



Rijksoverheid

De toekomst begint nu

18^e Studiegroep Begrotingsruimte



Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Samenvatting	6
1. Achtergrond en vooruitzichten voor economie en brede welvaart	9
2. Budgettaire uitgangspositie	11
2.1 Budgettaire uitgangspositie	11
2.2 Risico's in de budgettaire uitgangspositie	12
3. Kwantitatief advies en begrotingsankers	14
3.1 Budgettaire ankers	14
3.2 Nieuwe preventieve arm Europese regels: het uitgavenpad	15
3.3 Kosten NAVO-norm defensie-uitgaven	17
3.4 Handelingsperspectief bij de budgettaire opgave	18
4. Realistisch ramen	20
4.1 Realistisch Ramen	20
4.2 Fondsen en realistisch ramen	22
4.3 Incidenteel versus structureel beleid	23
5. Uitdagingen en overheidsfinanciën op lange termijn	25
5.1 Brede welvaart als kompas bij het maken van keuzes	26
5.2 Vergrijzing	27
5.2.1 Vergrijzing en zorguitgaven	29
5.2.2 Vergrijzing en sociale zekerheid	32
5.3 Het belang van investeringen	33
5.4 Klimaat en energie	36
5.4.1 Klimaat	36
5.4.2 Energie-infrastructuur	37
5.5 Toekomstbestendige overheidsinkomsten	38
6. Begrotingsbeleid en begrotingsregels	40
6.1 Doel en werking trendmatig begrotingsbeleid	40
6.2 Advies over de begrotingsregels	42
Bijlagen	45
BIJLAGE 1 Samenstelling Studiegroep Begrotingsruimte	46
BIJLAGE 2 Adviesaanvraag Studiegroep Begrotingsruimte	48
BIJLAGE 3 Brief van de Voorzitter	49
BIJLAGE 4 Geadviseerde begrotingsregels 18 ^e SBR	50
BIJLAGE 5 Toetsingskader fiscale regelingen	65
BIJLAGE 6 Toetsingskader risicoregelingen rijksoverheid	68

Voorwoord

Voor u ligt het advies van de 18e Studiegroep Begrotingsruimte. Dit rapport past in een langgekoesterde Nederlandse traditie van onafhankelijk advies. Al 17 keer eerder bracht een ambtelijke Studiegroep voorafgaand aan Tweede Kamerverkiezingen advies uit over een passende begrotingsdoelstelling en begrotingssystematiek voor de volgende kabinetsperiode.

Hoewel het vorige advies pas anderhalf jaar geleden is uitgekomen, leven we inmiddels in een andere wereld. Geopolitieke spanningen leiden tot historisch grote onzekerheid. Fundamenten van onze welvaart staan onder druk. Nederland staat voor een aantal grote opgaven die directe gevolgen hebben voor de levens van mensen.

In tijden als deze past bescheidenheid; de gevolgen van dergelijke onzekerheden zijn eigenlijk nauwelijks te voorspellen. De beste manier om daarmee om te gaan, is zorgen dat we voorbereid zijn. In onzekere tijden is het extra van belang dat de overheid wendbaar blijft. Dat betekent problemen nu aanpakken, en niet doorschuiven naar de toekomst. Het betekent dat we de overheidsfinanciën op orde houden, zodat we toekomstige schokken kunnen opvangen. Het betekent bovenal nu keuzes maken, zodat de opgaven die resteren voor volgende kabinetten niet nog groter worden.

De Studiegroep Begrotingsruimte schetst hiervoor de kaders en overwegingen. Ook op tal van andere onderwerpen liggen kundige adviezen en uitgewerkte opties klaar. Het is aan de politiek om de noodzakelijke keuzes te maken. Namens de Studiegroep wens ik alle betrokkenen wijsheid toe bij het maken van de juiste keuzes.

Bas van den Dungen

Voorzitter van de 18e Studiegroep Begrotingsruimte

De toekomst begint nu

18^e Studiegroep Begrotingsruimte



Nederland staat voor een aantal grote opgaven die de mensen in ons land direct raken. De kosten van de vergrijzing zetten de houdbaarheid van de overheidsfinanciën onder druk en de uitgaven aan defensie groeien. Tegelijkertijd is er nog veel werk te verzetten op het gebied van wonen, klimaat en stikstof. Gezonde overheidsfinanciën zijn belangrijk om deze opgaven ook in de toekomst aan te kunnen pakken. Op verschillende gebieden is er op dit moment krapte of schaarste: budgettair, op de arbeidsmarkt of in de fysieke ruimte. Al deze vraagstukken dwingen tot een keuze in verdeling van (brede) welvaart tussen nu en later. Prioritering is daarom nodig: op korte termijn kan niet alles tegelijkertijd en op lange termijn zijn de overheidsfinanciën zonder bijsturing onhoudbaar. Het komend kabinet heeft een opgave, maar dit geldt ook voor kabinetten daarna.

De toekomstige kosten maken het extra belangrijk dat het komend kabinet substantiële stappen zet.

Begrotingsopgave: streef naar stabiele schuld

1 Streven naar een begrotingstekort van circa -2% bbp

Hiermee blijft de schuld de komende jaren stabiel en is er afstand tot de grens van -3% bbp

2 Om dit te bereiken moet het jaarlijks tekort structureel 7 miljard euro kleiner worden

3 Nederland voldoet op dit moment niet aan de Europese afspraken

Nederland voldoet niet aan de Europese uitgavenregel vanwege de kosten van vergrijzing.

Nederland voldoet wel aan Europese afspraken over begrotingstekorten (3% bbp) en staats-schulden (60% bbp).

Door hervorming van vergrijzingsgevoelige uitgaven en inkomsten kan het kabinet een significante stap zetten richting voldoen aan de uitgavenregel, en de overheidsfinanciën op lange termijn verbeteren.

Het komende kabinet moet aan de slag om de overheidsfinanciën te verbeteren. Anders schuift dit door naar volgende kabinetten.

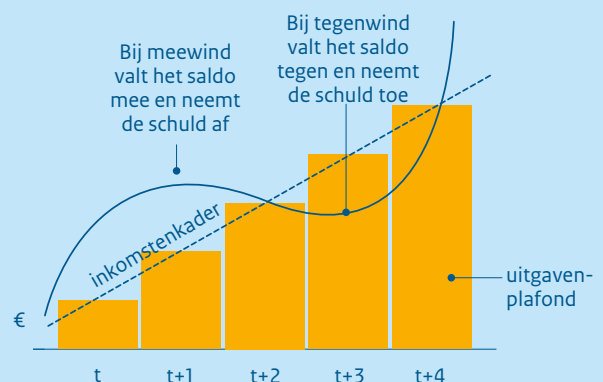
Trendmatig begrotingsbeleid en een ordelijk begrotingsproces



Trendmatig begrotingsbeleid met scheiding van uitgaven en inkomsten helpt om afgewogen keuzes te maken en salдостuring te voorkomen



Ook een ordentelijk budgettair proces is van groot belang: besluit op vaste, vooraf vastgestelde momenten. Zo kunnen besluiten goed voorbereid worden



Invulling begrotingsopgave: beperk de kosten van vergrijzing

Vergrijzing

Door vergrijzing stijgen de uitgaven van de overheid sneller dan de inkomsten. Hierdoor loopt de schuld op, wat op termijn de houdbaarheid van de overheidsfinanciën slechter maakt. Daarom is het van groot belang om substantiële stappen te zetten in het hervormen van de vergrijzingsgevoelige regelingen. Daarnaast kunnen belastingeninkomsten worden verhoogd door een brede en evenwichtige belasting van inkomens uit verschillende soorten kapitaal en door de verschillen tussen de belastingdruk op kapitaal en arbeid te beperken. Dit is ook een verdelingsvraagstuk: als we nu de komende jaren de financiën laten verslechteren, is er minder ruimte om (brede) welvaart in de komende decennia te borgen.





Invulling begrotingsopgave: drie belangrijke aandachtspunten

Het volgende kabinet zal vooral de lange termijn moeten meewegen bij het invullen van de begrotingsopgave. Ook de kosten van defensie en ander nieuw beleid moeten worden betaald. De Studiegroep heeft daarbij drie belangrijke aandachtspunten:

Defensie

De Studiegroep adviseert om de toenemende defensie-uitgaven te financieren door zowel te bezuinigen op andere uitgaven als belastingen te verhogen. Het is verdedigbaar meer tijd te nemen voor dekking als die komt van hervormingen die op termijn meer opleveren. Voorwaarde is dat het komend kabinet de maatregelen al wel invoert.



Klimaat en energie

Een betere balans tussen subsidies, normering en beprijzing is nodig om de doelen te halen en hogere kosten later te vermijden. Grote investeringen in het elektriciteitsnet zijn nodig om deze toekomstbestendig te maken en de toenemende vraag naar stroom aan te kunnen.



Toekomstbestendig belastingstelsel

Werk toe naar eenvoudiger en toekomstbestendig belastingstelsel, met minder fiscale regelingen, en een verschuiving in het belastingstelsel van (steeds stijgende) lasten op arbeid richting het evenwichtiger belasten van consumptie, kapitaal en vermogen.



Twee basisprincipes

ADVIES



Brede welvaart

Gebruik het perspectief van **brede welvaart** om belangen af te wegen en keuzes te maken. Bijvoorbeeld tussen kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid in de zorg. Of over de verdeling van schaarste, bijvoorbeeld op de arbeidsmarkt of in stikstofruimte.

ADVIES



Realistisch begroten

Extra geld vrijmaken biedt geen oplossing als het niet besteed kan worden. **Realistisch begroten** is cruciaal voor de betrouwbaarheid van de overheid en voorkomt teleurstellingen achteraf. Daarbij is ook politieke moed nodig om te accepteren dat de ambities niet altijd zo snel gerealiseerd kunnen worden als gewenst.



Samenvatting

Nederland staat voor een aantal grote opgaven die de welvaart onder druk zetten; dit vraagt om focus en keuzes gericht op de lange termijn. Verschillende uitdagingen hebben steeds meer effect op zowel de samenleving als de overheidsfinanciën. Dit vraagt om keuzes in de verdeling tussen nu en later, zowel als het gaat om geld als om brede welvaart. De kosten van de vergrijzing verslechteren op termijn de financiële houdbaarheid. De productiviteitsgroei is laag. De hogere kosten van defensie zullen moeten worden gedekt. Meer beleid is nodig om conform de wettelijke doelen klimaatverandering tegen te gaan en om Nederland aan te passen aan de gevolgen ervan. Het belastingstelsel is op dit moment onvoldoende toekomstbestendig en wendbaar. Stikstofproblematiek en de woonopgave hebben effect op zowel de maatschappij als de economie. Al deze vraagstukken hebben direct invloed op het leven van mensen. Daarom dwingt het tot een keuze in verdeling van (brede) welvaart tussen nu en later.

Op verschillende gebieden speelt daarbij op dit moment krapte of schaarste: budgettaire, op de arbeidsmarkt, in fysieke ruimte en in ruimte voor uitstoot zoals stikstof en CO₂. Met deze beperkingen zal rekening gehouden moeten worden, net als met de gevolgen voor de begroting en de verdeling van brede welvaart in de samenleving. Prioritering is nodig: op korte termijn kan niet alles tegelijkertijd en op lange termijn zijn de overheidsfinanciën zonder bijsturing niet houdbaar.

Gezonde overheidsfinanciën zijn belangrijk om deze opgaven ook in de toekomst aan te kunnen pakken. De geopolitiek is buitengewoon onvoorspelbaar. De onzekerheid over de economische voorspellingen is nu heel groot. Om als overheid ook in de toekomst wendbaar te blijven, is het belangrijk om de overheidsfinanciën op orde te hebben: alleen dan kan de overheid via de overheidsschuld schokken dempen en de effecten van die schokken op de mensen in Nederland beperken.

De Studiegroep adviseert om het begrotingstekort te verkleinen met 7 miljard euro om de overheidsschuld te stabiliseren. Deze opgave volgt uit de begrotingsankers: een structureel saldo dat op middellange termijn de schuld stabiliseert met daarbij voldoende afstand tot de grenswaarde van -3% bbp voor het EMU-saldo. Dit betekent dat het begrotingstekort klein genoeg moet zijn om de schuld als percentage van het bbp constant te houden rond het niveau van 2030. Hiermee levert een volgend kabinet zijn aandeel in het behouden van gezonde overheidsfinanciën. Een stabiele schuld betekent een opgave van circa 7 miljard euro. Als deze opgave ingevuld wordt komt het EMU-saldo uit op circa -2% bbp in 2030. Om te voorkomen dat overschrijding van de -3% bbp dreigt bij elke tegenvaller in de komende kabinetsperiode, is het advies om voldoende afstand te behouden tot deze grenswaarde. Ook dit is geborgd bij een saldo van -2% bbp.

De Studiegroep constateert dat Nederland niet aan alle Europese begrotingsregels voldoet. De Europese Unie adviseert Nederland een uitgavenpad waarmee tot 2040 het tekort en de schuld binnen de Europese grenswaarden van -3% en 60% bbp blijven. Door de kosten van vergrijzing voldoet Nederland op dit moment niet aan het uitgavenpad. De opgave die nodig is om te voldoen aan het uitgavenpad is circa 13 miljard euro in 2030. Nederland voldoet op dit moment wel aan de Europese grenswaarden en zolang dat het geval is kunnen de Europese Commissie en de Raad Nederland geen handhavingsmaatregelen opleggen. Desondanks is het uitgavenpad een belangrijke richtlijn waartoe Nederland zich moet verhouden. De Studiegroep vindt het wenselijk dat er stappen worden gezet richting het voldoen aan de Europese begrotingsregels, niet alleen

voor de geloofwaardigheid van het Stabiliteits- en Groeipact, maar ook omdat het verstandig economisch beleid is. De Studiegroep ziet de opgave van 7 miljard als een significante eerste stap, zeker als deze ingevuld wordt met beleid gericht op de vergrijzing.

De Studiegroep adviseert om met prioriteit vergrijzingsgevoelige uitgaven en inkomsten te hervormen. Omdat door vergrijzing de uitgaven sneller stijgen dan de lasten, verslechteren de overheidsfinanciën. Bij voortzetting van het huidige beleid stijgt de overheidsschuld in 2060 naar verwachting tot 126% bbp. Hierdoor lopen op termijn ook de rentelasten op de overheidsschuld op. Daarom is het van groot belang om substantiële stappen te zetten in het verminderen van de vergrijzingsgevoelige uitgaven, of belastingen te verhogen in grondslagen die groeien. Hiermee wordt een stap gezet in de richting van voldoen aan de Europese regels en het gezond houden van de Nederlandse overheidsfinanciën. Aandacht voor kwetsbare groepen is daarbij van belang. Daarnaast zullen ook hervormingen op andere terreinen nodig zijn voor een budgettair totaalpakket. De gezondheid van de financiën is uiteindelijk een verdelingsvraagstuk: als de komende jaren de financiën verslechteren, is er minder ruimte om (brede) welvaart in de komende decennia te borgen.

De Studiegroep ziet voldoende handelingsperspectief om de groei van de vergrijzingsgevoelige uitgaven te beperken, en om de overheidsinkomsten toekomstbestendig te maken. Door de uitgavengroei binnen de sociale zekerheid en zorg te beperken, kan op termijn een aantal procent van het bbp aan uitgaven worden bespaard. Aandachtspunt hierbij is dat er op een aantal terreinen, waaronder de zorg, maatregelen afgesproken zijn die nog nader ingevuld moeten worden. Ook zijn er opties om het belastingstelsel toekomstbestendig te maken. Bijvoorbeeld door fiscale regelingen af te bouwen, en door een verschuiving van (steeds stijgende) lasten op arbeid richting lasten op consumptie, kapitaal en vermogen.

Nederland heeft zich gecommitteerd aan fors hogere structurele uitgaven aan defensie. Op dit moment is nog onduidelijk wat een inhoudelijk onderbouwd en realistisch pad is om naar 3,5% bbp toe te groeien. Het is aan het nieuwe kabinet om hierin een weging te maken. De Studiegroep adviseert daarbij vooral te kijken naar wat nodig is voor Nederland en bondgenoten, in samenwerking met partners in de NAVO en de Europese Unie.

De structurele kosten van defensie en ander nieuw beleid zullen ook structureel betaald moeten worden. De Studiegroep adviseert om nieuwe uitgaven, waaronder defensie, structureel te dekken. Dit is aanvullend op de begrotingsopgave van 7 miljard. Onderdeel van goed financieel beleid is dat structurele verhogingen van de uitgaven niet worden gefinancierd met extra staatsschuld, maar met hogere belastingen en/of lagere uitgaven elders in de begroting. Vanwege de toegenomen waarde van defensie als publiek goed, ziet de Studiegroep economische argumenten om de versterking van defensie te betalen uit een combinatie van hogere lasten en ombuigingen op overige uitgaven.

Het is verdedigbaar meer tijd te nemen voor de dekking van defensie als die komt van hervormingen die aangrijpen bij de kosten van vergrijzing en die een oploop hebben tot 2040. Hervormingen gericht op langetermijnopgaven leveren in de toekomst meer op dan aan het einde van de kabinetsperiode, bijvoorbeeld omdat ze aangrijpen op de groei van de vergrijzingslasten. In dit geval acht de Studiegroep het verdedigbaar dat meer tijd wordt genomen voor het ingroeien van de dekking ten opzichte van de defensie-uitgaven. Voorwaarde hiervoor is dat deze hervormingen volledig zijn uitgewerkt in het Regeerakkoord en ingevoerd worden tijdens

de kabinetsperiode. Ook moeten de hervormingen snel genoeg budgettaire ingroeien. De Studiegroep adviseert om voor het meenemen van die oploop maximaal de horizon van het Europese uitgavenpad (2040) te nemen.

Met dit advies realiseert de Studiegroep zich dat er nog veel opgaven resteren na de volgende kabinetsperiode. Het komend kabinet heeft een budgettaire opgave; voor de kabinetten daarna geldt dit waarschijnlijk opnieuw. Het aantal ouderen in Nederland, en daarmee de vergrijzingskosten stijgen nog tot na 2040 door. Daarnaast zullen tussen 2030 en 2035 de defensie-uitgaven verder doorstijgen naarmate Nederland toewerkt naar de nieuwe NAVO-norm. Ook de kosten van klimaatverandering zullen drukken op komende kabinetten: dit gaat om zowel de kosten van CO₂-reductie als de kosten om Nederland aan te passen aan een veranderd klimaat. Deze toekomstige kosten maken het extra belangrijk dat het komende kabinet op dit terrein substantiële stappen zet. Anders schuiven deze rekeningen door. Daaropvolgende kabinetten zullen opnieuw lastige en aanvullende stappen moeten zetten.

Het perspectief van brede welvaart helpt om beleidsdoelen inzichtelijk te maken. Het is belangrijk dat beleid, en het meten van de resultaten ervan, niet alleen gespitst is op economische groei en materiële welvaart, maar op alle welvaart- en welzijnsaspecten, nu en in de toekomst. De Studiegroep adviseert het aankomende kabinet om duidelijk te maken welke doelen (in brede zin) het centraal stelt. Om beleid gericht op de lange termijn beter te faciliteren is het ook wenselijk om de begrotingshorizon te verlengen.

Goed begrotingsbeleid is meer dan alleen het tekort en de schuld in bedwang houden, ook een ordentelijk budgettaire proces is van groot belang. Als het budgettaire advies van de Studiegroep integraal opgevolgd wordt, is er ruimte voor het voortzetten van trendmatig begrotingsbeleid. Bij trendmatig begrotingsbeleid hebben inkomsten en uitgaven beide een eigen kader waarop wordt gestuurd. Mee- of tegenvallers in de belastingen geven daarmee geen aanleiding voor extra uitgaven of bezuinigingen. Mocht de conjunctuur mee- of tegenvallen ten opzichte van de huidige ramingen, dan is het advies om vast te houden aan de vastgestelde kaders zolang Nederland niet in een Europese buitensporigkortprocedure geplaatst wordt. Niet bijsturen gedurende de kabinetsperiode geeft rust in de besluitvorming en resulteert in stabiel beleid waar mensen en bedrijven van op aan kunnen. Daarbij dient budgettaire besluitvorming plaats te vinden op vaste momenten tijdens het jaar. Zo kunnen alle mee- en tegenvallers en wensen integraal afgewogen worden.

Realistisch begroten is cruciaal voor de betrouwbaarheid van de overheid en voorkomt teleurstellingen achteraf; extra geld vrijmaken biedt geen oplossing als het door niet-financiële beperkingen niet effectief besteed kan worden. De Studiegroep sluit zich aan bij de conclusies van de Expertgroep Realistisch Ramen en adviseert de formerende partijen om zich expliciet te laten adviseren door onafhankelijke experts over de kasritmes van hun plannen. Het gaat dan zowel om de losse projecten als om het totaalbeeld. Daarbij is ook politieke moed nodig om te accepteren dat de ambities niet altijd even snel gerealiseerd kunnen worden als gewenst. Hiermee wordt voorkomen dat ramingen en realisaties systematisch van elkaar blijven verschillen.

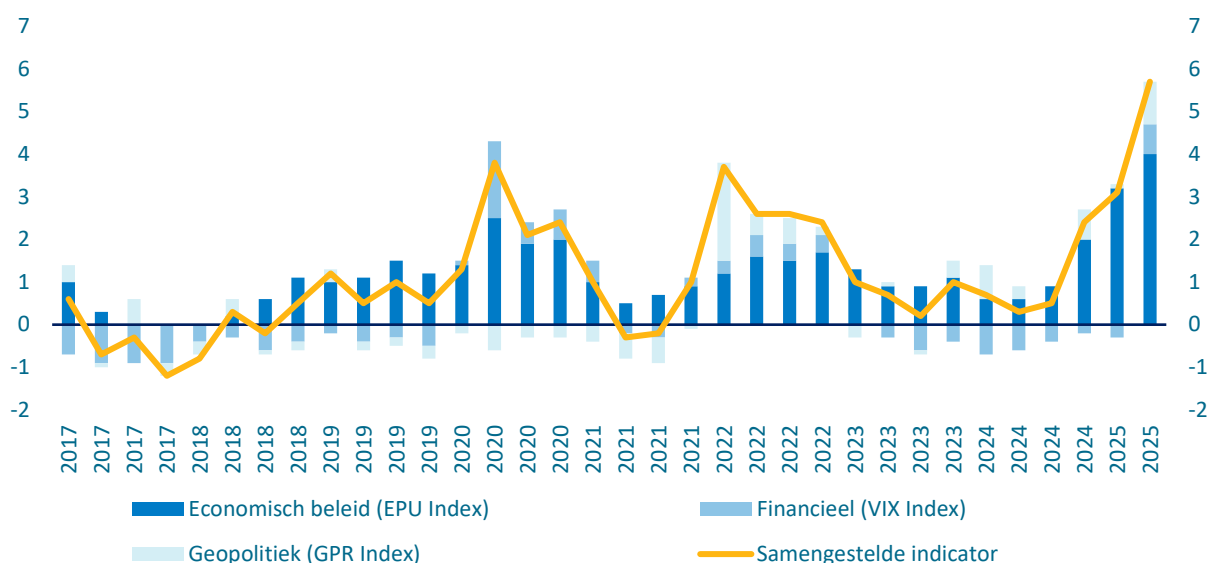
Ook bij het onderscheid tussen incidenteel en structureel beleid is realisme van belang. Een koopkrachtmaatregel jaarlijks met een jaar verlengen of staand beleid enkel dekken tot het einde van de kabinetsperiode doet af aan bestuurlijke rust en schuift de discussie over budgettaire dekking vooruit. Het advies aan een volgend kabinet is om bij nieuw beleid uit te gaan van structurele reeksen en dekking, tenzij beleid evident (inhoudelijk) tijdelijk is.

1. Achtergrond en vooruitzichten voor economie en brede welvaart

Geopolitieke spanningen en onzekerheid over het handelsbeleid leiden tot historisch grote economische onzekerheid wereldwijd. Op dit moment is dit vooral zichtbaar in een lagere verwachte economische groei. Vooral de bedrijfsinvesteringen en de uitvoer worden naar verwachting geremd. De lagere wereldhandelsgroei raakt de uitvoer door verminderde afzetmogelijkheden in het buitenland. In een onzekere economische omgeving zijn bedrijven terughoudender om te investeren, omdat kosten en toekomstige opbrengsten hierdoor moeilijker zijn in te schatten.

Fundamenten van de welvaart staan onder druk, de mogelijke gevolgen daarvan zijn niet te vatten in ramingsmodellen. Nederland en de Europese Unie moeten zich voorbereiden op een fundamenteel onzekerdere wereld, met veiligheidsdreiging, toenemend protectionisme en het snel veranderende klimaat. Verschillende onzekerheidsindices zijn dit jaar tot recordhoogte gestegen.¹ De gevolgen van dermate grote en fundamentele onzekerheden op de economie en de overheidsfinanciën laten zich niet goed ramen. Een onzekere wereld vraagt om een weerbare samenleving en wendbare overheid.

Figuur 1.1 Wereldwijde onzekerheidsmaatstaven en samengestelde index



Bron: DNB

Grote onzekerheid vergroot het risico op een economische recessie en hoge inflatie. Dat blijkt uit analyses van De Nederlandsche Bank (DNB).² Het kan negatieve effecten hebben via zowel de consumptie, de investeringen als de financiële sector. Uit de analyse van DNB blijkt daarbij dat de gevolgen van onzekerheid met name groot zijn in de meest negatieve scenario's. Het risico op een recessie is dus niet alleen groter, maar met name ook het risico op een diepe recessie.

¹ The impact of uncertainty on tail risk in the Dutch economy | De Nederlandsche Bank

² Zie vorige voetnoot.

Om onze welvaart beter bestand te maken tegen onzekerheden, is samenwerking binnen de Europese Unie belangrijk. De huidige onzekerheid wordt vooral gedreven door internationale handels- en geopolitieke spanningen, die Nederland niet zelfstandig kan oplossen. Daarom is het essentieel om uitdagingen die de landsgrenzen overstijgen gezamenlijk aan te pakken en nieuwe samenwerkingen aan te gaan. Dat geldt voor klimaat en zeker ook voor defensie.

De brede welvaart van Nederland staat er op dit moment goed voor, op veel indicatoren scoort Nederland hoog in de EU-ranglijsten. Zo zijn de meeste Nederlanders tevreden met hun leven en met aspecten daarvan zoals werk, vrije tijd en wonen (85% van de bevolking geeft hun leven een 7 of hoger).³ Ook is de armoede laag vergeleken met andere EU-landen. In 2023 leefde 3,1% van de bevolking in armoede.⁴ Door de krapte op de arbeidsmarkt zijn de mogelijkheden om te werken groot. Het mediaan besteedbaar inkomen in Nederland behoort tot de hoogste van de EU. Daar tegenover staat dat woningen steeds duurder worden en het woningtekort toeneemt. Steeds meer jongvolwassenen wonen thuis. Ook de mentale gezondheid van Nederlanders staat onder druk, vooral onder jongeren. Tot slot is de brede welvaart nu niet gelijk verdeeld over bevolkingsgroepen. Zo is de brede welvaart gemiddeld gunstig voor mensen boven de 45 jaar, terwijl jongvolwassenen tot 35 jaar een minder gunstig welvaartsniveau hebben.

Tegelijkertijd staat het welvaartsniveau van de toekomst onder druk. De toekomstige maatschappelijke uitdagingen, zoals vergrijzing, leggen druk op de welvaart later. Het verdienvermogen van de economie is minder robuust, en de productiviteitsgroei daalt. De verduurzaming van de economie vordert, maar de druk op de natuur blijft hoog. Wel blijft het vertrouwen in instituties relatief hoog, vergeleken met andere landen.

De verwachte economische groei vertraagt, naar gemiddeld zo'n 1% per jaar in de periode 2027-2033. De afgelopen 25 jaar lag de potentiële groei rond 1,5% per jaar. Het arbeidsaanbod groeit minder hard door de afvlakkende groei van de beroepsbevolking en van de participatiegraad. De participatiegraad is al erg hoog, ook in internationaal perspectief, waardoor de mogelijkheid tot additionele groei beperkt is.

De structurele productiviteitsgroei blijft laag en wordt geraamd op 0,7% per jaar. Dit komt overeen met de gemiddelde structurele arbeidsproductiviteitsgroei de afgelopen twintig jaar, maar is aanzienlijk lager dan de decennia daarvoor. Voor de oorzaken van de lagere productiviteitsgroei wijst het Centraal Planbureau (CPB) op de afgenomen groei in globalisering, het onzekere verloop van kunstmatige intelligentie, de verdienstelijking van de Nederlandse economie en de afnemende groei van de scholingsgraad van de beroepsbevolking. Dat de rek uit het arbeidsaanbod raakt, maakt de groei van de productiviteit extra belangrijk. Deze zal echter niet uit zichzelf aantrekken. Dit vraagt om hervormingen en het op peil houden van investeringen in innovatie en menselijk kapitaal.

³ *Samenvatting Monitor Brede Welvaart & de Sustainable Development Goals 2025 | Rapport | Rijksoverheid.nl*

⁴ *Gemeten volgens de definitie van het Sociaal en Cultureel Planbureau en het Nibud van het niet-veel-maar-toereikend-budget.*

2. Budgettaire uitgangspositie

2.1 Budgettaire uitgangspositie

Het tekort stijgt de komende kabinetsperiode zonder ingrijpen naar -2,5% bbp in 2030, de schuld blijft in de komende 5 jaar ruim onder de 60% bbp. Hiermee voldoet Nederland naar verwachting aan de Europese grenzen van -3% bbp tekort en 60% bbp schuld. Wel is te zien dat het saldo op termijn verslechtert van -1,7% bbp in 2027 naar -2,5% bbp in 2030.

Figuur 2.1.1 EMU-saldo en schuld, als percentage van het bbp

	2026	2027	2028	2029	2030
EMU-saldo ('-' is een tekort)	-2,7 ⁵	-1,7	-1,8	-2,1	-2,5
EMU-schuld	47,9	48,1	48,6	49,1	50,0

Bron: cMEV2026 van het CPB

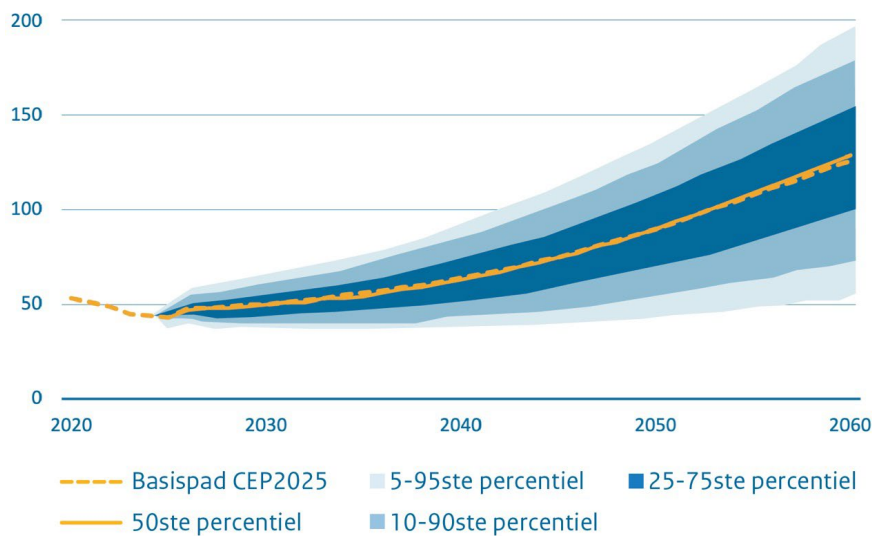
Nederland voldoet de komende jaren aan de Europese maxima van -3% bbp tekort en 60% bbp schuld, maar niet aan de Europese uitgavenregel. De Europese uitgavenregel geeft invulling aan de preventieve arm van de Europese begrotingsregels sinds de herziening van het Stabiliteits- en Groeipact in 2024 en is bedoeld om op langere termijn het tekort en de schuld binnen Europese normen te houden. De uitgavenregel houdt rekening met de oplopende kosten van vergrijzing in de tien jaar na de kabinetsperiode, daarom volgt hieruit voor Nederland een budgettaire opgave. Paragraaf 3.2 gaat dieper in op de uitgavenregel en wat deze betekent voor het Nederlandse begrotingsbeleid de komende jaren.

Op middellange termijn worden door vergrijzing de kosten van de sociale zekerheid en zorg steeds hoger. De effecten van vergrijzing zijn het grootst in de jaren na de begrotingshorizon van 2030. Het CPB raamt dat bij ongewijzigd beleid de schuld in 2060 oploopt naar 126% bbp⁶ met een brede onzekerheidsmarge daar omheen. Daarbij stijgen de collectieve lasten van 38,5% bbp in 2024 naar 44,3% bbp in 2060. Deze cijfers zijn gezien de lange termijn omgeven met grote onzekerheid, maar laten wel duidelijk zien dat bij ongewijzigd beleid financiële lasten worden doorgeschoven naar toekomstige generaties. Hoofdstuk 6 gaat dieper in op deze langetermijntontwikkelingen en de mogelijkheden om deze te adresseren.

⁵ Het saldo 2026 wordt vertekend door het invaren van begrotingsgefinancierde militaire pensioenen in het nieuwe pensioenstelsel. Daarbij worden deze begrotingsgefinancierde militaire pensioenen omgezet naar het stelsel van kapitaaldekking. Dit leidt tot een eenmalige saldobelasting in dat jaar van 0,7% bbp.

⁶ De Nederlandse overheidsschuld op lange termijn, CPB, juli 2025

Figuur 2.1.1 Projectie van de overheidsschuld in 2060, als percentage van het bbp



Bron: De Nederlandse overheidsschuld op lange termijn, CPB

2.2 Risico's in de budgettaire uitgangspositie

Het voornaamste risico voor de budgettaire uitgangspositie is een economische omslag.

De Nederlandse begroting heeft internationaal gezien een hoge gevoeligheid voor de economische ontwikkeling. In economisch goede tijden verbetert het EMU-saldo relatief snel en bij economische tegenwind verslechtert het saldo eveneens snel. Een verbetering of verslechtering van de economische groei met 1%-punt leidt naar verwachting tot een saldoverbetering of -verslechtering van 0,6%-punt.

Het risico van slechtere overheidsfinanciën door een economische omslag is niet denkbeeldig: de huidige geopolitieke spanningen en onzekerheid zijn zeer groot. Hierdoor is het risico op een (diepe) recessie groter dan normaal. Dit werkt direct door op de overheidsfinanciën waardoor de ramingen voor de komende jaren bovengemiddeld onzeker zijn.

Vanuit de stabilisatiefunctie die de overheid heeft binnen de economie, is het wenselijk dat de overheidsfinanciën tegengas geven op de economische conjunctuur. Dit is de kern van het trendmatig begrotingsbeleid. Dit kan onder spanning komen te staan als bij een economische neergang de grenswaarden van de Europese begrotingsregels in zicht komen, of als bij hoogconjunctuur druk ontstaat om extra middelen snel uit te geven aan ondoordacht beleid. Dit kan ertoe leiden dat bezuinigingen nodig zijn op een moment dat het vanuit het oogpunt van economische stabilisatie juist een ongunstig moment daarvoor is. Of het kan betekenen dat de overheid meer gaat uitgeven als de economie al op volle toeren draait.

Een aantal dossiers zijn nog niet in het budgettair basispad verwerkt, en kunnen tot extra kosten leiden. Dit zijn bijvoorbeeld kosten bij onderwerpen waar Nederland zich aan een bindend doel moet houden zoals klimaat (inclusief energie-infra) en stikstof. Deze onderwerpen worden verder uitgelicht in hoofdstuk 6. Daarnaast heeft Nederland recent in NAVO-verband afgesproken toe te werken naar 3,5% bbp defensie-uitgaven in 2035. Deze opgave wordt in paragraaf 3.3 toegelicht. Andersom zijn in de begroting op een aantal terreinen maatregelen ingeboekt die nog nader ingevuld moeten worden en daarmee een budgettair risico zijn. Dit is

onder andere het geval in de zorg en bij de ombuiging op de groei van het apparaat van de Rijksoverheid.

Uitstaande garanties vormen een substantieel risico voor de Rijksbegroting. Economische schokken gaan vaak gepaard met hoge schadebetalingen op de garanties. Dit instrument wordt immers gebruikt om de risico's en schade voor derden te beperken door vanuit het Rijk de kosten te betalen. Omdat garanties minder of niet ten laste komen van de financiële kaders, is er een prikkel om beleid vorm te geven via risico- en garantieregelingen. Daarom geldt voor garanties een 'nee-tenzij'-beleid. In lijn met het 'nee-tenzij'-beleid dat wordt gehanteerd ten aanzien van de risicoregelingen, neemt het niveau van uitstaande risicoregelingen in economisch gunstige tijden idealiter af. De afgelopen jaren is gebleken dat na een stijging als gevolg van een crisis het niveau van de uitstaande garanties maar beperkt afneemt. Hoe hoger de uitstaande garanties, hoe hoger de kans op schadebetalingen.

In 2024 heeft het Rijk voor ruim 220 miljard euro aan garanties verstrekt, gelijk aan 19,4% van het bbp. De piek van de uitstaande garanties lag in 2012 met bijna 260 miljard euro aan uitstaande garanties, gelijk aan 39% van het bbp. Het huidige niveau is met 19,4% bbp hoog in vergelijking met andere EU-landen. In de EU bedragen de uitstaande garanties gemiddeld 7% bbp. Bij economische tegenslag is er dus een relatief hoog risico op schadebetalingen die een negatieve impact hebben op de overheidsfinanciën.

Figuur 2.2.1 Uitstaande garanties (in miljarden euro)



Bron: Ministerie van Financiën

3. Kwantitatief advies en begrotingsankers

Een van de hoofdthema's waarover de Studiegroep adviseert, is de budgettaire ruimte voor het komende kabinet. In dit hoofdstuk wordt het zogeheten kwantitatief advies toegelicht. Daarbij staan twee budgettaire ankers centraal, die ook in de 17e Studiegroep leidend waren. Ook licht de Studiegroep toe hoe de Nederlandse overheidsfinanciën zich verhouden tot de vernieuwde Europese begrotingsregels. Daarnaast worden de kosten van ingroeien naar 3,5% bbp defensie-uitgaven toegelicht. Ten slotte schetst de Studiegroep het handelingsperspectief bij de opgave. De cijfers zijn gebaseerd op de cMEV 2026 van het CPB, tenzij anders vermeld.

3.1 Budgettaire ankers

Voorafgaand aan iedere kabinetsperiode moet een begrotingsdoelstelling gekozen worden die zorgt voor stabiliteit en rust in de overheidsfinanciën. Stabiliteit houdt in dat de ontwikkeling van de uitgaven van de overheid gelijke tred houdt met de ontwikkeling van de inkomsten. Op deze manier blijft de overheidsschuld beheersbaar. Rust houdt in dat plots ingrijpen tijdens de kabinetsperiode zo veel mogelijk wordt voorkomen. Het verleden leert dat haastige ingrepen economische en maatschappelijke schade tot gevolg hebben, en dat langetermijninvesteringen hierdoor vertraging oplopen. Stabiël en voorspelbaar overheidsbeleid is van cruciaal belang voor de economische en maatschappelijke ontwikkeling. Naast de begrotingsdoelstelling is hiervoor ook een ordentelijk begrotingsproces nodig. Hierover wordt geadviseerd in hoofdstuk 6.

De begrotingsdoelstelling kan worden bepaald op basis van een inhoudelijk beredeneerd begrotingsanker. De vorige Studiegroep Begrotingsruimte heeft een uitgebreide analyse gemaakt van de mogelijke indicatoren die kunnen worden gebruikt als ankers voor het begrotingsbeleid. De conclusie was toen dat er twee ankers zijn die de doelstelling van stabiliteit het best borgen: schuldstabilisatie en afstand tot de Europese grenswaarde van -3% bbp. De inhoudelijke analyse achter de keuze voor deze ankers is nog steeds actueel. Daarom worden deze twee ankers ook hier gebruikt als onderbouwing van het budgettaire advies. Het advies is toegespitst op het jaar 2030: het laatste jaar waarvoor het komend kabinet missionair een begroting indient.

De Studiegroep adviseert dat ieder kabinet zijn deel van de rekeningen oppakt, dit resulteert voor het komende kabinet in een budgettaire opgave van 7 miljard euro. 'Zijn deel van de rekening oppakken' wil zeggen dat ieder kabinet er goed aan doet financieel beleid te voeren waarmee het de begroting ordentelijk achterlaat voor het volgende kabinet. Dit betekent dat het begrotingstekort klein genoeg moet zijn om de schuld als percentage van het bbp ongeveer constant te houden op middellange termijn⁷. De doorrekening van de cMEV laat zien dat in 2030 hiervoor een inspanning nodig is van circa 7 miljard euro (in prijzen 2026). Als het kabinet deze opgave invult, komt het EMU-saldo uit op circa -2% bbp in 2030.

⁷ Dit anker wordt berekend door het structurele EMU-saldo (het saldo geschoond voor de economische conjunctuur) in 2030 te vergelijken met het structurele EMU-saldo dat nodig is om de schuld in 2030 te stabiliseren. Op basis van de cMEV van het CPB is het feitelijk EMU-saldo 2030 -2,5% bbp en de EMU-schuld 50% bbp. Daarnaast is de output gap 2030 -0,5% in de CPB-berekening volgens de methode van de Europese Commissie. De structurele nominale groei van het bbp wordt geraamd op 3,1%. Het structureel EMU-saldo 2030 op basis van de cMEV en uitgaande van een begrotingselasticiteit van 0,605 is $-2,5\% - 0,5 \cdot 0,605 = -2,2\%$ bbp. Een opgave van 7 miljard euro (in prijzen 2026) betekent een verbetering van het structurele saldo naar -1,7% bbp. Hieruit volgt dat de schuld stabiliseert rond het niveau 2030, op 53% bbp (op basis van het quotiënt van het structurele saldo en de nominale groei).

Als opeenvolgende kabinetten zich conformeren aan dit anker blijft de overheidsschuld stabiel, en worden langetermijnuitdagingen zoals de kosten van de vergrijzing geleidelijk ingepast. Elke kabinetsperiode wordt zo een noodzakelijke bijdrage geleverd aan een stabiele schuld. Het volgen van dit begrotingsanker betekent daarmee niet dat langetermijnopgaven voor de begroting geheel zijn opgelost. Het is dan ook nodig dat elk opeenvolgend kabinet zijn verantwoordelijkheid neemt en stappen zet in het inpassen van langetermijnopgaven als de vergrijzing.

Voldoende afstand tot de Europese grenswaarde voor het EMU-saldo van -3% bbp beperkt het risico dat tussentijds moet worden bijgestuurd. Het volgende kabinet heeft zich te verhouden tot de grenswaarden uit de correctieve arm van de Europese begrotingsregels: maximaal -3% bbp tekort en 60% bbp staatsschuld. Overschrijding van deze grenzen kan leiden tot een buitensporigtekortprocedure. In dat geval geeft de Raad van de Europese Unie dwingende aanbevelingen voor de uitgavengroei aan Nederland. Als deze onvoldoende worden opgevolgd, kan dit uiteindelijk leiden tot financiële sancties of het opschorten van middelen voor Nederland in programma's uit de EU-begroting. Om te voorkomen dat overschrijding van de -3% bbp dreigt bij elke tegenvaller in de komende kabinetsperiode, is het advies om voldoende afstand te behouden tot deze grenswaarde. Concreet adviseert de Studiegroep om bij de start van het kabinet een begrotingstekort aan te houden van maximaal circa -2% bbp en gedurende de rit niet op het saldo te sturen.⁸

De opgave van 7 miljard euro kan zowel via lagere uitgaven als via hogere belastingontvangsten gerealiseerd worden. Daarbij adviseert de Studiegroep om saldoverbeterende maatregelen vooral in te vullen met beleid dat gericht is op het versterken van de overheidsfinanciën op lange termijn, zoals hervormingen van de vergrijzingsgevoelige uitgaven en het toekomstbestendig maken van de inkomsten. Dat zijn geen makkelijke maatregelen, want ze raken aan de welvaart van veel huishoudens. Wel grijpen dit soort maatregelen direct aan bij de uitdagingen op de lange termijn die onvermijdelijk op ons afkomen. Hierbij is het van belang om oog te houden voor de effecten op de verdeling van brede welvaart binnen Nederland en het realisme van de bedragen in de begroting. Deze thema's en beleidsopties worden verder uitgewerkt in hoofdstuk 5.

3.2 Nieuwe preventieve arm Europese regels: het uitgavenpad

In het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) hebben lidstaten van de Europese Unie afspraken gemaakt over hun begrotingsbeleid.⁹ Het SGP bestaat uit een correctieve arm en een preventieve arm. De belangrijkste elementen van de correctieve arm zijn het maximale tekort van -3% bbp en een maximale staatsschuld van 60% bbp, of een dalend pad richting de 60%. Als deze grenzen worden overschreden kan dit leiden tot een zogenoemde buitensporigtekortprocedure. Hierbij worden door de Raad van de Europese Unie aanbevelingen gedaan voor maximale netto primaire uitgavengroei.

⁸ Het feitelijk EMU-saldo 2030 in de cMEV van het CPB is -2,5% bbp. De budgettaire opgave om naar -2% bbp te komen is dus 0,5% bbp. Dit is 7,2 miljard in 2030. Uitgedrukt in prijzen 2026 is dit 6,5 miljard euro.

⁹ Zie bijlage 15 'Europese regels' bij de Miljoenennota 2025 voor meer toelichting op de werking van de Europese begrotingsregels.

De preventieve arm van het SGP is in 2024 herzien en bestaat nu uit een uitgavenpad dat lidstaten moeten volgen voor budgettaire houdbaarheid op de lange termijn. Het uitgavenpad is gedefinieerd als maximaal toegestane groei van de netto primaire uitgaven.¹⁰ Dit uitgavenpad geldt in principe voor vier jaar, de zogeheten aanpassingsperiode.¹¹ Dit uitgavenpad moet ervoor zorgen dat het tekort en de schuldquote tijdens de aanpassingsperiode en in de tien jaar daarna binnen de referentiewaarden van -3% bbp en de 60% bbp blijven, of dat de schuldquote op een geloofwaardig neerwaarts pad wordt gebracht. Bij de beoordeling wordt expliciet rekening gehouden met de kosten van vergrijzing.

De Europese Commissie en de Raad kunnen Nederland geen handhavingsmaatregelen opleggen zolang het tekort en de schuld onder de referentiewaarden van -3% en 60% van het bbp blijven. Het uitgavenpad is echter wel deel van de afspraken waaraan lidstaten zich hebben gecommitteerd. Dat Nederland niet voldoet aan het uitgavenpad heeft gevolgen voor onze positie in het debat over Europese schulden en begrotingsbeleid. Indien Nederland door de grenzen van -3% saldo of 60% bbp schuld gaat, wordt het uitgavenpad leidend. Afstand houden tot de grenzen van -3% en 60% is dus extra belangrijk als niet voldaan wordt aan het uitgavenpad.

Binnen de Europese begrotingsregels kunnen lidstaten tot 2028 gebruik maken van een nationale ontsnappingsclausule voor aanvullende defensie-uitgaven, maar ook dan moeten zij met de overige uitgaven wel voldoen aan het uitgavenpad. Gedurende activatie van de ontsnappingsclausule mogen lidstaten afwijken van het uitgavenpad wanneer dit het gevolg is van een toename in defensie-uitgaven ten opzichte van 2021 en tot maximaal 1,5% bbp. Dit biedt geen structurele ruimte, omdat de oploep van de uitgaven vooralsnog na 2028 weer moet worden ingepast. De budgettaire opgave als gevolg van hogere defensie-uitgaven verdwijnt dus niet, maar schuift naar achter in de tijd. Het is op dit moment niet duidelijk of er voor langere termijn meer ruimte zal worden geboden, dus daar kan op dit moment niet van uit worden gegaan. In de jaren tot 2028 moeten lidstaten daarnaast nog steeds voldoen aan de rest van het uitgavenpad.

Door toenemende vergrijzingslasten voldoet Nederland op dit moment niet aan het uitgavenpad. De opgave die nodig is om te voldoen aan het uitgavenpad is circa 13 miljard euro in 2030 (in prijzen 2026).¹² Dit bedrag is hoger dan de opgave van circa 7 miljard euro die volgt uit de begrotingsankers. In de ambitie achter de uitgavenregel zitten een aantal belangrijke overeenkomsten met de budgettaire ankers: beide zijn een manier om het tekort te beperken en de schuld op termijn te stabiliseren. Het uitgavenpad leidt tot een hogere opgave omdat deze kijkt naar wat voor beleid in de komende vier jaar nodig is om alle oplopende vergrijzingskosten van de komende 14 jaar te adresseren op een wijze dat na 2030 geen nieuwe beleidsmaatregelen meer nodig zijn om schuld en tekort tot 2040 binnen de referentiewaarden te houden. Dit is anders dan bij het schuldstabiliserend anker. Daarbij is het uitgangspunt dat elk opeenvolgend kabinet minimaal voldoende beleid moet formuleren om de oploep van de vergrijzingskosten tijdens zijn kabinetsperiode te dekken.

¹⁰ De netto primaire uitgaven zijn de uitgaven gecorrigeerd voor de rente-uitgaven, cyclische werkloosheidsuitgaven, discretionaire inkomstenmaatregelen, uitgaven die volledig met inkomsten uit Uniefondsen worden gefinancierd en nationale uitgaven ter medefinanciering van door de Unie gefinancierde programma's. Daarmee ligt de focus enkel op uitgaven (en beleidsmatige inkomstenmaatregelen) die direct beheersbaar zijn door de overheid, en blijft er ruimte voor automatische stabilisatie.

¹¹ De aanpassingsperiode kan verlengd worden naar 7 jaar in ruil voor additionele hervormingen en investeringen die bijdragen aan schuldhoudbaarheid, economische groei en EU-prioriteiten.

¹² De uitgavenregel stelt een doelstelling voor 2030. Deze wordt vervolgens omgerekend naar een uitgavenpad voor de periode 2027–2030. Op basis van de huidige technische informatie van de Europese Commissie mogen de netto primaire uitgaven in deze periode cumulatief maximaal met 14,1% groeien. Het definitieve percentage wordt vastgesteld door de Europese Commissie wanneer Nederland een nieuw budgettair-structureel plan voor de middellange termijn indient, gebaseerd op de dan meest recente raming. Het jaar van indiening bepaalt ook welk jaar als basisjaar voor het uitgavenpad geldt.

De Studiegroep adviseert om stappen te zetten richting het voldoen aan het uitgavenpad, daarbij is het verstandig om vergrijzingsgevoelige regelingen te hervormen. Hoewel het uitgavenpad niet bindend is, geeft het een advies waar een komend kabinet zich toe heeft te verhouden. Daarbij heeft niet voldoen ook gevolgen voor de positie van Nederland in het financiële debat binnen Europa. Het is van groot belang om substantiële stappen te zetten in het verminderen van de vergrijzingsgevoelige uitgaven, of belastingen te verhogen in grondslagen die door de vergrijzing groeien. Hiermee wordt de onderliggende oorzaak aangepakt die ervoor zorgt dat Nederland niet voldoet aan het uitgavenpad. De Studiegroep ziet de opgave van 7 miljard als een significante eerste stap, zeker als deze ingevuld wordt met beleid gericht op de vergrijzing. Het aanpakken van de kosten van vergrijzing is niet alleen van belang om aan Europese regels te voldoen, maar juist ook om de Nederlandse overheidsfinanciën gezond te houden.

3.3 Kosten NAVO-norm defensie-uitgaven

Op de NAVO-top van 24 en 25 juni 2025 zijn afspraken gemaakt over het verhogen van de NAVO-norm voor defensie-uitgaven. Er is afgesproken om de defensie-uitgaven te verhogen tot 3,5% van het bbp in 2035. Daarnaast is afgesproken om 1,5% bbp uit te geven aan veiligheidsgerelateerde zaken. In 2029 is een evaluatiemoment van de nieuwe norm.

Op korte en middellange termijn is nog onduidelijk wat een inhoudelijk onderbouwd en realistisch pad is om naar 3,5% bbp toe te groeien. Het is aan het nieuwe kabinet om hierin een weging te maken. Het uitgangspunt daarbij moet zijn wat nodig is voor Nederland en bondgenoten, in samenwerking met partners in de NAVO en Europese Unie. Ook moet een investering in defensie realistisch zijn. De afgelopen jaren zijn de defensie-uitgaven gegroeid. Daarbij bleek het vaak niet mogelijk om de geambieerde intensiveringen uit te voeren in het vooraf aangegeven ritme. Dit komt door beperkingen en kraptes op onder andere de arbeidsmarkt, de internationale materieelmarkt, de fysieke ruimte en de stikstofruimte. Bij aanvullende investeringen in defensie zal het kabinet ook met deze beperkingen rekening moeten houden. Afhankelijk van het gekozen ingroeipad naar de 3,5% bbp en de daaraan gekoppelde dekking is er een kans op onderuitputting en daarmee saldomeevallers gedurende de rit. Bij de verwerking van het extra geld in de defensiebegroting is het is zaak om een zo realistisch mogelijk ingroeipad op te nemen.

Inpassing hiervan zal een forse opgave zijn. Het nieuwe kabinet zal moeten besluiten over de fasering van extra uitgaven. Afhankelijk van de aannames over het basispad van de NAVO-norm en het ingroeipad van nieuwe uitgaven leidt geleidelijk ingroeien van ongeveer 2% bbp nu naar 3,5% bbp in 2035 tot een budgettaire opgave in 2030 van ongeveer 0,75% bbp. Een aanname daarbij is dat de 1,5% bbp uitgaven aan veiligheidsgerelateerde zaken gevonden worden binnen de huidige begroting. Daarmee leidt dit niet tot een aanvullende opgave.

De Studiegroep ziet economische argumenten om de versterking van defensie te betalen uit een combinatie van hogere lasten en ombuigingen op overige uitgaven. In deze tijd is het belang van defensie voor onze toekomstige welvaart sterk toegenomen. Oorlog doet immers de grootst mogelijke afbreuk aan welvaart. Uit opinieonderzoeken blijkt ruime steun voor hogere uitgaven aan defensie, een teken dat Nederlanders vinden dat de baten van defensie zijn toegenomen. Defensie is een klassiek voorbeeld van een publiek goed; iedereen profiteert ervan. De grotere baten van defensie vragen om een toename van dit publieke goed en een grotere

overheid, aangezien alleen de overheid deze taak kan verzorgen.¹³ Dat vergt een hogere bijdrage van de samenleving, en pleit ervoor een deel te betalen uit een verhoging van de lasten. De relatieve waarde van defensie-uitgaven ten opzichte van andere publieke uitgaven is echter ook toegenomen. Dat pleit ervoor om ook een deel te betalen uit een verschuiving van andere uitgaven naar defensie.

Als gevolg van de hogere kosten van defensie zal zowel in de uitgaven als de lasten gekeken moet worden naar hervormingen gericht op de lange termijn. Om bij te dragen aan stabiliteit en bestuurlijke rust adviseert de Studiegroep het komende kabinet om in ieder geval de kosten tot 2030 structureel te dekken. Net als bij de opgave die uit de ankers volgt is het verstandig om een deel hiervan in te vullen met hervormingen gericht op het beperken van de groei van vergrijzingskosten. Structurele hervormingen kosten tijd. In het geval van hervormingen die op lange termijn meer opleveren dan de komende jaren, is het voorstelbaar dat de budgettaire dekking in 2030 nog niet volledig is ingegroeid. Bij de uitgavenkant van de begroting geldt dit voor een beperkte categorie regelingen: AOW, ouderenzorg en deel van de curatieve zorg. Voorwaarde om de latere oploop mee te laten wegen is wel dat de hervormende wetgeving in de kabinetsperiode al wordt ingevoerd en maximaal de horizon van het Europese uitgavenpad (2040) wordt genomen om de budgettaire oploop te kunnen meewegen. Een ombuiging van een miljoen euro in de curatieve zorg, levert in 2040 ongeveer 20% meer op dan in 2026, een ombuiging in de langdurige zorg zo'n 60%.¹⁴ Het geleidelijk fiscaliseren van de AOW over 18 jaar¹⁵, levert in 2030 al meer dan 2 miljard euro op, en in 2040 meer dan 5 miljard euro.

3.4 Handelingsperspectief bij de budgettaire opgave

De begrotingsopgave die de Studiegroep adviseert is substantieel. De opgave zal niet pijnloos kunnen worden opgelost. Door vergrijzing zijn bepaalde arrangementen niet meer houdbaar, en door de geopolitieke situatie is het vredesdividend verdampt. Nederland zal zich moeten aanpassen aan de nieuwe realiteit en dat zal van iedereen een bijdrage vergen. Als de opgave wordt gespreid over verschillende domeinen, is er voldoende handelingsperspectief.

De Studiegroep adviseert om breed te kijken naar saldoverbeterende maatregelen. Hierbij zal zowel bij de uitgaven als lasten per domein gekeken moeten worden naar de opties voor verstandige hervormingen. Door de kosten te spreiden en per domein te kijken op welke onderdelen hervormingen passend zijn, kunnen de maatschappelijke kosten van het invullen van de opgave worden beperkt. Er is een groot aantal adviesrapporten beschikbaar waarin opties zijn uitgewerkt voor hervormingen die eveneens een besparing opleveren. Zo is een deel van het huidige beleid als ondoelmatig geëvalueerd, of draagt het bij aan de complexiteit van het overheidsbeleid.

In hoofdstuk 5 (Uitdagingen en overheidsfinanciën op lange termijn) schetst de Studiegroep opties om vergrijzingsgevoelige uitgaven te beperken. Zo kan gekeken worden naar een bijdrage van draagkrachtige gepensioneerden aan de kosten van de ouderdagvoorzieningen. Binnen de zorg kan de houdbaarheid worden verbeterd door scherpere

¹³ Dit volgt ook theoretisch uit de 'Samuelson-regel', een van de principes binnen de publieke economie. Zie: Samuelson, Paul A. (1954), *The Pure Theory of Public Expenditure*, in: *Review of Economics and Statistics* 36, pp. 386–389.

¹⁴ Dit is een gemiddelde, ex ante, inschatting op basis van de groeivoeten voor de periode 2025-2040 uit de langetermijnstudie van het CPB. Hierbij is geen rekening gehouden met interacties (zowel op de macro-economie als de lasten). Bron: *De Nederlandse overheidsschuld op lange termijn*, CPB, juli 2025.

¹⁵ Zie: *Rapport bouwstenen voor eenvoudiger belastingstelsel; Bundel fichemaatregelen* | Publicatie | Rijksoverheid.nl

keuzes te maken over wie recht heeft op welke collectief gefinancierde zorg, welke eigen bijdrage wordt gevraagd en welke prikkels kunnen worden verbeterd binnen het stelsel.

Naast de vergrijzingsgevoelige regelingen zijn er ook andere uitgaven waar ombuigingen mogelijk zijn. Een totaaloverzicht hiervan is te vinden in de Ombuigingslijst van het ministerie van Financiën. Daarnaast zijn er op bijna alle beleidsterreinen Periodieke Rapportages en/of Interdepartementale Beleidsonderzoeken (IBO's) uitgevoerd. Deze rapporten bevatten in de meeste gevallen ook opties voor hervormingen en voor besparingen.¹⁶

Het belastingstelsel kent ondoelmatige fiscale regelingen en laat sommige grondslagen weinig belast. Zo zijn 53 bestaande fiscale regelingen in de afgelopen jaren negatief geëvalueerd. De budgettaire omvang van deze negatief geëvalueerde fiscale regelingen is 85 miljard euro per jaar, zo blijkt uit het rapport *Kansen voor lagere tarieven en beter beleid - Aanpak Fiscale Regelingen voor een eenvoudiger en beter belastingstelsel*.¹⁷ Dit betekent dat de doelen die met al deze regelingen worden nagestreefd, op een efficiëntere en minder kostbare manier kunnen worden behaald, of in sommige gevallen achterhaald zijn. Dit kan significante besparingen opleveren. Zo wordt op dit moment vooral het 'zijn' van een ondernemer gestimuleerd en niet de activiteiten van ondernemers. Verlaagde btw-tarieven worden gebruikt voor herverdeling en andere doelen waar ze eigenlijk niet geschikt voor zijn. In tijden van krapte op de arbeidsmarkt subsidiëren we nodeloos bepaalde arbeidsintensieve diensten. Vermogen is een groeiende grondslag, maar er is op dit moment geen sprake van een evenwichtige bijdrage of van een neutrale belastingheffing op vermogen. Dit is ook geconcludeerd in *Belastingen in maatschappelijk perspectief: Bouwstenen voor een beter en eenvoudiger belastingstelsel* en het *IBO Vermogensverdeling - Licht uit, spot aan: de vermogensverdeling*. Doordat we veel CO₂-uitstoot onvoldoende belasten, zijn veel meer publieke uitgaven nodig om emissiereductie te reduceren. Meer informatie hierover is te vinden in *Klimaatverandering in de prijzen in 2023*.

¹⁶ Een overzicht is hier te vinden: <https://evaluaties.rijksfinancien.nl/beleidsevaluatie/onderzoek>

¹⁷ Zie: *Ambtelijk rapport Kansen voor lagere tarieven en beter beleid - Aanpak fiscale regelingen voor een eenvoudiger en beter belastingstelsel* | Rapport | Rijksoverheid.nl

4. Realistisch ramen

4.1 Realistisch Ramen

De vorige Studiegroep adviseerde het kabinet om de uitgaven in een meer realistisch ritme te zetten. Daarbij werd ook geadviseerd om voor toekenning van middelen meer aandacht te besteden aan de haalbaarheid van ambities, schaarste, risico's en budgetmotivatie. Sinds de vorige Studiegroep zijn verschillende budgetten in een meer realistisch ritme gezet, maar ook de komende jaren zal realistisch ramen een belangrijk aandachtspunt blijven.

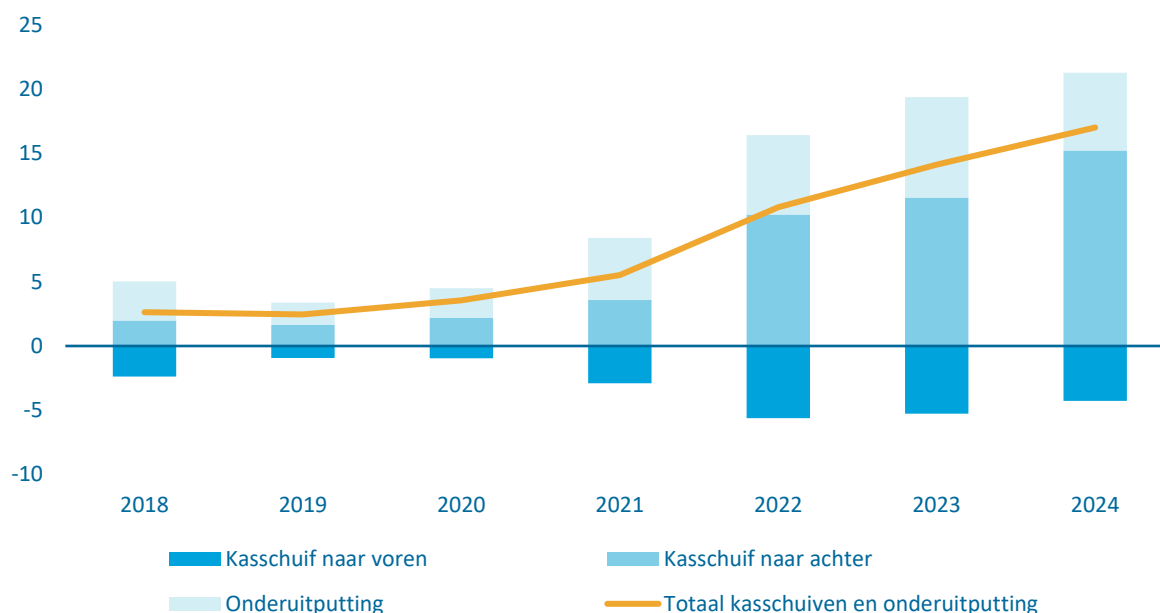
Relatief grote afwijkingen tussen raming en realisatie tastten het vertrouwen in de ramingen aan, daarom is een onafhankelijke expertgroep gevraagd om te kijken naar de ramingsafwijkingen. Een betrouwbare raming van het EMU-saldo is een belangrijk uitgangspunt bij het vaststellen van de kaders van het trendmatig begrotingsbeleid en daarmee essentieel voor het nemen van goede budgettaire beslissingen. De Expertgroep Realistisch Ramen heeft in april 2025 het rapport *Op drift of op koers?* gepubliceerd. Hierin wordt zowel naar de recente jaren gekeken als naar langjarige trends. De afgelopen jaren waren er forse verschillen tussen de gerealiseerde en verwachte EMU-saldi. Over de afgelopen twintig jaar bedroeg de gemiddelde afwijking 0,4% bbp. Deze afwijking is mede veroorzaakt door de relatief forse afwijkingen in de periode 2021-2023; toen waren er grote 'meevallers' van gemiddeld 2,7% bbp per jaar.

De Expertgroep concludeerde dat circa 60% van de ramingsafwijking in de jaren 2021-2023 kwam door een aantal 'perfect storms' en circa 40% gepaard gaat met langjarige trends. Ongeveer 60% van de ramingsafwijkingen wordt verklaard door de coronacrisis en de hoge inflatie als gevolg van de inval van Rusland in Oekraïne. Bij het opstellen van de begrotingen kon niet of nauwelijks rekening worden gehouden met deze ontwikkelingen. Bij de resterende 40% van de ramingsafwijkingen in 2021-2023 speelt een viertal punten die ook over de langere periode eenzijdige afwijkingen laten zien: onderuitputting, de raming van de vennootschapsbelasting, het gebruik van expert judgement in de inkomstenraming en de raming van het saldo decentrale overheden.

Om de trefzekerheid van de ramingen te vergroten, heeft de Expertgroep Realistisch Ramen tien belangrijke voorstellen gedaan. Dit zijn onder andere adviezen voor de raming van de vennootschapsbelasting, het beter monitoren van kasrealisaties en meer zicht krijgen op het EMU-saldo van gemeenten en provincies. De aanbevelingen zijn door het kabinet Schoof overgenomen en hiervoor zijn verschillende trajecten in gang gezet. De Studiegroep adviseert het komende kabinet om door te gaan met de uitvoering van deze aanbevelingen

Bij de uitgavenraming signaleerde de Expertgroep dat de afgelopen jaren steeds meer geld wel werd begroot maar niet werd uitgegeven: de zogenoemde onderuitputting. Daarbij viel op dat er veel onderuitputting was bij ministeries die beleidsmatig de afgelopen jaren extra geld hebben gekregen. De Expertgroep concludeerde dat 'politici bij het opstellen van regeerakkoorden en begrotingen geleid werden door het streven om politiek-inhoudelijke ambities zo snel mogelijk te realiseren. Waarschuwingen door het CPB, Financiën, de Algemene Rekenkamer en de Raad van State dat de planvorming en/of de uitvoeringscapaciteit tekortschoten om die ambities op tijd te realiseren heeft men naast zich neergelegd.'

Figuur 4.1.1 Onderuitputting en kasschuiven (zowel naar voren als naar achteren) in miljarden euro's



Bron: Expertgroep Realistisch Ramen

Niet-financiële restricties worden nog onvoldoende meegewogen in het begrotingsproces; extra geld vrijmaken biedt geen oplossing als het door niet-financiële beperkingen niet effectief kan worden besteed. De overheid streeft ernaar met haar beleid de welvaart van Nederlanders te vergroten. Deze ambities moeten echter wel in overeenstemming worden gebracht met de geldende restricties aan het overheidsbeleid. Naast de financiële restricties gelden er ook niet-financiële belemmeringen die de uitvoering van beleid kunnen beperken. Bij de niet-financiële belemmeringen horen bijvoorbeeld arbeid, grond en elektriciteit, en de begrenzing van uitstoot zoals bij stikstof en CO₂. De laatste jaren bleek dat de ambities van gepland beleid vaak groter waren dan de beschikbare uitvoeringscapaciteit. Dit resulteerde in onderuitputting en kasschuiven in de begroting. Door de verschillende restricties mee te wegen kan de politiek beter geïnformeerd besluiten nemen tot nieuwe projecten of beleid. Duidelijke keuzes zijn nodig. De schaarste in mogelijkheden vraagt om een gedegen onderbouwing van de beleidsprioriteiten en een kritische blik op wat wel en niet haalbaar is. Door deze restricties zo veel mogelijk te kwantificeren kunnen de ambities beter bijgestuurd worden. Realistische plannen dragen bij aan het politiek vertrouwen.

Vanwege de link tussen beleidsmatige intensiveringen en stijgende onderuitputting riep de Expertgroep formerende partijen op om scherper te kijken naar realistische uitgavenramingen bij nieuw beleid. Er moet bijvoorbeeld rekening worden gehouden met beperkingen op de arbeidsmarkt of vergunningsverlening. Daarom adviseerde de expertgroep formerende partijen of een startend kabinet zich expliciet laten adviseren door onafhankelijke experts over de kasritmes van beleidsprojecten. Het gaat dan zowel om de losse projecten als om het totaalbeeld. Daarbij is ook politiek commitment nodig. Op het moment dat projecten niet in het gewenste tempo uitvoerbaar zijn moet men ook accepteren dat de ambities minder snel gerealiseerd kunnen worden dan politiek wenselijk is.

De Studiegroep sluit zich aan bij deze oproep om de komende formatie realistische ambities en daarbij horende plannen en kasritmes in het regeerakkoord op te nemen.

Enkel op basis van realistische kasritmes kan een kloppend totaalbeeld van de financiën gemaakt worden. Daarnaast is onderuitputting niet enkel een budgettair probleem. Op het moment dat onderuitputting ontstaat omdat beleid uitgesteld moet worden, wordt ook een beleidsdoel dat het kabinet zichzelf gesteld heeft niet tijdig gehaald. Dit kan afbreuk doen aan het vertrouwen in de overheid.

De praktische uitwerking hiervan moet in de formatie plaatsvinden. De Commissie voor de Rijksuitgaven van de Tweede Kamer heeft via de minister van Financiën de Studiegroep gevraagd om in te gaan op de implementatie van het Expertgroep-advies over realistisch ramen bij de formatie. Het is in de eerste plaats aan de formerende partijen om realistische reeksen te gebruiken in de formatie. Daarmee is dit onderwerp niet geschikt om op te nemen in de begrotingsregels, die gericht zijn op de lopende kabinetsperiode. In de uitwerking zijn drie zaken in het bijzonder van belang. Ten eerste moeten de individuele reeksen in de formatie zoveel mogelijk op een concreet plan en een eerste uitvoeringstoets gebaseerd zijn. Daarmee kan rekening gehouden worden met beperkingen zoals de arbeidsmarkt, fysieke ruimte en stikstofruimte. Dit is extra belangrijk bij dossiers en begrotingen waar de afgelopen jaren veel onderuitputting was. Ten tweede adviseert de Studiegroep het totaalbeeld al tijdens de formatie door te laten rekenen door het CPB. Daarmee kan ook de uitgaven-ontwikkeling ten opzichte van de stand van de economie vergeleken worden. Extra geld uitgeven in een hoogconjunctuur is lastig omdat de economie al op volle bezetting draait. Daarnaast past het niet binnen de economische gedachte achter trendmatig begroten. Via trendmatig begroten stabiliseert de overheid de economie: daarbij is het niet passend om in economisch goede tijden veel extra uitgaven te doen, of andersom stevig te bezuinigen in laagconjunctuur. Ten derde adviseert de SBR om voor structurele uitdagingen ook structurele middelen in te passen en geen incidentele financiering.

4.2 Fondsen en realistisch ramen

De Expertgroep adviseerde om in de begrotingsfondsen meer prikkels toe te voegen om uitgaven te doen in het jaar waarvoor ze gepland staan. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door kasschuiven en onderuitputting bij begrotingsfondsen in het lopende jaar niet voor 100% mee te laten nemen naar latere jaren. In de kabinetsreactie op het rapport van de Expertgroep heeft het kabinet de Studiegroep gevraagd om nader onderzoek te doen naar deze aanbeveling.

Ook de 17e Studiegroep Begrotingsruimte adviseerde over realistischere ramingen bij begrotingsfondsen. Zo adviseerde deze Studiegroep om de begrotingsfondsen aan het begin van de nieuwe kabinetsperiode in een realistisch kasritme te plaatsen, en om het gebruik van (nieuwe) begrotingsfondsen te beperken. Ook vroeg ze om aandacht voor de ambities, schaarste, risico's en budgetmotivatie vóór een besluit over de toekenning van middelen aan een fonds. Om de investeringsuitgaven te monitoren werd aangeraden om een investeringsmonitor toe te voegen aan de budgettaire nota's van het kabinet.

Het kabinet Schoof heeft enkele stappen ondernomen om het gebruik van begrotingsfondsen te beperken en de ramingen realistischer te maken, maar de effecten hiervan zijn nog niet duidelijk. Het kabinet heeft een aantal van de adviezen van de 17e Studiegroep Begrotingsruimte overgenomen. Omdat het kabinet pas een jaar geleden is aangetreden zijn de effecten van deze stappen nog niet duidelijk in de realisaties te zien.

De Studiegroep sluit zich wat betreft het gebruik van begrotingsfondsen aan bij de vorige Studiegroep en adviseert de effecten van deze aanbevelingen af te wachten voordat er wordt overgegaan tot aanvullende maatregelen. De flexibele aard van investeringsfondsen komt voort uit het idee dat investeringsuitgaven niet altijd volledig op jaarbasis beheerst kunnen worden. Dit gezien de onzekerheid die inherent is aan de uitvoering van grote investeringsprojecten. Extra maatregelen die toezien op budgettaire beheersing brengen daarom uitvoeringsrisico's met zich mee. Tegelijkertijd is het ook binnen de fondsen van groot belang dat bij het toekennen van budgetten een goede toets gedaan wordt op de haalbaarheid van de ambities in het beoogde kasritme.

Ook adviseert de Studiegroep opnieuw om het gebruik van nieuwe begrotingsfondsen te beperken en om de criteria te hanteren die de 17e Studiegroep hiervoor heeft opgesteld. In het verleden is bijvoorbeeld gebleken dat het gebruik van verdeelfondsen, waarin geld zonder concreet bestedingsplan gereserveerd staat, sterk bijdraagt aan onderuitputting. Het komt het realisme van de rijksbegroting ten goede als budget zoveel mogelijk vanaf de start van een kabinet op een begroting wordt geplaatst op basis van een concreet bestedingsplan.

Indien de hoeveelheid onderuitputting en kasschuiven in de begrotingsfondsen na een aantal jaren niet minder wordt, adviseert de Studiegroep om aanvullende maatregelen te overwegen. Dit kan zowel tijdens de komende kabinetsperiode als in een volgende Studiegroep.

4.3 Incidenteel versus structureel beleid

De afgelopen periode zijn meermaals maatregelen die normaal gesproken een structurele aard hebben, incidenteel in de begroting verwerkt. Dit was bijvoorbeeld het geval bij de tijdelijke accijnsverlaging op brandstof en de meerjarige raming van de kosten voor de opvang van asielzoekers. Incidentele verwerking van dergelijke dossiers heeft een aantal onwenselijke effecten.

Het incidenteel inboeken van maatregelen waarvan de verwachting is dat deze voor een langere periode zullen gelden, creëert een dekkingprobleem in latere jaren. In meerdere gevallen is gebleken dat bij opeenvolgende besluitvormingsmomenten iedere keer weer afzonderlijke dekking moet worden gevonden om bijvoorbeeld de accijnsverlaging op brandstof in stand te houden. Het aflopen van een (meermaals) incidenteel gedekte maatregel kan daarnaast door de samenleving worden ervaren als een lastenverzwaring/bezuiniging, terwijl dit in werkelijkheid een terugkeer naar de normale situatie is. Als bij opeenvolgende besluitvormingsrondes steeds weer wordt besloten om een incidentele maatregel te verlengen, roept dit de vraag op of structurele invoering en dekking van een dergelijke maatregel niet passender was geweest.

In het geval van dekking tot het einde van een kabinetsperiode, wordt een volgend kabinet daarmee direct voor een keuze gesteld, die eigenlijk door een voorgaand kabinet genomen had moeten worden. Dit is onwenselijk omdat daarmee financiële besluitvorming wordt doorgeschoven. Aan de inkomstenkant is het daarnaast eenvoudiger om beleidswijzigingen structureel te dekken, omdat de beschikbaarheid van incidentele dekkingsopties

beperkt is. Dit komt omdat stabiel fiscaal beleid wordt nagestreefd en jaarlijkse schommelingen in tarieven onwenselijk zijn.

Het advies aan een volgend kabinet is om bij nieuw beleid uit te gaan van structurele reeksen en dekking, tenzij beleid evident tijdelijk is. Structurele beleidswijzigingen dienen structureel gedekt te worden en incidentele dekking dient alleen plaats te vinden wanneer het gaat om beleidswijzigingen met een nadrukkelijk incidentele aard (zoals het energieplafond in 2023).

5. Uitdagingen en overheidsfinanciën op lange termijn

Nederland staat voor een aantal grote transities die niet in een enkele kabinetsperiode zijn te voltooien. Deze transities zetten druk op de overheidsfinanciën. Het volgende kabinet zal daarom keuzes moeten maken over hoe om te gaan met vergrijzing, de klimaat- en energietransitie en het toekomstbestendig maken van het belastingstelsel.

Brede welvaart is een behulpzaam kompas om verschillende belangen, zowel materieel als immaterieel, af te wegen en prioriteiten te stellen. Niet alles kan tegelijkertijd gerealiseerd worden. Daarom is het noodzakelijk om beleidsdoelen te prioriteren. Bij het maken van keuzes treden inherent afruilen op. Zo zijn er afruilen tussen financieel-economische aspecten, sociaal-culturele aspecten en ruimtelijk-ecologische aspecten. De Studiegroep adviseert het aankomende kabinet om duidelijk te maken welke doelen (in bredere zin) het centraal stelt en daarover ook op hoofdlijnen te rapporteren aan het parlement.

Vergrijzing vergroot de vraag naar zorg en sociale zekerheid en remt de economische groei. Het aandeel ouderen neemt sinds 2000 gestaag toe. Hierdoor stijgen de vergrijzingsgevoelige uitgaven binnen de zorg en sociale zekerheid. De collectieve uitgaven aan zorg en sociale zekerheid nemen de komende tien jaar bij ongewijzigd beleid toe van een vijfde van het bbp naar ruim een kwart.¹⁸ Tegelijk stagneert de groei van het arbeidsaanbod. Op dit moment is zes op de tien Nederlanders tussen 20 en 65 jaar oud. Over 25 jaar kan dit gedaald zijn naar vijf op de tien. Het is daarom verstandig om de vergrijzingsgevoelige uitgaven en inkomsten te hervormen, en om meer aandacht te hebben voor de inzet van arbeid en groei van de productiviteit.

Om de doelen te halen op het vlak van klimaat en energie zijn verdere keuzes nodig, waaronder meer beprijzing en normering. Ondanks beschikbare middelen, zijn de wettelijke doelen op het vlak van klimaat nog niet in beeld. Ook zijn forse investeringen nodig in het elektriciteitsnet. Deze transities gaan gepaard met reële kosten, die nu voor een groot deel nog niet zichtbaar zijn in de begroting en het basispad. Deze maatschappelijke vraagstukken vragen om beleidskeuzes, en een meer evenwichtige beleidsmix tussen subsidies, normeren en beprijzen om de doelen te bereiken. De Studiegroep adviseert daarnaast om zo veel mogelijk te zorgen voor een integraal beeld van de kosten bij besluitvorming over maatregelen, ook als deze kosten niet op de begroting staan.

Deze opgaven betekenen niet alleen iets voor de uitgaven, maar ook voor de overheidsinkomsten. De belastingmix leunt zwaar op het belasten van inkomen uit arbeid. Door vergrijzing groeien de belastinginkomsten uit arbeid niet mee met de uitgaven. Gegeven de stapeling van economische onzekerheden richting de toekomst is het wenselijk dat het belastingstelsel zowel robuust als wendbaar is. In de Nederlandse belastingmix worden een aantal groeiende grondslagen laag belast. Daarnaast heeft de huidige belastingmix beprijzingstekorten¹⁹, en bevat het fiscale regelingen die hun doel niet bereiken maar wel veel complexiteit toevoegen.

¹⁸ CPB, Verantwoording Centraal Economisch Plan 2025

¹⁹ Daar waar de hoogte van de toegepaste belasting lager is dan de maatschappelijke kosten, waardoor bepaalde activiteiten minder worden ontmoedigd dan wenselijk voor de brede welvaart.

Niet-financiële restricties blijven een belangrijke factor bij het opstellen en uitvoeren van beleid. Naar verwachting blijven zaken als de krappe arbeidsmarkt, fysieke ruimte en stikstofruimte de komende jaren beperkingen opleggen aan de mogelijkheid om snel nieuw beleid uit te voeren. Deze beperkingen moeten daarom expliciet worden meegewogen in de keuze voor een beleidsmix en het opstellen van realistische plannen.

Gezonde overheidsfinanciën zijn belangrijk voor de slagkracht waarmee uitdagingen kunnen worden aangepakt. De geopolitiek is buitengewoon onvoorspelbaar. Om de verschillende mogelijke soorten crises te kunnen voorkomen, of om erop te reageren en ervan te herstellen, is voorbereidheid nodig. Financiële buffers, een wendbare begroting en een ordentelijk begrotingsproces dragen daaraan bij.

Het volgende kabinet zal voorbij zijn kabinetsperiode moeten kijken, en de lange termijn moeten meewegen bij het maken van begrotingsbeleid. De kwantitatieve budgettaire ankers in de SBR zijn primair gericht op het eindjaar van de komende kabinetsperiode: 2030. De transities die Nederland zal doormaken en de gevolgen voor de overheidsfinanciën, slaan voor een belangrijk deel neer in de jaren daarna. Het komende kabinet zal hier nu al rekening mee moeten houden, ook vanuit het oogpunt van de verdeling van welvaart tussen verschillende generaties.

Om dit beter te faciliteren vindt de Studiegroep het wenselijk om de begrotingshorizon te verlengen. Dit kan bijvoorbeeld door de horizon aan te passen van het lopend jaar plus 5 jaar naar het lopend jaar plus 8 jaar. De periode van t+8 jaar sluit aan bij de doorkijk naar t+8 die het CPB regelmatig maakt als aanvulling op de reguliere ramingen. Een langere begrotingshorizon sluit ook beter aan bij de methodiek van het Stabiliteits- en Groeipact, die juist de langetermijnontwikkeling van de overheidsfinanciën centraal stelt. De Studiegroep erkent dat het verlengen van de begrotingshorizon tot extra uitvoeringslasten leidt bij het Rijk, de uitvoeringsorganisaties en het CPB, omdat ICT-systemen en ramingen moeten worden aangepast. Daarom stelt de Studiegroep voor dat een werkgroep de aanbeveling van de Studiegroep verder uitwerkt. Het uitgangspunt daarbij is dat bij de begroting 2028 wordt overgestapt op een nieuwe systematiek. Dit uitgangspunt kan worden aangepast mocht de werkgroep tot de conclusie komen dat de verlenging van de begrotingshorizon of het tijdspad niet haalbaar is.

5.1 Brede welvaart als kompas bij het maken van keuzes

Het is belangrijk dat beleid, en het meten van de resultaten ervan, toegespitst is op alle welvaart- en welzijnsaspecten. Economische groei en materiële welvaart zijn hier een belangrijk onderdeel van. Nederland staat voor grote maatschappelijke opgaven, zoals in deze Studiegroep is toegelicht, die vragen om duidelijke beleidskeuzes. Deze opgaven hebben niet alleen gevolgen voor de overheidsfinanciën, maar ook voor andere welvaartsaspecten zoals de bestaanszekerheid en de leefomgeving van burgers. Hier biedt het brede welvaartspectief een raamwerk voor. Dit perspectief focust op de kwaliteit van leven in het hier en nu, rekening houdend met de mate waarin dit invloed heeft op de kwaliteit van leven van toekomstige generaties en in de rest van de wereld. Vanuit dit perspectief kan er overkoepelend naar beleid worden gekeken met meer aandacht voor een langetermijnvisie.

De Studiegroep adviseert het aankomende kabinet om duidelijk te maken welke doelen het centraal stelt. Niet alles kan tegelijkertijd worden gerealiseerd. Daarom is het noodzakelijk om beleidsdoelen te prioriteren. Bij het maken van keuzes treden inherent afruilen op, zo zijn er

afruilen tussen financieel-economische aspecten, sociaal-culturele aspecten en ruimtelijk-ecologische aspecten van de samenleving. Daarbij zijn er afwegingen tussen deze aspecten, maar ook binnen deze aspecten. Bijvoorbeeld is er in de zorg de afweging tussen kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid, en bij sociale zekerheid tussen inkomenszekerheid, activering en eenvoud van het stelsel. Ook moeten er keuzes worden gemaakt over de verdeling van schaarse ruimte en het bevorderen van betaalbaarheid van woningen. Hierbij geldt dat hoe langer keuzes vooruit worden geschoven, des te hoger de kosten worden en des te groter het risico op plotselinge aanpassingen.

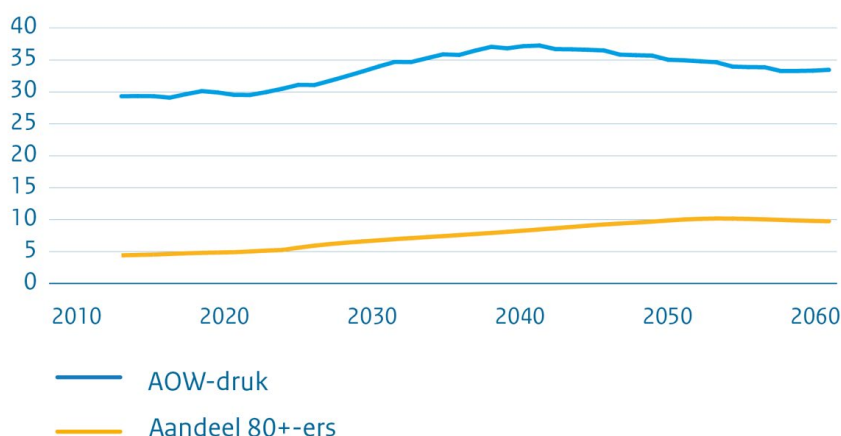
Er zijn nog stappen te zetten in het integreren van brede welvaart in de

besluitvormingscyclus. De 17^e Studiegroep Begrotingsruimte bracht enkele aanbevelingen uit over brede welvaart die relevant blijven. Zo is het bij de invulling van de begrotingsopgave belangrijk om oog te houden voor alle aspecten van brede welvaart. Daarnaast kan brede welvaart onderdeel zijn van de sturing op het bereiken van de doelen van het komende kabinet. De Studiegroep raadt een volgend kabinet aan om bij de formatie bredewelvaartsprioriteiten te formuleren en te motiveren. Dit draagt bij aan een integrale weging en inhoudelijk gedreven beleid. Het biedt ook ruimte voor een duidelijk meerjarenperspectief op overkoepelende beleidsterreinen en maakt afruilen tussen beleidsprioriteiten en -doelen inzichtelijk. De prioriteiten kunnen worden aangevuld met een gericht aantal beleidsdoelen, zowel kwalitatief als kwantitatief. Tot slot is het relevant om de ontwikkeling van brede welvaart ook in de toekomst te monitoren en daarover te rapporteren in begrotingsstukken, zoals in de Miljoenennota en het Financieel Jaarverslag van het Rijk. De gezamenlijke reflectie op de Miljoenennota van de planbureaus is daar een onderdeel van.

5.2 Vergrijzing

De Nederlandse bevolking vergrijst de komende decennia verder. Het aandeel ouderen in de bevolking neemt sinds 2000 gestaag toe en zal tot 2040 fors stijgen. Daarna stagneert de groei van de groep 65-plussers, maar zet de 'dubbele vergrijzing' door. Dit houdt in dat ouderen steeds ouder worden. Het aandeel 80-plussers in de totale bevolking blijft ook na 2040 toenemen (figuur 1). Op termijn zal het aandeel 80-plussers verdubbelen. Hoewel mensen gemiddeld ook langer vitaal blijven, zal dit toch extra druk zetten op de zorgvraag. Ook het aandeel van de AOW-gerechtigden ten opzichte van personen in de werkende leeftijd neemt naar verwachting toe, ondanks de stijgende pensioenleeftijd.

Figuur 5.2.1 Aandeel 80-plussers in totale bevolking en de AOW-druk



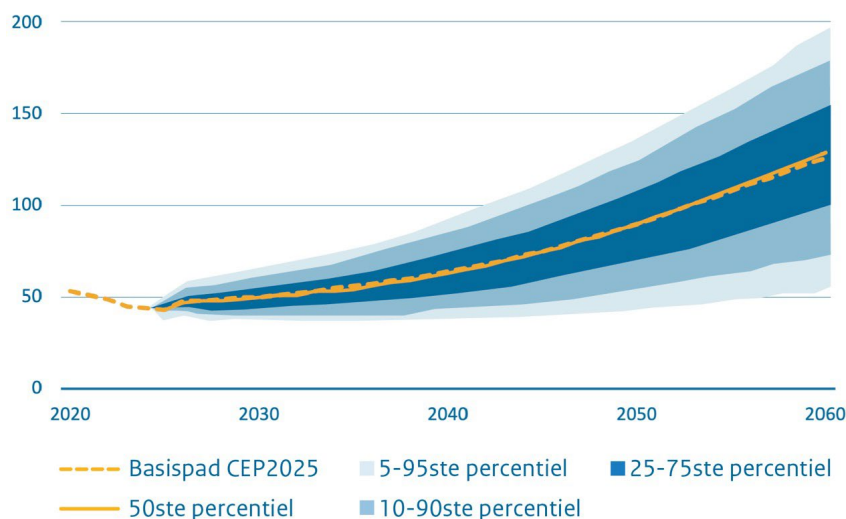
Bron: De Nederlandse overheidsschuld op lange termijn, CPB

De vergrijzing heeft op meerdere manieren omvangrijke gevolgen voor de overheidsfinanciën. De uitgaven aan zorg en sociale zekerheid, die gevoelig zijn voor vergrijzing, groeien sneller dan het bruto binnenlands product en nemen een steeds groter aandeel in van de overheidsuitgaven. Tegelijkertijd stagneert de groei van het arbeidsaanbod, wat gevolgen heeft voor de economische groei en de belastinginkomsten. De toenemende vergrijzing zal de komende jaren steeds merkbaarder worden in de samenleving en de druk op bepaalde voorzieningen. Dit heeft gevolgen voor veel aspecten van de welvaart en de verdeling daarvan. De Studiegroep heeft gekeken naar het financiële vraagstuk, maar adviseert om ook de andere welvaartsaspecten nadrukkelijk mee te wegen bij het maken van beleidskeuzes.

De vergrijzing leidt tot een oploep van de overheidsschuld die niet houdbaar is. De berekeningen van het CPB²⁰ laten zien dat de collectieve uitgaven met ruim meer dan een kwart stijgen richting 2060. Ze bedragen dan de helft van het jaarlijkse bbp. Ook de lastendruk stijgt, met name door de zorgpremies, die gekoppeld zijn aan de uitgaven aan curatieve zorg. De lastendruk stijgt met ongeveer 15%. Omdat de uitgaven sneller stijgen dan de lasten, verslechteren de overheidsfinanciën. Bij voortzetting van het huidige beleid loopt de overheidsschuld in 2060 naar verwachting op tot 126% bbp, en stijgt daarna verder. De kans dat de schuld niet oploopt, en binnen de Europese referentiewaarde van 60% bbp blijft, is zeer gering. Een immer oplopende schuld is niet houdbaar, en zal vroeg of laat tot keuzes dwingen.

²⁰ De Nederlandse overheidsschuld op lange termijn, CPB, juli 2025

Figuur 5.2.2 Schuldprojectie CPB tot 2060



Bron: De Nederlandse overheidsschuld op lange termijn, CPB

Op de lange termijn dreigen de vergrijzingskosten andere uitgaven te verdringen of tot hogere belastingen te leiden. Door de oplopende schuld worden ombuigingen op een gegeven moment onvermijdelijk. Indien er geen hervormingen plaatsvinden van vergrijzingsgevoelige regelingen, zal de begroting elders moeten worden aangepast. Dit leidt tot minder ruimte voor andere uitgaven of maakt het nodig om de lasten incrementeel te verhogen. Ombuigingen elders of lastenverhogingen zijn enkel te vermijden als de vergrijzingsgevoelige uitgaven dermate worden hervormd dat ze niet harder stijgen dan het bbp. Daarbij geldt dat een dergelijke begrenzing merkbare gevolgen zal hebben voor het niveau van de voorzieningen.

De Studiegroep adviseert om de begrotingsopgave zo veel mogelijk in te vullen met maatregelen die het effect van vergrijzing op de begroting verminderen. Het verminderen van publieke investeringen (in fysiek, menselijk of natuurlijk kapitaal) gaat ten koste van de toekomstige welvaart, en levert op termijn minder op. Hervormingen van vergrijzingsgevoelige uitgaven groeien in over de volgende decennia, en dragen sterker bij aan het op orde houden van de overheidsfinanciën op lange termijn. Zo levert een besparing van 1 miljoen euro in de langdurige zorg op lange termijn ongeveer twee en een half keer zo veel op als in 2026 (voor de overheidsfinanciën).²¹ Daarom adviseert de Studiegroep om te kijken naar hervormingen binnen de meest vergrijzingsgevoelige overheidsvoorzieningen: de AOW en de zorg. De Studiegroep adviseert om niet alleen te kijken naar de uitgaven, maar ook naar het toekomstbestendig maken van de inkomsten, bijvoorbeeld door te werken aan een verschuiving binnen de lasten, van arbeid naar vermogen of consumptie.

5.2.1 Vergrijzing en zorguitgaven

De komende decennia stijgt de vraag naar zorg sneller dan de economische groei, vooral door de vergrijzing, maar ook door sociaal-culturele ontwikkelingen en toenemende behandel mogelijkheden in de zorg. De belangrijkste oorzaak van de stijgende zorguitgaven is

²¹ Dit is een gemiddelde inschatting op basis van de cijfers van het CPB. De besparing zal verschillen per maatregel.

de demografische ontwikkeling. De collectieve zorguitgaven zullen volgens het CPB zonder aanvullend beleid tussen 2025 en 2060 toenemen van bijna 11% naar ruim 16% van het bbp. Er is sprake van een houdbaarheidsopgave langs drie dimensies. De zorg legt een steeds groter beslag op een beroepsbevolking die nauwelijks toeneemt (personele houdbaarheid) en op de collectieve uitgaven (financiële houdbaarheid). Deze groei leidt tot verdringing van andere sectoren en belangen, zoals onderwijs, huisvesting, defensie en armoedebestrijding. De schaarste in de zorg en de gevolgen daarvan voor de toegankelijkheid, kwaliteit en solidariteit kunnen het draagvlak voor het zorgstelsel aantasten (maatschappelijke houdbaarheid).²²

Tabel 5.2.1 Verwachte groei van de zorguitgaven als percentage van het bbp

	2025	2030	2040
Zvw	5,1	5,6	6,2
Wlz	3	3,4	4,7

Bron: De Nederlandse overheidsschuld op lange termijn, CPB

Ook op middellange termijn is de groei van de zorguitgaven door demografie al zichtbaar. De reële groei in de langdurige zorg is tot en met 2033 4,1% per jaar, waarbij 2% van de groei per jaar toe te schrijven is aan demografie. Bij de Zvw groeien de reële uitgaven met 2,7% per jaar, waarvan 1% toe te schrijven is aan demografie.²³ Een nieuw kabinet zal aan het begin van zijn kabinetsperiode keuzes moeten maken over de inzet van schaarse mensen en middelen, ook in de zorg. Zo kan de zorg toegankelijk blijven voor mensen die de zorg nodig hebben. Scherpe keuzes zijn nodig om de opgave langs de drie dimensies te adresseren, waarbij hieronder wordt ingegaan op de grootste sectoren Wlz en Zvw.²⁴

De Nederlandse uitgaven aan langdurige zorg zijn ten opzichte van andere westerse landen al relatief hoog, en zullen zonder aanvullend beleid hard groeien. De grootste stijging vindt plaats in de langdurige zorg, mede onder invloed van de vergrijzing en de krappe arbeidsmarkt.²⁵ Het aantal ouderen dat zorg nodig heeft zal in de komende decennia in Nederland nog sterk stijgen. Tot 2060 neemt – bij ongewijzigd beleid – het aandeel van de langdurige zorg in de totale zorgkosten tussen 2025 en 2060 toe van bijna een derde tot ruim 45%.²⁶ De hoge uitgaven hangen onder meer samen met het gegeven dat het voorzieningenpakket relatief uitgebreid is en de eigen betalingen in Nederland relatief laag zijn.²⁷ Het beeld dat de totale zorguitgaven harder groeien dan het bbp is niet uniek voor Nederland. In zowel de periode 2015-2019 als 2019-2022 stegen de zorguitgaven per inwoner in Nederland zelfs minder hard dan gemiddeld in de EU.²⁸ Vergeleken met andere Europese landen kenmerkt Nederland zich door relatief hoge uitgaven aan langdurige zorg en een lager dan gemiddelde groei in de uitgaven aan curatieve zorg.²⁹ Nederland kent verder een relatief sterk geformaliseerde langdurige zorg. Een deel van de zorg die in Nederland binnen de langdurige zorg wordt gegeven, valt in andere landen onder de curatieve sector. Daarnaast zijn de eigen betalingen internationaal gezien laag.

²² WRR (2021), *Kiezen voor houdbare zorg*

²³ CPB (2025), *Middellangetermijnraming zorg 2027 – 2033*

²⁴ Het CPB raamt een reële groei van 2,1% (Wmo) en 2,4% (Jeugdwet) per jaar in de periode tot 2033 zonder beleid. Hier ligt aanvullend beleid dus ook voor de hand.

²⁵ De krapte op de arbeidsmarkt kan enerzijds leiden tot hogere prijzen (want hoger loon) maar ook tot minder aanbod, wat juist weer leidt tot minder vraag en de groei van de collectieve uitgaven zou kunnen remmen.

²⁶ CPB (2022), *Zorguitgaven, ons een zorg?*

²⁷ Rapport technische werkgroep macrobeheersing zorguitgaven (2023)

²⁸ OECD (2024) *Health at a Glance 2024*

²⁹ idem

De houdbaarheid van de langdurige zorg kan worden verbeterd door scherpere keuzes te maken over wie recht heeft op welke collectief gefinancierde zorg, welke eigen bijdrage wordt gevraagd en door delen van de langdurige zorg te verplaatsen naar een stelsel met betere prikkels.³⁰ Om de uitgaven in de langdurige zorg te beheersen kan de overheid op korte termijn de eigen bijdragen verhogen en/of het pakket verkleinen. Het verhogen van de eigen bijdragen kan de vraag naar zorg op korte termijn remmen. Denk aan het verhogen van de vermogensinkomensbijtelling op verschillende manieren, door bijvoorbeeld het tarief te verhogen, verschillende vermogensvormen gelijk te behandelen, of aftrekposten en marginale tarieven niet toe te passen. Zowel de eigen bijdragen verhogen als het pakket verkleinen zijn effectief, maar kennen een uitruil, met gevolgen voor de inkomenssolidariteit en de risicosolidariteit. Een grondigere stelselwijziging biedt meer aanknopingspunten voor beheersbaarheid. De overheid kan breder en scherper toetsen wat mensen met hulp van hun netwerk zelf nog kunnen. Door het aanbod en de organisatie van zorg hier meer op aan te laten sluiten kunnen de uitgaven potentieel beter worden beheerst. Zorgverzekeraars en gemeenten hebben betere prikkels voor kostenbeheersing en meer mogelijkheden om integrale zorg te organiseren die aansluit bij de daadwerkelijke zorgvraag van cliënten en te investeren in preventie van langdurige zorg. Het overhevelen van (delen van) de ouderenzorg naar de Wmo of Zvw is een omvangrijke stelselwijziging, waarbij de randvoorwaarden goed in beeld moeten worden gebracht. Verder geldt dat stelselmaatregelen vaak complex zijn, dat de opbrengst ervan met onzekerheid is omgeven en dat er soms aanloopkosten nodig zijn om de maatregelen te bewerkstelligen.

In de curatieve zorg komt de kostenstijging naast de vergrijzing ook door de toenemende medische mogelijkheden. De curatieve zorg kent in vergelijking met de langdurige zorg meer prikkels om doelmatigheid te stimuleren. De kosten zijn daardoor minder hard gestegen dan in andere landen met een vergelijkbaar welvaartsniveau. Het functioneren van het stelsel staat op middellange termijn echter wel onder druk. De overheid heeft tot nu toe vooral gestuurd op de mogelijkheden voor veldpartijen om zorg doelmatiger te organiseren, bijvoorbeeld door het afsluiten van zorgakkoorden. Als de zorgvraag echter structureel hoger ligt dan het aanbod, kunnen zorgverzekeraars minder goed sturen op de toegankelijkheid en de doelmatigheid van de zorg. Scherpe keuzes door de overheid zijn nodig om de balans tussen vraag en aanbod te bewaken. In Nederland is het recht op zorg volgens de stand van wetenschap en praktijk vastgelegd in wet- en regelgeving. Nieuwe behandelmethodes worden daarom meestal relatief snel toegepast in de praktijk. Het positieve gevolg hiervan is dat we steeds *meer* ziektes kunnen behandelen. Het leidt echter ook tot directe groei van de zorguitgaven bij toenemende behandel mogelijkheden, zonder dat daarvoor een expliciete politieke keuze wordt gemaakt. Dit leidt volgens het CPB tot een significant hogere groei van de zorguitgaven dan van andere collectieve uitgaven.³¹

Door actiever te sturen op de samenstelling van het verzekerde pakket en op eigen betalingen, en door knelpunten aan te pakken die in de weg staan van passende zorg, kan de druk op de curatieve zorg worden verlicht. De overheid kan – net als in de langdurige zorg – inzetten op eigen betalingen en pakketmaatregelen om de collectieve zorguitgaven te beperken. Op langere termijn kan de overheid keuzes maken over de criteria waaraan zorg wordt getoetst en over de instroom van nieuwe behandel mogelijkheden. Ook kan de overheid een grotere rol nemen bij het vaststellen van normen voor kwaliteit binnen het verzekerde pakket. Dit leidt ertoe dat de kostenstijging die wordt veroorzaakt door nieuwe medische mogelijkheden mogelijk beter beheerst kan worden. Een verdergaande variant is om het pakket (gedeeltelijk) te

³⁰ Rapport technische werkgroep macrobeheersing zorguitgaven (2023)

³¹ CPB (2022), *Zorguitgaven, ons een zorg?*

sluiten. Hiermee wordt de instroom van nieuwe behandelmogelijkheden een politiek besluit. Of dit ook daadwerkelijk tot besparingen leidt is volledig afhankelijk van de politieke bereidheid om scherpere keuzes te maken en daadwerkelijk nieuwe behandelmogelijkheden en kwaliteitsverbeteringen buiten het pakket te houden. Daarnaast zijn er opties die kunnen bijdragen aan een betere werking van het beheersingsmodel voor de curatieve zorg, aanvullend op de zorgakkoorden. Denk aan het niet meer vergoeden van ongecontracteerde zorg, het versterken van de informatiepositie van verzekeraars en het inzetten op prijsregulering.

5.2.2 Vergrijzing en sociale zekerheid

Vergrijzing zorgt voor oplopende uitgaven aan de AOW.

Het aandeel van de AOW-gerechtigden ten opzichte van de beroepsbevolking stijgt van 30% nu naar 37% in 2040. De AOW is zeer gevoelig voor de gevolgen van vergrijzing. Het aandeel van het bbp dat wordt uitgegeven aan deze regeling neemt richting 2040 met 21% toe. Deze stijging kan vrijwel volledig worden toegeschreven aan de vergrijzende bevolking (niet alleen aan het aantal AOW-gerechtigden, maar ook aan een groter aandeel alleenstaande ouderen).

Tabel 5.2.2 Verwachte groei van de AOW-uitgaven als percentage van het bbp

	2025	2030	2040
AOW-uitgaven	4,7	5	5,7

Bron: De Nederlandse overheidsschuld op lange termijn, CPB

Van alle leeftijdsgroepen hebben gepensioneerden het hoogste mediane vermogen en het minste risico op armoede. Het Nederlandse pensioenstelsel zorgt er met de AOW voor dat van alle leeftijdsgroepen gepensioneerden het minste risico lopen op armoede. Een deel van de ouderen is financieel kwetsbaar, met name als er sprake is van een onvolledige AOW-uitkering (als men niet zijn hele leven in Nederland heeft gewoond) in combinatie met geen of een klein pensioen, en mogelijke beperkingen van het doenvermogen. Daar staat een andere groep gepensioneerden tegenover die aanzienlijke aanvullende pensioenen heeft. Een aandachtspunt is dat de veranderende arbeidsmarkt consequenties kan hebben voor de pensioeninkomens van ouderen later. Een groot deel van de gepensioneerden is over het algemeen relatief vermogend. Oudere huishoudens met een mediaan inkomen hebben momenteel nauwelijks schulden, en hebben wel bezittingen.

Door de AOW-premie ook in te voeren voor AOW-gerechtigden kan een groot deel van de oplopende kosten worden opgevangen, zonder dat dit raakt aan ouderen die alleen afhankelijk zijn van de AOW of een beperkt aanvullend pensioen hebben. Door de vergrijzing moeten steeds meer uitkeringen worden gefinancierd door premies die door steeds minder werkenden worden betaald. Momenteel zijn er daardoor al te weinig premie-inkomsten om de AOW volledig te kunnen betalen en wordt de AOW dus al grotendeels betaald uit de algemene middelen (57% in 2024), een impliciete vorm van fiscalisering. Expliciet fiscaliseren van de AOW houdt in dat AOW'ers ook belastingen of premies gaan betalen om de AOW te financieren. Een voor de hand liggende uitwerking hiervan is om AOW-gerechtigden ook AOW-premie te laten afdragen. Hierdoor worden de AOW-lasten gelijk verdeeld over de populatie. Niet alleen de werkzame beroepsbevolking betaalt dan mee, maar ook draagkrachtige gepensioneerden met een groot aanvullend pensioen. Ouderen met alleen een AOW-uitkering (en eventueel een beperkt

aanvullend pensioen) zullen hun netto-inkomen juist (beperkt) zien toenemen.³² Deze maatregel zorgt voor een meer transparante belasting van inkomen, die meer in lijn is met het draagkrachtbeginsel. In het IBO *Pensioenopbouw in balans* is een variant in beeld gebracht met een ingroeipad van 18 jaar. Ook in het rapport *Belastingen in maatschappelijk perspectief: Bouwstenen voor een beter en eenvoudiger belastingstelsel*, is de conclusie dat deze maatregel bijzonder effectief is.

Binnen de fiscaliteit zijn ook andere mogelijkheden waarbij ouderen met enkel AOW of een beperkt aanvullend pensioen worden ontzien. Een van deze maatregelen is het verlagen van de ouderenkorting. Gepensioneerden met een beperkt inkomen kunnen deze immers niet volledig verzilveren waardoor een verlaging hen niet meteen raakt. Het bevroren (zoals in 2025 en 2026) of verlagen van de aftoppingsgrens voor pensioensparen is een andere mogelijkheid om de stijgende uitgaven aan vergrijzing in te passen. De aftoppingsgrens faciliteert aanvullende pensioenopbouw fiscaal tot een inkomen van 137.800 euro. Een (beperkte) verlaging van deze grens vermindert oversparen en treft alleen hogere inkomens die gebruik maken van deze fiscale ruimte. In het IBO *Pensioenopbouw in balans* staan hiervoor meerdere opties uitgewerkt. Bij het inpassen van de AOW-uitgaven kan ten slotte ook breder worden gekeken naar financiering uit andere belastinggrondslagen, waaronder bijvoorbeeld vermogen en vermogensoverdrachten.

Daarnaast zijn er ook beleidsopties om de uitgaven te verminderen.

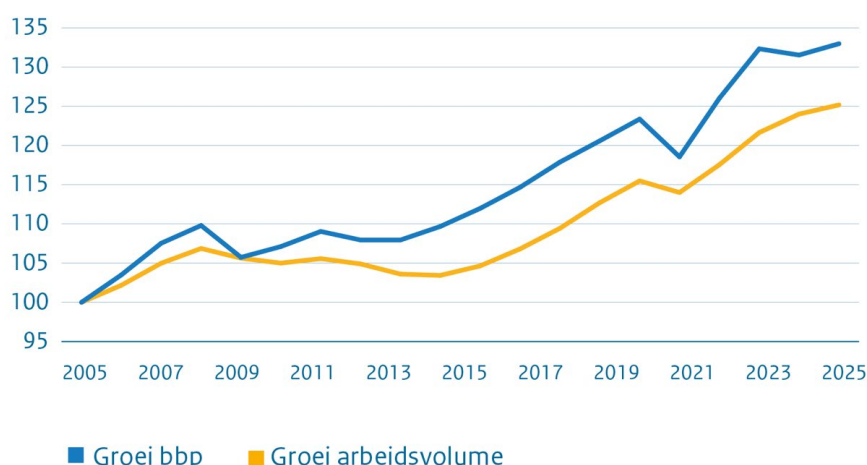
Het IBO *Pensioenopbouw in balans* heeft opties uitgewerkt die de hoogte van de AOW-uitkeringen aanpassen, zoals het afbouwen van de dubbele algemene heffingskorting in de berekening van het netto-referentienormlooon van de AOW, de AOW ontkoppelen van het minimumlooon en het individualiseren van de AOW-uitkeringen op 50% van de gehuwdennorm. Dit laatste houdt in dat alle AOW-gerechtigden de helft van een samenwonende AOW-hoogte ontvangen. Deze opties verlagen de AOW-uitkering en treffen daarmee ook ouderen zonder aanvullend pensioen. Ten slotte kan men ook de AOW-leeftijd aanpassen om de AOW-kosten te temperen. Door het herinvoeren van een 1-op-1 koppeling van de AOW-leeftijd aan de levensverwachting dalen de AOW-uitgaven en nemen de uitgaven aan overige socialezekerheidsregelingen toe. Ook de belasting en premie-inkomsten nemen toe. Per saldo treedt een besparing op. Dit betekent wel dat het aandeel van gepensioneerde jaren ten opzichte van werkende jaren steeds verder zal afnemen. Voor alle opties geldt dat gewogen moet worden hoe ze zich tot gemaakte afspraken verhouden (zoals het pensioenakkoord), en wat ze betekenen qua uitvoerbaarheid.

5.3 Het belang van investeringen

De laatste 20 jaar was de groei van het arbeidsaanbod de voornaamste motor van de economische groei. Het arbeidsaanbod groeide in deze periode naar een historisch hoogtepunt. Dat geldt voor de netto arbeidsparticipatie, het totale aantal gewerkte uren en het aantal gewerkte uren per capita. Ook internationaal gezien is het arbeidsaanbod hoog. De netto arbeidsparticipatie is de hoogste in de EU.

³² Doordat de hoogte van de AOW wordt vastgesteld op basis van de netto-nettokoppeling met het referentienormlooon leidt fiscaliseren niet tot een lagere netto AOW-uitkering. Doordat het wel leidt tot een hogere bruto AOW-uitkering stelt het deze groep in staat om een groter deel van de ouderenkorting te verzilveren, waarmee ze er financieel op vooruit gaan.

Figuur 5.3.1 Groei van het bbp en de groei van het arbeidsvolume (2015=100)



Bron: Statline, CBS

De groei van het arbeidsaanbod vakt af onder invloed van vergrijzing. Waar de participatiegraad onder ouderen, vrouwen en jongeren eerder steeg, is dit de komende acht jaar naar verwachting minder het geval. Ook neemt de groei van de beroepsbevolking af, vooral door vergrijzing. De werkgelegenheid in uren groeit nog minder hard, omdat de gewerkte uren per persoon dalen. Daarmee komt de groei van het structureel arbeidsaanbod de komende jaren uit op gemiddeld 0,6% per jaar, wat lager is dan de afgelopen periode.

Het afvlakken van de groei van het arbeidsaanbod drukt de economische groei. De gemiddelde bbp-groei op de middellange termijn (2027 tot en met 2033) ligt rond de 1,1% en is hiermee lager dan de afgelopen decennia. In een analyse van de structurele arbeidsmarktkrapte laat DNB zien dat de vergrijzing mogelijk kan leiden tot een nog lager groeipad van het bbp van structureel 0,6% per jaar. De groei per capita valt dan vrijwel stil (0,1% per jaar).³³

De druk op de economische groei vraagt om aandacht voor investeringen; zij vormen de basis voor toekomstige welvaart, zoals benadrukt in het advies van de Centrale Economische Commissie.³⁴ Het advies is duidelijk: investeer meer in de basis van productiviteitsgroei via goed onderwijs, onderzoek en technologische ontwikkeling. Keer op keer is aangetoond dat het onderwijs dé sleutel is om de productiviteit aan te jagen³⁵. De onderwijsprestaties in Nederland gaan echter hard achteruit.³⁶ Meer investeren in een kwalitatief sterke onderwijsketen ligt daarom voor de hand. Het verbeteren van de beheersing van basisvaardigheden positioneert mensen voor een succesvolle loopbaan. Door de samenwerking tussen instellingen in het vervolgonderwijs en werkgevers te versterken kunnen mensen meer gericht opgeleid worden voor beroepen die bijdragen aan maatschappelijke prioriteiten. Ook onderzoek, (technologische) ontwikkeling en innovatie zijn belangrijke drijvers van productiviteitsgroei. Hoewel we beschikken over een goede wetenschappelijke basis, lukt het nog onvoldoende om kansrijke kennis op grote schaal naar de markt en samenleving te brengen. Het is daarom zaak om meer in te zetten op valorisatie, het proces waarbij kennis uit onderzoek daadwerkelijk leidt tot economische en maatschappelijke waarde. Op dit moment profiteren te vaak bedrijven buiten Nederland en de EU van innovaties die hier zijn ontwikkeld. Daardoor

³³ DNB Analyse - Arbeidsmarktkrapte: het nieuwe normaal?

³⁴ Kies voor de Toekomst, adviesrapport van de Centrale Economische Commissie

³⁵ Onderwijsraad 2024, Onderwijs als investering. [Link](#).

³⁶ Meelissen, M. R. M., Maassen, N. A. M., Gubbels, J., van Langen, A. M. L., Valk, J., Dood, C., Derks, I., In 't Zandt, M., & Wolbers, M. (2023). Resultaten PISA-2022 in vogelvlucht. [Link](#).

verliest Europa steeds meer terrein ten opzichte van landen als de VS en China.³⁷ Het antwoord daarop ligt deels in meer publieke en private financiering.³⁸

Investeringsregels zijn niet gratis en zullen daarom ten koste gaan van andere uitgaven in het 'nu'. Gegeven de budgettaire opgave, zal een grotere focus op investeringen ten koste gaan van andere uitgaven of hogere lasten. Verschillende vorige kabinetten hebben de afgelopen jaren vooral ingezet op welvaart hier en nu, zoals lastenverlichting, omvangrijke koopkrachtpakketten en compensatie aan huishoudens en bedrijven.³⁹ Die zijn tot op zekere hoogte goed te verklaren gegeven de verschillende crises, zoals de corona- en energiecrisis. Het is tijd om uit dit bestedingspatroon te komen en de focus te verleggen naar de lange termijn en dus ruimte te maken voor investeringen.

De begrotingsregels zijn geen belemmering voor het doen van investeringen. Om succesvol tot investeringen te komen, is het in de eerste plaats van belang om bij de start van het kabinet keuzes te maken, budget te reserveren en een realistische planning af te spreken. Een andere begrotingssystematiek of specifieke regels voor investeringen zoals een 'gulden financieringsregel' zijn hiervoor niet nodig. Bij een gulden financieringsregel wordt onderscheid gemaakt tussen overheidsconsumptie en overheidsinvesteringen. De gedachte is dat de kosten van overheidsinvesteringen dan (gedeeltelijk) naar de toekomst kunnen worden doorgeschoven, terwijl overheidsconsumptie gedekt dient te worden uit de huidige belastingmiddelen. Een investeringsregel of een andere aanpassing van de begrotingsregels leidt echter niet tot additionele begrotingsruimte. Elke uitgave, investering of niet, loopt immers mee in het begrotingssaldo.

De Studiegroep concludeert dat een gulden financieringsregel niet werkbaar en onwenselijk is. Ook de vorige Studiegroep is tot dit oordeel gekomen. Bij een gulden financieringsregel zou het begrip investering zeer precies moeten worden afgebakend tot een beperkt deel van de mogelijke uitgaven. De uitwerking hiervan is in de praktijk niet werkbaar gebleken. In de praktijk leidt een dergelijke regel tot het oprekken van de definitie van een investering. Dit blijkt uit eerdere Nederlandse ervaringen, zoals bijvoorbeeld met het Fonds Economische structuurversterking (FES).⁴⁰ Uit onderzoek van de Algemene Rekenkamer is gebleken dat 7 van de 8 projecten die volgens het Centraal Planbureau niet duidelijk bijdroegen aan het versterken van de economische structuur, toch gewoon uit het FES werden gefinancierd. Ook ervaringen uit andere landen, zoals Duitsland en het Verenigd Koninkrijk, bevestigen dat een gulden financieringsregel moeilijk uitvoerbaar is in de praktijk.⁴¹ In beide landen is deze systematiek inmiddels dan ook afgeschaft. De vorige Studiegroep heeft om dezelfde redenen geadviseerd om binnen de begroting enkel uitgaven aan materiële activa als investering te classificeren. Dit is gedaan met het oog op de keuze bij welk soort nieuwe uitgaven een begrotingsfonds passend is. Deze Studiegroep sluit zich aan bij dit advies.

³⁷ Draghi (2024), *The future of European competitiveness*. [Link](#).

³⁸ IBO Bedrijfsfinanciering (2024), *kies voor baten*. [Link](#).

³⁹ CPB, SCP, PBL (2024), *Reflectie brede welvaart: Prinsjesdag 2024*. [Link](#). CPB (2022), *Analyse economische en budgettaire effecten van het coalitieakkoord*. [Link](#).

⁴⁰ *Besteding van aardgasbaten: feiten, cijfers en scenario's* | Rapport | Algemene Rekenkamer

⁴¹ *Gulden financieringsregel* | Notitie | SEO. [Link](#)

5.4 Klimaat en energie

5.4.1 Klimaat

De klimaatdoelen worden met het huidige beleid niet gehaald. De Klimaat- en Energieverkenning 2024 wijst op een aanzienlijke afstand tot het wettelijke doel voor emissiereductie van 16 tot 24 Mton CO₂. Ook met de maatregelen die het kabinet Schoof sindsdien heeft aangekondigd⁴², is het duidelijk dat omvangrijk aanvullend beleid noodzakelijk zal zijn om de wettelijke doelen te behalen.

Klimaatverandering zorgt voor substantiële kosten door verschillende vormen van klimaatschade. Het grootste deel van de kosten van klimaatverandering en klimaatbeleid komt waarschijnlijk terecht bij toekomstige generaties. Deze kosten zullen meerdere miljarden bedragen.⁴³ Het PBL schat de schade van broeikasgassen aan de gezondheid van mens en natuur inmiddels op 26 miljard euro (in 2022).⁴⁴ Inschattingen van de kosten van klimaatschade zijn met bijzonder veel onzekerheid omgeven. Doordat niet alle vormen van klimaatschade kunnen worden becijferd, valt de totale schade waarschijnlijk hoger uit. In tegenstelling tot vergrijzing zitten deze kosten op dit moment niet verwerkt in het basispad.

De maatschappelijke kosten van klimaatverandering worden onvoldoende geprijsd. Dit wordt duidelijk als er gekeken wordt naar de beprijzingstekorten binnen het klimaat- en milieubeleid. Dat wil zeggen: daar waar de hoogte van de toegepaste belasting lager is dan de maatschappelijke kosten. Het Planbureau voor de Leefomgeving heeft berekend in welke sectoren sprake is van beprijzingstekorten.⁴⁵

Als de overheid de helft van de kosten van de transitie draagt, zou de schuld met 50% bbp extra kunnen toenemen in 2060. Dit laten tentatieve berekeningen van het CPB zien.⁴⁶ Daarbij wordt berekend wat de totale ingeschatte kosten voor mitigatie en adaptatie zijn. De veronderstelling dat de overheid de helft van de extra kosten van klimaatverandering draagt, is daarbij een pragmatische aanname en dient niet als advies. De daadwerkelijke verdeling van de kosten (over de tijd, of publiek versus privaat) is een beleidskeuze. Waar meer normering en beprijzing zal leiden tot lagere kosten voor de overheid, leidt subsidiëring tot hogere kosten voor de overheid.

⁴² Kamerbrief Pakket voor Groene Groei voor een weerbaar energiesysteem en een toekomstbestendige industrie

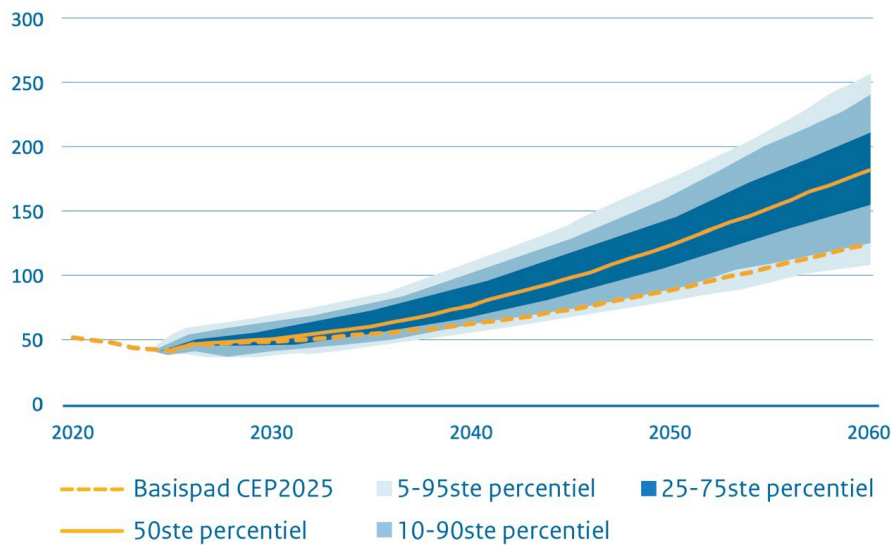
⁴³ CPB (2023) Klimaatverandering en intergenerationele verdeling van financiële lasten ([link](#))

⁴⁴ Actualisering monetaire milieuschade | Planbureau voor de Leefomgeving

⁴⁵ Brink, C. & H. Vollebergh (2024), Klimaatverandering in de prijzen in 2023, Planbureau voor de Leefomgeving.

⁴⁶ De Nederlandse overheidsschuld op lange termijn, CPB, juli 2025

Figuur 5.4.1 Klimaatscenario langetermijnschuldprojectie



Bron: De Nederlandse overheidsschuld op lange termijn, CPB

Vooraf meer normering en beprijzing is nodig om de doelen te halen en hogere kosten later te vermijden. Het *Syntheseonderzoek klimaatbeleid* van CE Delft concludeert dat het beleid sterk leunt op subsidies.⁴⁷ Na de besluitvorming over het Klimaatfonds bij de Voorjaarsnota 2025 zijn er nog maar beperkt vrije middelen over. Doelbereik is alleen nog niet in zicht, de kans is kleiner dan 5% dat Nederland het wettelijke doel voor 2030 haalt. Bovendien zijn er nog geen middelen gereserveerd voor beleid voor het bereiken van klimaatneutraliteit in 2050. Gegeven het feit dat de huidige focus op subsidies niet leidt tot voldoende doelbereik, en vanwege de budgettaire opgave, adviseert de Studiegroep om voor klimaatmaatregelen te kiezen die CO₂-uitstoot beprijzen of reguleren. De uitstoot laten betalen is zowel rechtvaardig als economisch wenselijk: de economie zal zich meer richten op toekomstbestendige, duurzame activiteiten. Normerende maatregelen – het stellen van duidelijke regels voor duurzame productie – kunnen bedrijven en ondernemers bovendien helpen met investeringskeuzes. Duidelijke langetermijndoelen met consistent beleid kan hen helpen om de transitie tegen lagere kosten te maken.⁴⁸ Consistent en stabiel beleid helpt ondernemers en bedrijven bovendien om de kansen te benutten die de transitie biedt. Daarnaast adviseert de Studiegroep om de bestaande subsidiemiddelen kritisch tegen het licht te houden, en te kijken of ze effectiever kunnen worden ingezet, daar waar ze het meest bijdragen aan het halen van de doelen.

5.4.2 Energie-infrastructuur

Grote investeringen zijn nodig van de netbeheerders om de energietransitie te realiseren. In de transitie naar een CO₂-vrije economie zullen bedrijven en huishoudens naar verwachting twee tot drie keer meer elektriciteit gebruiken. Voor een toekomstbestendig energiesysteem is daarom een forse uitbreiding van het elektriciteitsnet nodig. Het IBO *Bekostiging elektriciteitsinfrastructuur* schat de investeringsopgave van netbeheerders tussen

⁴⁷ CE Delft (2024), *Syntheseonderzoek Klimaatbeleid*. Link.

⁴⁸ *Uncertainty and climate policy in the Netherlands: measure and economic effects* | De Nederlandsche Bank

2024-2040 op 195 miljard euro cumulatief. De totale netbeheerkosten stijgen van 6,9 miljard nu naar 20 miljard euro per jaar in 2040.

De financiële gevolgen voor huishoudens en bedrijven van de investeringsopgave van netbeheerders zijn fors, maar tegelijkertijd slechts beperkt zichtbaar in de begroting en bij besluitvorming over de investeringen. Investeringsopgaven door netbeheerders zijn geen onderdeel van de Rijksbegroting. Via Europese energiewetgeving is vastgelegd dat de kosten van het elektriciteitsnet worden verhaald via de nettarieven voor de eindgebruikers en dat overheden hier geen bevoegdheid in hebben. De investeringen vertalen zich dus in hogere toekomstige nettarieven voor huishoudens en bedrijven. Een inkomstensubsidie van de overheid aan de netbeheerder kan de nettarieven verlagen.

De toenemende kapitaalbehoefte van netbeheerders kan daarnaast leiden tot een budgettaire opgave voor de Rijksbegroting. Door de grote investeringsopgave is de kapitaalbehoefte van de netbeheerders sterk toegenomen. Middelen komen uit eigen vermogen, verstrekking door aandeelhouders en vreemd vermogen vanuit de markt. De aandelen zijn verplicht in publieke handen, waardoor het Rijk, gemeenten en provincies in kapitaal voorzien. Daarnaast is er steeds meer vraag naar middelen vanuit het Rijk, zoals kapitaalstortingen en garanties, om de financieringskosten van netbeheerders te verlagen.⁴⁹ Ook wordt naar aanleiding van het IBO *Bekostiging elektriciteitsinfrastructuur* onderzocht wat de intergenerationele en financiële gevolgen zijn van een eventuele amortisatie-rekening om de kosten van netbeheerders verder in tijd (en over generaties) te spreiden.⁵⁰

Om een integrale afweging te kunnen maken bij nieuw beleid, zouden meteen de gevolgen op de nettarieven moeten worden ingeschat. De totale kosten (en prijsontwikkeling) van energie zijn onderdeel van de inflatiecijfers (geaggregeerd met andere prijsontwikkelingen) en worden meegenomen bij de koopkrachtberekeningen. Er zit echter aanzienlijke tijd tussen het moment dat investeringsbeslissingen worden genomen door netbeheerders, en het moment dat dit daadwerkelijk tot uiting komt in de nettarieven. De kosten zijn daarmee slechts achteraf en indirect zichtbaar, en worden niet meegenomen ten tijde van de initiële besluitvorming. Om een inschatting te kunnen maken van de totale gevolgen van nieuw beleid, is het nuttig om de netbeheerkosten inzichtelijk te maken tijdens de besluitvorming hierover, conform aanbevelingen uit het IBO *Bekostiging elektriciteitsinfrastructuur*. Het IBO beveelt aan om netbeheerders te betrekken bij beleidsvoorstellen die naar verwachting grote impact hebben op het elektriciteitsnet (met een 'netwerkttoets'). Veranderingen in de nettarieven die grootverbruikers betalen, hebben een belangrijke invloed op hoe rendabel investeringen in elektrificatie zijn. Om de klimaatdoelen te halen is het wenselijk om goed inzichtelijk te maken welke invloed beleid heeft op de business cases voor elektrificatie.

5.5 Toekomstbestendige overheidsinkomsten

De belastingmix leunt zwaar op het belasten van inkomen uit arbeid. Parallel aan de ontwikkeling van de welvaartsstaat zijn ook de overheidsinkomsten als percentage van het bbp sterk toegenomen. De helft van de inkomsten wordt opgehaald door belastingen op inkomen uit

⁴⁹ Voor TenneT is al besloten om een garantie te verstrekken.

⁵⁰ Een amortisatierekening is een alternatieve manier om de tarieven te dempen en toekomstige netgebruikers meer mee te laten betalen aan de investeringen. Hierbij wordt de stijging van de nettarieven afgevlakt en wordt TenneT via staatsleningen gecompenseerd voor het verlies aan inkomsten. Na verloop van tijd worden deze leningen afgelost door juist hogere tarieven vast te stellen.

arbeid. Het rapport *Belastingen in maatschappelijk perspectief: Bouwstenen voor een beter en eenvoudiger belastingstelsel* geeft aan dat de lasten op arbeid al een belangrijke rem zijn op het arbeidsaanbod en de arbeidsvraag.

Door vergrijzing groeien de belastinginkomsten uit arbeid niet mee met de uitgaven.

Omdat AOW-gerechtigden niet premieplichtig zijn voor de AOW, is hun belastingdruk bij een gelijk bruto-inkomen lager dan voor niet-AOW gerechtigden. De toename van het aandeel AOW-gerechtigden zorgt daarmee voor een negatief effect op de belastinginkomsten. De stijging van de AOW-gerechtigde leeftijd is een belangrijk instrument om dit negatieve effect te drukken, maar weegt hier niet tegenop. Daarnaast drukt de vergrijzing op de groei van het arbeidsaanbod. Dit maakt dat de belastinggrondslag arbeid niet in dezelfde mate meegroeit met de stijgende uitgaven door vergrijzing. Naast vergrijzing zorgt ook de klimaattransitie ervoor dat belastinginkomsten wegvallen. Doordat bedrijven en huishoudens verduurzamen, nemen belastinginkomsten met een milieugrondslag af (zoals brandstofaccijnzen of de energiebelasting op aardgas).

Toekomstige financieringsopgaven voor het belastingstelsel worden bij voorkeur ingevuld buiten de lasten op arbeid.

Dit is de conclusie uit het rapport *Belastingen in maatschappelijk perspectief*. Steeds meer scenario's wijzen op het afnemen van de factor arbeid in de economie en de toename van de factor kapitaal en vermogen.⁵¹ Om de ontvangsten op peil te houden, adviseert het rapport daarom om toe te werken naar een brede en evenwichtige belasting van inkomen uit verschillende soorten kapitaal en om de verschillen tussen de belastingdruk op kapitaal en arbeid te beperken. Op deze manier kan ook werk worden gemaakt van een eenvoudiger belastingstelsel, met brede grondslagen en weinig uitzonderingen.

De Studiegroep neemt de aanbevelingen over uit het rapport *Belastingen in maatschappelijk perspectief: Bouwstenen voor een beter en eenvoudiger belastingstelsel*.

Om te zorgen voor toekomstbestendige overheidsinkomsten, is het wenselijk om allereerst in de volgende richtingen te kijken:

- Een grotere bijdrage van gepensioneerden door een fiscalisering van de AOW-premie en aftoppen van de pensioenopbouw (zie ook paragraaf 5.2.2);
- Het afbouwen van de fiscale subsidie van het eigen huis;
- Een brede en evenwichtige belasting van inkomen uit verschillende soorten kapitaal en vermogensoverdrachten;
- Het beter beprijzen van negatieve effecten op klimaat, milieu en gezondheid (zie ook paragraaf 5.4.1);
- Het afschaffen of aanpassen van negatief geëvalueerd fiscale regelingen. In het rapport *Kansen voor lagere tarieven en beter beleid, Aanpak Fiscale Regelingen voor een eenvoudiger en beter belastingstelsel* van juni 2025, zijn beleidspakketten uitgewerkt die samen 35 miljard euro per jaar opleveren.

⁵¹ In het verleden hebben technologische ontwikkelingen ook geleid tot een groter aandeel van kapitaal en vermogen in de economie.

6. Begrotingsbeleid en begrotingsregels

Heldere begrotingsregels en afspraken zijn behulpzaam voor Nederlandse burgers, bedrijven én voor een goede besluitvorming. Het is goed voor de economie en maatschappij als er stabiel en voorspelbaar begrotingsbeleid wordt gevoerd. Om dit te verankeren voert Nederland sinds 1994 in beginsel trendmatig begrotingsbeleid. Bij de start van een nieuw kabinet worden daarbij de uitgaven en het niveau van belastingen en premies vastgesteld. De afgelopen jaren is er vaak tijdens de rit afgeweken van de spelregels van trendmatig begrotingsbeleid. Bijvoorbeeld omdat er is gekozen voor saldosturing of - al wat langer geleden - omdat meevallers zijn ingezet voor aanvullend beleid.

De afspraken over de budgettaire spelregels worden vastgelegd in de begrotingsregels, waarover de Studiegroep adviseert. Via de budgettaire afspraken en begrotingsregels zet de regering de nieuwe koers uit voor de komende jaren. Dit systeem staat internationaal gezien zeer hoog aangeschreven; verschillende rapporten van onder meer het IMF, de OESO en de Europese Commissie bevelen deze systematiek aan.⁵² Voorspelbaar en stabiel beleid is behulpzaam voor ondernemers bij het maken van plannen en investeringen. Huishoudens kunnen een betere inschatting maken van hun financiële situatie, wat behulpzaam is bij het maken van langjarige financiële keuzes. Voor de politieke besluitvorming draagt het systeem bij aan rust in de besluitvorming, doordat er een afgesproken pad ligt voor toekomstige jaren en er in principe geen onverwachte additionele besluitvorming nodig is.

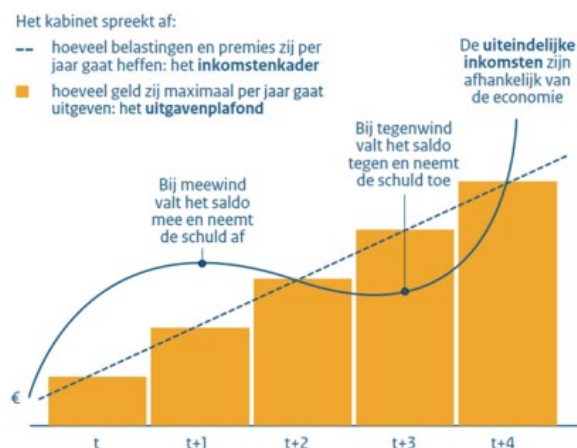
6.1 Doel en werking trendmatig begrotingsbeleid

Trendmatig begrotingsbeleid draagt bij aan beheersing van de uitgaven en het stabiliseren van de economie. Bij trendmatig begrotingsbeleid stelt een nieuw kabinet bij de start een kader op voor de beleidsmatige lastenontwikkeling en een kader dat als jaarlijks maximum voor de uitgaven dient. Extra uitgaven tijdens de kabinetsperiode moeten worden ingepast onder het uitgavenkader, zodat de uitgaven beheerst worden en verschillende prioriteiten tegen elkaar worden afgewogen. Veel uitgaven zijn relatief onafhankelijk van de economie: uitgaven aan bijvoorbeeld onderwijs, zorg en infrastructuur blijven in principe doorgaan, of het nu goed of minder gaat met de economie. Automatische stabilisatie wordt aan de uitgavenkant behaald door conjunctuurgevoelige uitgaven (bijvoorbeeld de WW en bijstand) buiten het kader te plaatsen. Dit betekent dat er gedurende de rit niet meteen hoeft te worden bezuinigd, mochten deze uitgaven tegenvallen. In het inkomstenkader worden tijdens de formatie de beleidsmatige aanpassingen in de belastingen en premies aan de inkomstenkant van de begroting vastgelegd. Afhankelijk van de economie blijkt vervolgens in de praktijk hoeveel middelen er daadwerkelijk binnenkomen: als mensen minder werken of uitgeven, komt er minder inkomstenbelasting of btw binnen en vice versa. De inkomstenkant ademt daarmee bewust mee met de stand van de economie. De fluctuerende mee- en tegenvallers hoeven niet te worden gecompenseerd en werken stabiliserend, zoals te zien is in figuur 6.1.1. Gedurende de kabinetsperiode geldt dat alleen de budgettaire gevolgen van beleidsaanpassingen (tariefs- dan wel grondslagaanpassingen) moeten

⁵² Zie onder meer EC (2017). *The Dutch Budgetary Framework and the European fiscal rules*; OESO (2013). *Strengthening budget institutions in OECD countries, results of the 2012 OECD budget practices and procedures survey*; IMF (2015). *Can fiscal policy stabilize output?*, Chapter 2 in *IMF Fiscal Monitor*; EC (2023). *Reviewing the National Budgetary Frameworks: An Opportunity to Strengthen IFIs?* European Commission (europa.eu); IMF (2008). *The Dutch Fiscal Framework: Unique, or Transferable to Other Countries?* (imf.org); IMF (2006). *Kingdom of the Netherlands-Netherlands: Report on the Observance of Standards and Codes--Fiscal Transparency Module*; IMF Country Report 06/124; March 13, 2006.

worden gecompenseerd via andere inkomstenmaatregelen. Dit alles wordt begrensd door de correctieve arm van de Europese begrotingsregels.

Figuur 6.1.1 Trendmatig begrotingsbeleid



Bron: ministerie van Financiën

Een helder besluitvormingsproces draagt ook bij aan voorspelbaar beleid en effectieve besteding van belastinggeld. Naast een helder begrotingsraamwerk en duidelijke begrotingsregels is een voorspelbaar besluitvormingsproces cruciaal. Een geordend proces tijdens de kabinetsperiode met vaste besluitvormingsmomenten leidt tot stabiliteit. Vaste besluitvormingsmomenten bieden de gelegenheid om keuzes goed voor te bereiden. Daarmee is er de tijd om vroegtijdig de gevolgen voor de uitvoering van beleid in kaart te brengen, beleidskeuzes goed tegen elkaar af te wegen en om effecten op de brede welvaart mee te nemen in de besluitvorming. Hierbij dient aandacht te zijn voor de effecten van beleid op overheidslagen buiten het Rijk zoals gemeenten en provincies en de effecten voor Caribisch Nederland.

Een gestructureerd besluitvormingsproces over inkomensbeleid voor Caribisch Nederland kan bijdragen aan bestuurlijke rust en tijdige implementatie van maatregelen. In lijn met het 'comply or explain' principe heeft inkomensbeleid in Europees Nederland effect op Caribisch Nederland. Het vroegtijdig vaststellen van de prioriteiten voor Caribisch Nederland (voor het zomerreces) en een beslisregel die recht doet aan de relatieve omvang en de armoedeproblematiek van Caribisch Nederland kunnen helpen om de besluitvorming soepel te laten verlopen. De Studiegroep raadt aan om dergelijke basisafspraken te laten landen in de financiële paragraaf van een regeerakkoord.

Het Gemeentefonds en Provinciefonds lopen mee met de bbp-ontwikkeling. Binnen het domein van gemeenten en provincies zijn er beleidsterreinen waarbij de uitgaven op dit moment sterker stijgen dan het bbp. Daar tegenover staan ook uitgaven die minder hard groeien dan het bbp. Waar uitgaven significant harder of juist minder hard groeien dan het bbp is een nadere afweging nodig. De Studiegroep stelt dan ook vast dat het naar de toekomst toe belangrijk is te zorgen voor de balans tussen ambities, taken, middelen (zowel financieel als qua bevoegdheden) en uitvoeringskracht (menskracht en praktische uitvoerbaarheid). Waar nodig moet onderzocht worden welke handelingsperspectieven en oplossingsrichtingen er zijn om deze balans te bewaren. Het gebruik van de Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden (UDO) is hierbij van belang om dit gesprek goed te kunnen voeren. In het kader van de UDO wordt stelselmatig bij nieuw beleid of

aanpassing van bestaand beleid nagegaan of de verhouding tussen ambitie, taken, middelen en uitvoeringskracht in balans is. Dit geldt ook voor Caribisch Nederland.

Tot slot vindt de Studiegroep het positief dat er gewerkt wordt aan een herziening van het uitkeringsstelsel, via een voorstel tot wijziging van de Financiële-verhoudingswet.

De afgelopen jaren is het aantal specifieke uitkeringen flink opgelopen. Dit is van invloed op de (financiële) autonomie van medeoverheden en leidt tot hoge administratieve lasten. Kern van voorgestelde aanpassing is dat de decentralisatie-uitkering wordt aangepast naar een nieuwe uitkeringsvorm als alternatief voor de specifieke uitkering: de bijzondere fondsuitkering. Daarnaast moet de specifieke uitkering een minder belastende uitkeringsvorm worden, voor zowel medeoverheden als het Rijk.

6.2 Advies over de begrotingsregels

De Studiegroep adviseert de begrotingsregels van de 17^e Studiegroep als uitgangspunt te nemen. Hiervoor is gekozen gezien het korte tijdpad en de nog steeds actuele status van de begrotingsregels van de vorige Studiegroep. De Studiegroep sluit zich eveneens aan bij de overige adviezen van de 17^e Studiegroep over het begrotingsbeleid, tenzij hieronder apart toegelicht. Een aantal punten die in het bijzonder aandacht behoeven worden hieronder toegelicht. Deze punten komen voornamelijk voort uit aanpassingen in de begrotingsregels van het kabinet Schoof ten opzichte van het advies van de 17^e Studiegroep. Deze worden hieronder nader toegelicht. De volledige geadviseerde begrotingsregels zijn opgenomen in bijlage 4.

Zorgpremies

Uitgaven aan de Zvw en de zorgpremies zijn aan elkaar verbonden maar worden ieder binnen een eigen kader beheerst. In de Zorgverzekeringswet (Zvw) is vastgelegd dat de uitgaven aan de Zvw lastendekkend worden gefinancierd. Tegelijkertijd vallen de Zvw-uitgaven in de begrotingssystematiek onder het uitgavenkader, en maken de Zvw-premies onderdeel uit van het inkomstenkader. Bij de start van de kabinetsperiode stelt het kabinet het uitgavenkader en het inkomstenkader vast. Een meevaller in de zorguitgaven heeft twee effecten: het leidt aan de ene kant tot ruimte onder het uitgavenkader en aan de andere kant tot een tekort binnen het inkomstenkader (door lagere zorgpremies en daarmee lagere inkomsten voor de overheid). Bij een tegenvaller geldt het omgekeerde.

Als de zorg binnen de begrotingsregels op dezelfde manier wordt behandeld als andere beleidsterreinen, leiden meevallende zorguitgaven gedurende de kabinetsperiode niet tot lagere lasten. Binnen de begrotingsregels geldt dat uitgaven en inkomsten gescheiden worden. Dit zou bij meevallende uitgaven aan de Zvw betekenen dat de ruimte die dit oplevert aan de uitgavenkant, ook aan de uitgavenkant wordt benut. Het tekort dat dit oplevert aan de inkomstenkant moet dan worden gedekt met lastenverzwaringen elders, waardoor per saldo de lasten gelijk blijven.

De Studiegroep adviseert om de huidige begrotingsregels van het kabinet Schoof op het gebied van de Zvw-begroting te handhaven. Dit betekent dat een meevaller in de uitgaven aan de Zvw wel mag worden gebruikt om eventuele tegenvallers elders op de begroting van VWS op te vangen, maar dat deze meevaller niet mag worden ingezet voor tegenvallers op andere begrotingen. Als er na saldering van een meevaller in de Zvw met tegenvallers elders binnen de

zorg nog geld overblijft, wordt dat deel ingezet voor lastenverlichting via een verlaging van de premies. Ter illustratie een concreet voorbeeld:

- Stel dat er sprake is van een meevaller van 100 miljoen euro op de uitgaven aan de Zvw en daarmee ook lagere premie-inkomsten van 100 miljoen euro.
- Tegelijk is sprake van 60 miljoen euro aan tegenvallers elders in de zorg.
- In totaal is er 100 miljoen euro te besteden aan ofwel de uitgavenkant, ofwel de lastenkant.
- VWS kan er in dit geval voor kiezen om de tegenvaller van 60 miljoen euro te betalen uit de meevaller op de Zvw.
- De 40 miljoen euro van de meevaller die niet wordt gebruikt aan de uitgavenkant, en dus overblijft, wordt ingezet voor een lastenverlichting van 40 miljoen euro. Voor dit deel van de premieverlaging worden de lasten elders niet verhoogd (maar wordt het inkomstenkader gecorrigeerd).
- Omdat tegenover de 60 miljoen euro die is ingezet aan de uitgavenkant, nog steeds lagere premies staan van 60 miljoen euro, moeten de lasten elders met 60 miljoen euro worden verhoogd. Anders wordt deze 60 miljoen euro twee keer uitgegeven en wordt het EMU-saldo belast.

Meevallerformule

Het gebruik van een meevallerformule druist in tegen de kern van het trendmatige begrotingsbeleid, daarom adviseert de Studiegroep om deze niet op te nemen.

Saldomeevallers gedurende de kabinetsperiode dienen te worden ingezet voor het opbouwen van een buffer en niet voor nieuwe uitgaven. De opgebouwde buffer voorkomt dat bezuinigingen noodzakelijk zijn zodra het economisch slechter gaat. Daarnaast is in de afgelopen kabinetsperiode gebleken dat de interpretatie van de meevallerformule in de praktijk omgeven is met onduidelijkheid.

Defensie

De Studiegroep adviseert daarnaast om de Oekraïnemiddelen binnen het kader in te passen. De uitgaven aan militaire en humanitaire steun aan Oekraïne en de binnenlandse opvang van vluchtelingen uit Oekraïne in Nederland vallen niet onder het uitgavenkader bij de begrotingsregels van het kabinet Schoof. Dit staat in tegenstelling tot het advies van de 17e Studiegroep. Bij tijdelijkheid van uitgaven kan het een keuze zijn om deze buiten het kader te plaatsen. Gezien de aanhoudende situatie in Oekraïne en de discussie over de NAVO-norm is het logischer om de uitgaven binnen het kader in te passen. Daarbij is het van groot belang dat een nieuw kabinet een meerjarige raming opneemt voor de kosten van de steun aan Oekraïne.

Ook adviseert de Studiegroep om de begrotingsregels aan te passen op het gebied van valutakoersontwikkelingen voor Defensie. In de begrotingsregels van de 17e Studiegroep is opgenomen dat het uitgavenkader wordt gecorrigeerd voor mutaties als gevolg van het valutarisico van Defensie die zich voordoen op het Defensiematerieelbegrotingsfonds. Sinds de Voorjaarsnota 2025 is de ontwikkeling van de defensiebegroting gekoppeld aan de 2%-bbp norm. Daarbij is afgesproken dat 'de generale compensatie van valutakoersontwikkelingen voor Defensie, zoals nu opgenomen in de begrotingsregels, komt te vervallen'. Om de begrotingsregels aan te passen aan deze nieuwe afspraken wordt de passage over de defensie-valuta geschrapt.

Risicoregelingen en garanties

Tevens adviseert de Studiegroep om het beleidskader risicoregelingen aan te passen voor garanties uit de Europese 'headroom'. Het toetsingskader risicoregelingen ziet toe op alle nieuwe en bestaande risicoregelingen die tussen een organisatie van de Rijksoverheid en een

organisatie buiten de sector overheid overeengekomen zijn. Tot op heden vallen ook de EU-garanties die ontstaan uit hoofde van het Eigenmiddelenbesluit (EMB), specifiek de zogenoemde 'headroom', onder het toetsingskader. Deze EU-garanties zijn echter al geautoriseerd met de parlementaire behandeling van de wet ter goedkeuring van het EMB. Het instellen van specifieke EU-instrumenten wordt geautoriseerd via de Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC)-fiches en de inzet voor de Raad en de Europese Raad. Daarom kunnen deze worden uitgezonderd van het toetsingskader risicoregelingen. Dit kan worden opgenomen in het Beleidskader Risicoregelingen.

Fiscale regelingen

De Studiegroep adviseert om een aantal verduidelijkende aanpassingen te doen binnen de begrotingsregels en het toetsingskader over fiscale regelingen. Het eerste advies is om duidelijker te maken wat een 'doeltreffende' regeling is. In de praktijk kunnen regelingen op het ene doel doeltreffend worden geëvalueerd, maar op het andere doel niet. Het is dan onduidelijk of de regeling wel of niet doeltreffend is. De Studiegroep adviseert om in de begrotingsregels op te nemen dat voor elke regeling in principe één hoofddoel geldt, en dat voor een positieve evaluatie in ieder geval het hoofddoel overwegend positief moet worden geëvalueerd. Indien er geen hoofddoel onderscheiden kan worden en meerdere doelen binnen een regeling van gelijk belang lijken te zijn, dienen al die doelstellingen overwegend positief te worden geëvalueerd voor een positieve evaluatie. Het is binnen de huidige regels ook onduidelijk wat het betekent als een doel achterhaald is. Het komt nu te vaak voor dat een doel achterhaald is, maar de regeling wel doeltreffend wordt geacht. De Studiegroep adviseert om in het toetsingskader duidelijk te maken dat een achterhaald doel leidt tot een negatief oordeel.

Bijlagen

Samenstelling Studiegroep Begrotingsruimte

VOORZITTER	
Bas van den Dungen	Secretaris-Generaal, ministerie van Financiën
Leden	
Gert-Jan Buitendijk	Secretaris-Generaal, ministerie van Algemene Zaken
Joost Clerx	Directeur Begrotingszaken, ministerie van Financiën
Diederik Dicou	Sectorhoofd Belasting en Begroting, Centraal Planbureau
Anita van den Ende	Secretaris-Generaal, ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport
Sandor Gaastra	Secretaris-Generaal, ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Pieter Hasekamp	Directeur Centraal Planbureau
Coen Hogendoorn	Waarnemend Directeur-Generaal Rijksbegroting, ministerie van Financiën
Stephanie Holle	Directeur Algemene Economische Politiek, ministerie van Economische Zaken
Tjerk Kroes	Directeur Economisch Beleid en Onderzoek, De Nederlandsche Bank
Vincent Roozen	Secretaris-Generaal, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Olaf Sleijpen	President van De Nederlandsche Bank
Elise Splint	Directeur Arbeidsmarkt en Sociaal-Economische Aangelegenheden, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Gijs van der Vlugt	Directeur Algemene Financiële en Economische politiek, ministerie van Financiën
Marieke van Wallenburg	Secretaris-Generaal, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Adviserende leden	
Marko Hekkert	Directeur Planbureau van de Leefomgeving
Karen van Oudenhoven	Directeur Sociaal en Cultureel Planbureau
Secretariaat	
Karel Boxhoorn	Directie Begrotingszaken, ministerie van Financiën
Sam Peeperkorn	Directie Algemene Financiële en Economische Politiek, ministerie van Financiën

Dankwoord

De voorzitter en het secretariaat van de Studiegroep willen iedereen bij de departementen, DNB, CPB, SCP en PBL die betrokken was bij de totstandkoming van het rapport hartelijk danken, in het bijzonder:

Thessa Cools, Savannah Lageweg, Martijn Badir, Yentl Stutterheim, Sjors van Wickeren, Egbert Jansen, Rianne 't Jong, Nicolas Schrama, Machiel Telling, Emma Insinger, Dorien Blommers, Jolanda Timmerman, Isabelle Jennekens, Anouk Roethof, Sander de Vries, Bert Smid, Martin Olsthoorn, Bert Tieben, Tim van Wechem, Jelle den Uil, Julia Vrancken, Dejan Stam, Pieter van Dalen, Roy Staal, Bart Visser, Bram Schepers, Abraham Miro, Arnout Franx, Julia van Vugt, Sophie Schönfeld, Gabriëlla Villanueva, Jan-Peter Eveleens, Paul Koot, Stef Beek, Niek de Meijer, Guus Brouwer, Douwe de Wit, Luuk Metselaar, Marcel van Beusekom, Ruud Stevens, Paul van Zanden, Niels van Kemenade, Bas Nieuwenhuis, Sander van Meurs, Fabrice van Hoof, Sylvain Thöni, Koen Thijssen, Joyce Murre

Adviesaanvraag Studiegroep Begrotingsruimte

Aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Datum 13 juni 2025
Betreft Adviesaanvraag Studiegroep

Geachte voorzitter,

Hierbij informeer ik u dat de Ministerraad de 18e Studiegroep Begrotingsruimte heeft verzocht om zoals gebruikelijk een onafhankelijk advies uit te brengen over de begrotingsdoelstellingen en de begrotingssystematiek in de komende kabinetsperiode. Dit om het volgende kabinet te ondersteunen in het maken van een goede afweging over het te voeren begrotingsbeleid. In de adviesaanvraag is de Studiegroep verzocht om spoedig advies uit te brengen voorafgaand aan de Tweede Kamerverkiezingen van 2025.

Hoogachtend,

de Minister van Financiën,

E. Heinen

Brief van de Voorzitter

Aan de minister van Financiën
Den Haag, 11 juli 2025

In antwoord op uw adviesaanvraag van 13 juni 2025, stuur ik u hierbij het advies van de 18e Studiegroep Begrotingsruimte over zowel de begrotingsdoelstelling als de begrotingssystematiek ten behoeve van de volgende kabinetsperiode.

Hoogachtend,

De voorzitter van de 18e Studiegroep Begrotingsruimte,
Bas van den Dungen

Geadviseerde begrotingsregels 18^e SBR

Inleiding

Een heldere begrotingssystematiek, -regels en -proces zijn behulpzaam aan politieke besluitvorming en leiden tot het maken van goed en voorspelbaar beleid voor burgers en bedrijven. Om dit te verankeren voert Nederland sinds 1994 het trendmatig begrotingsbeleid. Bij trendmatig begrotingsbeleid wordt bij de start van het kabinet de uitgaven en het niveau van belasting en premies vastgesteld voor de kabinetsperiode. Dit vergt dus scherpe keuzes. Welke doelen wil het kabinet graag bereiken, om zo de brede welvaart voor nu, later en elders te vergroten? Om bij te dragen aan brede welvaart kunnen bredewelvaartsafwegingen integraal onderdeel zijn van de sturing op het bereiken van de doelen in het coalitieakkoord. De begroting is een belangrijk middel dat politici hebben om deze doelen te bereiken. Voorwaarde om trendmatig begrotingsbeleid te voeren is voldoende afstand tot de Europese grenswaarden zoals ook vastgelegd in de Wet Houdbare Overheidsfinanciën (Wet Hof). Het begrotingsbeleid is gestoeld op drie basisprincipes:

1. **Efficiënte allocatie van publieke middelen;**
2. **Beheersing van de overheidsfinanciën en**
3. **Macro-economische stabilisatie.**

1. Efficiënte allocatie van publieke middelen

Het begrotingsbeleid draagt bij aan een doeltreffende en doelmatige besteding van publieke middelen en belastingheffingen. De begrotingsregels creëren de voorwaarden waardoor de politiek – gegeven de doelen die zij nastreeft – elke euro zo doelmatig mogelijk kan besteden. Daarbij weegt een kabinet verschillende keuzemogelijkheden zorgvuldig tegen elkaar af. Om tot een goede integrale afweging te komen tussen de verschillende beleidsdoelstellingen is een gestructureerd en voorspelbaar besluitvormingsproces van groot belang voor politieke rust, goed voorspelbaar beleid en effectieve besteding van belastinggeld.

2. Beheersing van de overheidsfinanciën

Beheersing van de overheidsfinanciën betekent in de eerste plaats dat een kabinet de ontwikkeling van inkomsten en uitgaven zelf in de hand heeft en zich aan de gemaakte (budgettaire) afspraken houdt. Door de overheidsfinanciën gedurende de rit te beheersen, wordt voorkomen dat volgende generaties te maken krijgen met een te grote schuld. Of dat zij gedwongen worden hun collectieve voorzieningen te versoberen of hun belastingen te verhogen, alleen omdat de huidige generatie op te grote voet heeft geleefd. Om gedurende de rit geen rekeningen door te schuiven naar volgende generaties, maakt het kabinet aan het begin van een kabinetsperiode duidelijke afspraken over wat in één jaar maximaal mag worden uitgegeven (het uitgavenkader) en hoe hoog de beleidsmatige aanpassing van de belastingen en premies per jaar moeten zijn (het inkomstenkader). De afspraken over inkomsten en uitgaven geven duidelijkheid over de grenzen waarbinnen het begrotingsbeleid kan plaatsvinden.

3. Macro-economische stabilisatie

De overheidsbegroting heeft een belangrijke rol in het stabiliseren van de economie. Aan de uitgavenkant van de begroting geeft het kabinet, als het economische tij meezit, niet meer uit dan het afgesproken uitgavenkader. Aan de andere kant hoeft er ook niet te worden bezuinigd als het tijdelijk tegenzit. Aan de inkomstenkant van de begroting nemen in goede tijden de belastinginkomsten automatisch toe. Die extra inkomsten geeft het kabinet niet uit. De extra inkomsten worden in plaats daarvan gebruikt om de schuld af te bouwen voor minder goede tijden. Het kabinet laat de begroting dus meebewegen met de economische ontwikkeling, als onderdeel van het trendmatig begrotingsbeleid. Hierdoor wordt het effect van een economische neergang of stijging automatisch op het juiste moment gedempt. Dit heeft positieve gevolgen voor het inkomen en welbevinden van mensen: burgers en bedrijven voelen minder de negatieve effecten van een periode waarin het economisch minder goed zou gaan.

Leeswijzer

Om de drie basisprincipes in de praktijk te ondersteunen is een set begrotingsregels opgesteld.

Bijlagen

- Bijlage 1 Afbakening uitgavenkader en generale mutaties
- Bijlage 2 Afbakening en regels inkomstenkader
- Bijlage 3 Eindejaarsmarge en opbouw van meerjarencijfers en extrapolatie
- Bijlage 4 Beheersing fiscale regelingen
- Bijlage 5 Beleidskader risicoregelingen

De begrotingsregels

Het begrotingsbeleid draagt bij aan een doeltreffende en doelmatige besteding van publieke middelen en belastingheffingen. De begrotingsregels creëren de voorwaarden waardoor de politiek – gegeven de doelen die zij nastreeft – elke euro zo doelmatig mogelijk kan besteden. Tijdens een kabinetsperiode kan sprake zijn van (onverwachte) ontwikkelingen of nieuwe politieke prioriteiten, die budgettaire gevolgen met zich meebrengen. De begrotingsregels vormen richtlijnen hoe hier mee om te gaan. Het kabinet kan aan de hand van deze vastgestelde regels prioriteiten bijstellen en middelen – waar nodig – op een andere manier inzetten.

1. Integrale afweging: één hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar en besluitvorming over koopkracht en bijbehorende lasten in augustus

Om een goede integrale afweging te kunnen maken tussen verschillende beleidsdoelstellingen en bijbehorende kosten, vindt er op één vast moment een hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar plaats ten aanzien van de uitgaven. Op dit zogenoemde hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar kunnen verschillende politieke wensen, problemen en mee-en tegenvallers integraal worden afgewogen met een meerjarige doorkijk. Waar mogelijk, wordt tijdens het hoofdbesluitvormingsmoment ook besloten over de lasten waarvan het vanwege de integraliteit van besluitvorming noodzakelijk is om zowel over lasten als uitgaven te besluiten (zoals bij klimaat) en wordt rekening gehouden met de Fiscale Beleid- en Uitvoeringsagenda (FBUA) en het betrekken van evaluatie van fiscale regelingen. De koopkrachtbesluitvorming, inclusief het definitief sluiten van het inkomstenkader, wordt in augustus gedaan. Aan de voorjaarsbesluitvorming liggen de onafhankelijke economische ramingen van het Centraal Planbureau (CPB) ten grondslag, te weten het Centraal Economisch Plan (CEP). In augustus vindt de besluitvorming over de koopkrachtontwikkeling plaats op basis van een onafhankelijke nieuwe raming van het CPB, te weten de macro-economische verkenningen (MEV). Zowel in de Voorjaarsnota als in de Miljoenennota wordt de horizontale ontwikkeling (jaar-op-jaar) van de uitgaven en inkomsten toegelicht.

2. Besluitvorming via ordentelijk proces

Voornemens, toezeggingen en voorstellen met financiële gevolgen dienen voorafgaand aan de besluitvorming en uitvoering met het ministerie van Financiën te worden afgestemd en dienen het reguliere proces van behandeling in de onderraden en de ministerraad te doorlopen. Dit volgt uit de wettelijke rol van de minister van Financiën die in de Comptabiliteitswet (CW) is geregeld. Daarnaast is het begrotingsproces een verantwoordelijkheid van het kabinet als geheel (onder regie van de minister van Financiën). Dat vraagt om gezamenlijk gedragen uitgangspunten, wederzijdse discipline en een evenwichtige informatiepositie tussen departementen.

3 Oormerken van inkomsten en uitgaven is onwenselijk

Om een goede afweging te kunnen maken tussen de (kosten van) verschillende beleidsdoelstellingen is het oormerken van inkomsten voor uitgaven niet wenselijk, ook niet in het geval van (begrotings-)fondsen. De doelstellingen van beleid horen bepalend te zijn voor het niveau van de uitgaven, niet hoeveel geld via een bepaalde bron binnenkomt.

4. Begrotingsregels ten behoeve van beheersing van de uitgave

Voor de uitgavenkant van de begroting worden aan het begin van de kabinetsperiode afspraken gemaakt over wat maximaal mag worden uitgegeven per jaar van de begrotingshorizon van het kabinet (het lopende jaar en de vijf daaropvolgende jaren): dit is het uitgavenkader. Elke minister is verantwoordelijk voor zijn of haar begroting. Een kader dwingt tot het maken van keuzes, omdat ministers niet meer mogen uitgeven dan vooraf is afgesproken. Als ministers nieuwe prioriteiten willen stellen en (beleidsmatig) meer uit willen geven, dan moeten ze hiervoor ombuigen op andere beleidsmatige uitgaven. Op deze manier houdt het kabinet de totale uitgaven onder controle.

In het geval nieuw beleid van een minister doorwerkt in de uitgaven van andere ministers, zal de beleidsinitieërende minister zorgdragen voor het organiseren van de benodigde dekking. Indien een beroep wordt gedaan op medeoverheden bevat het nieuwe beleidsvoorstel een onderbouwing hoe de medeoverheden hiertoe in staat worden gesteld, inclusief een voorstel hoe de financiële gevolgen voor medeoverheden worden opgevangen. Ook hierbij zal de beleidsinitieërende minister zorgdragen voor het organiseren van de benodigde dekking.

4.1 Afbakening van het uitgavenkader

Alle uitgaven van de Rijksoverheid die meetellen voor het EMU-saldo vallen onder het uitgavenkader, tenzij anders is besloten, zie bijlage 1. Bij de start van iedere kabinetsperiode komen oude uitzonderingen te vervallen (zoals bijvoorbeeld crisisgerelateerde uitgaven), tenzij deze opnieuw in de begrotingsregels worden opgenomen. Onder het uitgavenkader vallen een aantal ontvangsten die geen belasting- of premieontvangsten zijn, zoals boeteontvangsten.

4.2 Scheiding van inkomsten en uitgaven en uitzonderingen

In beginsel worden het uitgavenkader en het inkomstenkader gedurende de kabinetsperiode niet aangepast. Hieruit volgt automatisch een zogenoemde scheiding van inkomsten en uitgaven. Er zijn enkele situaties waarin het loslaten van deze scheiding bij uitzondering is toegestaan. De verwerking gebeurt door zogenoemde statistische correcties. Het doel van deze correcties is beleid waarvoor aanpassingen aan het uitgavenkader én het inkomstenkader nodig mogelijk te maken zonder dat het EMU-saldo verslechtert.

Van dergelijke correcties is alleen sprake bij:

Van dergelijke correcties is alleen sprake bij:

- Een wijziging in de financiële vormgeving van beleid (van lastenmaatregel naar uitgavenmaatregel en omgekeerd), waarbij het voorzieningenniveau en de doelgroep nagenoeg gelijk blijven.
- Grote hervormingen waarbij een collectief arrangement anders wordt vormgegeven met zowel aan de uitgaven- als aan de inkomstenzijde mutaties.

Als het hanteren van een apart uitgavenkader en inkomstenkader leidt tot inefficiënte of onbedoelde uitkomsten, kan de minister van Financiën besluiten tot een correctie tussen uitgavenkader en inkomstenkader, met instemming van de ministerraad (MR). De minister van Financiën dient dergelijke correcties, waarmee wordt afgeweken van de standaardgronden voor correctie, expliciet toe te lichten in budgettaire nota's.

4.3 Budgetdiscipline draagt bij aan beheersing van het uitgavenkader

In de door het parlement vastgestelde begroting is het maximum dat door een minister mag worden uitgegeven in een bepaald jaar opgenomen. Beheersing van de overheidsuitgaven begint bij het niet overschrijden van de uitgaven zoals deze zijn begroot. Een randvoorwaarde om te zorgen dat de uitgaven binnen het uitgavenkader blijven, zijn de regels budgetdiscipline (zie box 1).

Box 1: Regels budgetdiscipline voor de uitgaven

- Dreigende tegenvallers in de uitgaven moeten worden voorkomen door tijdig maatregelen te nemen. Voor deze tegenvallers dient dekking gevonden te worden op de begroting waar zij zich voordoen.
- Uitgavenmeevallers mogen op de begroting waar ze zich voordoen ter compensatie van uitgaventegenvallers worden ingezet.
- Meevallende uitgaven mogen niet worden ingezet voor nieuw beleid en intensiveren van staand beleid.
- Als het kabinet meer wil uitgeven aan een bepaalde beleidsopgave, moet hiervoor worden omgebogen op andere beleidsmatige uitgaven op de begroting(en) waar de opgave zich voordoet.
- In alle bovenstaande gevallen geldt dat afstemming met het ministerie van Financiën vereist is, alvorens besluitvorming in de onderraden en de ministerraad plaatsvindt. Extra of nieuwe uitgaven en

Deze regels budgetdiscipline worden ook toegepast op de afzonderlijke begrotingen binnen de Rijksbegroting. Door een dreigende overschrijding binnen dezelfde begroting te dekken wordt overschrijding van het

uitgavenkader voorkomen. Alleen de MR kan besluiten hiervan af te wijken en compensatie te vinden op andere begrotingen. Het uitgangspunt is dat de opbrengst van een compenserende maatregel in ieder jaar gelijk is aan de problematiek. Indien dit redelijkerwijs niet mogelijk is, kan compensatie in de tijd voor- of achterlopen op de problematiek. Zie ook bijlage 1 voor een uitgebreide toelichting.

Het komt voor dat departementen budgetten uit een bepaald jaar willen inzetten in een ander jaar. Het doorvoeren van een dergelijke wijziging heet een kasschuif en kan ook plaatsvinden over meerdere jaren. Voor kasschuiven geldt dat de budgetten die worden geschoven dienen te worden ingepast onder het uitgavenkader, dat de som van de totale schuif uitkomt op nul en dat de kasschuif enkel kan plaatsvinden binnen de reguliere meerjarenperiode van t+5 jaar.

4.4 Generale uitgavenmutaties

Voor enkele categorieën binnen de uitgavenmutaties geldt dat mee- of tegenvallers niet ten gunste of laste komen van de departementale begroting, maar van het generale beeld. Generale dossiers en per saldo tegenvallers dienen te worden ingepast onder het uitgavenkader. Het betreft onder andere de autonome mutaties in het rendement op het vermogen van de Staat, bijvoorbeeld dividenden. Zo levert het een departement geen budgettaire ruimte op als rendementen op vermogen tijdelijk hoog zijn, maar staat een departement ook niet zelf aan de lat bij tegenvallende rendementen. Bijlage 1 bevat een totaaloverzicht van de generale uitgavenmutaties.

4.5 Realistisch ramen

Ramingen aan de uitgavenkant dienen realistisch te zijn. Deze worden waar nodig bij de start van de kabinetsperiode herijkt en in een realistisch kasritme geplaatst waarbij rekening wordt gehouden met de uitvoeringskracht van de Rijksoverheid en de arbeidsmarkt. Aangezien voor het schuiven van budgetten binnen investeringsfondsen afwijkende regels gelden ten opzichte van reguliere uitgaven, is het zeker bij investeringsfondsen van belang om oog te hebben voor het realiteitsgehalte van de begroting. In het geval van een opvallend of afwijkend ritme dient extra uitleg te worden gegeven over de onderbouwing van het ritme.

4.6 Eindejaarsmarge ter voorkoming van ondoelmatige besteding

De maximale eindejaarsmarge is 1% van de bruto-uitgaven op stand ontwerpbegroting (inclusief Nota's van Wijziging en amendementen, exclusief HGIS). De maximale eindejaarsmarge wordt gecommuniceerd in de vaststellingsbrieven rondom LPO, extrapolatie en eindejaarsmarge in het najaar.

4.7 Indexatie van het uitgavenkader

Het uitgavenkader wordt aan het begin van de kabinetsperiode vastgesteld inclusief de nominale ontwikkeling. De hoogte van het uitgavenkader wordt gedurende de kabinetsperiode aangepast aan de onafhankelijke indices voor loon- en prijsontwikkelingen van het CPB. In het voorjaar volgen die uit het CEP en in augustus uit de MEV.

Op deze manier gelden de afspraken over de voorzieningen die de overheid aanbiedt onafhankelijk van de loon- en prijsontwikkeling van de uitgaven die hiermee samenhangen. Beleidsmatige beslissingen die betrekking hebben op de loon- en prijsbijstelling van de overheid moeten wel onder het uitgavenkader worden gedekt. De indexatie van het uitgavenkader voor het lopende jaar wordt definitief vastgesteld bij de Voorjaarsnota. Daarmee zorgt indexatie ervoor dat de voorzieningen die de overheid aanbiedt niet afhankelijk zijn van de ontwikkeling van de lonen en prijzen, maar enkel van de beleidskeuzes die worden gemaakt.

4.8 Meerjarencijfers en extrapolatie

De meerjarenperiode bestaat uit het begrotingsjaar (januari tot en met december) en de vijf daaropvolgende jaren. Bij het beleidsarm extrapoleren van meerjarencijfers wordt rekening gehouden met bestaande wettelijke regelingen. Zie bijlage 3 voor een uitgebreide toelichting hierop.

De begrotingen worden gebaseerd op de macro-economische cijfers uit het CEP en de MEV. Alle uitgavenmutaties die onder het uitgavenkader vallen, moeten elkaar compenseren tijdens en na de kabinetsperiode. Daarmee worden de kosten van een uitgave altijd meegewogen bij de integrale afweging, zodat de rekening niet buiten beschouwing blijft of wordt doorgeschoven naar volgende generaties. Zo blijven de overheidsfinanciën ook voor komende generaties beheersbaar.

4.9 Risicoregelingen

Regelingen zoals garanties, achterborgstellingen en leningen brengen een voorwaardelijke financiële verplichting met zich mee die voor risico's voor de begroting zorgen. Om deze reden geldt voor deze regelingen een 'nee-

tenzijbeleid'. Voorstellen voor nieuwe risicoregelingen en aanpassingen in bestaande regelingen zijn onderdeel van het hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar en onderhevig aan een beleidskader. Zie bijlage 5 voor een uitgebreide toelichting.

4.10 Overschrijding van verplichtingen

Een overschrijding van de verplichtingen boven het vastgestelde bedrag is alleen toegestaan indien (en voor zover) de kaseffecten daarvan passen, dan wel opgevangen kunnen worden binnen de voor het begrotingsjaar afgesproken (kas)ramingen en de bijbehorende meerjarencijfers en het gewijzigde verplichtingenbudget aan beide Kamers der Staten-Generaal ter autorisatie is voorgelegd.

5. Begrotingsregels ten behoeve van beheersing van inkomsten

De inkomstenkant van de begroting mag mee-ademen met de conjunctuur, zodat beleidsmatige lastenverzwaringen in tijden van recessie niet nodig zijn (automatische stabilisatie). Om dat te bewerkstelligen worden de niet-conjuncturele inkomsten, dus de beleidsaanpassingen, in de Startnota voor de duur van de kabinetsperiode in het inkomstenkader vastgelegd. Een beleidsmatige lastenverlichting gedurende de kabinetsperiode dient dus in hetzelfde jaar gecompenseerd te worden door een even grote lastenverzwaring. Hiermee draagt het inkomstenkader bij aan zowel budgettaire beheersing als automatische stabilisatie.

5.1 Reikwijdte, dekking en kadercorrecties in het inkomstenkader

De regels rondom de reikwijdte van het inkomstenkader zijn vastgelegd en toegelicht in bijlage 2. Voor dekking geldt dat beleidsmatige aanpassingen in hetzelfde jaar gedekt dienen te worden. Om te voorkomen dat rekeningen worden doorgeschoven, worden beleidswijzigingen met structurele budgettaire consequenties na de kabinetsperiode ook structureel gedekt. Het inkomstenkader wordt in principe niet tussentijds aangepast, nadat erover is besloten in de formatie en is vastgelegd in het regeerakkoord en de Startnota. Omdat niet alles is te voorzien, gelden enkele uitzonderingen die aanpassingen mogelijk maken (kadercorrecties). Ook deze zijn toegelicht in bijlage 2.

5.2 Statistisch effect, gedragseffect en kruiselasticiteiten

Voor het inkomstenkader is het statische effect van fiscale beleidswijzigingen relevant. Het statische effect is het effect van een beleidsmatige tariefswijziging bij gelijkblijvende grondslag of het effect van een beleidsmatige grondslagwijziging bij gelijkblijvend tarief. Mutaties in het inkomstenkader worden geboekt op transactiebasis.

Daar waar relevant, telt ook het eersteordegedragseffect mee in het inkomstenkader. Dit zijn directe effecten op de grondslag van de belasting waar de maatregel betrekking op heeft. Dit leidt tot een meer realistische inschatting van de effecten van een tariefswijziging en daarmee tot een betere afweging. Ook wordt rekening gehouden met direct samenhangende fiscale kruiselasticiteiten wanneer die van toepassing zijn. Met kruiselasticiteiten tussen een beleidswijziging aan de uitgavenkant (waaronder normerende maatregelen) en de fiscaliteit wordt geen rekening gehouden tenzij dit leidt tot mogelijk ondoelmatige keuzes of onbedoelde uitkomsten.⁵³ Een stimulans, zowel aan de inkomsten- als aan de uitgavenkant, van elektrisch rijden kan bijvoorbeeld ook (andere) autogelateerde belastingen substantieel beïnvloeden.

5.3 Herijken van inkomstenmaatregelen

Op het moment dat inkomstenmaatregelen in wetgeving worden omgezet, worden de budgettaire effecten van de maatregelen eenmalig herijkt. Bij het herijken worden de laatste (economische) inzichten meegenomen om te zorgen voor een zo accuraat mogelijke raming. Het verschil tussen de herijkte raming en de oorspronkelijke raming bij Startnota of bij de oorspronkelijke raming van een gedurende de kabinetsperiode genomen beleidsmaatregel dient gecompenseerd te worden binnen het inkomstenkader.

5.4 Omgang met intertemporele effecten

Voor maatregelen waar de omkeerregel van toepassing is- maatregelen met intertemporele effecten waarbij op korte termijn sprake is van lagere belastinginkomsten en op langere termijn hogere belastingontvangsten en omgekeerd, is de contante waarde van de langjarige kasstroom relevant voor het inkomstenkader. De

⁵³ Met de term 'ondoelmatige keuzes of onbedoelde uitkomsten' wordt bedoeld dat de inconsistentie in de regels dusdanig groot is, dat een ineffectieve beleidsoptie toch beter scoort dan een effectieve optie. Hierbij is in ieder geval sprake, maar niet uitsluitend, wanneer de kosten/baten van het kruiseffect van de beleidsoptie de directe kosten/baten geheel domineren. In de praktijk betekent dit dat indien er sprake is van niet-fiscaal beleid dat een direct effect heeft op de grondslag van een heffing dan wel via een inhoudelijke relatie die grondslag beïnvloedt, er ruimte is om te bezien of 1) dit voldoende budgettair significant is om mee te wegen in de kosten van de maatregel en 2) noodzakelijk is om een eerlijke afweging tussen verschillende instrumenten mogelijk te maken. Een besluit hierover wordt gemaakt door de minister van Financiën.

omkeerregel wordt bijvoorbeeld toegepast bij pensioenpremies en pensioenuitkeringen. Met het dekken van maatregelen via de omkeerregel moet terughoudend worden omgegaan om een uitholling van de belastinggrondslag en omzeiling van het inkomstenkader te voorkomen. Bij de toepassing van de omkeerregel moeten de belastinginkomsten op langere termijn voldoende zijn verzekerd en is de contante waarde van de langjarige kasstroom relevant voor het inkomstenkader.

5.5 Zvw premies en Zvw uitgaven

De Zvw-premies maken deel uit van het inkomstenkader. Een per saldo meevaller in de uitgaven aan de Zorgverzekeringswet wordt, na saldering met eventuele tegenvallers elders in de zorg en op de VWS-begroting, ingezet voor lastenverlichting via een verlaging van de premies. In het geval dat er sprake is van een meevaller aan de uitgavenzijde, wordt tegenover de lagere zorgpremies geen compenserende lastenverhoging gesteld. In dit geval wordt een kadercorrectie toegepast. In het geval dat er sprake is van een kaderrelevante tegenvaller aan de uitgavenzijde wordt dit opgelost binnen het uitgavenkader en worden aan de inkomstenkant de lasten met hetzelfde bedrag verlaagd. In principe wordt dit ingevuld met compenserende bijstellingen elders die zo goed mogelijk aansluiten bij de doelgroep. De compensatie in het inkomstenkader wordt in het voorjaar, tegelijkertijd met de uitgavenkant, naar buiten toe gecommuniceerd.

5.6 Grondslagerosie

Grondslagerosie (afnemende grondslag bij een belastingsoort) bij nieuw beleid dient te worden gedekt in het inkomstenkader voor een periode van t+5 jaar vanaf het moment van invoering (t) van de maatregel en dient in dit laatste jaar vervolgens als structureel te worden beschouwd. Bij invoering verspreid over meerdere jaren is t het laatste jaar van de invoeringsperiode.

5.7 Europese heffingen in het inkomstenkader

Europese heffingen, waaronder het *Emission Trading System* (ETS), zijn relevant voor het inkomstenkader indien en voor zover deze een netto-effect hebben op de Nederlandse begroting.

5.8 Omgang met fiscale regelingen

De budgettaire ontwikkeling van fiscale regelingen aan de inkomstenkant, zoals vrijstellingen, aftrekposten en verlaagde tarieven die de belastingopbrengst verlagen, wordt jaarlijks gemonitord in de Miljoenennota. Substantiële opwaartse afwijkingen ten opzichte van het verwachte niveau aan het begin van de kabinetsperiode en relatief hoge endogene groei, worden in de monitoring apart benoemd en geven in beginsel aanleiding voor het nemen van maatregelen. Voor alle nieuwe regelingen aan de inkomstenkant dient een toetsingskader te worden doorlopen. Ook vinden evaluaties plaats van fiscale regelingen volgens een evaluatieprogrammering die in de Miljoenennota en begrotingen wordt gepubliceerd. Indien een fiscale regeling negatief geëvalueerd wordt, is het uitgangspunt om deze regeling te af te schaffen of aan te passen. Alle regels rondom fiscale regelingen zijn vastgelegd in bijlage 4.

Bijlage 1 Afbakening uitgavenkader en generale mutaties

Uitgavenmutaties buiten het uitgavenkader

Voor de volgende uitgaven geldt een uitzondering op het uitgangspunt dat uitgaven die EMU-saldorelevant zijn ook kaderrelevant zijn. Dit zijn dus EMU-relevante uitgaven die niet onder het uitgavenkader worden geplaatst:

- *De rentelasten op de staatsschuld;*
- *Het Diergezondheidsfonds;*
- *Veilingopbrengsten;*
- *Het consolidatiesaldo voor Rijksdiensten met een baten-lastenstelsel;*
- *De budgettaire effecten van de omvorming ProRail tot ZBO;*
- *Rijksbijdragen en rentebetalingen aan de sociale fondsen en premiebijdragen zijn - om boekhoudkundige dubbeltellingen te voorkomen - niet relevant voor het uitgavenkader;*
- *Interventies in de financiële sector en de afbouw hiervan tellen niet mee voor het uitgavenkader of inkomstenkader. Dit geldt ook voor maatregelen genomen met het oog op de financiële stabiliteit van het eurogebied.*

Bepaalde uitgavenmutaties vallen binnen het inkomstenkader en tellen op die wijze mee voor het EMU-saldo. Hierdoor worden deze buiten het uitgavenkader geplaatst:

- *De zorgtoeslag, ETS-opbrengsten, COVA-heffing, de belasting en invorderingsrente (BIR), nabetaling ODE;*
- *Nederland heft invoerrechten namens de EU. Dit is een budgetneutrale transactie. Daarom vallen de EU-invoerrechten niet onder het inkomstenkader en worden de invoerrechten ook (na aftrek van de perceptiekosten) buiten het uitgavenkader geplaatst.*

Uitgavenmutaties waar het uitgavenkader voor wordt gecorrigeerd:

Voor bepaalde uitgavenmutaties wordt het uitgavenkader gecorrigeerd. Dit kan het gevolg zijn van beleidsmatige besluitvorming of van statistische ontwikkelingen. Het betreft de volgende uitgaven:

- *Mutaties in de loon- en prijsontwikkeling (zie ook paragraaf 4.7);*
- *Werkloosheids- en bijstandsuitgaven (WW en WWB) die niet het gevolg zijn van beleidsmatige keuzes. Dit voorkomt noodzakelijke ombuigingen in slechte economische tijden en budgettaire ruimte in tijden van economische voorspoed en draagt zo bij aan automatische stabilisatie.*

Overige uitgavenmutaties met een afwijkende behandeling

Voor nieuwe of geïntensiverde geldstromen naar gemeenten en provincies geldt dat het vakdepartement zorgt en verantwoordelijk is voor een volledige dekking van de geldstroom inclusief de btw-component. Voorafgaand aan de verstrekking van de nieuwe of geïntensiverde geldstroom toets het vakdepartement of er sprake is van compensabele btw. Indien dit het geval is stemt zij de hoogte van de btw-component af met de gemeente(n) en/of provincie(s) in kwestie. Deze btw-component moet vervolgens door het vakdepartement afgedragen worden aan de begroting van het Btw-compensatiefonds (BCF); de nieuwe of geïntensiverde geldstroom exclusief compensabele btw wordt verstrekt aan de betreffende gemeente(n) en/of provincie(s). De hoogte van de btw-component wordt vooraf vastgesteld en de overdracht aan het BCF vindt gelijktijdig met de verstrekking aan gemeente(n) en/of provincie(s) plaats. Achteraf vinden er geen correcties plaats

Generale uitgavenmutaties

Het uitgangspunt dat compensatie van mutaties plaats moet vinden binnen de departementale begroting, geldt niet voor mutaties in enkele uitgavencategorieën. Dit zijn de generale dossiers. Hiertoe behoren:

- *Mutaties in het rendement op het vermogen van de Staat ;*
- *Mutaties in de delfstofbaten (waaronder gasbaten en NORG)⁵⁴;*
- *Boetes en transacties op de JenV-begroting;*
- *Afpakken op de JenV-begroting;*
- *Autonome mutaties van de rente op studieleningen;*
- *Mutaties in het kader van de MH17 ramp;*
- *Mutaties in budgetten waarvoor een rekenregel (niet zijnde de macro-economische doorwerking) geldt, hieronder vallen onder andere de EU-afdrachten en de ontwikkeling van het gemeente- en provinciefonds.*
- *Mutaties als gevolg van het valutarisico op de begroting van Koninkrijkrelaties.*
- *Mutaties voor onvoorziene uitgaven die noodzakelijk zijn om een grotere generale baat te realiseren.*

Door deze uitgaven afwijkend te behandelen krijgt een departement geen budgettaire ruimte als rendementen op vermogen tijdelijk hoog zijn, maar staat een departement ook niet zelf aan de lat bij tegenvallende rendementen. Ook ontstaan er voor departementen geen budgettaire voor- of nadelen als zij worden geconfronteerd met mee- of tegenvallers waar zij zelf geen invloed op hebben. Voor andere onvoorziene grotere gebeurtenissen kan gelden dat budgettaire effecten in de praktijk niet in te passen zijn op departementale begrotingen. De MR kan dan desgewenst in deze gevallen gemotiveerd besluiten tot generale behandeling.

⁵⁴ Subsidie-elementen in opbrengsten uit staatsvermogen (rente, dividend, delfstofbaten en veilingopbrengsten) die mogelijk gedeelde opbrengsten impliceren, dienen vooraf inzichtelijk te zijn gemaakt met het oog op de integrale afweging tijdens het hoofdbesluitvormingsmoment.

Bijlage 2 Afbakening en regels inkomstenkader

Voor het inkomstenkader zijn beleidswijzigingen in belastingen en wettelijke premies relevant.

Belastingen zijn daarbij gedefinieerd als een verplichte betaling aan een overheid, zonder dat daar een directe tegenprestatie tegenover staat. Boetes en retributies vallen niet onder de definitie van het inkomstenkader. Hoewel wettelijke premies strikt genomen niet altijd aan alle voorwaarden voldoen (bijvoorbeeld nominale zorgpremies die aan zorgverzekeraars betaald worden), tellen deze wel mee voor het inkomstenkader. Fiscale regelingen tellen mee voor het inkomstenkader en toeslagen niet (behalve de zorgtoeslag die wel relevant is voor het inkomstenkader). Ook de budgettaire gevolgen van gerechtelijke uitspraken tellen mee voor het inkomstenkader. Indien een derving door een uitspraak in de toekomst optreedt, kan beoogd worden deze te voorkomen door reparatiewetgeving. In gevallen waarin een forse budgettaire derving optreedt die betrekking heeft op meerdere jaren uit het verleden, kan ervoor gekozen worden de dekking hiervoor ook over meerdere jaren te verspreiden (indien gerichte dekking bij de belanghebbenden niet mogelijk is).

Het uitgangspunt van het inkomstenkader is om de lasten toe te rekenen aan het moment van beleidswijziging (transactiebasis). Dat betalingen van bepaalde belastingsoorten op kasbasis pas later binnenkomen (bijvoorbeeld bij de inkomensheffing of vennootschapsbelasting), is wel relevant voor het EMU-saldo, maar niet voor het inkomstenkader. Voor maatregelen die leiden tot anticipatiegedrag of significante kasschuiven (bijvoorbeeld een verhoging van het box 2-tarief), kan voor het inkomstenkader gebruik gemaakt worden van een vlakke reeks op basis van de netto contante waarde. Dit voorkomt instabiel beleid dat nodig zou zijn om de forse gevolgen op kasbasis van bepaalde maatregelen jaarlijks te dekken. Tot slot zijn ook herijkingen van maatregelen lastenrelevant binnen het inkomstenkader, mits de herijking plaatsvindt voor de publicatie van het wetsvoorstel (of zo spoedig mogelijk daarna indien de termijn voor certificering anders te kort is).

Hoewel het inkomstenkader in principe wordt vastgelegd aan het begin van de kabinetsperiode, zijn kadercorrecties onder bepaalde voorwaarden mogelijk. Bij een kadercorrectie wordt het inkomstenkader verhoogd of verlaagd, zodat er meer lastenverzwaring of lastenverlichting plaats kan vinden dan afgesproken bij de Startnota. Dit is toegestaan in uitzonderingssituaties waarin inkomsten en uitgaven niet gescheiden zijn. Dit geldt bij grote hervormingen waarin een collectief arrangement op een andere wijze wordt vormgegeven met mutaties aan zowel uitgaven- als inkomstenzijde. Daarnaast kan er sprake van zijn bij significante beleidswijzigingen aan de inkomstenkant, die een (zeer) beperkte doorwerking hebben aan de uitgavenkant (bijvoorbeeld de uitvoeringskosten van belastingmaatregelen). Indien in dat soort gevallen het inhoudelijk logischer en doelmatiger is om dekking voor die doorwerking te vinden aan de inkomstenkant, kan daarvoor een kadercorrectie toegepast worden. Voor de begrotingssystematiek zijn deze kadercorrecties van belang, maar deze correcties zijn niet relevant voor de ervaren lastenontwikkeling van burgers en bedrijven en tellen dus niet mee voor de beleidsmatige lastenontwikkeling.

Inkomstenkader en beleidsmatige lastenontwikkeling (blo)

De blo, onderverdeeld in burgers, bedrijven en buitenland, geeft inzicht in het deel van de lasten dat wordt verlicht of verzwaard als gevolg van beleidskeuzes. De blo volgt het inkomstenkader, met de volgende uitzonderingen:

1. In het inkomstenkader telt ook de zorgtoeslag mee, terwijl die niet in de blo-definitie zit.
2. Premiebijstellingen van zorgverzekeraars na de MEV-raming tellen niet meer mee in het inkomstenkader, maar wel in de blo.
3. Regelingen aan de uitgavenzijde van de begroting die via het fiscale instrumentarium worden verrekend met belastingen zijn niet relevant voor het inkomstenkader, maar wel voor de blo.
4. Gerechtelijke uitspraken met fiscale consequenties tellen voor het inkomstenkader mee in het jaar dat derving optreedt, maar worden voor de blo teruggelegd naar het jaar waar ze betrekking op hebben.

Bijlage 3 Eindejaarsmarge, opbouw meerjarencijfers en extrapolatie

Eindejaarsmarge

- De maximale eindejaarsmarge is 1% **van de bruto-uitgaven op stand ontwerpbegroting** (inclusief Nota's van Wijziging en amendementen, exclusief HGIS). Begrotingsfondsen hebben een onbeperkte **eindejaarsmarge**.
- **De definitieve omvang van de eindejaarsmarge wordt bepaald op basis van de slotwet.** Het kabinet besluit bij het hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar over het al dan niet uitkeren van de eindejaarsmarge. Dit wordt verwerkt in de voorjaarsnota.
- Gelijktijdig met het toevoegen van de eindejaarsmarge bij de Voorjaarsnota wordt, onder de veronderstelling dat ook het komende jaar gebruik zal worden gemaakt van de eindejaarsmarge, op een aanvullende post een ramingstechnische veronderstelling van onderuitputting opgenomen (de zogenoemde in=uittaakstelling). De combinatie van de toevoeging aan de begrotingen en de ramingstechnische veronderstelling zorgt dat per saldo het totale uitgavenbeeld niet wijzigt. Onderuitputting die optreedt na de Voorjaarsnota kan worden ingezet om de in=uittaakstelling te vullen.
- Bij begrotingsfondsen wordt conform artikel 2.11, vierde lid van de CW, het jaarsaldo ten laste dan wel ten gunste van het daaropvolgende jaar gebracht. Dit betekent dat alleen voor begrotingsfondsen een eindejaarsmarge van 100% geldt.

Meerjarencijfers en extrapolatie

De ramingen van de uitgaven voor het begrotingsjaar en elk van de vijf daaropvolgende jaren (de meerjarenramingen) bestaan uit:

- De uitgaven die voortvloeien uit verplichtingen die zijn aangegaan tot en met het lopende begrotingsjaar of in dat jaar zullen worden aangegaan;
- De uitgaven die voortvloeien uit verplichtingen die in het eerstvolgende begrotingsjaar zullen worden aangegaan;
- De uitgaven die voortvloeien uit verplichtingen die in de jaren volgend op het eerstvolgende begrotingsjaar moeten worden aangegaan, omdat deze een technisch noodzakelijke voortzetting vormen van reeds eerdere aangegane verplichtingen;
- De overige verplichtingen, voortvloeiend uit bestaand beleid of afspraken op kabinets- of ministerieel niveau die in de jaren volgend op het eerstvolgend begrotingsjaar worden aangegaan.

Voor het extrapoleren van de meerjarencijfers gelden de volgende uitgangspunten:

1. Bij de ramingen wordt rekening gehouden met bestaande wettelijke regelingen. Het extrapolatiejaar voor de departementale begrotingen en fondsen wordt beleidsarm geëxtrapoleerd. De demografische ontwikkeling is bepalend voor het beleidsarm extrapoleren. In alle gevallen moet het gaan om aan te gane verplichtingen en daaruit voortvloeiende uitgaven op grond van de voortzetting van bestaand of ongewijzigd beleid, of om uitgaven die door expliciete besluiten van de minister van Financiën of het kabinet zijn geaccordeerd. Indien bestaand beleid niet noodzakelijkerwijze impliceert dat nieuwe verplichtingen worden aangegaan (bijvoorbeeld bij projecten of eenmalige investeringen), dient te worden verondersteld dat geen nieuwe verplichtingen worden aangegaan, tenzij is besloten om het beleid te continueren. Voor de economische groei wordt aangesloten bij de recentste MLT-raming van het CPB. Het extrapolatiejaar wordt kwantitatief (met prestatiegegevens) onderbouwd. Wanneer geen expliciete andersluidende afspraken bestaan, dienen het volume en de prijs die ten grondslag liggen aan de ramingen, constant gehouden te worden. Het extrapolatiejaar wordt ook kwalitatief (welke programma's, projecten, bijdragen, etc.) onderbouwd. De ramingen dienen te zijn gebaseerd op het in ongewijzigd tempo realiseren van meerjarige projecten. Wanneer reeds is afgesproken dat instrumenten een afloop kennen, dient deze afloop tot uiting te komen in de extrapolatie.
2. Bij de extrapolatie van de uitgekeerde loon- en prijsontwikkeling op begrotingsfondsen waarvan de begrotingshorizon langer is dan de reguliere begrotingshorizon van t+5, geldt de volgende systematiek: voor de jaren na t+5 wordt de jaarlijkse grondslag vermenigvuldigd met de betreffende loon- en prijsindices uit het jaar t zoals volgens reguliere systematiek. Zo wordt ook op deze begrotingsfondsen een realistische inschatting van de loon- en prijsbijstelling gemaakt.

Kasschuiven

Uitgaven hebben over het algemeen een terugkerend karakter en worden daarom met het uitgavenkader beheerst per jaar. Voor investeringsuitgaven met een eenmalig karakter die over meerdere jaren plaatsvinden, is

de beheersing van het totaalbedrag relevanter dan het bedrag per jaar. Voor investeringsuitgaven kwalificeren enkel de investeringen uit de volgende begrotingsfondsen:

- het Mobiliteitsfonds;
- het Deltafonds;
- het Defensiematerieelbegrotingsfonds;

Voor de uitgaven binnen begrotingsfondsen geldt dat middelen vrij naar latere jaren mogen worden geschoven, bijvoorbeeld als een investeringsproject vertraging oploopt, mits de Europese begrotingsregels hier ruimte voor bieden.

Bijlage 4 Beheersing fiscale regelingen

Richtlijnen

Onder fiscale regelingen verstaan we regelingen die aan de volgende richtlijnen voldoen:

- De regeling heeft een beoogd beleidsdoel (bijvoorbeeld het stimuleren van een bepaalde activiteit), anders dan de algemene doelstelling van het belastingmiddel waar de regeling betrekking op heeft.
- De regeling leidt per saldo tot een beoogde derving van overheidsinkomsten, al dan niet in samenhang bezien met gerelateerde regelingen op hetzelfde terrein.

Beheersingskader

Het budgettaire belang van fiscale regelingen valt niet onder een met uitgaven vergelijkbaar strikt beheersingskader. Beleidsmatige mutaties aan de inkomstenkant en nieuwe fiscale regelingen worden geboekt onder het inkomstenkader.

Toetsing fiscale regelingen

Voor de introductie van nieuwe dan wel substantiële wijzigingen van bestaande fiscale regelingen en de evaluatie van fiscale regelingen geldt een verplicht toetsingskader, zoals opgenomen in de Rijksbegrotingsvoorschriften (RBV). Met behulp van het toetsingskader kan worden afgewogen of (de intensivering van) een fiscale regeling de voorkeur heeft.

Indien een fiscale regeling negatief geëvalueerd wordt, is het uitgangspunt om deze regeling af te schaffen of zodanig aan te passen dat tegemoet wordt gekomen aan de aanbevelingen van de evaluatie. Voor elke regeling geldt in principe één hoofddoel. Voor een positieve evaluatie moet in ieder geval het hoofddoel overwegend positief worden geëvalueerd. Indien geen hoofddoel onderscheiden kan worden en meerdere doelen binnen een regeling van gelijk belang lijken te zijn, dienen al die doelstellingen overwegend positief te worden geëvalueerd voor een positieve evaluatie. Indien de wens is om deze fiscale regeling toch te handhaven, dient de minister op wiens begroting de regeling staat de reden hiervoor toe te lichten in een kabinetsreactie aan de Kamer. Hierin dient expliciet te worden ingegaan op waarom de regeling niet wordt afgeschaft of aangepast.

Indien uit de evaluatie blijkt dat een fiscale regeling beter aan de uitgavenzijde kan worden vormgegeven is het uitgangspunt om de fiscale regeling conform de aanbeveling te verplaatsen. Indien de wens is om deze fiscale regeling toch te handhaven als fiscale regeling, dient de minister op wiens begroting de regeling staat de reden hiervoor toe te lichten in een kabinetsreactie aan de Kamer. Hierin dient expliciet te worden ingegaan op de reden om de regeling als fiscale regeling te handhaven.

Negatief geëvalueerde fiscale regelingen zijn regelingen die niet doelmatig en/of doeltreffend zijn, en/of er geen reden tot overheidsingrijpen is, of niet door het toetsingskader fiscale regelingen komen.

Bij fiscale regelingen waarbij het moeilijk is om conclusies te trekken over de doeltreffend- en doelmatigheid, dient in de kabinetsreactie ingegaan te worden op de achtergrond hiervan en de mogelijkheden een dergelijke niet doorslaggevende evaluatie-uitkomst in de toekomst te voorkomen. Dit kan bijvoorbeeld door de doelstelling aan te scherpen of door relevante data te verzamelen over de regeling.

Horizonbepalingen

Horizonbepalingen worden bij nieuwe regelingen in principe ingevoerd. Bij bestaande regelingen die recent zijn geëvalueerd, wordt in principe een horizonbepaling opgelegd indien het doel van tijdelijke aard is en/of er sprake is van een negatieve of discutabele evaluatie-uitkomst. Na een nieuwe evaluatie volgt een nieuwe weging. Er kan worden afgeweken van deze regel indien er goede redenen voor zijn, zoals:

- Regelingen die volgen uit Europese verplichtingen of internationale verdragen;
- Regelingen met als doel om de uitvoering makkelijker te maken;
- Regelingen die deel uitmaken van of nauw verbonden zijn aan de primaire heffingsstructuur;
- Regelingen waarvan de afschaffing een disproportionele impact op doelgroep teweeg zou brengen of waarbij de toevoeging van een horizonbepaling het beleidsdoel zou ondergraven, bijvoorbeeld wanneer een regeling alleen het gewenste effect kan hebben als deze voor een langere periode bestaat.

In het geval bij afloop van de horizonbepaling blijkt dat realisaties afwijken van de verwachting bij invoering van de regeling, dan is de afwijking bij voorzetting van de regeling relevant voor het inkomstenkader.

Wanneer een automatische beëindiging van de fiscale regeling niet voor de hand ligt, kan een budgettaire

bepaling worden ingevoerd. Dit betekent dat na een bepaalde horizon de budgettaire afwijking (gecorrigeerd voor inflatie en een onbenulligheidsmarge) van de regeling relevant is voor het inkomstenkader. Deze budgettaire bepalingen worden in principe alleen bij nieuwe regelingen ingevoerd en in kabinetsreacties bij recent geëvalueerde regelingen. De regelingen die geen horizonbepaling opgelegd krijgen, kunnen daarmee een budgettaire bepaling opgelegd krijgen. Uitzonderingen hierop zouden kunnen zijn:

- Regelingen die volgen uit Europese verplichtingen of internationale verdragen;
- Regelingen die deel uitmaken van of nauw verbonden zijn aan de primaire heffingsstructuur (aftrek kosten onderhoudsverplichting, algemene heffingskorting);
- Regelingen die een budgettair belang van kleiner dan 5 miljoen hebben.

Monitoring van individuele fiscale regelingen

De budgettaire ontwikkeling van fiscale regelingen aan de inkomstenkant zoals vrijstellingen, aftrekposten en verlaagde tarieven die de belastingopbrengst verkleinen, wordt jaarlijks gemonitord in de Miljoenennota. Substantiële opwaartse afwijkingen van het verwachte niveau aan het begin van de kabinetsperiode en relatief hoge endogene groei in de kabinetsperiode worden in de monitoring apart benoemd en geven in beginsel aanleiding tot het nemen van maatregelen om beter aan te sluiten bij het eerder geraamde budget.

Evaluaties

De maatregelen die in de bijlage 'fiscale regelingen' van de Miljoenennota genoemd staan, hebben een evaluatieverplichting. Maatregelen in de bijlage 'toelichting op de fiscale regelingen' niet. Het departement op wiens begroting de fiscale regeling (extracomptabel) vermeld staat, is verantwoordelijk voor een tijdige uitvoering van de evaluatie.

De criteria voor uitzonderingen van deze regel kunnen zijn:

- Als een regeling al is geëvalueerd en er geen nieuwe informatie voorhanden is, kan de evaluatie worden uitgesteld, veel informatie is immers al beschikbaar. De verantwoordelijke departementen kunnen in overeenstemming met de toezichthouder op fiscale regelingen beslissen om middels een kabinetsreactie de evaluatietermijn met maximaal 4-7 jaar op te schorten. In de kabinetsreactie worden de conclusies van de vorige evaluatie opgenomen en de reden toegelicht waarom die conclusies nog steeds gelden en naar verwachting ook voor de komende maximaal 4-7 jaar.
- Dit kan besloten worden wanneer er sinds vorige evaluatie geen beleidswijzigingen of nieuwe informatie over de regeling voorhanden is. Hierdoor kan capaciteit ingezet worden op die plekken waar dat het meest nodig is.

Naast bovenstaande punten worden de evaluaties geprioriteerd op basis van criteria, zoals:

- Databeschikbaarheid;
- Nieuwe informatie zoals beleidswijzigingen;
- Beleidsinformatiebehoefte;
- Budgettair belang.

De evaluatie zelf wordt binnen 4 weken na oplevering gepubliceerd met een begeleidende brief waarin wordt aangekondigd dat het kabinet aan de slag gaat met de evaluatieresultaten en uiterlijk bij het volgende besluitvormingsmoment met een kabinetsreactie komt. Hier kan alleen gemotiveerd van worden afgeweken. De behandeling van de evaluaties van fiscale regelingen is bij voorkeur tijdens de voorjaarsbesluitvorming.

Bijlage 5 Beleidskader risicoregelingen

Beleidskader risicoregelingen

Het beleidskader risicoregelingen ziet toe op alle nieuwe en bestaande risicoregelingen die tussen een organisatie van de rijksoverheid en een organisatie buiten de 'sector overheid'⁵⁵ zijn overeengekomen. Onder risicoregelingen worden verstaan: (in)directe garanties en leningen.

Besluitvorming over een nieuwe en of aanpassing van een bestaande risicoregeling gebeurt aan de hand van het 'toetsingskader risicoregelingen'.⁵⁶ Voor de besluitvorming over risicoregelingen gelden de volgende voorwaarden:

1. Over nieuwe risicoregelingen, dan wel de aanpassingen in bestaande regelingen, moet besluitvorming plaatsvinden in de MR. Besluitvorming over risicoregelingen gebeurt in principe bij het hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar.
2. Voornemens tot het opzetten van nieuwe risicoregelingen of wijzigingen van bestaande risicoregelingen worden tijdig kenbaar gemaakt aan het ministerie van Financiën. Deze voornemens worden besproken in de beleidsbrief. Dit ten behoeve van ordentelijke besluitvorming omtrent risicoregelingen.
3. Het ministerie van Financiën dient akkoord te zijn met het ingevulde toetsingskader dat vervolgens ter besluitvorming voorgelegd wordt aan de MR. Na besluitvorming wordt het toetsingskader risicoregeling verzonden aan het parlement en wordt conform de instructies in de rijksbegrotingsvoorschriften periodiek verantwoording afgelegd.

Deze voorwaarden worden verder toegelicht in de procesbeschrijving risicoregelingen⁵⁷ die opgenomen is in het Handboek Financiële Informatie en Administratie Rijk (HAFIR) en in de wettenpocket. Tevens wordt het toetsingskader risicoregelingen gepubliceerd in het HAFIR en in de wettenpocket. De hieronder besproken uitgangspunten vormen de basis voor het toetsingskader risicoregelingen.⁵⁸

Probleemstelling en rol van de overheid

Het kabinet betracht zoveel mogelijk terughoudendheid bij het verlengen van bestaande of aangaan van nieuwe financiële risico's. Echter, soms kan het aangaan van nieuwe financiële risico's noodzakelijk zijn. Essentieel in de besluitvorming is daarom een adequate beschrijving van het probleem en een beschrijving waarom de voorgestelde risicoregeling het meest doelmatige en doeltreffende beleidsinstrument is in vergelijking met alternatieve beleidsinstrumenten. Het toetsingskader bespreekt wat deze overheidsinterventie legitimeert en of het ter compensatie is van risico's die niet in de markt kunnen worden gedekt.

Risico's en risicobeheersing

De directe en indirecte financiële risico's die de overheid loopt dienen goed inzichtelijk te worden gemaakt. Daarom wordt een deugdelijke onderbouwing van de directe en indirecte financiële risico's die de overheid zal gaan dragen gegeven. Daarbij dient inzichtelijk te worden gemaakt welke aannames bij de risico-inschatting zijn gebruikt en waar deze risico-inschatting op gebaseerd is. Dit gebeurt op basis van het maximale risico dat per jaar kan optreden en de precieze kenmerken van het risico dat de regeling moet dekken.

Iedere risicoregeling dient eindig te zijn, en het risico dient gemaximeerd te zijn met een plafond. Als gedurende de uitvoering van de risicoregeling sprake blijkt te zijn van een onderbenutting van meer dan 10% van het plafond, dan wordt het plafond neerwaarts bijgesteld. Hierop is een uitzondering als wordt aangetoond dat een hoger plafond is gerechtvaardigd, omdat uit het meerjarig gebruik bijvoorbeeld blijkt dat er sprake is van sterke fluctuaties als gevolg van economische ontwikkelingen of omdat het gebruik van de regeling in de toekomst sterk

⁵⁵ [Conform de definitie in European Standard of Accounts 2010. Pagina 44 ESA 2010](#)

⁵⁶ Een belangrijke uitzondering hierop zijn EU-garanties die uit hoofde van het Eigenmiddelenbesluit ontstaan (specifiek bij de zogenoemde headroom). Het autorisatieproces van deze garanties en de uitoefening van het budgetrecht van het parlement is reeds bij de parlementaire behandeling van de wet ter goedkeuring van het Eigenmiddelenbesluit doorlopen. Voor de instellen van EU-instrumenten loopt de autorisatie reeds via de BNC-fiches en de inzet voor de Raad en de Europese Raad. De MR en het parlement zijn betrokken bij de besluitvorming en het budgetrecht van het parlement wordt hiermee gerespecteerd. Hierdoor is het specifiek voor deze EU-garanties niet nodig om deze als nieuw beleid te beschouwen en is het niet nodig om een Toetsingskader risicoregelingen op te stellen en voor autorisatie aan het parlement voor te leggen. Dit houdt ook in dat na besluitvorming in de Europese Unie de ontstane garantie bij het eerstvolgende reguliere begrotingsmoment in de begroting zal worden opgenomen. Verdere toelichting staat opgenomen in het rapport van de 18^e Studiegroep Begrotingsruimte.

⁵⁷ [Procesbeschrijving risicoregelingen](#)

⁵⁸ [Toetsingskader Risicoregelingen Rijksoverheid](#)

zal toenemen.

In het toetsingskader dient ook een beschrijving te worden gegeven van alle risico-mitigerende maatregelen die worden gehanteerd om het risico voor de overheid zoveel mogelijk te beperken. Voorbeelden hiervan zijn het (gedeeltelijk) dekken van het risico (deels) door private financiële instellingen, als overheid beslag leggen op het vermogen van de tegenpartij en maatregelen of risicovoorzieningen die de afnemer van de risicoregeling moet treffen om het risico voor de overheid zoveel mogelijk te beperken.

Voor grote en complexe risico's zal een second opinion gevraagd worden aan een onafhankelijke gespecialiseerde partij ten aanzien van de risico-inschatting en -beheersing en premiestelling. Zowel het beleidsdepartement als het ministerie van Financiën kunnen om dergelijke expertise verzoeken. Het beleidsdepartement draagt hiervoor de kosten.

Risicopremie en risicovoorziening en budgettaire verwerking

In het geval wordt besloten tot een risicoregeling wordt er een premie gevraagd die een zo reëel mogelijke weergave vormt van het risico. De premie is in principe de optelsom van de verwachte schade, de uitvoeringskosten en een risico-opslag. De verwachte schade wordt bepaald op basis van een onderbouwde raming die bij het ministerie van Financiën wordt voorgelegd.

De risico-opslag dient (zoveel mogelijk) overeen te komen met gangbare risicopremies die worden gehanteerd bij vergelijkbare marktactiviteiten. Er worden twee typen risicoregelingen onderscheiden: risicoregelingen met begrote schade en risicoregelingen zonder begrote schade. Voor alle risicoregelingen wordt in de begroting een ontvangstenraming voor de premieontvangsten opgenomen. Voor risicoregelingen met begrote schade wordt tevens een raming van de schade-uitgaven opgenomen.

Bij risicoregelingen met begrote schade wordt tevens een risicovoorziening aangemaakt. Dit in de vorm van een begrotingsreserve. Ontvangen premies en niet-gerealiseerde schade-uitgaven worden in principe aan het einde van het begrotingsjaar in de begrotingsreserve gestort. Wanneer schade-uitgaven de uitgavenraming overstijgen, wordt dit tekort gedekt vanuit de begrotingsreserve.

Een begrotingsreserve wordt op grond van artikel 2.21 eerste lid van de Comptabiliteitswet in overeenstemming met de minister van Financiën ingesteld. In het instellingsbesluit worden de voorwaarden van de begrotingsreserve opgenomen.

Vormgeving en budgettaire inpasbaarheid van de risicoregeling

Bij nieuwe risicoregelingen en aanpassingen van bestaande regelingen zal er een versobering van (andere) risicoregelingen plaatsvinden. Indien een departement zelf geen risicoregelingen heeft waarmee vrije ruimte voor een nieuwe risicoregeling kan worden gecreëerd, dan kan het departement nieuwe ruimte voor de risicoregelingen organiseren door een substantiële eerste storting in een risicovoorziening (begrotingsreserve).

De minister van Financiën zal bij het inrichten van een risicovoorziening voorwaarden stellen. De exacte vormgeving van de risicovoorziening wordt vastgelegd in een brief van het ministerie van Financiën aan het beleidsdepartement.

Horizonbepaling en evaluatie

Iedere risicoregeling kent een horizonbepaling. De standaardtermijn voor een horizonbepaling is vijf jaar. Ten tijde van het bereiken van de horizon uit de horizonbepaling wordt een evaluatie van de risicoregeling uitgevoerd. Daarbij worden de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de risicoregeling onderzocht. De kwaliteitseisen voor dit onderzoek zijn beschreven in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek.

Risicoregelingenbeleid in crisistijden

Het bovenstaande is relevant onder 'normale' omstandigheden. Het is mogelijk dat het kabinet bij een zware crisis een ruimhartiger risicoregelingenbeleid voert, omdat garanties en leningen vaak een geschikt instrument zijn om risico's uit de economie mee op te vangen en over te nemen via de overheidsbegroting. De 'tenzij-clausule' is dan noodzakelijkerwijs vaker van toepassing. Crisisgerelateerde risicoregelingen zijn primair bedoeld om de schade aan de economie te beperken, niet om een marktfalen op te lossen, en zijn daarom anders in opzet dan reguliere regelingen. Vereiste is dat ze een tijdelijk karakter hebben met een kortere horizonbepaling. Bij crisisgerelateerde regelingen worden ontvangsten en uitgaven ten laste van de staatsschuld geboekt en kennen daarom geen risicovoorziening.

De relevante wet en regelgeving met betrekking tot risicoregelingen bestaat uit de volgende documenten:

- Comptabiliteitswet;
- Rijksbegrotingsvoorschriften;
- Begrotingsregels zoals vastgelegd door het kabinet;
- ABC-fiche begrotingsreserves;
- HAFIR algemeen;
- Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek.

1. Is sprake van een heldere probleemstelling?

2. Is er noodzaak tot overheidsingrijpen?

Beantwoord deze vraag aan de hand van de volgende deelvragen:

- Waaruit bestaat het probleem? Is het probleem (en het beleidsdoel) nog actueel? Hoe verhoudt dit zich tot het beleidsterrein van het betrokken departement? Hieruit moet duidelijk worden waarom een departement dit probleem tot zijn beleidsterrein rekent.
- Waarom is de overheid de meest aangewezen partij? Duidelijk moet worden waarom oplossingen vanuit markt en/of samenleving (alleen) blijkbaar te kort schieten. Als dit laatste bijvoorbeeld voortvloeit uit een informatievoorsprong die de overheid heeft ten opzichte van marktpartijen wordt deze voorsprong van de overheid hard gemaakt. Op zelfde wijze worden andere argumenten voor overheidsinterventie beargumenteerd.

3. Is het te bereiken doel helder en eenduidig geformuleerd?

Als duidelijk is dat de overheid een taak heeft bij genoemd beleidsprobleem moet er een te bereiken doel worden gedefinieerd. De zogenoemde SMART-criteria zijn hierbij leidend: specifiek, meetbaar, afgesproken, realistisch en tijdgebonden. Deze criteria moeten zoveel mogelijk kwalitatief en kwantitatief worden ingevuld om zodoende ook achteraf te kunnen evalueren of, hoe en wanneer het doel verwezenlijkt is.

4. Instrumentkeuze

4a. Kan worden aangetoond waarom financiële interventie de voorkeur verdient boven niet-financiële instrumenten?

Ter realisering van het geformuleerde overheidsdoel bestaat de keuze tussen financiële en niet-financiële instrumenten. Gemotiveerd wordt aangegeven waarom voor een van beide is gekozen. De keuze voor een financieel instrument geeft in elk geval antwoord op de volgende vragen:

- Kan aangetoond worden waarom niet financiële alternatieven inferieur zijn, bijvoorbeeld te zwaar (sancties) of juist te licht (bijvoorbeeld voorlichting)?
- Hoe verhouden zich de kosten van een financieel instrument met die van de niet-financiële instrumenten?

4b. Kan worden aangetoond waarom een subsidie de voorkeur verdient boven een heffing?

Binnen de groep financiële instrumenten bestaat de keuze uit een heffing en een subsidie. Een gemotiveerde afweging moet de keuze tussen beide expliciet maken. Duidelijk wordt gemaakt waarom gewenst gedrag effectiever valt te stimuleren door gewenst gedrag fiscaal te bevoordelen dan door ongewenst gedrag te benadelen via een heffing. «Bewijzen» uit (bestaand of nieuw) onderzoek kunnen worden gebruikt om dit aan te tonen; maar ook andere criteria zijn denkbaar.

4c. Kan worden aangetoond waarom een fiscale subsidie de voorkeur verdient boven een directe subsidie?

Zowel bij fiscale regelingen als bij directe uitgaven dienen algemeen geldende begrotingsregels te worden betracht. Voor de directe uitgaven betekent dit dat de subsidie moet worden ingepast in de

uitgaven onder het uitgavenkader. Voor fiscale regelingen vereisen begrotingsregels dat de werking van de automatische stabilisatoren niet wordt belemmerd.

De afweging tussen fiscale en niet-fiscale uitgaven gaat in elk geval in op de volgende criteria:

- doelgroepbereik;
- uitvoerbaarheid, controleerbaarheid en handhaafbaarheid;
- kosteneffectiviteit;
- eenvoud;
- inpasbaarheid in fiscale structuur;
- budgettaire beheersbaarheid.

Deze criteria dienen zoveel mogelijk cijfermatig ingevuld te worden. Gelet op het kwantitatieve karakter van vooral de eerste criteria lijkt dit vooral bij deze criteria goed mogelijk.

5. Is de maatregel doeltreffend?

Is de fiscale regeling effectief in het bereiken van het beoogde doel? Vergelijk dit indien mogelijk kwalitatief of kwantitatief met het scenario dat de fiscale regeling er niet zou zijn.

In principe geldt voor elke regeling één hoofddoel. Voor een positieve evaluatie dient in ieder geval het hoofddoel overwegend positief te worden geëvalueerd. Indien geen hoofddoel onderscheiden kan worden en meerdere doelen binnen een regeling van gelijk belang lijken te zijn, dienen al die doelstellingen overwegend positief te worden geëvalueerd voor een positieve evaluatie.

Gedrag:

- Geeft de belastingmaatregel een prikkel die gewenst gedrag stimuleert of ongewenst gedrag vermindert?
- Is de gedragsverandering groot genoeg om de beoogde uitkomst van de maatregel te bereiken?

6. Is de maatregel doelmatig?

Is het doel bereikt tegen zo weinig mogelijk middelen? Tegen welke directe en indirecte kosten worden de doelstellingen behaald met de fiscale regeling? Deze kosten bestaan niet enkel uit de gemiste inkomsten, maar ook uit economische verstoringen en uitvoeringskosten. Zijn de mogelijke verdelingseffecten tussen burgers en/of bedrijven acceptabel of te corrigeren?

In principe geldt voor elke regeling één hoofddoel. Voor een positieve evaluatie dient in ieder geval het hoofddoel overwegend positief te worden geëvalueerd. Indien geen hoofddoel onderscheiden kan worden en meerdere doelen binnen een regeling van gelijk belang lijken te zijn, dienen al die doelstellingen overwegend positief te worden geëvalueerd voor een positieve evaluatie.

Gedrag:

- Is de verwachte opbrengstderving of lastenverzwaring acceptabel vergeleken met gedragseffect en te bereiken doel?
- Zijn onbedoelde gedragsreacties voldoende beperkt in relatie tot het doel?

7. Is evaluatie van de maatregel voldoende gewaarborgd?

In het geval van nieuwe regelingen worden de volgende vragen beantwoord: Wat wil men gaan

evalueren, dat wil zeggen wat zijn kernelementen hierbij?

- Hoe wordt evaluatie uitgevoerd, dat wil zeggen welke waarderingscriteria en waarderingsmethoden?
- Hoe vaak gaat men evalueren (minimaal eens per 4 tot 7 jaar, conform RPE)?

In het geval van een evaluatie worden de volgende vragen beantwoord:

- Welke gegevens zijn er nodig om een ideale evaluatie uit te voeren?
- Zijn deze nu beschikbaar, zo niet worden er stappen ondernomen om die voor volgende evaluatie beschikbaar te stellen?

8. Is een horizonbepaling aan de orde?

Deze vraag wordt beantwoord bij het invullen van het toetsingskader voor nieuwe fiscale regelingen. Bij evaluaties van bestaande regelingen wordt in de kabinetsreactie op deze vraag ingegaan.

Het ligt voor de hand dat als een fiscale regeling nieuw wordt geïntroduceerd of een bestaande regeling wordt geëvalueerd ook een horizonbepaling op te nemen zoals ook bij subsidies wettelijk het geval is. De afwegingen voor een fiscale regeling gelden immers niet voor de eeuwigheid. In een horizonbepaling wordt expliciet aangegeven voor welke duur de regeling geldt, er worden wel structurele middelen voor de regeling gereserveerd. In beginsel wordt er een horizonbepaling opgelegd. Alleen indien er vóór het verstrijken van die termijn een positieve evaluatie beschikbaar is, kan besloten worden om de regeling te continueren voor een opnieuw vast te stellen periode. Als er geen of geen positieve evaluatie is, vervalt de regeling automatisch, dit is inkomstenkaderrelevant. Als er wel een positieve evaluatie beschikbaar is, dwingt de horizonbepaling om weer de afweging te maken of aan de fiscale regeling opnieuw prioriteit wordt gegeven. In het geval bij afloop van de horizonbepaling blijkt dat realisaties afwijken van de verwachting bij invoering van de regeling, dan is de afwijking bij voorzetting van de regeling relevant voor het inkomstenkader.

Mocht het om zwaarwegende redenen niet passend zijn om een horizonbepaling op te leggen, dan kan een budgettaire bepaling worden opgelegd. Deze budgettaire bepaling geeft net als een horizonbepaling een termijn aan. Het doel hiervan is dat de maatregel zelf niet tijdelijk is, maar is bedoeld om het budgettaire beslag van de regeling te beheersen. Bij aflopen van de budgettaire bepaling wordt de maatregel opnieuw geraamd. Het verschil tussen deze raming en de initiële raming dient gedekt te worden in het inkomstenkader.

Conform het beleidskader risicoregelingen (dat onderdeel uitmaakt van de begrotingsregels 2026-2029) vindt besluitvorming over een nieuwe risicoregeling (garantie, lening en achterborgstelling) en/of aanpassing van een bestaande risicoregeling plaats aan de hand van het «Toetsingskader Risicoregelingen».⁵⁹ Na besluitvorming in de ministerraad wordt het toetsingskader verstuurd aan het parlement.

Probleemstelling en rol van de overheid

1. Wat is het probleem dat aanleiding is voor het beleidsvoorstel?
2. Waarom rekent de centrale overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?
3. Is het voorstel voor de risicoregeling:
 - a. ter compensatie van risico's die niet in de markt kunnen worden gedekt, en/of
 - b. het beste instrument waarmee een optimale doelmatigheidswinst kan worden bewerkstelligd ten opzichte van andere beleidsinstrumenten Maak een vergelijking met alternatieve beleidsinstrumenten.
4. Op welke wijze wordt het nieuw aan te gane risico gecompenseerd door risico's vanuit andere risicoregelingen binnen de begroting te verminderen?

Risico's en risicobeheersing

5. Wat zijn de risico's van de regeling voor het Rijk:
 - a. Wat is het totaalrisico van de regeling op jaarbasis? Kent de regeling een totaalplafond?
 - b. Hoe staan risico en rendement van de regeling tot elkaar in verhouding?
 - c. Wat is de inschatting van het risico voor het Rijk in termen van waarschijnlijkheid, impact, blootstellingsduur en beheersingsmate?
6. Welke risicobeheersende en risicomitigerende maatregelen worden getroffen om het risico voor het Rijk te minimaliseren? Heeft de budgettaire verantwoordelijke minister voldoende mogelijkheden tot beheersing van de risico's, ook als de regeling op afstand van het Rijk wordt uitgevoerd?
7. Bij complexe risico's; hoe beoordeelt een onafhankelijke expert het risico van het voorstel en de risicobeheersende en risicomitigerende maatregelen van Rijk?

Vormgeving

8. Welke premie wordt voorgesteld en hoeveel wordt doorberekend aan de eindgebruiker? Is deze premie kostendekkend en marktconform? Zo nee, hoeveel budgettaire ruimte wordt door het vakdepartement specifiek ingezet?
9. Wordt er een risicovoorziening opgezet? Zo ja, hoe wordt de risicovoorziening vormgegeven?
10. Welke horizonbepaling wordt gehanteerd? (standaardtermijn is maximaal 5 jaar)
11. Wie voert de risicoregeling uit en wat zijn de uitvoeringskosten van de regeling?
12. Hoe wordt de regeling geëvalueerd, welke informatie is daarvoor relevant en hoe wordt een deugdelijke evaluatie geborgd?

⁵⁹ Met uitzondering van EU-garanties die ontstaan uit hoofde van het Eigenmiddelenbesluit ('headroom'), zie beleidskader risicoregelingen

