

Nader rapport

Bij Kabinetsmissive van No. W06.25.00214/III, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de minister van Financiën, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt de ontwerp-Miljoenennota 2026 in het kader van onafhankelijk begrotingstoezicht.

Het kabinet is de Raad van State dankbaar voor het Raadsadvies over de begroting voor 2026. De adviezen van de Afdeling advisering (verder: de Afdeling) worden hieronder nader besproken en van een kabinetsreactie voorzien.

Inleiding

De Afdeling gaat in haar advies in op het regeringsbeleid zoals het kabinet dat in de Miljoenennota 2026 aankondigt. De Raad van State rapporteert vanuit zijn taak bij het onafhankelijk begrotingstoezicht ook over de Nederlandse overheidsfinanciën. In dit zogenoemde 'Nader rapport' gaat het kabinet in op het advies van de Afdeling aangaande de Miljoenennota 2026 (MN2026).

De Nederlandse economie staat er goed voor. Nederlanders zijn over het algemeen tevreden met hun leven. De werkloosheid is laag, de arbeidsparticipatie is hoog, de economie groeit, de lonen stijgen harder dan de inflatie en de koopkracht neemt toe. Nederland profiteert als open economie van internationale en Europese samenwerking.

Echter is de wereldwijde economische onzekerheid sterk toegenomen dit jaar met gevolgen voor onze economie en welvaart. De Nederlandse economie is sterk verweven met de rest van de wereld. Dat maakt ons gevoelig voor schokken en gebeurtenissen elders in de wereld. De Russische agressieoorlog tegen Oekraïne, spanningen in het Midden-Oosten, geopolitieke verschuivingen en handelsconflicten laten het belang zien van een weerbare en wendbare economie. De vrede, veiligheid en vrijheid die we al decennia kennen, zijn niet meer vanzelfsprekend.

Gezien de demissionaire status van het kabinet bevat de MN2026 geen grote beleidswijzigingen. Een beperktere Miljoenennota is zoals de Afdeling ook aangeeft overeenkomstig met de uitgangspunten van het nieuwe begrotingsproces; sinds 2022 is er één hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar over zowel de uitgaven- als lastenkant. In augustus vindt er nog een update plaats van de besluitvorming voor met name de koopkracht op basis van de cMEV. Wel blijft het kabinet zich inzetten voor belangrijke thema's die niet kunnen wachten. Daarnaast verlengt het kabinet de verlaging van de brandstofaccijnzen met een jaar. Ook gaat de koopkracht van huishoudens er in 2026 met 1,3% op vooruit. Aan de uitgavenkant is onder andere besloten om het afschaffen van de onderwijskansenregeling terug te draaien en wordt de korting op het regionaal openbaar vervoer (de Brede Doeluitkering) met een jaar uitgesteld en gedeeltelijk gedempt in 2027. Het kabinet laat een gedekte begroting achter.

De overheidsschuld is met 43,7% bbp zowel in historisch als internationaal perspectief laag. Tegelijkertijd moet deze gunstige uitgangspositie niet leiden tot een afname van de begrotingsdiscipline. Dit demissionaire kabinet beperkt de groei van de overheidsuitgaven structureel om ervoor te zorgen dat er geen extra rekeningen worden doorgeschoven naar volgende generaties. Het tekort en de schuld blijven gedurende de kabinetsperiode binnen de Europese referentiewaarden (respectievelijk 3% bbp en 60% bbp). Op termijn geeft het kabinet aan dat de overheidsfinanciën bij ongewijzigd beleid echter zullen verslechteren, onder meer als gevolg van toenemende vergrijzingslasten en stijgende rentelasten. Volgende kabinetten zullen dan ook moeten werken aan het stabiliseren van de schuldquote.

De Afdeling bespreekt in het Miljoenennota-advies de economische structuuranalyse. Hieronder wordt dit thema nader besproken.

Economische structuuranalyse

De Afdeling constateert dat de MN2026 ingaat op ontwikkelingen en uitdagingen voor de structuur van de Nederlandse economie en hiermee een begin maakt aan de opvolging van het advies van de

Afdeling om een economische structuuranalyse te maken. De focus op aspecten die bijdragen aan economische groei, zoals de productiviteitsontwikkeling, investeringen en onzekerheid, ziet de Afdeling als een verdieping. Zoals de Afdeling echter aangeeft, zijn er ook andere uitdagingen in de economie die een rem kunnen vormen op de groei. Volgens de Afdeling bevat deze Miljoenennota in aanzet waardevolle analyses, maar is verbreding en aanvulling nodig voor een volgende kabinetsperiode. De Afdeling adviseert om de analyse te starten vanuit een perspectief op brede welvaart, waarin sociaaleconomische, ruimtelijk-economische en financieel-economische aspecten worden belicht. De Afdeling toont ook begrip voor de demissionaire status van het kabinet, wat beperkingen legt op de reikwijdte van de analyse van deze Miljoenennota.

Het kabinet is erkentelijk dat de Afdeling waardering uit voor de analyses in de Miljoenennota en aandacht besteedt aan de economische structuuranalyse. Het kabinet heeft deze analyse gedaan, zoals is toegezegd in het Nader Rapport bij de Miljoenennota 2025. De analyse gaat in op de kenmerken van de economie die tot nu toe hebben bijgedragen aan onze welvaart en kijkt ook vooruit naar de uitdagingen op lange termijn. Veel gaat goed met onze economie: veel Nederlanders zijn tevreden met het leven, de koopkracht neemt toe, we zijn erg productief en onze economie is veerkrachtig tijdens schokken. De toekomstige economische groei staat echter onder druk door vergrijzing en zal door de beperktere groei van het arbeidsaanbod voornamelijk moeten komen vanuit de productiviteitsgroei. Hier besteedt het kabinet uitgebreid aandacht aan in de structuuranalyse. Daarnaast doet het kabinet in de MN2026 een omvangrijke analyse van de toegenomen internationale onzekerheid, die op korte en lange termijn impact heeft op de economie.

Analyseer maatschappelijke opgaven in een samenhangend kader

De Afdeling merkt op dat de structuuranalyse in de MN2026 de ontwikkelingen per deelonderwerp beschrijft. Volgens de Afdeling ontbreekt het verband tussen de maatschappelijke opgaven, beleidsprioriteiten en de grenzen van de economie. De Afdeling benadrukt dat een samenhangend kader kan helpen om deze aspecten bij elkaar te brengen.

Het kabinet onderstreept het belang van het in samenhang bezien van beleid en maatschappelijke uitdagingen. Bij een kabinetsformatie worden over alle beleidsterreinen keuzes gemaakt die de maatschappelijke opgaven afwegen. Om tijdens een kabinetsperiode een goede integrale afweging te kunnen maken tussen verschillende beleidsdoelstellingen en bijbehorende kosten, heeft het kabinet in de begrotingsregels vastgelegd dat er op één vast moment een hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar plaatsvindt ten aanzien van de uitgaven. Waar mogelijk, wordt tijdens het hoofdbesluitvormingsmoment ook besloten over de lasten waarvan het vanwege van integraliteit van besluitvorming noodzakelijk is om zowel over lasten als uitgaven te besluiten. De koopkrachtbesluitvorming, inclusief het definitief sluiten van het inkomstenkader, wordt in augustus gedaan. Daarmee kunnen de meest recente inzichten van de CPB-raming in augustus nog worden betrokken bij de koopkrachtontwikkeling.

Keuzes maken in schaarste

De Afdeling beschrijft de verschillende schaarstes van de economie, waaronder arbeid, ruimte en de financiële ruimte van de overheid. Economische activiteiten leggen beslag op deze schaarstes. De overheid kan deze activiteiten stimuleren of ontmoedigen. Of en op welke manier de overheid hier een keuze in maakt, vergt een politieke afweging.

Het kabinet constateert in de MN2026 een aantal knelpunten die het oplossen van maatschappelijke opgaven lastig maken. Dit is het gevolg van verschillende factoren zoals de aanhoudende krappe arbeidsmarkt, schaarse fysieke ruimte, beperkte vergunningverlening en netcongestie. In het hoofdlijnenakkoord heeft het kabinet afspraken gemaakt over de aanpak van deze uitdagingen en heeft dit betrokken bij de economische analyse in zijn eerste Miljoenennota. Het kabinet is destijds uitgebreid ingegaan op de schaarstes in de economie, de gevolgen hiervan en de wijze waarop schaarse productiefactoren kunnen worden verdeeld over sectoren. Uitgangspunt van het kabinet is dat marktwerking noodzakelijk is bij het efficiënt inzetten van productiemiddelen, omdat de overheid niet de gehele economie kan regisseren of op detailniveau kan plannen. Het prijsmechanisme fungeert als een efficiënte manier om tot een verdeling van

schaarsten te komen, mits alle externe effecten hun weerslag hebben in de prijzen. De Afdeling noemt in dit verband terecht het belang van relatieve prijzen als beleidsinstrument om een allocatie van productiefactoren tot stand te brengen.

Het kabinet heeft daarnaast een aantal initiatieven ontplooid om schaarste het hoofd te bieden. Zo heeft het kabinet een visie gepresenteerd over de aanpak van de arbeidsmarktkrapte.¹ In de brede arbeidsmarktagenda heeft het kabinet ingezet op beleid langs vijf sporen: (1) verhogen van de kwaliteit van werk; (2) versterken van de economie; (3) verhogen van de productiviteit; (4) verhogen van duurzame arbeidsparticipatie en (5) verbeteren matching op de arbeidsmarkt. Het kabinet zet met het Landelijk Actieprogramma Netcongestie, Wet bestrijding Energieleveringscrisis en de nieuwe Energiewet in op energieleveringszekerheid en een toekomstbestendig elektriciteitsnet. Ook heeft het kabinet het doel gesteld om 100.000 woningen per jaar te realiseren. Het kabinet maakt zich hard voor het wegnemen van belemmeringen voor de woningbouw onder meer met het programma Schrappen Tegenstrijdige en Overbodige Eisen en Regelgeving (STOER). Daarnaast investeert dit kabinet in onze veiligheid. Voor de periode 2025 en verder zijn de defensie-uitgaven gekoppeld aan tenminste 2% van het bbp. Op de NAVO-top is afgesproken om de defensie-uitgaven te verhogen tot 3,5% bbp in 2035. De budgettaire verwerking en dekking is, gegeven de demissionaire status van dit kabinet, aan het nieuwe kabinet. Ook voor de andere maatschappelijke uitdagingen geldt dat het aan een volgend kabinet is om daar verdere keuzes in te maken.

Stimulering van de productiviteitsgroei

De Afdeling onderschrijft het belang van productiviteitsgroei voor de economische groei en wijst tegelijkertijd op het belang van onderwijs, onderzoek en een leven lang leren voor de economische groei. Ook wijst het op de achterblijvende productiviteitsgroei in de publieke sector. Ten slotte legt de Afdeling ook de link met kapitaalinvesteringen om klimaat- en energiedoelen te behalen. Deze zouden onderdeel kunnen zijn van beleid gericht op productiviteitsgroei.

Het kabinet geeft in de MN2026 aan dat Nederland een hoogproductieve economie heeft, met een bbp per hoofd van de bevolking in de top 5 van Europa. De groei van de productiviteit vertraagt echter wel, net als in veel andere ontwikkelde economieën. De afgelopen tien jaar nam de arbeidsproductiviteit met slechts 0,4% per jaar toe, een flinke daling ten opzichte van de gemiddelde groei van 1,5% in de veertig jaar daarvoor. Het kabinet zet een eerste stap om de productiviteitsgroei te prioriteren met de jaarlijkse productiviteitsagenda. Deze agenda bevat beleidsopties op vijf terreinen: (1) digitalisering en innovatie, (2) concurrentie en interne markt, (3) bedrijfsfinanciering, (4) onderwijs en leven lang ontwikkelen (LLO) en (5) arbeidsmarkt. Deze productiviteitsagenda biedt, samen met de hierboven beschreven arbeidsmarktagenda, een solide vertrekpunt voor toekomstige keuzes over het arbeidsmarkt- en productiviteitsbeleid van komende kabinetten. Daarnaast wijst de Afdeling terecht op de productiviteitsgroei in de publieke sector, die achterblijft en tegelijkertijd zeer lastig te meten is. De MN2026 gaat in op de wet van Baumol; dienstverlenende sectoren in den brede en publieke sectoren specifiek hebben over het algemeen een langere productiviteitsgroei terwijl de lonen meestijgen met de rest van de economie. Onderzoek van BCG wijst uit dat AI de potentie heeft om de productiviteit van de publieke sector te verhogen. Het kabinet verkent hier concrete stappen in, onder meer met de uitrol van verschillende pilots en het verruimen van de mogelijkheid voor ambtenaren om generatieve AI te gebruiken.

Verschuiving nodig van consumptieve uitgaven naar kapitaaluitgaven

De Afdeling stelt dat een verschuiving nodig is van consumptieve uitgaven zoals de sociale zekerheid en de zorg naar kapitaaluitgaven om de overheidsfinanciën op de lange termijn houdbaar te houden. De groei van consumptieve uitgaven ligt volgens de Afdeling voornamelijk aan vergrijzing. De Afdeling benoemt daarbij de optie om investeringen in maatschappelijk gewenste activiteiten te dekken door te snoeien in ondoelmatige fiscale regelingen.

Het kabinet is erkentelijk voor de constatering van de Afdeling dat de groei van de consumptieve uitgaven zonder aanvullend beleid ten koste zal gaan van kapitaaluitgaven. Het kabinet ziet daarbij

¹ Kamerbrief over uitwerking plannen arbeidsmarktkrapte en brede arbeidsmarktagenda | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

niet alleen een opgave om publieke investeringen op peil te houden, maar vooral ook een noodzaak om private investeringen in onze economie te vergroten. De consumptieve uitgaven, voornamelijk de vergrijzingsgerelateerde uitgaven, stijgen harder dan publieke investeringen. Het kabinet zet in de MN2026 de ontwikkeling van deze uitgaven over tijd uiteen. Zolang de groei van de vergrijzingsgerelateerde uitgaven niet wordt beperkt, zal dit ten koste gaan van de ruimte voor investeringsuitgaven. Dit kan op gespannen voet staan met de noodzaak om te investeren in defensie en energieonafhankelijkheid. Het kabinet omarmt daarnaast het idee om - binnen de juiste randvoorwaarden - een nationale investeringsinstelling op te richten. Een nationale investeringsinstelling kan helpen het gat in de financieringsmarkt te dichten.

Verleng de horizon van een coalitieakkoord en de begrotingshorizon

De Afdeling adviseert om in het coalitieakkoord de begrotingshorizon te verlengen van vijf naar acht jaar om recht te doen aan de termijn waarop maatschappelijke veranderingen tot stand kunnen komen.

Het kabinet onderschrijft dat het verlengen van de begrotingshorizon kan bijdragen om middellangetermijnonontwikkelingen inzichtelijker te maken op de begroting. Het is aan volgende kabinetten om de begrotingsregels en de begrotingshorizon vast te stellen, mede op basis van het advies van de Afdeling en de Studiegroep Begrotingsruimte.

Het kabinet is de Afdeling erkentelijk voor het advies ten aanzien van de economische structuuranalyse. Het kabinet dankt de Afdeling voor de bijdrage die zij levert aan het denken hierover. Het kabinet merkt op dat een dergelijke analyse bovenal kan helpen bij het maken van keuzes bij aanvang van een kabinet, en kijkt daarom met interesse uit naar de aanzet tot een analysekader voor een economische structuuranalyse die de Afdeling dit najaar zal uitbrengen.

Slotformaliteiten

Ingevolge de door Uwe Majesteit bij besluit van 6 maart 1992, nummer 92.002038 verleende machtiging zal ondergetekende de begrotingsstukken voor het dienstjaar 2026 op dinsdag 16 september 2025 aanbieden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Hoogachtend,
De minister van Financiën,

E. Heinen