomen geopolitieke spanningen, het voortduren van de oorlog in Oekraïne en de bedreiging die dit vormt voor de Europese veiligheid, acht de Europese Commissie het noodzakelijk om de Europese defensiekracht op

²⁵ Miljoenennota 2025 (2024), paragraaf 2.4.

²⁶ Miljoenennota 2024 (2023), paragraaf 2.2.3, Verschillen met het Centraal Planbureau. Soms lijken bijstellingen ook te ontstaan door technische aspecten zoals het verschillend doortrekken van bijstellingen van cijfers naar latere jaren. Normaliter zouden technische/statistische aspecten maar een beperkt effect op de verschillen moeten hebben.

korte termijn te versterken. In maart 2025 heeft de Europese Commissie het “Readiness 2030” plan aangekondigd.²⁷

Doel van het plan is om de Europese defensiecapaciteit uit te breiden door tot €800 miljard aan defensie-uitgaven mogelijk te maken. Deze financiering moet tot stand komen door gebruik te maken van de bestaande flexibiliteit binnen de Europese begrotingsregels, individuele leningen aan lidstaten te verstrekken tot maximaal €150 miljard, de huidige Europese begrotingsposten in te zetten voor defensie, het mandaat van de Europese Investeringsbank (EIB) uit te breiden en door in te zetten op het mobiliseren van privaat kapitaal.

De Europese Commissie stelt voor dat de lidstaten de nationale ontsnappingsclausule activeren.²⁸ Activering van de nationale ontsnappingsclausule betekent dat voor een periode van vier jaar met maximaal 1,5% bbp per lidstaat afgeweken mag worden van het uitgavenpad zoals opgenomen in het budgettair-structureel plan (en vastgesteld door de Raad).²⁹ De Europese Commissie berekent dat dit potentieel tot €650 miljard aan defensie-investeringen kan mobiliseren. Het vormt daarmee een belangrijke pijler in het Readiness 2030 programma.

Het plan voor individuele leningen aan lidstaten werkt de Commissie uit in een nieuwe EU-verordening op basis van artikel 122 van het Verdrag betreffende de werking van de EU (Security Action for Europe – SAFE). Dit voorstel maakt het mogelijk voor de Commissie om leningen van de Unie aan lidstaten te verstrekken. Dit wordt gedekt door het huidige EU-budget. Deze leenfaciliteit heeft de omvang van €150 mld. euro.³⁰

De inzet is om door de Commissie op de kapitaalmarkt of van financiële instellingen geleende middelen aan te wenden voor leningen aan lidstaten, niet voor het verstrekken van giften zoals het geval was bij het subsidiegedeelte van het Herstel- en Veerkrachtplan. Bij deze ‘leningen voor leningen’ worden de rente op en aflossing van de lening die de Unie is aangegaan, betaald uit de rente en aflossing die de Unie van de lidstaten ontvangt. De rente- en terugbetalingsverplichting ligt dus bij de lidstaten die vrijwillig gebruik maken van het leeninstrument.

²⁷ Europese Commissie (2025). White Paper for European Defence – Readiness 2030

²⁸ Europese Commissie (2025). Communicatie van de Commissie. Accommoderen van verhoogde defensie-uitgaven binnen het Stabiliteit- en Groeipact. C(2025) 2000 final.

²⁹ Voor lidstaten in een buitensporigtekortprocedure zoals bedoeld in verordening 1467/97 mag met 1,5% bbp worden afgeweken van het correctieve pad om de buitensporige tekorten terug te dringen.

³⁰ Europese Commissie (2025). Voorstel voor een verordening van de Raad tot vaststelling van het instrument “Optreden voor de veiligheid van Europa door middel van versterking van de Europese defensie-industrie (SAFE) COM (2025) 122 final.

Aan zowel de eventuele leningen, als het gebruik van de nationale ontsnappingsclausule kunnen bestedingsvoorwaarden, gericht op het versterken van de Europese defensiekracht, worden verbonden.

Nationale versus algemene ontsnappingsclausule

Met name het eventueel gebruik maken van de flexibiliteit binnen het SGP is voor de (toekomstige) begrotingstoetsing relevant. De nationale ontsnappingsclausule moet niet verward worden met de algemene ontsnappingsclausule van het SGP, zoals deze van kracht was tijdens de COVID-19 pandemie. Die algemene ontsnappingsclausule mag alleen geactiveerd worden indien er sprake is van een ernstige economische neergang in de eurozone of in de Unie als geheel.³¹

Omdat op dit moment geen sprake is van een ernstige economische neergang in de eurozone of de Unie als geheel, kan de Europese Commissie niet terugvallen op de algemene ontsnappingsclausule.³² In plaats daarvan stelt zij voor om de nationale ontsnappingsclausule ‘gecoördineerd’ te activeren.

In de recente herziening van het SGP is het onderscheid tussen de algemene en nationale ontsnappingsclausule verduidelijkt en het proces voor de activering van beiden gespecificeerd, met inbegrip van de tijdslimieten die van toepassing zijn.³³ In artikel 26 van de recent herziene verordening over de preventieve arm van het SGP (verordening 2024/1263) is vastgelegd dat de nationale ontsnappingsclausule geactiveerd kan worden op aanvraag van een lidstaat. Voorwaarde is dat er sprake is van uitzonderlijke omstandigheden buiten de controle van de lidstaat met een grote impact op de overheidsfinanciën. Daarnaast is een vereiste dat de schuldhoudbaarheid van de overheidsfinanciën op de middellange termijn niet in gevaar komt.

Activering nationale ontsnappingsclausule

De overige procedures van het SGP worden niet geschorst als de lidstaten kiezen voor het activeren van de nationale ontsnappingsclausule en dit door de Raad wordt goedgekeurd. Het begrotingsraamwerk blijft van kracht. Er wordt in het voorstel van de Commissie enkel flexibiliteit geboden binnen het raamwerk om gedurende vier jaar met 1,5% bbp af te wijken van het vastgestelde uitgavenpad

³¹ Verordening 2024/1263, art. 25, onder 1.

³² De algemene ontsnappingsclausule werd ingevoerd bij de “Six-Pack”-hervorming van het SGP in 2011, waarbij werd voortgebouwd op de lessen die uit de economische en financiële crisis waren getrokken. Er bleken specifieke bepalingen nodig om in een situatie van algemene crisis ten gevolge van een ernstige economische neergang van de eurozone of de EU als geheel een gecoördineerde en tijdelijke afwijking van de normale begrotingsregels voor alle lidstaten mogelijk te maken.

³³ Bruegel (2025). Dilemmas for the EU in deficit-financing of defence expenditure and maintenance of fiscal discipline. Working Paper Issue 03/2025.

voor defensie-uitgaven.³⁴ De toegestane afwijking van het uitgavenpad geldt alleen voor toenemende defensie-investeringen.

Het vastgestelde uitgavenpad blijft daarmee als sturingsvariabele gelden. Daarom blijft het belangrijk om de ontwikkeling van de overheidsfinanciën te volgen en te beoordelen. Lidstaten dienen hier op de reguliere manier over te rapporteren (zie ook paragraaf 2.2).

Volgens de Commissie biedt vier jaar voldoende tijd om defensie-investeringsprojecten uit te voeren en om daarna over te gaan naar een structureel hoger niveau van defensie-uitgaven. Na het deactiveren van de ontsnappingsclausule moeten lidstaten het hogere niveau van overheidsuitgaven handhaven door de uitgaven te herprioriteren, door hervormingen of door een verhoging van inkomsten binnen de nationale begrotingen.³⁵

Lidstaten moeten zelf een verzoek bij de Commissie indienen als zij de nationale ontsnappingsclausule wensen te activeren. Het activeren van de nationale ontsnappingsclausule kan voornamelijk aantrekkelijk zijn voor lidstaten die reeds geconfronteerd worden met hoge schulden of tekorten, omdat het ruimte biedt ten opzichte van de normen voor het begrotingstekort (EMU-saldo maximaal 3% bbp) en de overheidsschuld (EMU-schuld maximaal 60% bbp). Hogere defensie-uitgaven leiden daarmee niet direct tot een eventuele buitensporigtekortprocedure, al raakt het mogelijk wel de schuldhoudbaarheid van de lidstaat op de middellange termijn.³⁶

Daarnaast is defensie een structurele uitdaging die vraagt om structurele financiering. Met stijgende overheidsuitgaven op de middellange termijn, moeten ook de hogere defensie-uitgaven ingebed worden in de eigen begroting. De tijdelijke ruimte die activering van de nationale ontsnappingsclausule zou bieden doet daar ook voor Nederland niets aan af. Nederland heeft bovendien, zie paragraaf 2.2 en 2.3 hierna, een te hoog uitgavenpad op middellange termijn die sowieso tot neerwaarts bijstelling noopt. Het kabinet heeft overigens aangegeven niet voornemens te zijn om een aanvraag in te dienen.³⁷

³⁴ voor de periode dat de ontsnappingsclausule geactiveerd is zullen overschrijdingen van het vastgestelde uitgavenpad tot 1,5% bbp voor defensie-uitgaven niet geregistreerd worden in de zgn. controlerekening.

³⁵ De levering van het militair materieel mag na de periode van vier jaar plaatsvinden, op voorwaarde dat de bijbehorende contracten werden ondertekend tijdens de periode van activering van de clausule en gebaseerd op voldoende nauwkeurige rapportage van de lidstaat.

³⁶ In het onderzoek naar een buitensporig tekort houdt de Commissie rekening met alle zogenoemde relevante factoren. Een toename in defensie-uitgaven wordt gezien als een relevante factor. Verordening 2024/1263, art. 2, lid 3 e.

³⁷ Kamerstukken II 2024/25, 21501-07, nr. 2103.

Naar verwachting besluit de Raad uiterlijk in juli 2025 over activatie van de ontsnappingsclausule op basis van de aanvragen van de lidstaten die tot dan toe zijn gedaan

2.1.3 *Relevante publicaties in het kader van het Europees Semester*

Voor de Europese begrotingstoetsing door de Afdeling zijn de publicaties van de Europese Commissie in het kader van het Europees Semester van belang. Deze bevatten onder andere de richtsnoeren voor het te voeren begrotingsbeleid voor de Eurozone als geheel en de individuele lidstaat, de landspecifieke aanbevelingen en eventuele macro-economische onevenwichtigheden. In de nieuwe Europese rapportageverplichting onder het herziene begrotingsraamwerk (de zogeheten jaarlijkse Voortgangsrapportage) dient een lidstaat, voor zover mogelijk, integraal over de aanbevelingen uit de publicaties te rapporteren (zie ook box 2).

In een begeleidende communicatie van de Europese Commissie bij de publicatie van het Najaarspakket 2024 is de lidstaten aanbevolen om individueel en collectief op te treden om het concurrentievermogen te verbeteren en de productiviteit te bevorderen.³⁸ Hierin volgt de Europese Commissie het Draghi-rapport.³⁹ Ook wordt de nadruk gelegd op de noodzaak om de arbeidsparticipatie te verhogen, hoogwaardige banen te bevorderen, arbeidsprikkels te versterken en divergenties op het gebied van concurrentievermogen te voorkomen.

De begrotingsaanbevelingen van de Commissie aan de lidstaten (*fiscal guidance*) zijn geformuleerd in kwalitatieve termen. Lidstaten worden opgeroepen om ervoor te zorgen dat het nieuwe begrotingsraamwerk wordt nageleefd, om de houdbaarheid van de schuld te verbeteren en de risico's voor de macro-financiële stabiliteit te monitoren.

In oktober 2024 heeft Nederland, net als de meeste lidstaten, zijn eerste budgettair-structureel plan voor de middellange termijn ingediend bij de Europese Commissie. Dat plan bestaat uit een meerjarig uitgavenpad en een beschrijving van de hervormingen en investeringen die het kabinet voornemens is te doen in het kader van de landspecifieke aanbevelingen en de gemeenschappelijke prioriteiten van de Europese Unie.⁴⁰

In de Raadsconclusies over het plan op basis van de aanbevelingen van de Commissie is vastgesteld dat het Nederlandse plan niet voldoet aan de vereisten van de Europese begrotingsregels. De Raad stelt daarmee vast dat Nederland het

³⁸ Europese Commissie (2024). Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, De Europese Centrale Bank, het Europees economisch en sociaal comité, het comité van de regio's en de Europese Investeringsbank. Europees Semester 2025 – Najaarspakket. December 2024.

³⁹ Europese Commissie (2024). The Draghi report: A competitiveness strategy for Europe. September. ([link](#))

⁴⁰ Ministerie van Financiën (2024). Update budgettair-structureel plan voor de middellange termijn 2024.

referentiepad zoals verstrekt door de Commissie moet aanhouden. Nederland is opgeroepen om te verzekeren dat de netto-uitgavengroei niet uitkomt boven de maximale toegestane groei zoals vastgesteld door de Raad.⁴¹

Omdat het Europees Semester het proces is waarin de EU-lidstaten hun economische, arbeidsmarkt- en begrotingsbeleid coördineren, brengt de Commissie ook bredere landspecifieke aanbevelingen uit. De Commissie heeft aangekondigd dat de landspecifieke aanbevelingen voor 2025 uitgebreidere en meer coherente beleidsrichtsnoeren zullen bevatten. Nu de Herstel- en Veerkrachtfaciliteit in 2026 ten einde loopt, zal in de cyclus van het Europees Semester geleidelijk op een uitgebreidere reeks van landspecifieke aanbevelingen worden overgestapt. De Commissie zal zich hierbij baseren op een verbeterde analyse om de relevante structurele uitdagingen voor lidstaten aan te wijzen en richtsnoeren te verstrekken over hervormings- en investeringsprioriteiten in elke lidstaat.

Vorig jaar heeft de Europese Commissie bij de landspecifieke aanbevelingen voor Nederland aanbevolen om de belastingheffingen op de verschillende soorten inkomsten uit vermogen meer op één lijn te brengen, de fiscale voordelen te beperken die schuldgefinancierd woningbezit bevorderen, de fiscale bevoordeling van aanmerkelijkbelanghouders door belastinguitstel en -vermindering te beperken, belemmeringen voor de bouw van nieuwe woningen weg te nemen en zorg te dragen voor betaalbare en beschikbare woningen op de particuliere huurmarkt. Ook is aanbevolen de verwachte stijging aan vergrijzingskosten te beperken door het stelsel van langdurige zorg kosteneffectiever te maken.⁴²

Tot slot noemde de Commissie in een rapport over de macro-economische onevenwichtigheden tien lidstaten, waaronder Nederland, waarnaar een verdiepende evaluatie zal worden verricht om te bezien of zij met macro-economische onevenwichtigheden kampen.⁴³ In het kader van het toezicht op de macro-economische onevenwichtigheden concludeerde de Commissie in 2024 dat deze in Nederland bestaan en verband houden met de hoge private schulden. Een economische evaluatie waarin de vraag aan de orde komt of deze onevenwichtigheden verergeren of worden gecorrigeerd, zal in 2025 worden gepubliceerd.

2.2 *Toetsing aan de Europese begrotingsregels*

Hervorming Stabiliteits- en Groeipact

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

⁴² Europese Commissie (2024). 2024 Landenrapport. [2024 European Semester: Country Reports - European Commission](#)

⁴³ De andere lidstaten zijn: Cyprus, Duitsland, Griekenland, Italië, Hongarije, Roemenië, Slovenië en Zweden. Europese Commissie (2024). Alert Mechanism Report 2025.

In mei 2024 is de evaluatie van het Stabiliteit- en Groeipact (SGP) afgerond. Sindsdien is het nieuwe Europese begrotingsraamwerk van kracht. 2025 vormt het eerste jaar waarin zowel het nieuwe begrotingsproces als de nieuwe begrotingsregels volledig van toepassing zijn.

Als gevolg van de herziening van het begrotingsraamwerk is de toetsing aan de begrotingsregels door de Afdeling versterkt. Voor de begrotingstoetsing maakt de Afdeling gebruik van de begrotingsrelevante indicatoren zoals het kabinet deze presenteert in de Voortgangsrapportage en de Voorjaarsnota. Dit betreft zowel de budgettaire tabellen met de ontwikkeling van het (structurele) EMU-saldo en de EMU-schuld als de ontwikkeling van het uitgavenpad (groei van de netto-primaire gefinancierde uitgaven van de overheid) zoals opgenomen in het budgettair-structureel plan ten opzichte van het vastgestelde uitgavenpad door de Raad.

Omdat in het nieuwe begrotingsraamwerk de middellange termijn belangrijker is geworden, beslaat de toetsing een langere tijdshorizon: In dit geval betekent dit een beoordeling over de begrotingsresultaten vanaf 2024 (t-1) tot 2029 (t+5). Dit komt overeen met de begrotingsinformatie zoals gepresenteerd door het kabinet in de jaarlijkse Voortgangsrapportage. Voor de toetsing aan de correctieve arm kijkt de Afdeling naar de realisatie (*ex-post*) en raming (*in-year*) op kortere termijn (2024 en 2025), de latere jaren (2025-2029) zijn een illustratieve doorkijk voor de toetsing ex-ante. Voor de toetsing aan de preventieve arm kijkt de Afdeling naar de ontwikkeling van het uitgavenpad.

De in de jaarlijkse Voortgangsrapportage opgenomen gegevens vormen de input voor de controlerekening die de Commissie bijhoudt om eventuele gerealiseerde over- en onderschrijdingen van het uitgavenpad te registreren. Indien de overschrijdingen van het uitgavenpad cumulatief boven een bepaalde drempelwaarde komen, kan dit aanleiding geven tot het openen van een buitensporigtekortprocedure.⁴⁴ De Commissie maakt de controlerekening voor elke lidstaat regelmatig (ten minste jaarlijks) openbaar.

⁴⁴ 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. Wanneer er sprake is van een overschrijding van de maximale toegestane afwijking van de controlerekening voor een lidstaat, kan de Commissie onderzoeken of er sprake is van een buitensporig tekort.

Box 2: Europees semester en de nationale begrotingscyclus

De Europese en de nationale begrotingscycli lopen (deels) samen. Het Europees semester is de jaarlijkse cyclus voor Europese afstemming van het economisch- en begrotingsbeleid en loopt van november tot november, waarbij de nationale cyclus meeloopt van april tot oktober. Door de herziening van het Europees begrotingsraamwerk is ook het semester op een paar delen aangepast.

- *Najaarspakket (november jaar t-1):*
Het najaarspakket bevat onder meer de publicatie van de jaarlijkse groeianalyse, inclusief beleidsrichtsnoeren voor de lidstaten voor jaar t. Voor een deel van de lidstaten zullen evaluaties worden opgesteld als onderdeel van de Macro-Economische Onevenwichtigheidsprocedure, (MEOP), te verschijnen vlak voor de zomer.
- *Raadsconclusies (januari – maart jaar t):*
De documenten van het najaarspakket worden toegezonden aan het Europees Parlement en de Raad. De Raad bespreekt deze en neemt hierover conclusies aan. De Commissie biedt richtsnoeren voor het begrotingsbeleid aan als basis voor de opstelling van de nationale begrotingsplannen.
- *Nationale cyclus (april jaar t):*
Elke vier tot zeven jaar dient elke lidstaat uiterlijk 30 april een nationaal *budgettaire-structureel plan voor de middellange termijn* in bij de Commissie. Dit plan bevat het uitgavenpad en hervormingen en investeringen die bijdragen aan duurzame en geleidelijke schuldreductie en economische groei. Jaarlijks rapporteren de lidstaten in april aan de Commissie over de voortgang van het uitgavenpad en de hervormingen en investeringen uit het plan in de *Voortgangsrapportage*. De Voortgangsrapportage vervangt het Stabiliteit- en Hervormingsprogramma.
- *Voorjaarspakket (mei jaar t):*
Het voorjaarspakket bouwt voort op de bredere prioriteiten uit het najaar en bevat onder andere landspecifieke aanbevelingen voor het sociaal-economische en budgettaire beleid van de lidstaten. Deze zijn gebaseerd op de evaluatie van de plannen die lidstaten in april hebben ingediend, en richten zich op wat in de volgende 12 tot 18 maanden haalbaar is. De EU-prioriteiten die zijn vastgesteld in de jaarlijkse groeianalyse worden aangepast aan het nationale niveau, ook voor de eurozone. Tevens verschijnen de evaluaties onder de MEOP.
- *Raadsconclusies (juni – juli jaar t):*
De Raad bespreekt de landspecifieke aanbevelingen. Dit is ook het moment waarop lidstaten opmerkingen kunnen maken over hun budgettaire-structureel plan voor de middellange termijn. Na goedkeuring neemt de Raad de aanbevelingen in juli officieel aan.
- *Aanbevelingen omzetten in nationale praktijk (augustus – oktober jaar t):*
Lidstaten worden verzocht de landspecifieke aanbevelingen te verwerken in de hervormingen, overheidsinvesteringen en nationale begrotingsplannen voor het volgende jaar. In oktober delen eurolanden hun ontwerp-begrotingen met de Commissie, die deze toetst aan het Stabiliteit- en Groeipact, het uitgavenpad en de landspecifieke aanbevelingen, voorafgaand aan het volgende najaarspakket.

Toetsing aan de normen voor de correctieve arm

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

Op basis van de doorrekening van het CPB van de voorjaarsbesluitvorming blijkt dat Nederland zowel in 2024, als naar verwachting in 2025 voldoet aan de vereisten van de correctieve arm (zie tabel 5).

Tabel 5: Gegevens voor de correctieve arm 2024 - 2029

	2024	2025	2026	2027	2028	2029
	<i>ex post</i>	<i>in year</i>	<i>ex ante</i>	<i>ex ante</i>	<i>ex ante</i>	<i>ex ante</i>
Tekortcriterium (% bbp)						
<i>Maximaal feitelijk EMU-saldo</i>	-3,0	-3,0	-3,0	-3,0	-3,0	-3,0
EMU-saldo feitelijk	-0,9	-2,3	-2,8	-2,0	-2,2	-2,5
w.v. EMU-saldo medeoverheden	-0,3	-0,2	-0,3	-0,2	-0,3	-0,3
EMU-saldo structureel	-0,3	-1,9	-1,6	-1,5	-1,6	-2,0
Schuld criterium (% bbp)						
<i>Maximale EMU-schuld</i>	60,0	60,0	60,0	60,0	60,0	60,0
EMU-schuld	43,4	45,0	47,8	48,5	49,2	50,2

Bron: CPB (Budgettaire Analyse Voorjaarsbesluitvorming 2025)

Met een EMU-saldo van -0,9% bbp in 2024 en -2,3% bbp in 2025 behoudt Nederland voldoende afstand tot de referentiewaarden voor het begrotingstekort en zal er op basis van deze cijfers voor het tekortcriterium geen buitensporigtekortprocedure voor Nederland worden geopend. Ook de overheidsschuld blijft op afstand van de referentiewaarden voor de EMU-schuld: met een EMU-schuld van 43,4% bbp in 2024 en 45,0% bbp in 2025 zal er geen buitensporigtekortprocedure voor Nederland worden geopend op basis van het schuld criterium. Nederland voldoet daarmee voor de jaren 2024 en 2025 aan de vereisten van de correctieve arm.

Op basis van de doorrekening van het CPB van de voorjaarsbesluitvorming blijkt wel dat het begrotingstekort in 2026 oploopt tot -2,8% bbp.⁴⁵ Hoewel Nederland daarmee de grenswaarde niet overschrijdt, beweegt het wel toe naar de budgettaire grenzen zoals deze zijn toegestaan onder het SGP. In alle

⁴⁵ Dit cijfer wordt neerwaarts beïnvloed door de éénmalige uitgaven van €8,15 mld. vanwege de affinanciering van de defensiepensioenen.

ramingsjaren houdt Nederland wel ruim voldoende afstand tot het schuld criterium.

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

Vanaf het voorjaar van 2026 beoordelen de Commissie en de Raad op aanbeveling van de Commissie voor eerst of de afwijkingen van het uitgavenpad de jaarlijkse drempelwaarde van 0,3% bbp en cumulatieve drempelwaarde van 0,6% bbp overschrijden bij lidstaten met een schuld boven de 60% bbp. Wanneer dat het geval is, of wanneer het tekort de referentiewaarde van 3% bbp overschrijdt, dan kan de Commissie volgens artikel 126(3) VWEU een onderzoek starten of er sprake is van een buitensporig tekort.

Toetsing aan de norm uit de preventieve arm

Het doel van de preventieve arm, in zowel het oude als nieuwe raamwerk, is om te voorkomen dat lidstaten worden geconfronteerd met te hoge tekorten. Om dit te bewerkstelligen zit in de nieuwe sturingsvariabele van het raamwerk (uitgavenpad) een buffer ten opzichte van de normen voor het maximale begrotingstekort (3% bbp) en maximale overheidsschuld (60% bbp) ingebouwd, zodat lidstaten stabiliserend begrotingsbeleid kunnen voeren.⁴⁶ Sturing op het uitgavenpad dient ervoor te zorgen dat de geraamde schuld en tekort op de middellange termijn onder deze referentiewaarden blijven, op basis van verschillende scenario's, zodat houdbare overheidsfinanciën worden geborgd. Omdat het kabinet heeft gekozen voor een tijdshorizon van vier jaar voor het uitgavenpad wordt met de middellange termijn een periode van tien jaar na die periode bedoeld.

Het doel van de toetsing in deze Voorjaarsrapportage is om te beoordelen hoe de ontwikkeling van het uitgavenpad (de netto-primaire gefinancierde uitgaven van de overheid) zich verhoudt tot de genormeerde maximale jaarlijkse groei van de netto-primaire uitgaven. De genormeerde maximale jaarlijkse groei van de uitgaven is zodanig berekend dat het ervoor zorgt dat de overheidsschuld uiterlijk aan het einde van de aanpassingsperiode op een plausibel neerwaarts pad zit of

⁴⁶ Om het begrotingskader bestand te maken tegen onzekere economische ontwikkelingen, moet het referentiepad ook voorzien in een gemeenschappelijke bestendigheidsmarge ten opzichte van de in artikel 126, lid 2, VWEU in samenhang met Protocol (nr. 12) bedoelde tekortreferentiewaarde of de convergentie naar die tekortreferentiewaarde. Dankzij die gemeenschappelijke bestendigheidswaARBorg moeten er begrotingsbuffers voor ongunstige omstandigheden en schokken kunnen worden aangelegd. Zie Verordening (EU) 2024/1263

op de middellange termijn op een prudent niveau onder de 60% bbp blijft en het begrotingstekort op de middellange termijn onder de 3% bbp wordt gebracht of blijft.

De Raad heeft een maximum voor de uitgavengroei voor Nederland voor de periode van 2025 – 2028 aanbevolen. Volgens het aanbevolen uitgavenpad kan Nederland, om te voldoen aan de eisen van het Stabiliteit- en Groeipact, de netto primaire uitgaven jaarlijks met gemiddeld 3,2% laten groeien in de periode 2025 – 2028. De specifieke maximale uitgavengroei per jaar staat toegelicht in tabel 6.

De cijfers uit de Voortgangsrapportage laten zien dat de netto primaire uitgaven met gemiddeld 4,9% groeien over de jaren 2025 tot en met 2028. De cijfers uit de Voortgangsrapportage zijn gebaseerd op de doorrekening van de Voorjaarsnota van het CPB. De budgettaire effecten van de voorjaarsbesluitvorming zoals gepresenteerd in de Voorjaarsnota 2025 zijn dan ook in de cijfers van de Voortgangsrapportage verwerkt.

Tabel 6: Gegevens voor de preventieve arm 2025 - 2028

	2025	2026	2027	2028
Uitgavenpad				
<i>Gemiddelde norm netto primaire gefinancierde uitgavengroei (in%)*</i>	3,2	3,2	3,2	3,2
<i>Jaarlijkse norm netto primaire gefinancierde uitgavengroei (in%)*</i>	3,5	3,3	3,0	3,0
Jaarlijkse groei van netto primaire gefinancierde uitgaven (in %)**	8,9	3,5	3,2	4,2
Cumulatief				
<i>Norm netto primaire gefinancierde uitgavengroei (in%)*</i>	10,4	14,0	17,5	21,0
Groei van netto primair gefinancierde uitgaven (in %)**	15,3	19,2	23,1	28,3

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

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

Bron: Europese Commissie en CPB (Budgettaire Analyse Voorjaarsbesluitvorming 2025)

De cumulatieve netto uitgavengroei laat zien dat de netto primair gefinancierde uitgaven in 2028 hoger liggen dan genormeerd om op de middellange termijn

binnen de Europese begrotingsgrenzen te blijven. Op basis van de jaarlijkse Voortgangsrapportage blijkt dat de cumulatieve groei in 2028 neerkomt op 28,3%, waar deze genormeerd uit zou mogen komen op 21,0%.

De geraamde ontwikkeling van het uitgaven pad laat zien dat de netto primaire uitgaven naar verwachting zowel jaarlijks, als cumulatief in alle ramingsjaren boven de aanbevolen maximale groei ligt. Hiermee voldoet Nederland niet aan de aanbeveling van de Raad om te verzekeren dat de uitgavengroei niet uitkomt boven de maximale toegestane groei zoals vastgesteld door de Raad, en daarmee niet voldoet aan de vereisten van het Stabiliteit- en Groeipact.⁴⁷

Doordat de uitgavengroei hoger wordt geraamd dan de aanbevolen maximale uitgavengroei is het niet waarschijnlijk dat het tekort onder de referentiewaarde van 3% bbp en de overheidsschuld onder de referentiewaarde van 60% bbp blijft op de middellange termijn. Door een groei van de uitgaven, bij een gelijkblijvende collectieve lastenquote, is sprake van jaarlijkse begrotingstekorten en een toename van de staatsschuld op de middellange termijn.⁴⁸

De geraamde uitgavengroei in de jaarlijkse Voortgangsrapportage ligt ook hoger dan het opgenomen uitgavenpad uit het budgettair-structureel plan voor de middellange termijn (ingediend in oktober 2024). Deze hogere uitgavengroei wordt beïnvloed door nominale ontwikkelingen en prijsbijstellingen.⁴⁹ Daarnaast leiden de uitgavenverhogingen uit de Voorjaarsnota tot een hogere cumulatieve uitgavengroei. Per saldo hebben de ingevoerde beleidsmatige lastenverlichtingen sinds het budgettair-structureel plan cumulatief een opwaarts effect op de uitgavengroei tussen 2023 en 2028.

In de update van het budgettair-structureel plan erkent het kabinet dat een jaarlijkse gemiddelde gemaximeerde uitgavengroei van 3,2% voor de komende vier jaar volgt uit de vereisten van het SGP. Het kabinet heeft aangegeven dat het een aanbeveling voor een uitgavenpad als een juiste implementatie van de Europese begrotingsregels ziet.⁵⁰ Houdbaarheid van overheidsfinanciën, ook op de middellange termijn, is dan ook niet alleen van belang in het Europese raamwerk. Ook in het Nederlandse begrotingsbeleid speelt de houdbaarheid van de overheidsfinanciën een rol om te voorkomen dat rekeningen worden doorgeschoven (zie ook paragraaf 2.3).

⁴⁷ Raad van de Europese Unie (2025). Aanbeveling van de Raad tot vaststelling van het netto-uitgavenpad van Nederland.

⁴⁸ Er zijn ook endogene (macro-economische) omstandigheden zoals bijvoorbeeld de volumegroei van het bbp, van invloed op de groei van de overheidsuitgaven.

⁴⁹ De maximaal toegestane groei van de netto-primaire uitgaven in de Europese begrotingsregels worden uitgedrukt in nominale termen. De uitgavenkaders in het nationale begrotingsraamwerk worden vastgesteld in reële termen, maar worden jaarlijks aangepast met de loon- en prijsontwikkeling, waarmee ze de facto ook nominaal zijn.

⁵⁰ Kamerstukken II 2024/25. 21501-03, nr.187.

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

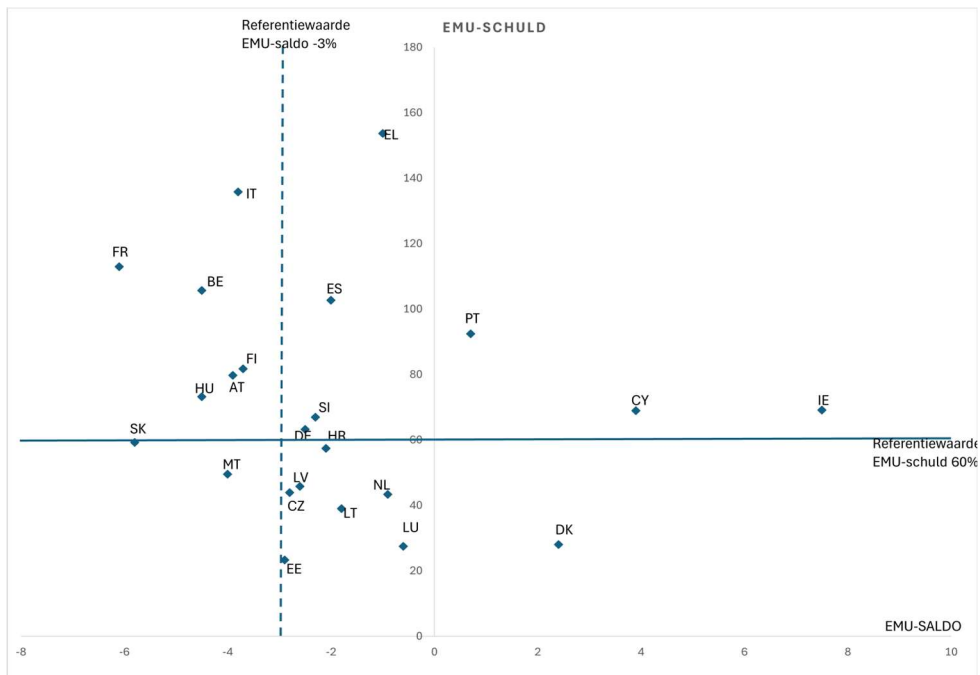
2.3 *Reflectie op het nieuwe Europese begrotingsraamwerk*

Nederland bevindt zich met betrekking tot de overheidsfinanciën in een bijzondere situatie ten opzichte van andere EU-lidstaten. Enerzijds zijn het EMU-saldo en de EMU-schuld relatief gunstig (zie figuur 2). Anderzijds heeft de Raad het Nederlandse budgettaire-structureel plan als enige van de ingediende plannen niet goedgekeurd omdat het plan niet voldoet aan de Europese begrotingsregels.

Nederland is aanbevolen om de overheidsuitgaven in lijn te brengen met het door de Europese Commissie voorgestelde uitgavenpad. Dat wil zeggen dat Nederland de uitgaven in lijn moet brengen met de gemaximeerde netto-uitgaven zoals geraamd door de Europese Commissie.

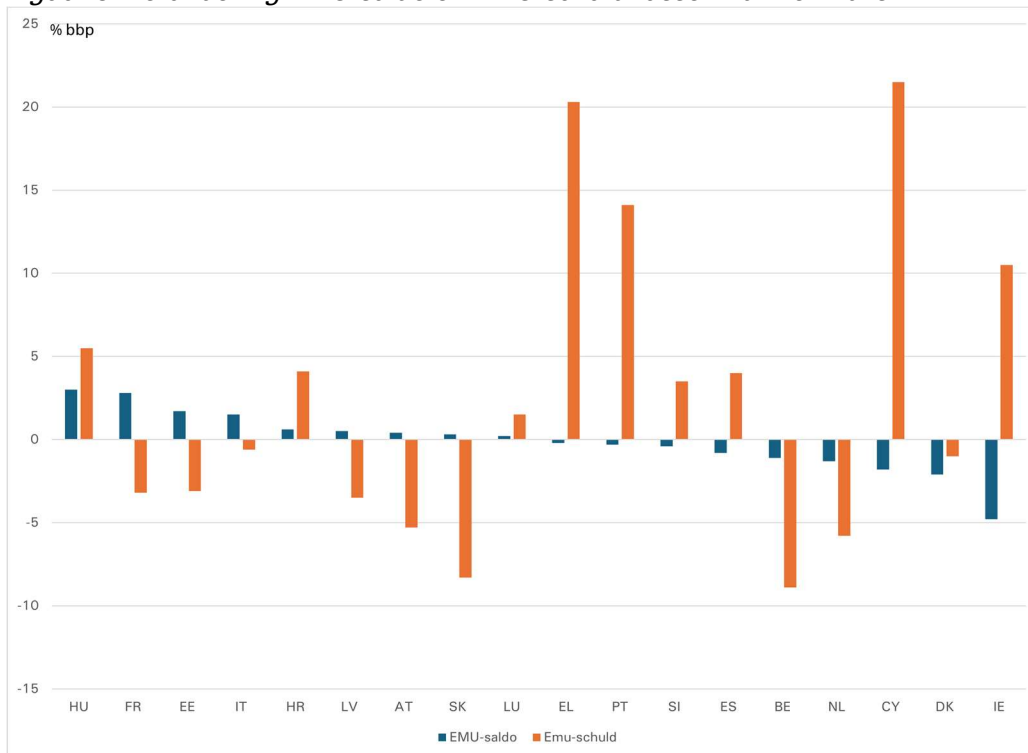
Het budgettaire beeld wordt namelijk anders wanneer gekeken wordt naar de middellange termijn. In Nederland verslechtert de budgettaire uitgangspositie terwijl die voor andere EU-lidstaten verbetert. Nederland bevindt zich qua ontwikkeling van de overheidsschuld en het begrotingstekort in de groep van EU-lidstaten waarvan de overheidsfinanciën op de middellange termijn zullen verslechteren (zie figuur 3).

Figuur 2. EMU-saldo en EMU-schuld van EU-lidstaten in 2024.



Bron: European Fiscal Monitor 2025. De cijfers van Nederland zijn gebaseerd op de budgettaire analyse Voorjaarsnota 2025 van het CPB.

Figuur 3. Verandering EMU-saldo en EMU-schuld tussen 2024 en 2028



Bron: European Fiscal Monitor 2025. Een positieve waarde betekent een verbetering van het EMU-saldo of de EMU-schuld in 2028 t.o.v. 2024. De cijfers van Nederland zijn gebaseerd op de budgettaire analyse Voorjaarsnota 2025 van het CPB.

Zoals figuur 3 laat zien, is de ontwikkeling van zowel het Nederlandse EMU-saldo als de EMU-schuld negatief. Op de middellange termijn loopt het overheidstekort gestaag op tot bijna 3% bbp: het tekort loopt op van 2,0% bbp in 2027 naar 2,9% bbp in 2033.⁵¹ Vooral de uitgaven aan zorg, AOW, en rente stijgen op de middellange termijn. Demografische ontwikkelingen zijn een leidende factor in de stijging van de uitgaven: de collectieve zorguitgaven en de uitgaven aan sociale zekerheid (AOW) stijgen door vergrijzing (zie ook paragraaf 1.1).

Daarnaast is er sprake van een doorwerk-effect van het expansieve begrotingsbeleid van vorige kabinetten. Met name de voorgenomen intensiveringen onder Rutte IV waren fors. De voorgenomen cumulatieve intensivering van Rutte IV voor de periode 2022-2025 bedroeg bijna 10% van het bbp in 2022.⁵² De intensiveringen van vorige kabinetten in defensie en infrastructuur werken de komende jaren door in de overheidsfinanciën. In eerdere adviezen heeft de Afdeling erop gewezen dat Nederland hiermee dicht “langs de vangrail” stuurde.⁵³

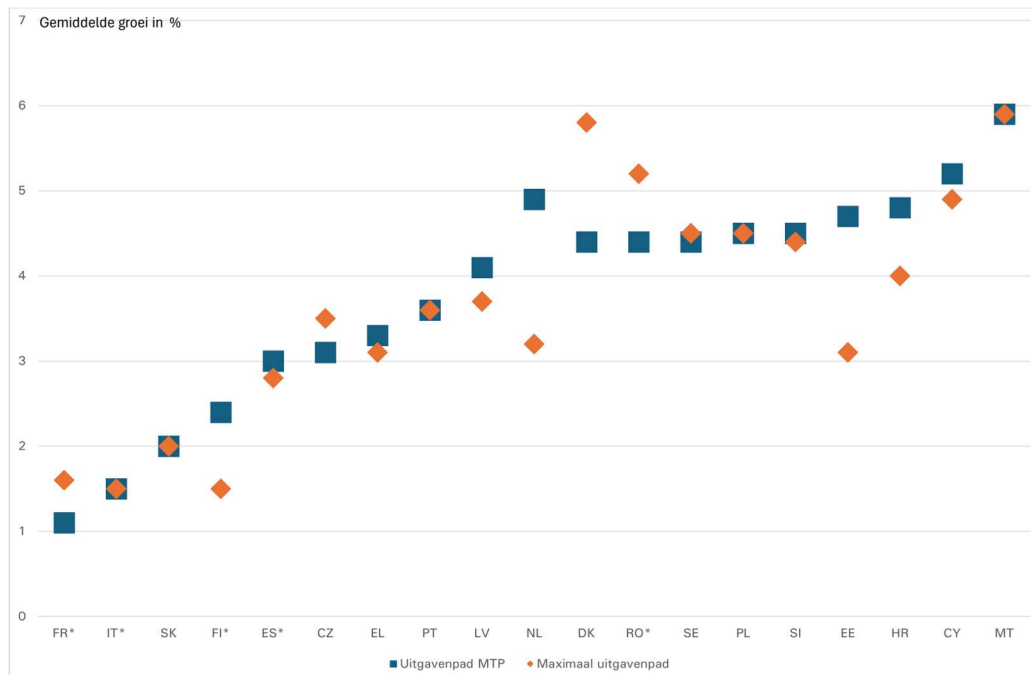
Figuur 4 laat zien dat de netto overheidsuitgaven van Nederland boven het referentiep pad van de Europese Commissie liggen. Het Nederlandse uitgavenpad voldoet daarmee niet aan de vereisten van het Stabiliteit- en Groeipact (SGP) en is daarom door de Raad niet goedgekeurd. Het Europese referentiep pad is gebaseerd op de potentiële groei van het bbp, de verwachte inflatie en de aanpassing van het EMU-saldo die noodzakelijk is om binnen een veilige marge ten opzichte van de begrotingsnormen te blijven. Nederland is één van de weinige Europese landen die dit beeld laat zien. Estland laat ook een forse groei van de uitgaven zien, maar dit land heeft een lagere EMU-schuld dan Nederland.

Figuur 4. Geplande en maximale groei netto overheidsuitgaven

⁵¹ Centraal Planbureau (2025) Centraal Economisch Plan. CPB Raming februari 2025 en Budgettaire Analyse Voorjaarsnota. April 2025

⁵² ESB (2022). Rutte IV intensiveert historisch veel. 14 maart 2022

⁵³ Voorjaarsrapportage 2023. No. W06.23.00107/III



Bron: *European Fiscal Monitor 2025*. De cijfers van Nederland zijn gebaseerd op de budgettaire analyse Voorjaarsnota 2025 van het CPB.

Hoewel het huidige kabinet stappen heeft gezet om de overheidsfinanciën te beheersen, is het voorgenomen beleid niet voldoende om de overheidsfinanciën op de middellange termijn binnen de Europese en nationale grenzen te houden.

Nederland heeft in zijn budgettaire-structureel plan weliswaar voorstellen ingediend voor structurele hervormingen en intensiveringen, maar deze zijn over het algemeen beperkt in omvang en het effect op de netto-uitgaven is niet erg concreet uitgewerkt. Ook bestaat er voor wat betreft de hervormingen en investeringen in grotere mate overlap tussen het Herstel- en Veerkrachtplan ingediend door het vorige kabinet en het budgettaire-structureel plan van dit kabinet.⁵⁴ Dit suggereert dat de opgevoerde maatregelen geen nieuw effect op de overheidsfinanciën zullen hebben. Er zijn ook geen maatregelen ingediend om de ontwikkelingen op lange termijn (demografische ontwikkelingen, stijging uitgaven sociale zekerheid, zorg en klimaat) bij te sturen.⁵⁵ Dit draagt bij aan het relatief ongunstige beeld van Nederland ten opzichte van de andere landen die onder de Europese begrotingsregels vallen.

Andere lidstaten zoals Frankrijk en Italië hebben wel structurele hervormingen en investeringen in hun budgettaire-structureel plannen aangekondigd die een voldoende effect hebben op de overheidsfinanciën om op de middellange termijn

⁵⁴ Ministerie van Financiën (2024). Budgettaire-structureel plan voor de middellange termijn 2024.

⁵⁵ Zie ook het advies van de Afdeling bij de Miljoenennota 2024 om het begrotingsraamwerk klimaatinclusief te maken en het 17e rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte

aan de vereisten van het SGP te voldoen. Dit betreft weliswaar ex-ante voorstellen, maar het toont bereidheid van lidstaten om hervormingen door te voeren, waar ze te zijner tijd aan gehouden kunnen worden. Ook toont dit nationaal eigenaarschap van de Europese begrotingsregels. Het moet overigens ex-post en in de jaarlijkse monitoring en handhaving van de Europese begrotingsregels blijken of deze maatregelen ook daadwerkelijk worden gerealiseerd.

Het Stabiliteit- en Groeipact heeft, als onderdeel van de Economische en Monetaire Unie (EMU), als wezenlijk doel de houdbaarheid van overheidsfinanciën, ook op de langere termijn, te waarborgen. Economische groei van en convergentie in de eurozone is het andere wezenlijke doel. Centraal in het nieuwe raamwerk staat een focus op de middellange termijn. Ook het versterken van het nationaal eigenaarschap bij toepassing van de Europese begrotingsregels en het versterken van de naleving van de regels zijn belangrijk.

Het uitgavenpad gaat als indicator van de nieuwe Europese begrotingsregels uit van de netto-uitgaven van de overheid. Het begrenst daarmee niet de omvang van de overheid en de lastendruk. Een hogere groei dan het voorgestelde uitgavenpad betekent niet dat de overheidsplannen op het gebied van belastingen en uitgaven onmiddellijk moeten worden bijgesteld. Nederland bevindt zich op dit moment immers nog onder de referentiewaardes van het overheidstekort en de overheidsschuld en voldoet daarmee aan de eisen van de correctieve arm.

Wel is de afstand ten opzichte van de 3%-tekortnorm in de periode 2025-2028 minder dan 1%-punt, terwijl de onderuitputting naar verwachting in de jaren na 2029 tot besteding zal komen en de uitgavengroei voor de zorg en de sociale zekerheid doorzet. In de toekomst zal er dus minder ruimte zijn om schokken op te vangen, en kunnen de automatische stabilisatoren van de begroting minder goed hun werk doen. Het handhaven van voldoende marge in het begrotingssaldo respectievelijk het bereiken van een hoger groeipad blijven ook daarom van belang. In dat licht is het de vraag in hoeverre de voorgenomen hervormingen en investeringen in het budgettaire-structureel plan van het kabinet voldoende de toekomstige structurele uitdagingen adresseren. Structurele hervormingen zijn van belang voor het toekomstbestendig houden van Nederland.⁵⁶ Hier heeft de Afdeling ook eerder aandacht voor gevraagd.⁵⁷

In dat licht vallen ook de budgettaire keuzes gemaakt in de Voorjaarsnota 2025 op. De budgettaire keuzes laten zien dat er, uitgezonderd het extra geld voor defensie, nauwelijks sprake is van extra uitgaven voor overheidsinvesteringen. Extra budget voor asielopvang en een hogere huurtoeslag zijn consumptieve uitgaven en inkomensoverdrachten. Dit past in een trend van de afgelopen jaren

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

⁵⁷ Ontwerp-Miljoenennota-advies 2025 en Septemberrapportage OBt 2024. No. W06.24.00186/III

waarbij reële overheidsconsumptie hoger ligt dan de overheidsinvesteringen.⁵⁸ De uitgaven aan zorg en sociale zekerheid zullen, gezien de demografische ontwikkelingen, sterk toenemen, terwijl de investeringen in bijvoorbeeld infrastructuur amper toenemen.

In de CEP-raming 2025 nemen de investeringen in infrastructuur weliswaar toe van 1,1% bbp in 2025 naar 1,4% bbp in 2033 en die van defensie volgens het CPB van 1,5% bbp naar 1,7% bbp, maar in dezelfde periode nemen de zorguitgaven toe van 9,4% bbp naar 10,9% bbp en die van sociale zekerheid van 12,3% bbp naar 13,1% bbp.⁵⁹ Dit komt overeen met het beeld uit de Voorjaarsnota 2025, waarin de begroting van Infrastructuur en Waterstaat er tussen 2025 en 2030 gerekend in miljard euro minder toeneemt dan die van Zorg en Sociale Zekerheid. De publieke investeringsimpuls die nodig is om aan de maatschappelijke ambities voor de toekomst (zorg, klimaat, onderwijs, wonen, infrastructuur) te voldoen, raken hiermee verder uit beeld.

2. Toets aan de nationale begrotingsregels

3.1 *Begrotingsproces*

Sinds de herziening van het begrotingsproces presenteert de Voorjaarsnota niet langer alleen de mutaties in de begrotingen van het lopende jaar ten opzichte van de Miljoenennota, maar bevat deze de hoofdlijnen van de besluitvorming voor de begroting van 2026 en schetst het een meerjarig beeld over zowel de uitgaven als de hoofdlijnen van de inkomsten.⁶⁰ Hiermee wordt één integraal hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar gekozen waarbij verschillende politieke wensen, problemen en mee- en tegenvallers integraal kunnen worden afgewogen.

Ook dit jaar wordt de ontwikkeling van de Voorjaarsnota “nieuwe stijl” voortgezet. De eerste Voorjaarsnota van het kabinet Schoof presenteert een update van de begroting van 2025 en geeft een meerjarige doorkijk naar de hoofdlijnen van de uitgaven en inkomsten. Het presenteren van de meerjarige reeksen helpt het parlement om eerder inzicht te krijgen in de voorgenomen besluitvorming. Het wordt hiermee beter in staat gesteld het parlementair budgetrecht uit te oefenen. Ook bevat de Voorjaarsnota inmiddels een bredere duiding van het economisch beeld ter inleiding, zoals ook in de Miljoenennota gebruikelijk is. De Voorjaarsnota ontwikkelt zich hiermee in toenemende mate tot een volwaardig instrument naast de Miljoenennota voor budgettaire besluitvorming en parlementaire controle.

De Afdeling heeft sinds de herziening van het begrotingsproces haar waardering geuit voor de aanpassingen die dit en eerdere kabinetten reeds hebben gedaan.

⁵⁸ DenkWerk (2025). Kiezen én Delen. Werken en investeren voor morgen met een contract voor de toekomst. Januari 2025.

⁵⁹ Centraal Planbureau (2025). Centraal Economisch Plan. Maartraming 2025.

⁶⁰ Kamerstukken II 2022/23. 36200, nr. 6.

Tegelijkertijd constateerde de Afdeling meermaals dat de aanpassingen aan de Voorjaarsnota een goede stap zijn in de richting van een nieuw begrotingsproces, maar dat het proces nog niet is afgerond.⁶¹ Zo was er in zowel 2022 als 2023 geen sprake van een hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar, omdat een deel van de budgettaire besluitvorming werd doorgeschoven naar de Miljoenennota. In 2024 werden er nieuwe stappen gezet richting ordentelijke voorjaarsbesluitvorming, zodat een doorrekening van de voorjaarsbesluitvorming door het CPB, en gelijktijdige verzending van alle relevante begrotingsstukken mogelijk werd.

Doordat dit jaar het moment van stilzetten van de besluitvorming later was dan gepland, is de Voorjaarsnota naar de Kamer gestuurd zonder de Europese jaarlijkse Voortgangsrapportage, een doorrekening van het CPB van de voorjaarsbesluitvorming en de onafhankelijke begrotingsrapportage van de Afdeling. Dit betekent dat een volledig overzicht voor de Kamer bij verzending van de Voorjaarsnota ontbreekt.

In dat licht wijst de Afdeling erop dat alle – met de Voorjaarsnota samenhangende – stukken tegelijkertijd toegezonden worden als de (uiterste) termijnen, net als voor de Prinsjesdagstukken, eenduidig wettelijk worden vastgelegd in de Comptabiliteitswet en/of de Wet Houdbare Overheidsfinanciën. Daarmee bestaat er duidelijkheid voor de politiek wanneer de besluitvorming afgerond moet zijn en is er ambtelijk voldoende tijd de besluitvorming te verwerken in de Voorjaarsnota en bijbehorende stukken.

Dergelijke momenten bestaan reeds, zoals gezegd, bij de augustusbesluitvorming: de deadline voor stilzetten besluitvorming is op 31 augustus, waarna het CPB de besluitvorming doorrekent, de ministeries de conceptbegrotingen kunnen opmaken en de Afdeling advisering van de Raad van State haar Miljoenennota-advies en begrotingsrapportage kan schrijven. Het vaste publicatiemoment is op de derde dinsdag van september, Prinsjesdag. Op deze dag worden alle stukken, gezamenlijk, naar het parlement verzonden.

De Afdeling adviseert om een dergelijk proces in het voorjaar te “kopiëren” door een vast moment voor het stilzetten van de besluitvorming en een vast publicatiemoment voor de Voorjaarsnota te introduceren, en deze data wettelijk te verankeren. Dit komt de rust in het begrotingsproces, de inhoud en de kwaliteit van de besluitvorming en begrotingsinformatie ten goede. Hiertoe zal de Comptabiliteitswet en/of de Wet Houdbare Overheidsfinanciën aangepast worden omdat de datum voor verzenden van de Voorjaarsnota nu nog wettelijk is vastgelegd op 1 juni.

Het verbeteren van het begrotingsproces in het voorjaar biedt ook ruimte om de nationale en Europese begrotingsstukken beter te integreren. De vervroeging van de Voorjaarsnota rust deels op de wens om beter aan te sluiten op het Europees

⁶¹ Junirapportage 2022, Kamerstukken II 36120, nr.3 W06.22.0084/111/B

Semester. Een vroege Voorjaarsnota geeft namelijk de gelegenheid om de uitkomst van de voorjaarsbesluitvorming te verwerken in de jaarlijkse Voortgangsrapportage die naar de Europese Commissie wordt verzonden op uiterlijk 30 april. De Voorjaarsnota verwijst nu niet naar de inhoud van de Voortgangsrapportage, zoals de ontwikkeling van het uitgavenpad of de ontwikkeling van de opgenomen hervormingen en investeringen.

Een betere verbinding tussen de nationale en Europese begrotingsstukken kan ervoor zorgen dat de Europese begrotingsstukken een belangrijkere rol krijgen. Dit kan zowel bijdragen aan de nationale doelen als aan de doelen van het SGP en de EMU. De Afdeling adviseert om in de Voorjaarsnota standaard een paragraaf op te nemen over de aansluiting daarvan op het Europees Semester.

2.2 *Toetsing aan de nationale begrotingsregels*

De nationale begrotingsregels vormen het toetsingskader waarop de Afdeling als onafhankelijke begrotingstoezichthouder de nationale begrotingstoetsing baseert. Het kabinet heeft in de Miljoenennota 2025 de begrotingsregels vastgelegd en aangegeven trendmatig begrotingsbeleid te zullen voeren. Voor de uitgavenkant is voor de kabinetsperiode een kader vastgesteld met een jaarlijks uitgavenplafond dat niet overschreden mag worden. Voor de inkomstenkant geldt een inkomstenkader met automatische stabilisatie: inkomstenmeevallers komen ten gunste van het overheidssaldo, inkomstentegenvallers belasten het overheidssaldo. Deze kaders worden geïndexeerd met de loon- en prijsontwikkeling en aangepast voor de werkloosheids- en bijstandsuitgaven die niet het gevolg zijn van beleidsmatige keuzes (zie paragraaf 1.3.).

Het vastgestelde uitgavenkader mag niet worden overschreden. Ministers moeten tegenvallers in principe opvangen binnen hun eigen begroting. Uitgaven kunnen lager zijn dan begroot; dit wordt onderuitputting genoemd. Onderuitputting kan gebruikt worden om tegenvallers elders op de begroting op te vangen of ten gunste komen van het EMU-saldo. Onderuitputting kan, wegens het incidentele karakter, in de meeste gevallen niet gebruikt worden voor nieuw beleid. Tegenvallers van zogeheten generale dossiers worden verdeeld over de gehele begroting.⁶² Voor zorguitgaven die binnen de zorgverzekeringswet vallen geldt een uitzondering: deze worden automatisch omgezet in een lastenverlichting via een verlaging van de premies.

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

⁶² Voorbeelden van generale dossiers zijn hogere uitgaven aan Justitie en Veiligheid door hogere asielinstroom en veranderingen in de EU-afdrachten.

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

Uitkomst voorjaarsbesluitvorming

Door de maatregelen die het kabinet heeft genomen om de om de mee- en tegenvallers aan de inkomsten- en uitgavenkant integraal te wegen en van dekking te voorzien, hanteert het kabinet over het algemeen een trendmatig begrotingsbeleid. De opwaartse bijstelling van de economische groei uit de CEP-raming van het CPB leidt tot een hoger EMU-saldo, omdat de meevallende belasting- en premie-inkomsten in het saldo lopen. Ook dit is in lijn met het trendmatig begrotingsbeleid.

Als de gehele periode 2024-2029 wordt beschouwd, zijn aan de uitgavenkant de ombuigingen en intensiveringen in de Voorjaarsnota 2025 ongeveer in evenwicht. Meer geld is beschikbaar voor onder anderen defensie, gemeentes, uitgaven voor asiel en verhoging van de huurtoeslag. Verder zijn er tegenvallers door hogere EU-afdrachten en uitgaven aan sociale zekerheid. Dit laatste komt vooral door hogere uitgaven aan de WIA. De tegenvallers en hogere uitgaven worden gedekt door het inzetten van aanvullende onderuitputting, het inhouden van de prijsbijstelling en meevallers bij de zorguitgaven. Per saldo wordt ook omgebogen op kindgerelateerde maatregelen (schrappen bezuiniging kinderopvang, compensatie middengroep en flankerende beleid kinderopvang, latere ingangsdatum nieuw stelsel kinderopvang, korting kindgebonden budget). De voornemens in de Voorjaarsnota voor infrastructuur hebben per saldo beperkte budgettaire effecten.

In de Voorjaarsnota is dekking gevonden voor het schrappen van de btw-verhoging op cultuur, media en sport. Dit is vooral bereikt door het beperkt aanpassen van de grenzen van de belastingschijven met de tabelcorrectiefactor (inflatie). Dit leidt ertoe dat mensen meer loonbelasting betalen omdat een groter deel van hun loon in een hoger belastingtarief valt. Verder wordt de teruggaaf energiebelasting voor huishoudens iets verhoogd in de jaren 2026-2028. Voor het uitstel van de Wet Werkelijk Rendement is €2,4 mld. gereserveerd in 2027. Dit wordt gefinancierd door een verhoging van het forfait voor overige bezittingen en een verlaging van het heffingsvrij vermogen.

Tabel 7: Maatregelen onder het uitgavenkader in Voorjaarsnota 2025

	2025	2026	2027	2028
	Mld. euro			
<i>Generale dossiers</i>	<i>0,6</i>	<i>1,2</i>	<i>0,8</i>	<i>1,3</i>
w.v. EU-afdrachten	0,1	1,0	0,3	0,6
Gasbaten	0,6	0,0	0,4	0,3

<i>Asiel</i>	<i>0,9</i>	<i>0,6</i>	<i>0,5</i>	<i>0,7</i>
<i>VWS</i>	<i>-0,3</i>	<i>-0,4</i>	<i>-0,3</i>	<i>-0,3</i>
w.v. Uitvoeringsinformatie	-0,3	-0,8	-0,6	-0,6
Invulling nascholing MSZ-personeel	0,0	0,0	0,2	0,2
<i>SZW</i>	<i>0,1</i>	<i>0,2</i>	<i>-0,1</i>	<i>0,2</i>
w.v. Uitvoeringsinformatie	0,3	0,3	1,0	0,8
WIA	0,0	0,2	0,2	0,2
Latere ingangsdatum nieuw stelsel kinderopvang	0,0	-0,6	-2,2	-1,9
Compensatie en flankerend beleid kinderopvang	0,0	0,3	0,8	1,0
Steiler afbouwen recht op WKB	0,0	0,0	-0,3	-0,3
<i>Gemeenten/jeugdzorg</i>	<i>0,4</i>	<i>1,3</i>	<i>1,3</i>	<i>0,0</i>
<i>Huren</i>	<i>-0,1</i>	<i>0,8</i>	<i>-0,1</i>	<i>-0,1</i>
<i>Infrastructuur</i>	<i>0,0</i>	<i>-1,0</i>	<i>1,0</i>	<i>0,0</i>
<i>Stikstof</i>	<i>0,2</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
<i>Overig Rijk</i>	<i>-1,5</i>	<i>-2,1</i>	<i>-1,2</i>	<i>-0,6</i>
w.v. Additionele intensivering defensie	0,0	0,0	0,1	0,5
Dekking klimaatfonds	0,0	-0,2	-0,2	-0,2
Uitfaseren onderwijskansenregeling	0,0	0,0	-0,1	-0,2
Aanvullende onderuitputting	-0,7	-1,5	-1,5	-0,7
<i>Generieke maatregelen</i>	<i>-0,7</i>	<i>-1,1</i>	<i>-1,4</i>	<i>-1,6</i>
w.v. Inhouden prijsbijstelling	-0,6	-0,4	-0,6	-0,7
Totaal	-0,4	-0,5	0,5	-0,4

Bron: Voorjaarsnota 2025

De uitgaven aan militaire en humanitaire steun voor Oekraïne zijn buiten het uitgavenkader geplaatst. Deze uitgaven belasten het EMU-saldo en hoeven niet gedekt te worden door ombuigingen. Ook de rentelasten op de staatsschuld vallen buiten het uitgavenkader. De uitgaven aan militaire ondersteuning voor Oekraïne zijn in de voorjaarsnota met €3,7 mld. verhoogd voor de jaren 2025-2027. De uitgaven voor opvang voor ontheemden uit Oekraïne vallen lager uit in 2025 en 2026. In 2027 en 2028 zijn extra middelen gereserveerd vooruitlopend op een mogelijke verlening van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming. De meevallers en tegenvallers voor de opvang voor ontheemden vallen nagenoeg tegen elkaar weg. De afdeling begrijpt de reservering, maar merkt op dat de facto hierdoor een 100%-eindejaarsmarge is gecreëerd voor deze post, wat niet is opgenomen in de begrotingsregels.

De toetsing voor 2025 en 2026

De kaderrelevante uitgaven liggen in de berekeningen van de Voorjaarsnota 2025 in 2025 en 2026 onder de uitgavenplafonds. Ook als de gehele kabinetsperiode 2025-2028 (formeel geen onderdeel van de begrotingstoetsing) wordt beschouwd, is sprake van onderschrijding, al zijn er verschillen tussen de jaren. Dit beeld is in lijn met het maatregelenpakket uit de Voorjaarsnota, waarbij extra uitgaven en bezuinigingen elkaar ongeveer in evenwicht houden.

Het uitgavenplafond uit de Miljoenennota 2025 is conform de begrotingsregels aangepast vanwege de ontwikkeling van de lonen en de prijzen en de ww- en bijstandsuitgaven die niet het gevolg zijn van beleidsmaatregelen. De ontwikkeling van het gemeente- en provinciefonds hangt mede af van de prijsontwikkeling van het bbp. Dit is een prijsaanpassing die derhalve eveneens leidt tot een aanpassing van de uitgavenkaders.

De interpretatie van de begrotingstoets wordt bemoeilijkt door de aanwezigheid van kasschuiven en onderuitputting. De uitgavenplafonds zijn aangepast op basis van de kasschuiven. De Afdeling merkt op dat in de begrotingsregels van de Miljoenennota niet staat dat kasschuiven een reden zijn voor het aanpassen van de uitgavenplafonds. Dit roept de vraag op of deze correcties moeten worden gezien als een invulling van het advies van de expertgroep realistisch ramen om de gebudgetteerde uitgaven en de daadwerkelijke uitgaven meer in lijn te brengen.

Tabel 8: Uitgavenplafond o.b.v. Voorjaarsnota 2025-2028

	2025	2026	2027	2028
	Mld. Euro			
Miljoenennota 2025 (A)	427,0	455,0	476,9	494,2
Kadercorrecties				
Nominale ontwikkeling	0,8	1,9	2,4	1,8
WW- en bijstand	-0,4	-0,5	-0,6	-0,7
Kasschuiven	-2,0	-7,1	2,8	1,7
Bijstelling prijs accres (gemeenten en provincies)	0,5	0,6	0,7	0,8
Overig	0,2	0,3	0,3	0,3
Totaal correctie kader (B)	-0,9	-4,8	5,6	3,9
Uitgavenkader Voorjaarsnota 2025 (C=A+B)	426,0	450,2	482,5	498,2
Reguliere uitgaven Voorjaarsnota 2025 (D)	425,7	449,9	482,9	497,7
Over/onderschrijding uitgavenkader (D-C)	-0,3	-0,3	0,4	-0,5

Bron: Voorjaarsnota 2025. De overige correcties zijn niet meegenomen in de berekening van het uitgavenkader in de Voorjaarsnota 2025. Hierdoor wijkt het uitgavenkader ongeveer 0,3 mld. af van het uitgavenkader zoals gepubliceerd in de Voorjaarsnota 2025. De Raad van State sluit hiermee aan bij de cijfers van de Budgettaire Analyse Voorjaarsnota 2025 van het CPB.

Als de plafonds worden afgezet tegen de CPB-raming van de uitgaven onder de kaders dan wordt de onderschrijding groter (zie tabel 9). Dit komt vooral omdat het CPB meer onderuitputting verwacht dan het Ministerie van Financiën.

Tabel 9: Uitkomst toets uitgavenplafonds o.b.v. CPB

	2025	2026	2027	2028
	Mld. euro			
Onderschrijding	-2,8	-1,4	-8,5	-2,4

Bron: Centraal Planbureau; Budgettaire Analyse Voorjaarsnota 2025

Het inkomstenkader sluit in de Voorjaarsnota als de hele kabinetsperiode 2025-2028 wordt beschouwd. Tegenover de lastenverlichting door het schrappen van de verhoging van de btw op cultuur, media en sport staat een lastenverzwaring door de hogere loonbelasting en inkomstenbelasting in box 1. Dit betekent een verschuiving van de lasten op consumptie naar de lasten op arbeid. Het beeld van het inkomstenkader verschilt tussen individuele jaren. Dit komt vooral door fluctuaties in de geraamde gereserveerde middelen over de jaren voor het uitstel van de Wet werkelijk rendement.

Tabel 10: Inkomstenkader o.b.v. Voorjaarsnota 2025-2028

	2025	2026	2027	2028
	Mln. euro			
Totaal stand inkomstenkader	195	1006	-1149	-46
w.v. Schrappen btw-verhoging op cultuur, media sport		-1326	-1326	-1326
Beperkt toepassen tabelcorrectiefactor		1336	1336	1336
Box 3				
Uitstel WRR	190	-189	-2381	
Dekking d.m.v. verhoging forfait incl. verlaging heffingsvrij vermogen		1267	1267	
Verhoging arbeidsongeschiktheidspremies		225	225	225
Verlaging energiebelasting huishoudens		-200	-200	-200
Overig	5	-106	-70	-81

Bron: Voorjaarsnota 2025

Het deel van het inkomstenkader dat geen betrekking heeft op de zorgpremies sluit in de berekeningen van het CPB over de kabinetsperiode (zie Tabel 11). Met betrekking tot de zorgpremies is sprake van een overschrijding. Dit heeft vooral een methodologische oorzaak. Het CPB maakt eigen inschattingen van zowel de zorgpremies als de zorguitgaven.⁶³ Ook sommige effecten van beleidsmaatregelen in de zorg worden anders ingeschat. Hierdoor komt de toetsing van het inkomstenkader volgens de inschattingen van het CPB anders uit dan die met de cijfers van Financiën.

Tabel 11: Toetsing inkomstenkader 2025-2028

	2025	2026	2027	2028	structureel	cumulatief 2025-2028
	Mld. euro					
Afwijking inkomstenkader	0,2	1,7	-0,4	0,5	0,3	2,0
w.v. Beleidsmutaties (m.u.v. zorg)	0,2	1,0	-1,2	0,0	0,3	0,0
Zorg incl. compensatie	0,0	0,7	0,7	0,6	0,1	2,0

Bron: Centraal Planbureau: Budgettaire Analyse Voorjaarsnota 2025

De maatregelen voor het uitgavenkader en voor het inkomstenkader zijn in de voorjaarsbesluitvorming gescheiden. Aandachtspunt vindt de Afdeling dat meevallers bij de zorguitgaven zijn ingezet om tegenvallers bij andere posten op de begroting op te vangen. Hierdoor leiden de lagere uitgaven in de zorg niet tot een lagere lastendruk. De lagere uitgaven leiden conform de Zorgwet tot lagere zorgpremies. Echter, volgens de begrotingsregels moeten deze lagere zorgpremies worden gecompenseerd door een hogere andere lasten (in dit geval een hogere loon- en inkomstenbelasting in box 1 en het bedrijfsdeel van de Aof-premie) als de lagere zorguitgaven worden gebruikt om tegenvallers elders binnen het uitgavenkader op te vangen. Per saldo is dit lastenneutraal, waardoor huishoudens en bedrijven niet profiteren van lagere zorgpremies. Als de lagere zorguitgaven niet zouden zijn gebruikt voor een dergelijke financiële dekking, zou er sprake zijn geweest van een lastenverlaging (maar ook van een onderschrijding van het oorspronkelijke uitgavenkader).

⁶³ Zie Centraal Planbureau (2025) Budgettaire analyse Voorjaarsnota 2025: Bijlage verschillen in beleidsmatige zorguitgaven.

Conclusie nationale begrotingstoetsing

De Afdeling constateert dat in de Voorjaarsbesluitvorming een trendmatig begrotingsbeleid is gevoerd, waarbij de begrotingsregels zijn gehandhaafd. Er zijn geen maatregelen aan de inkomstenkant gebruikt om overheidsuitgaven te dekken. Het inkomsten- en uitgavenkader zijn derhalve conform de regels gescheiden. De uitgaven en inkomsten voldoen aan de toetsen van het inkomsten- en uitgavenkader. De toetsing van de uitgavenkant wordt echter bemoeilijkt door de aanpassing van de kaders via kasschuiven.

3. Aandachtspunten bij uitgavenkader

4.1 *Kwaliteit en transparantie van overheidsfinanciën*

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

De afgelopen jaren viel het EMU-saldo steeds positiever uit dan vooraf werd geraamd, mede als gevolg van de historisch hoge onderuitputting op de begroting. Realistisch begroten is voor het kabinet dan ook een prioriteit en het kabinet neemt de aanbevelingen over van de expertgroep realistisch ramen om de trefzekerheid van de ramingen te verbeteren (zie ook paragraaf B.1.3). Het kabinet heeft naar eigen zeggen de begroting voor 2025 en 2026 realistischer gemaakt door via kasschuiven reeds gealloceerde middelen naar voren te halen. In 2025 gaat het om €2,1 mld. en om 2026 om €7 mld. Deze uitgaven komen in latere jaren tot besteding en belasten dan het begrotingssaldo.

Daarnaast heeft het kabinet besloten om aanvullende onderuitputting in te boeken in de begroting om in te spelen op de stijgende trend aan onderuitputting. Hiermee neemt het kabinet een voorschot op de onderuitputting die in de loop van het jaar naar verwachting ontstaat. De huidige begroting houdt rekening met €3 mld. aan aanvullende onderuitputting in 2025 en €3,8 mld. in 2026. Daarnaast is in deze Voorjaarsnota €4,1 mld. aan in=uittakstelling in 2025 ingeboekt.⁶⁴ Dit betekent dat er in de huidige begroting in totaal €7 mld. in 2025

⁶⁴ De in=uittakstelling is de jaarlijkse tegenhanger van de eindejaarsmarge. Om te voorkomen dat het uitgavenplafond wordt overschreden door de jaarlijkse uitkering van de eindejaarsmarge, wordt tegelijkertijd een even grote taakstelling ingeboekt, de zogenoemde in=uittakstelling. Hierdoor levert het doorschuiven via de eindejaarsmarge

en €7,9 mld. in 2026 moet worden gerealiseerd om de aanvullende onderuitputting en de in=uittaakstelling geheel te kunnen vullen.⁶⁵

Het is de vraag of het inboeken van aanvullende onderuitputting strookt met de aanbeveling van de expertgroep realistisch ramen. De raming van het EMU-saldo verbetert door rekening te houden met aanvullende onderuitputting, maar de ramingen voor de onderliggende begrotingen verbeteren daardoor niet. Vanuit het perspectief van realistisch en transparant begroten is deze praktijk dus geen wenselijke oplossing. Ook maakt het de budgettaire communicatie richting het parlement minder helder. Het is beter om budgetten met kasschuiven op de departementale begrotingen in een realistisch kasritme te plaatsen of onderuitputting met concrete maatregelen in de begroting te zetten. Dit benadrukt het kabinet zelf ook. In de Voorjaarsnota ontbreekt een nadere toelichting voor het inzetten van de aanvullende onderuitputting, en daarmee inzicht en transparantie in de gemaakte keuzes.

De Afdeling waardeert de inzet van het kabinet om de begroting realistischer te maken, maar constateert dat meer verbeteringen mogelijk zijn om de transparantie van de begrotingsstukken te vergroten. Deze Voorjaarsnota bevat omvangrijke kasschuiven om de begroting realistischer te maken, aan de dekkingsopgave te voldoen en extra uitgaven te verwerken. Deze kasschuiven worden op macroniveau in de tabellen in de Voorjaarsnota gepresenteerd. Er ontbreekt een toelichting op de relatie tussen de bestaande onderuitputting en de ingeboekte kasschuiven. Zo is historisch gezien de onderuitputting bij defensie groot, maar zijn er op die begroting geen kasschuiven ingeboekt. Ook ontbreekt een totaaloverzicht van de specifieke begrotingsposten waarop de kasschuiven zijn toegepast, waardoor het nu zoeken is in de individuele verticale toelichting per begroting op welke begrotingsposten (en daarmee beleidsdoelen) nu precies geschoven wordt met middelen.

Daarnaast is, om aan de Rijksbrede dekkingsopgave te voldoen en de tegenvallers van budgettaire dekking te voorzien, onder meer ingezet op het inhouden van de prijsbijstelling. De betekenis en mogelijke implicatie van het inhouden van de middelen voor de prijsbijstelling wordt echter uit de Voorjaarsnota niet duidelijk. Ook is het totaalbedrag aan ingehouden compensatie voor de prijsbijstelling maar gedeeltelijk inzichtelijk. De Afdeling heeft er eerder op gewezen dat het inhouden van de middelen voor de loon- en prijsbijstelling niet zonder gevolgen is. De loon- en prijsbijstelling is een indexering die nodig is voor het continueren van de beleidsprocessen. Het inhouden van deze indexatie heeft gevolgen voor deze processen en heeft daarmee indirect gevolgen voor maatschappelijke doelen. Deze gevolgen zouden in het kader van de transparantie kunnen worden benoemd.

dus geen extra middelen op in het jaar waarnaar wordt doorgeschoven. De in=uittaakstelling kent geen concrete invulling, maar moet gaandeweg het jaar ingevuld worden met onderuitputting en generale meevallers.

⁶⁵ Het deel wat aan het eind van het jaar niet wordt ingevuld leidt tot saldooverslechtering.

4.2 *Financiën van de medeoverheden*

Het saldo van de medeoverheden daalt van -0,2% bbp in 2025 naar -0,4% bbp in 2033. Het beeld op wat langere termijn verandert door de Voorjaarsnota 2025 niet substantieel. Medeoverheden worden geconfronteerd met lagere inkomsten, terwijl de kosten van wmo- en jeugdzorg in de CEP-raming 2025 toenemen (zie paragraaf B.1.2).

Gemeenten krijgen voor de periode 2025-2027 cumulatief €3 mld. extra, maar dit is gedeeltelijk een tijdelijke verhoging. De extra middelen zijn voor €0,8 mld. structureel, waarvan de ene helft een verhoging van het Gemeente- en Provinciefonds betreft en de andere helft een vergoeding van het Rijk voor de tekorten in het budget van de jeugdzorg. €0,4 mld. komt tijdelijk beschikbaar door het later invoeren van de Hervormingsagenda voor de jeugdzorg.

Voor 2028-2030 zijn taakstellingen voor de jeugdzorg voorzien die even groot zijn als de structurele intensiveringen. Dat roept de vraag op of inderdaad een tijdelijke intensivering wordt beoogd, of dat de jaren na 2027 vooral technisch zijn ingevuld in afwachting van de uitkomst van de in de Voorjaarsnota vermelde overleggen tussen de gemeentes en het Rijk.

Bij het overhevelen van de specifieke uitkeringen naar het Gemeente- en Provinciefonds is vanaf 2026 een generieke efficiëntiekorting van 10% budgettaire ingeboekt in de departementale begrotingen. Dat percentage wordt slechts summier onderbouwd.

Voor de stabiliteit en de interbestuurlijke verhoudingen op de lange termijn is het niet alleen noodzakelijk dat de systematiek, maar ook het budgettaire niveau voor uitoefenen van de taken van medeoverheden toereikend is. Kwalitatief goede statistieken zijn essentieel voor een gedegen vergelijking van de budgettaire middelen van de medeoverheden met de taken. Een goed overzicht van zowel de door het Rijk aan de gemeente gedelegeerde taken als de uitgaven van de gemeenten voor die taken lijkt te ontbreken.⁶⁶ Ook heeft het Rijk gedurende het jaar weinig zicht op de financiën van de medeoverheden.⁶⁷

Om het zicht op de financiën van de medeoverheden te verbeteren, beveelt de expertgroep aan om de ramingsmethodieken voor het begrotingssaldo voor medeoverheden en de besteding van de specifieke uitkeringen te verbeteren (zie

⁶⁶ Raad voor Openbaar Bestuur (2025). Afrekenen met disbalans, Advies over medebewindstaken, 19 maart. ([link](#))

⁶⁷ Expertgroep Realistisch Ramen (2025). Op drift of op koers? Analyses en aanbevelingen om beter te ramen en begroten. ([link](#))

paragraaf B.1.3).⁶⁸ De Afdeling adviseert in aanvulling daarop dat het zinvol zou zijn als een eventuele werkgroep zich niet alleen concentreert op de statistische informatie die nodig is voor een betere raming van het saldo van medeoverheden, maar ook de gebieden in kaart brengt waar de statistische informatie niet toereikend is om de balans tussen middelen en taken adequaat te kunnen analyseren.

C. REACTIE VAN HET KABINET

Het kabinet dankt de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) voor haar oordeel over de Jaarlijkse Voortgangsrapportage (Annual Progress Report, APR) 2025 en de Voorjaarsnota 2025. De Voorjaarsnota bevat een update van de Rijksbegroting voor de komende jaren en de bijbehorende eerste suppletoire begrotingen bevatten de concrete wijzigingen per begrotingshoofdstuk. De Jaarlijkse Voortgangsrapportage presenteert de voortgang van het budgettair-structureel plan voor de middellange termijn dat eens in de vier jaar opgesteld wordt. Het beschrijft de ontwikkeling van de Nederlandse overheidsfinanciën en de economische vooruitzichten ten aanzien van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP). Het huidige budgettair-structureel plan geldt voor 2024 tot en met 2028. De overheidsfinanciën in de Jaarlijkse Voortgangsrapportage zijn gepresenteerd op basis van een ex-ante doorrekening van de voorjaarsbesluitvorming door het Centraal Planbureau (CPB). 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 Jaarlijks Voortgangsverslag zijn gebaseerd op het Centraal Economisch Plan (CEP). De Afdeling heeft beoordeeld in hoeverre de ontwikkeling van de overheidsfinanciën voldoet aan de nationale begrotingsregels en de regels uit het SGP.

De meerjarige Voorjaarsnota blijft een belangrijke verbetering van het begrotingsproces. Door de besluitvorming te vervroegen en medio april af te ronden is ruimte gemaakt voor een doorrekening door het CPB, die is opgenomen in de Jaarlijkse Voortgangsrapportage. Ook kan de Raad van State deze doorrekening meenemen in zijn oordeel over de Voorjaarsnota en de Jaarlijkse Voortgangsrapportage. De Afdeling constateert dat de presentatie van de meerjarige reeksen het parlement meer inzicht in de voorgenomen besluitvorming geeft, die hiermee beter in staat is het parlementair budgetrecht uit te oefenen. Daarbij is de Voorjaarsnota meer in lijn met het Europees Semester. Het kabinet onderschrijft deze constatering en benadrukt dat de ambitie om het begrotingsproces verder te verbeteren onverminderd blijft staan.

⁶⁸ Expertgroep Realistisch Ramen (2025). Op drift of op koers? Analyses en aanbevelingen om beter te ramen en begroten. ([link](#))

Toets aan de nationale begrotingsregels

De Afdeling constateert dat met deze Voorjaarsnota het trendmatig begrotingsbeleid over het algemeen wordt gehandhaafd, de scheiding tussen inkomsten en uitgaven wordt gerespecteerd en dat zowel het inkomsten- als het uitgavenkader gesloten is. De Afdeling vraagt specifiek aandacht voor het feit dat de overheidsconsumptie en inkomensoverdrachten stijgen, terwijl investeringen minder sterk groeien. Ook constateert de Afdeling dat het niet verhogen van belastingen op consumptie wordt gedekt door de belastingen op arbeid te verhogen. De Afdeling vraagt het kabinet om op beide punten in te gaan in de economische structuuranalyse. Tevens adviseert de Afdeling de volgende Studiegroep Begrotingsruimte om onderzoek te doen naar de werking van zowel de meevallerformule als de 100%-eindejaarsmarge bij begrotingsfondsen.

De Afdeling verwelkomt de aanbevelingen van de Expertgroep realistisch ramen. In het verlengde daarvan adviseert de Afdeling het CPB en het Ministerie van Financiën om de ramingsverschillen zoveel mogelijk te verkleinen en transparant te zijn over de onderlinge ramingsverschillen van het EMU-saldo. Daarbij gaat de Afdeling in op de aanbeveling van de Expertgroep om het zicht op de financiën van medeoverheden te verbeteren. De Afdeling adviseert het kabinet om niet alleen te concentreren op de statistische informatie die nodig is voor een betere raming van het saldo van medeoverheden, maar ook de gebieden in kaart te brengen waar de statistische informatie niet toereikend is om de balans tussen middelen en taken adequaat te kunnen analyseren.

Het kabinet is de Afdeling erkentelijk voor de conclusies over het gevoerde begrotingsbeleid. Het kabinet voelt zich hierdoor gesterkt om trendmatig begrotingsbeleid te blijven voeren. Het trendmatig begrotingsbeleid biedt houvast voor Nederlandse burgers en bedrijven en draagt bij aan stabiel en voorspelbaar beleid. Om dit te waarborgen, stuurt het kabinet op de uitgaven- en inkomstenkaders die bij de start van de kabinetsperiode zijn afgesproken. Tijdens de kabinetsperiode wil het kabinet niet tornen aan gemaakte afspraken, maar onderschrijft het belang van een evaluatie van de werking van deze afspraken. Het kabinet ondersteunt daarom het advies aan de eerstvolgende Studiegroep Begrotingsruimte om onderzoek te doen naar de meevallerformule en de 100%-eindejaarsmarge bij begrotingsfondsen en hierop te adviseren.

Het kabinet herkent de observatie van de Afdeling over de groei van de overheidsconsumptie. De sterke autonome groei van vergrijzingsgerelateerde uitgaven is een belangrijke uitdaging voor de lange termijn. Het kabinet heeft bij de Miljoenennota toegezegd een economische structuuranalyse te zullen betrekken bij de voorbereiding van de begroting van 2026. Het kabinet zal daarbij ingaan op de groei van de vergrijzingsgerelateerde uitgaven. Het kabinet zal hier ook ingaan op de wijze van belastingheffing, waarin specifiek de verhouding tussen het belasten van consumptie versus het belasten van arbeid wordt meegenomen.

Het kabinet heeft eerder, net als de Afdeling, de aanbevelingen van de Expertgroep realistisch ramen verwelkomd en toegezegd de aanbevelingen uit te voeren. Het kabinet is zich bewust van de verschillen die bestaan tussen de eigen ramingen en die van het CPB. Als onafhankelijk instituut is het de rol van het CPB om eigen inschattingen te maken over onder andere beleidsmaatregelen en de verwachte onderuitputting, waardoor altijd verschillen kunnen blijven bestaan tussen de ramingen. Het kabinet onderschrijft het belang van een heldere toelichting van deze ramingsverschillen. In lijn met de aanbevelingen van de Expertgroep realistisch ramen heeft het kabinet toegezegd een werkgroep in te stellen die aan de slag zal gaan met een beter ramingsmodel van het EMU-saldo decentrale overheden op basis van actuele informatie. Het kabinet onderschrijft ook het bredere belang van statistische informatie en zal de werkgroep verzoeken het advies van de Afdeling mee te nemen in hun analyse

Toets aan de Europese begrotingsregels

In de Voorjaarsrapportage toetst de Afdeling of de begroting voldoet aan de Europese begrotingsregels in 2024, 2025 en 2026. De Afdeling kijkt hierbij naar cijfers uit de Jaarlijkse Voortgangsrapportage waarin de CPB-ramingen voor de overheidsfinanciën (inclusief een ex-ante doorrekening van de voorjaarsbesluitvorming) zijn verwerkt. In de Jaarlijkse Voortgangsrapportage rapporteren lidstaten van de Europese Unie over het meerjarig uitgavenpad en de voortgang op de hervormingen en investeringen die in het budgettaire-structureel plan voor de middellange termijn zijn opgenomen. Deze rapportages vervangen het Stabiliteitsprogramma en Nationaal Hervormingsprogramma.

De Afdeling concludeert dat Nederland op basis van zowel de Jaarlijkse Voortgangsrapportage als de Voorjaarsnota in alle jaren voldoet aan de vereisten van de correctieve arm uit het Stabiliteits- en Groeipact (SGP). In 2024 bedraagt het EMU-saldo -0,9% bbp en de EMU-schuld 43,3% bbp. Ook in de ramingen van het CPB voor 2025 en 2026 blijft het EMU-saldo boven de -3% bbp (respectievelijk -2,3% bbp en -2,8% bbp) en de EMU-schuld onder de 60% bbp (respectievelijk 45% bbp en 47,8% bbp).

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. 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 aanbevolen uitgavenpad kan Nederland, om te voldoen aan de eisen, de netto primaire uitgaven⁶⁹ jaarlijks met gemiddeld 3,2% laten groeien in de periode van

⁶⁹ De netto primaire uitgaven betreffen de overheidsuitgaven exclusief rentelasten, cyclische werkloosheidsuitgaven, uitgaven die worden gedekt met middelen uit de EU-

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 Nederland niet voldoet aan het aanbevolen uitgavenpad van de Raad. De netto primaire uitgaven stijgen jaarlijks met gemiddeld 4,9% in de periode van 2025 tot en met 2028. In de verschillende jaren stijgen de uitgaven ten opzichte van 2023 met 8,9% in 2025, 3,5% in 2026, 3,2% in 2027 en 4,2% in 2028. De groei van de netto primaire uitgaven was in 2024 lager dan eerder geraamd in het budgettair-structureel plan. De cumulatieve netto uitgavengroei valt echter hoger uit dan gerapporteerd in het budgettair structureel plan. Daarbij is de hogere uitgavengroei mede het gevolg van expansief beleid dat is ingezet door het vorige kabinet en nominale ontwikkeling. Zolang het EMU-saldo boven de -3% bbp en de EMU-schuld onder de 60% blijft heeft het niet voldoen aan het aanbevolen uitgavenpad geen concrete gevolgen. Dit is in de huidige kabinetsperiode nog steeds het geval.

Tot slot roept de Afdeling op om in de Voorjaarsnota en Miljoenennota aandacht te besteden aan de land-specifieke aanbevelingen die de Europese Commissie opstelt voor Nederland. De Afdeling vraagt verder om de aanbevelingen te betrekken bij de economische structuuranalyse. Tevens adviseert de Afdeling het kabinet om vanwege de geopolitieke en economische onzekerheden die hun weerslag kunnen hebben op de Nederlandse economie en de begroting hier aandacht aan te besteden in de komende Miljoenennota. Deze urgente thema's dienen in samenhang met de toegezegde visie op de Nederlandse economie van een beschouwing te worden voorzien.

Het kabinet onderschrijft de beoordeling van de Afdeling over de naleving van de Europese begrotingsregels. De overheidsfinanciën voldoen mede door de maatregelen uit het hoofdlijnenakkoord in de gehele kabinetsperiode aan de Europese referentiewaarden van -3% EMU-saldo en 60% EMU-schuld. Hiermee geeft Nederland effectief invulling aan de afspraak om buitensporige tekorten te vermijden en kunnen de Commissie en de Raad geen handhavingsmaatregelen opleggen. Bovendien heeft het kabinet afgesproken maatregelen te nemen als de referentiewaarde van 3% EMU-tekort wordt overschreden.

Het kabinet erkent dat de huidige begroting niet voldoet aan het uitgavenpad dat door de Raad is aanbevolen. De overheidsfinanciën verslechteren op de lange termijn als gevolg van de autonome groei van vergrijzingsgerelateerde uitgaven (onder andere zorg en sociale zekerheid). Het kabinet zet in het hoofdlijnenakkoord een eerste stap in de beheersing van de overheidsuitgaven door de groei van de overheidsuitgaven vanaf 2027 in te perken. Ook volgende kabinetten zullen stappen moeten zetten om de tekorten en de schuld binnen de Europese referentiewaarden te houden.

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.

Het kabinet erkent de logica om in de begrotingsstukken aandacht te besteden aan de landspecifieke aanbevelingen. Het kabinet onderschrijft het belang van een betere aansluiting van de begrotingscyclus op het Europees Semester. Het budgettair-structureel plan en de Jaarlijkse Voortgangsrapportage gaan uitgebreid in op de land-specifieke aanbevelingen. Het kabinet geeft op deze wijze invulling aan de aanbeveling. Tevens onderschrijft het kabinet de urgentie om aandacht te blijven besteden aan de actuele geopolitieke en economische onzekerheden. Het kabinet omarmt het advies van de Afdeling hierop en zal deze thema's in de komende Miljoenennota van een beschouwing voorzien.

Begrotingsproces

De Afdeling beveelt aan om, in lijn met het proces rond de Miljoenennota, ook voor de Voorjaarsnota specifieke deadlines vast te leggen zodat de aansluiting met het Europees semester gewaarborgd wordt.

Het kabinet zal deze aanbeveling meewegen in de plannen voor verdere verbetering van het begrotings- en verantwoordingsproces. Het kabinet informeert het parlement medio 2025 over de volgende stappen die het hierin wil zetten middels een Kamerbrief, zoals aangekondigd in de Agenda Toekomstbestendig Begroten en Verantwoorden.⁷⁰ In deze brief gaat het kabinet ook in op de informatievoorziening richting het parlement en zal daarbij het advies van de Afdeling over de landspecifieke aanbevelingen meewegen.

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,

⁷⁰ [Kamerbrief agenda voor toekomstbestendig begroten en verantwoorden | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)