

No. W06.24.00069/III

's-Gravenhage, 24 april 2024

Voorjaarsrapportage 2024

A. INLEIDING EN CONCLUSIE

1. Inleiding

De Afdeling advisering van de Raad van State is belast met het onafhankelijk begrotingstoezicht op de naleving van de nationale en Europese begrotingsregels.¹ Het is de taak van de onafhankelijke begrotingstoezichthouder om een beoordeling op te stellen over de vraag of wordt voldaan aan de nationale en Europese begrotingsregels. De reactie van het kabinet op de Voorjaarsrapportage in het kader van het onafhankelijk begrotingstoezicht is integraal in deze rapportage opgenomen.

De Afdeling werkt voor haar beoordeling nauw samen met het Centraal Planbureau (CPB). De taakverdeling houdt in dat het opstellen van onafhankelijke economische en budgettaire ramingen en analyses is belegd bij het CPB. De Afdeling is belast met de meer normatieve beoordeling van de naleving van de nationale en Europese begrotingsregels.

In deze Voorjaarsrapportage 2024 geeft de Afdeling een beoordeling over de budgettaire ontwikkelingen in 2023, 2024 en 2025 zoals deze door het kabinet zijn vastgesteld in het Stabiliteitsprogramma en in de Voorjaarsnota. De Afdeling neemt de budgettaire analyse van de Voorjaarsnota en de maartraming (het Centraal Economisch Plan) van het CPB als uitgangspunt voor de begrotingstoetsing.

In het belang van de kwaliteit en zorgvuldigheid van de op te stellen beoordeling heeft de Afdeling kennis kunnen nemen van conceptversies van de Voorjaarsnota 2024 en het Stabiliteitsprogramma 2024.

Deze rapportage kent de volgende opzet:

A. INLEIDING EN CONCLUSIE

A.1 Inleiding

A.2 Samenvattende conclusie en advies

B. BEGROTINGSTOETSING EN ADVIEZEN

B.1 Relevante context

B.1.1: Macro-economische context

B.1.2: Budgettaire context

¹ Het betreft het begrotingstoezicht, bedoeld in het Verdrag inzake Stabiliteit, Coördinatie en Bestuur (VSCB), in artikel 5 van Verordening (EU) 473/2013 en zoals opgenomen in artikel 2, achtste lid van de Wet houdbare overheidsfinanciën

- B.2: Uitkomst hervorming Europees begrotingsraamwerk en implicaties voor de begrotingstoetsing
 - B.3. Toets aan de Europese begrotingsregels
 - B.3.1: Relevante context
 - B.3.2: Toetsing aan de normen uit de correctieve arm
 - B.3.3: Mogelijke budgettaire implicaties van de nieuwe preventieve arm
 - B.4 Toets aan de nationale begrotingsregels
 - B.4.1: Begrotingsproces
 - B.4.2: Toetsing aan de nationale begrotingsregels
 - B.4.3: Kwaliteit en transparantie van de overheidsfinanciën
 - B.5 Adviezen voor het begrotingsbeleid van aankomend kabinet
- C. REACTIE VAN HET KABINET

2. Samenvattende conclusie en advies

Het coalitieakkoord van het huidige, demissionaire, kabinet bevatte historisch veel voorgenomen intensiveringen. Tijdens deze en ook de vorige kabinetsperiode bleek het echter lastig de begrote middelen daadwerkelijk te besteden. Dit onder meer vanwege het expansieve begrotingsbeleid, de zeer krappe arbeidsmarkt en verschillende bestuurlijke- en politiek complexe dossiers. Door de hoge onderuitputting, een hoogconjunctuur en incidentele inkomstenmeevallers is het gerealiseerde begrotingstekort telkens lager uitgevallen dan het geraamde begrotingstekort. Mede hierdoor heeft de Nederlandse begroting de referentiewaarden uit de correctieve arm van het Stabiliteits- en Groeipact, namelijk een begrotingstekort van maximaal 3% bbp en een overheidsschuld van maximaal 60% bbp, afgelopen jaren niet overschreden.

Het huidige kabinet heeft afgelopen jaren stappen gezet in de verbetering van het begrotingsproces, de naleving van de nationale begrotingsregels en de transparantie van het begrotingsbeleid. Ook is er toenemende aandacht voor de kwaliteit van de overheidsfinanciën. Zo heeft het kabinet zich ingespannen om in deze Voorjaarsnota de begrote middelen in een realistischer kasritme te zetten en heeft het kabinet in de Voorjaarsnota aanzienlijke stappen gezet in een transparantere weergave van de gemaakte budgettaire keuzes en mutaties en het toevoegen van een duidelijke uitleg bij de gehanteerde regels en begrippen. Het kabinet laat hiermee zien de transparantie van het begrotingsbeleid en de kwaliteit van de overheidsfinanciën serieus te nemen.

Het komende kabinet zal het tijdens de kabinetsperiode te voeren begrotingsbeleid vormgeven en de begrotingsankers en begrotingsregels formuleren. Hiervoor zijn de ontwikkelingen van de economie en overheidsfinanciën op de middellange en lange termijn en de financiële uitgangspositie relevant, maar ook recente inzichten en toekomstige ontwikkelingen met gevolgen voor de overheidsfinanciën, onder meer op de terreinen van defensie, het klimaat en de arbeidsmarkt. In eerdere rapportages bij het Stabiliteitsprogramma, de Voorjaarsnota en de Miljoenennota heeft de Afdeling hiertoe aandachtspunten geschetst.

De economische uitgangspositie van komend kabinet verschilt van de uitgangspositie van het huidige kabinet: op de middellange termijn is naar verwachting sprake van een gematigde economische groei met een lagere inflatie en een hogere rente dan gedurende de huidige kabinetsperiode. Bovendien verslechteren naar verwachting de overheidsfinanciën. Op korte termijn knelt het begrotingstekort niet, wat onder meer wordt veroorzaakt door de hoge onderuitputting op de begroting. Dit zorgt slechts voor een tijdelijke verbetering van de overheidsfinanciën. Onderuitputting zorgt niet structureel voor extra begrotingsruimte, omdat de middelen op een later moment worden besteed. Op de middellange termijn verslechteren de Nederlandse overheidsfinanciën, mede door een toename van de vergrijzingsgevoelige uitgaven aan onder meer zorg en AOW.

In de nieuwe Europese begrotingsregels, die politiek zijn afgesproken en naar verwachting in mei 2024 in werking treden, is in de nieuwe sturingsvariabele voor lidstaten, het uitgavenpad, een buffer ten opzichte van de normen voor het maximale begrotingstekort (3% bbp) en de maximale overheidsschuld (60% bbp) ingebouwd, zodat lidstaten stabiliserend begrotingsbeleid kunnen voeren. Sturing op deze indicator dient ervoor te zorgen dat de geraamde overheidsschuld en het geraamde begrotingstekort op de middellange termijn (dat wil zeggen veertien tot zeventien jaar) onder de referentiewaarden van respectievelijk 60% bbp en -3% bbp blijven op basis van verschillende scenario's, zodat houdbare overheidsfinanciën wordt geborgd.

In het najaar van 2024 moet Nederland een eerste zogenoemd budgettaire-structureel plan voor de middellange termijn indienen. Daarin moeten relevante investeringen en hervormingen en een uitgavenpad voor de middellange termijn, met een buffer ten opzichte van het maximale begrotingstekort van 3% worden verwerkt. Het proces van indiening overlapt mogelijk met het Miljoenennota-proces.

Het begrotingstekort is in de meeste ramingsjaren groter dan 3% bbp; tussen 2029 en 2032 loopt het tekort op naar gemiddeld 4,6% bbp. De budgettaire uitgangspositie voor de komende kabinetsperiode is daarmee niet rooskleurig: om te kunnen voldoen aan de Europese begrotingsregels en ruimte te houden voor het voeren van trendmatig begrotingsbeleid dienen de overheidsfinanciën structureel te worden verbeterd ten opzichte van het huidige niveau. Deze begrotingsruimte kan worden gevonden in zowel hogere belastingen als lagere uitgaven.

Om in de komende kabinetsperiode begrotingsbeleid te kunnen voeren waarbij de basisprincipes van het Nederlandse begrotingsbeleid kunnen worden gerespecteerd, namelijk een efficiënte allocatie van publieke middelen, beheersing van de overheidsfinanciën en macro-economische stabilisatie, ziet de Afdeling, in lijn met eerdere adviezen en gezien de huidige economische en budgettaire uitgangspunten en recente inzichten en ontwikkelingen, de volgende aandachtspunten:

- I. Voer prudent begrotingsbeleid en zorg bij de keuze voor een begrotingsanker voor voldoende begrotingsruimte, zodat de automatische stabilisatiefunctie van de begroting haar werk kan doen. Daartoe is een budgettaire opgave voor de middellange termijn noodzakelijk, waarbij rekening dient te worden gehouden met de negatieve gevolgen van bezuinigingen of lastenverzwaringen op de economie en maatschappij.
- II. Hanteer een brede welvaartsperspectief bij het voeren van begrotingsbeleid en bij de invulling van de budgettaire opgave. Dit draagt bij aan het denken over de lange termijn, wat het maken van doelmatige en doeltreffende keuzes kan bevorderen.
- III. De kwaliteit van de overheidsfinanciën is belangrijk voor het realiseren van maatschappelijke doelen. Houd bij de onderbouwing van beleidskeuzes en de invulling van budgettaire opgaven niet alleen rekening met het directe gevolg van de gemaakte keuzes, maar ook met de gevolgen voor de economie en samenleving en de toekomstige gevolgen van het voorstel.
- IV. Afgelopen jaren is een solide basis gelegd voor een nieuw en verbeterd begrotingsproces in het voorjaar. Ga aankomende kabinetsperiode, in samenwerking met het parlement, verder op de ingeslagen weg.
- V. De samenstelling en de hoogte van de inkomsten en uitgaven van de overheid zullen door klimaatverandering structureel en significant veranderen. Momenteel is klimaat nog onvoldoende onderdeel van de afwegingen binnen het begrotingsbeleid. Maak daarom het begrotingsraamwerk stapsgewijs klimaatinclusief.

B. BEGROTINGSTOETSING EN ADVIEZEN

1. Relevante context

1.1 *Macro-economische context*

Korte termijn (2023-2025)

Na drie achtereenvolgende kwartalen van economische krimp in 2023, groeide de economie in het vierde kwartaal van 2023 met 0,3% ten opzichte van het derde kwartaal van 2023. Over het geheel van 2023 was sprake van een bbp-groei van 0,1%.² Naar verwachting trekt in 2024 en 2025 de economische groei weer aan met een groei van respectievelijk 1,1% en 1,6%. Na een aantal economisch turbulente jaren vanwege (de nasleep van) de coronacrisis en de oorlog in Oekraïne lijkt de economie hiermee terug te keren naar een pad van gematigde groei.³

Tabel 1: Kerngegevens macro-economische ontwikkelingen 2023-2025

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

Bron: CPB, *Macro-Economische Verkenning 2024 (september 2023)* en *Centraal Economisch Plan 2024 (maart 2024)*

² De cijfers over 2023 zijn een eerste berekening, in de loop van 2024 volgen nieuwe berekeningen op basis van de dan beschikbare informatie. Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek (2024). Economie groeit in vierde kwartaal 2023 met 0,3 procent. Via <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2024/07/economie-groeit-in-vierde-kwartaal-2023-met-0-3-procent>.

³ Centraal Planbureau (2024). Centraal Economisch Plan 2024 en Verantwoordingsdocument Centraal Economisch Plan 2024. CPB raming, februari 2024.

De inflatie neemt in 2024 en 2025 verder af ten opzichte van 2023 door een afname van de kerninflatie en een verdere daling van de energieprijzen, aldus het CPB in het Centraal Economisch Plan 2024 (CEP-raming). De cao-lonen stijgen naar verwachting met 6% in 2024. De koopkracht neemt in 2024 in doorsnee met 2,7% toe door de sterke cao-loongroei, de lage inflatie en de koopkrachtmaatregelen van het kabinet. Het herstel van de reële inkomens zorgt samen met de koopkrachtmaatregelen voor een groei van de consumptie in 2024, ondanks een sterk negatief consumentenvertrouwen.

In 2025 stijgen de cao-lonen met 3,9% minder hard dan in 2024, omdat de lonen van de meeste werknemers dan zijn gecompenseerd voor de hoge inflatie. In de huidige CPB-raming is de doorsnee koopkrachtontwikkeling in 2025 ten opzichte van 2024 stabiel (geen groei), maar gaan lage inkomens en huishoudens met kinderen er in doorsnee iets op achteruit.⁴ De armoede daalt in 2024 licht tot 4,7% van de bevolking en tot 4,9% van de kinderen, maar loopt vanaf 2025 weer op door de afloop van incidentele beleidsmaatregelen gericht op het verminderen van armoede.

Vanwege de hoge inflatie van de afgelopen jaren verwacht het CPB in 2025 ten opzichte van 2021 een lichte daling in de doorsnee koopkracht van huishoudens van 0,5%. Door beleidsmaatregelen is sprake van grote verschillen tussen groepen in de koopkrachtontwikkeling tussen 2021 en 2025; vooral lage inkomens profiteren van een aantal structurele inkomensondersteunende maatregelen van het huidige kabinet.

Ook de overheidsbestedingen jagen volgens het CPB de economie in 2024 en 2025 aan, door een toename van de uitgaven aan onder meer zorg, defensie en asiel. De bedrijfsinvesteringen daalden in de tweede helft van 2023 flink door pessimisme over de verwachte bedrijvigheid en hoge kapitaalkosten door gestegen rentes. De bedrijfsinvesteringen herstellen naar verwachting langzaam in de loop van 2024, doordat de industriële productie komende jaren vermoedelijk aantrekt. De economische groei in 2024 en 2025 wordt daarmee voornamelijk gedragen door de consumptie van huishoudens en overheidsbestedingen. Neerwaartse economische risico's worden voornamelijk veroorzaakt door geopolitieke spanningen.

De werkgelegenheid groeit matig in 2024 en 2025; wel is sprake van een sterke banengroei bij de overheid en in de zorg. Het arbeidsaanbod vlakkt af in 2024 en 2025, door een lager migratiesaldo en een reeds hoge participatiegraad. Door de hoge arbeidsvraag blijft de arbeidsmarkt voorlopig krap, al loopt de werkloosheid licht op naar 3,7% in 2024 en 3,9% in 2025. Naar verwachting wordt de arbeidsmarkt wel dynamischer, als gevolg van een toename in faillissementen en ontslagaanvragen.

⁴ Bij de Miljoenennota wordt doorgaans beslist over eventueel te nemen aanvullende koopkrachtmaatregelen voor het volgende jaar.

Middellange termijn (2026-2032)

Op de middellange termijn is sprake van een gematigde economische groei. Dit is op basis van de veronderstelling dat de economische groei zich naar een evenwichtssituatie zal bewegen. Conjunctuurgolven zijn echter niet goed te voorspellen. De groei van het arbeidsaanbod neemt geleidelijk af, mede door vergrijzing en omdat de participatiegraad binnen cohorten minder stijgt. Daarmee houdt de krapte op de arbeidsmarkt op de middellange termijn aan. De vertraging van de structurele productiviteitsgroei duurt voort. Een verschuiving van de Nederlandse economische structuur naar een diensteneconomie speelt hierin een rol.⁵

De koopkracht neemt op de middellange termijn met gemiddeld 0,8% per jaar toe. Wel stijgt de armoede onder Nederlandse huishoudens zonder aanvullend beleid: het aantal personen en kinderen in armoede wordt door het CPB in de CEP-raming geraamd op respectievelijk 6,0% en 6,8% in 2032.

Tabel 2: Kerngegevens macro-economische ontwikkelingen 2026-2032

(mutaties in % per jaar)	2026		2027		2028		2029-2032
	MEV 2024	CEP 2024	MEV 2024	CEP 2024	MEV 2024	CEP 2024	CEP 2024
Eurozone							
Bruto binnenlands product (economische groei)	1,2	1,3	1,1	1,1	1,1	1,1	
Nederland							
Bruto binnenlands product (economische groei)	1,1	1,4	1,1	1,2	1,1	1,1	1,0
Arbeidsproductiviteit bedrijven (per uur)	1,0	1,2	0,9	1,0	0,9	1,0	1,0
Bruto investeringen bedrijven (excl. Woningen %)	0,8	-0,2	0,0	0,3	1,8	1,0	
Investeringen bedrijven in woningen	1,1	1,4	1,0	1,2	1,0	1,1	
Consumptie huishoudens	1,8	1,9	1,7	1,8	1,8	1,9	1,6
Statische koopkracht	1,2	0,8	0,8	0,8	1,1	0,8	0,8
Inflatie, nationale consumentenprijsindex	2,5	2,4	2,4	2,3	2,1	2,3	2,1
Personen in armoede (niveau in %)	5,9	5,0	6,0	5,2	6,1	5,4	6,0
Invoer goederen en diensten	2,8	2,6	3,0	2,9	3,3	3,1	2,8
Uitvoer goederen en diensten	2,2	2,2	2,1	2,1	2,1	2,0	2,0
Cao-loon bedrijven	4,5	3,7	3,8	3,6	3,5	3,5	3,5
Werkgelegenheid (in uren)	0,1	0,3	0,1	0,2	0,2	0,1	0,0
Werkloze beroepsbevolking (niveau in %)	4,4	4,2	4,6	4,4	4,8	4,6	5,3

Bron: CPB, Macro-Economische Verkenning 2024 (september 2023) en Centraal Economisch Plan 2024 (maart 2024)

⁵ Centraal Planbureau (2023). Concept Macro Economische Verkenning 2024. CPB-raming, augustus 2023.

1.2 Budgettaire context

Korte termijn (2023-2025)

Het coalitieakkoord van het huidige, demissionaire, kabinet bevatte historisch veel voorgenomen intensiveringen.⁶ Het kabinet koos voor een ambitieuze investeringsagenda, met investeringen in maatschappelijke uitdagingen, waaronder klimaat, onderwijs en de woningmarkt, met als doel hogere kosten en verlies van brede welvaart in de toekomst te voorkomen. Het kabinet achtte daarbij een tijdelijke verslechtering van de overheidsfinanciën verantwoord vanwege de relatief lage EMU-schuld bij aanvang van de kabinetsperiode.⁷

Tijdens deze en ook vorige kabinetsperiode bleek het echter lastig de begrote middelen daadwerkelijk te besteden. Vanaf 2016 is de onderuitputting op de rijksbegroting relatief en absoluut toegenomen. Vanaf 2018 is sprake van een forse toename van de onderuitputting, door investeringen van het vorige en het huidige kabinet. De onderuitputting bevindt zich op specifieke dossiers zoals defensie, infrastructuur en onderwijs, maar er is ook sprake van generieke onderuitputting. Oorzaken van de omvangrijke onderuitputting zijn onder meer de zeer krappe arbeidsmarkt en verschillende bestuurlijke- en politiek complexe dossiers, zoals de toeslagenaffaire en de stikstofcrisis.⁸

Tabel 3: verschil tussen raming en realisatie van EMU-saldi 2018-2023

Cijfers in % bbp	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Geraamd EMU-saldo	0,8	1	0,3	-5,1	-2,3	-2,5
Gerealiseerd EMU-saldo	1,5	1,8	-3,7	-2,2	-0,1	-0,6

Bron: CBS en CPB (MEV 2018-2023)

Onderuitputting is ook een belangrijke verklaring voor het verschil tussen geraamde en gerealiseerde EMU-saldi, zoals onderzocht in de Beleidsdoorlichting Begrotingsbeleid uit 2023. Vanaf 2018 is het geraamde EMU-saldo elk jaar negatiever dan het uiteindelijk gerealiseerde saldo, behalve in het jaar 2020, waarin de wereld werd geconfronteerd met een economische schok door het Covid-19 virus (zie tabel 3).

Het CPB verwacht dat er vanwege de aanhoudend krappe arbeidsmarkt en door meerjarig doorlopende intensiveringen van het huidige kabinet sprake zal blijven van onderuitputting.⁹ In 2024 en 2025 raamt het CPB een omvang van de onderuitputting van respectievelijk 1,4% en 1,3% bbp. Na 2024 veronderstelt het

⁶ Economische Statistische Berichten (2022). Rutte IV intensiveert historisch veel. 107(4807), 17 maart 2022

⁷ Voorjaarsrapportage 2023, Kamerstukken II, 2022/23, 36350, nr. B.

⁸ 17^e Studiegroep Begrotingsruimte. (2023) Bijsturen met het oog op de toekomst. Bijlage Beleidsdoorlichting Begrotingsbeleid.

⁹ Centraal Planbureau (2024). Centraal Economisch Plan 2024 en Verantwoordingsdocument Centraal Economisch Plan 2024. CPB raming, februari 2024.

CPB een geleidelijke afloop van de onderuitputting, omdat de arbeidsmarkt minder krap wordt en er meer tijd is voor de uitwerking en uitvoering van plannen.

Ondanks de verwachte onderuitputting raamt het CPB een verslechtering van de overheidsfinanciën in 2024 en 2025. Dit komt voornamelijk door stijgende uitgaven aan verschillende begrotingsfondsen, waaronder het Klimaatfonds, het Transitiefonds, het Nationaal Groeifonds en het Defensiematerieelfonds. Ook nemen uitgaven toe door militaire steun aan Oekraïne en opvang van Oekraïners. De uitgaven aan sociale zekerheid stijgen, met name door hogere lonen, vergrijzing en een lichte oploop van de werkloze beroepsbevolking. Ook de zorguitgaven lopen op, als gevolg van de vergrijzing en door hogere lonen en prijzen.

Tabel 4: Kerngegevens overheidsfinanciën 2023-2025

(in % bbp)	2023		2024		2025	
	MEV 2024	BAV 2024	MEV 2024	BAV 2024	MEV 2024	BAV 2024
Bruto collectieve uitgaven	44,1	43,5	44,9	44,4	45	45
Collectieve lasten	38,8	39,1	38,7	38,8	38,5	38,9
Feitelijk EMU-saldo	-1,5	-0,3	-2,4	-2,0	-2,6	-2,1
Structureel EMU-saldo	-1,5	-0,3	-2,2	-1,5	-2,1	-1,6
EMU-schuld	47,7	46,5	46,9	46,8	48,3	48,1

Bron: CPB, Macro-Economische Verkenning 2024 (september 2023) en Budgettaire Analyse Voorjaarsnota 2024 (april 2024)

In 2024 verslechtert het EMU-saldo ook door een daling van de collectievelastendruk als gevolg van een verwachte daling van de opbrengsten in de vennootschaps- en dividendbelasting, omdat deze in 2023 incidenteel hoog waren en bedrijfsinkomsten in 2024 naar verwachting achterblijven bij de groei van het bbp. In 2025 neemt de collectievelastendruk weer iets toe, met name als gevolg van de stijging van de inkomsten uit de loonheffing. Dit is onder andere het gevolg van hogere lonen en een verhoging van het belastingtarief in de eerste schijf.

Middellange termijn (2026-2032)

Bij de aanvang van de huidige kabinetsperiode was sprake van een historisch lage nominale rente. Bovendien was de reële rente negatief door de hoge inflatie. Gedurende de kabinetsperiode heeft de overheidsschuld zich – ondanks het expansieve begrotingsbeleid – gunstig ontwikkeld, mede door het economische herstel na de coronacrisis, de lage rente en hoge inflatie en de sterk toegenomen onderuitputting.

De uitgangspositie van het komende kabinet verschilt van de uitgangspositie van het huidige kabinet: op de middellange termijn is naar verwachting sprake van een gematigde economische groei met een lagere inflatie en hogere rente dan

gedurende de huidige kabinetsperiode (zie paragraaf B1.1) en verslechteren de overheidsfinanciën (zie tabel 5).

Tabel 5: Kerngegevens overheidsfinanciën 2026-2032*

(in % bbp)	2026		2027		2028		2029-2032
	MEV 2024	BAV 2024	MEV 2024	BAV 2024	MEV 2024	BAV 2024	CEP 2024
Bruto collectieve uitgaven	46,1	45,6	45,9	45,4	46,7	45,9	47,6
Collectieve lasten	38,9	38,7	38,9	39,1	39	39,1	39,7
Feitelijk EMU-saldo	-3,4	-3,3	-3,3	-2,6	-3,6	-3,2	-4,6
Structureel EMU-saldo	-2,9	-2,8	-2,7	-2,0	-3	-2,6	-4,1
EMU-schuld	50,1	49,5	51,8	50,4	53	52,0	63,5

Bron: CPB, Centraal Economisch Plan 2024, Macro-Economische Verkenning 2024 (september 2023), Centraal Economisch Plan 2024 (maart 2024) en Budgettaire Analyse Voorjaarsnota 2024 (april 2024).

* De kerngegevens van 2026 t/m 2028 vergelijkt de cijfers van de Macro-Economische Verkenning (MEV) met de cijfers uit de doorrekening Budgettaire Analyse Voorjaarsnota (BAV). De kerngegevens met een doorkijk op de middellange termijn (2029-2032) zijn afkomstig uit het Centraal Economisch Plan (CEP) 2024.

Gedurende de aanstaande geraamde kabinetsperiode, tussen 2024 en 2028, nemen de collectieve uitgaven toe, aldus het CPB in de doorrekening van de budgettaire effecten van de Voorjaarsnota. De bruto collectieve uitgaven stijgen van 44,4% bbp in 2024 naar 45,9% bbp in 2028 bij ongewijzigd beleid.¹⁰ De collectieve lasten in termen van percentage bbp schommelen rond de 39% bbp. Door de stijging van de collectieve uitgavenquote bij een gelijkblijvende collectieve lastenquote, is sprake van jaarlijkse begrotingstekorten en een toename van de staatsschuld (zie tabellen 4 en 5).

Bij ongewijzigd beleid loopt het overheidstekort op tot 3,2% bbp in 2028 en 4,6% bbp in 2032. De oploop van het overheidstekort wordt volgens het CPB veroorzaakt door reeds geplande extra uitgaven en een toename van de rentelasten. De stijging van de overheidsuitgaven wordt onder meer veroorzaakt door een toename in de uitgaven voor sociale zekerheid en zorg, mede door vergrijzing, en een toename van de uitgaven aan klimaat en stikstof, defensie en kosten voor asiel. Ook nemen de rente-uitgaven geleidelijk toe vanwege hogere rentetarieven op staatsobligaties: in 2028 bedragen de rente-uitgaven naar schatting €12,8 mld. Dat is €5,8 mld. meer dan in 2023. Daarnaast wordt een afname van de onderuitputting verwacht.

Het structureel saldo, het begrotingssaldo gecorrigeerd voor de conjunctuur, is naar verwachting met -2,6% bbp in 2028 en -4,1% bbp in 2032 volgens het CPB eveneens sterk negatief, wat expansief begrotingsbeleid impliceert. De

¹⁰ Centraal Planbureau. (2024) Budgettaire Effecten Voorjaarsnota (april 2024). De budgettaire effecten van de voorjaarsbesluitvorming zoals gepresenteerd in de Voorjaarsnota 2024 zijn in deze cijfers verwerkt.

schuldquote zal naar verwachting in 2028 uitkomen op 52,0% bbp. Op de middellange termijn neemt de schuldquote naar verwachting toe, mede omdat de vergrijzingsgevoelige uitgaven na 2030 sterk zullen stijgen. De overheidsschuld als percentage van het bbp bedraagt naar verwachting 63,5% in 2032.

In het nieuwe Europese begrotingsraamwerk, dat naar alle waarschijnlijk per mei 2024 in werking treedt, staat een focus op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op de middellange termijn centraal. De nieuwe begrotingsnormen dienen ervoor te zorgen dat de geraamde overheidsschuld en het geraamde begrotingstekort op de middellange termijn (een periode van veertien tot zeventien jaar) onder de referentiewaarden van respectievelijk 60% bbp en - 3% bbp blijven of hier naartoe groeien. De huidige ramingshorizon zal moeten worden verlengd conform het middellangetermijnpad uit het Europese begrotingsraamwerk.

2. Uitkomst en implicaties van de hervorming van het Europese begrotingsraamwerk

De Europese begrotingsregels zijn vastgelegd in het Stabiliteits- en Groeipact (SGP). Het SGP is ingevoerd als onderdeel van de Economische en Monetaire Unie (EMU), met als wezenlijk doel de houdbaarheid van overheidsfinanciën, ook op de langere termijn, te waarborgen. Economische groei in de lidstaten en convergentie is het andere wezenlijke doel. Het SGP bestaat uit de preventieve en correctieve arm, vastgelegd in twee verordeningen die meermaals zijn geactualiseerd. Daarnaast kent het SGP aanvullende onderdelen, vastgelegd in intergouvernementele verdragen¹¹ verordeningen¹² en richtlijnen¹³.

Box 1: Het huidige Europese begrotingsraamwerk

Verordeningen 1466/97 (preventieve arm) en 1467/97 (correctieve arm) leggen de regels van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) vast (1997). Deze verordeningen zijn drie keer aangepast. In 2005 had de aanpassing tot doel de implementatie van het SGP te versterken en te verduidelijken om zo de transparantie en het nationaal eigenaarschap te bevorderen en de handhaving van de regels te verbeteren. In 2011 was de aanpassing onderdeel van een breder pakket aan verordeningen en een nieuwe richtlijn (de invoering van de zogenoemde *Six-Pack* binnen het SGP), met als doel het aanscherpen van de begrotingsregels en het verbreden van het economische toezicht door ook macro-economische onevenwichtigheden te gaan monitoren. De derde aanpassing van de verordeningen vindt plaats in 2024 als onderdeel van de *Economic Governance Review*.

¹¹ Verdragen zijn bindende overeenkomsten voor de verdragsluitende partijen die naar wetgeving kunnen worden vertaald.

¹² Verordeningen zijn rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat.

¹³ Richtlijnen bevatten verbindende resultaatverplichtingen en dienen te worden vertaald in nationale wetgeving.

Het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU, 1992) bevat de basis voor de EMU en voor de invoering van een gemeenschappelijke munt. Het principe van economische convergentie is in het Verdrag vastgelegd: lidstaten beschouwen hun economisch beleid als een aangelegenheid van gemeenschappelijk belang en stemmen hun nationale beleid op elkaar af. In het Verdrag betreffende de werking van de EU (VWEU, 2009) zijn de coördinatie van het economisch beleid, de begrotingsregels van de correctieve arm en de buitensporigtekortprocedure vastgelegd. Het VWEU is een gewijzigde versie van het oorspronkelijke (meermaals gewijzigde) Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap (EEG, 1957).

Het Verdrag inzake Stabiliteit, Coördinatie en Bestuur in de EMU (VSCB, 2013) bevat het zogenoemde *Fiscal Compact*, dat gedetailleerde regels voorschrijft voor het opstellen van nationale begrotingen, om zo de naleving van de Europese begrotingsregels te bevorderen. Het VSCB is een afzonderlijk intergouvernementeel verdrag buiten de EU-verdragen om en is van toepassing op de verdragssluitende partijen die de euro als munt hebben. Het VSCB legt ook de verplichting tot nationale verankering van de taak en onafhankelijkheid van de onafhankelijke begrotingsautoriteiten vast, voor het toezicht op de regels uit het *Fiscal Compact*.

Het SGP kent, naast de verordeningen voor de preventieve en correctieve arm, ook aanvullende verordeningen uit de *Six-Pack* (2011) en de *Two-Pack* regelgeving (2013). De *Six-Pack* bestaat, naast een aanpassing van verordeningen 1466/97 en 1467/97 (middels verordeningen 1175/2011 en 1177/2011), uit verordeningen die de handhaving in de eurozone voor zowel de preventieve als correctieve arm moeten versterken (Verordening 1173/2011), die de Macro-economische Onevenwichtigheidsprocedure (MEOP) voor de eurozone bevat (Verordening 1174/2011), die de MEOP voor de gehele Europese Unie bevat (Verordening 1176/2011) en uit een richtlijn die voorschriften voor de begrotingskaders van lidstaten bevat (Richtlijn 2011/85/EU). De richtlijn schrijft tevens de oprichting van onafhankelijke nationale begrotingsautoriteiten voor, die de naleving van de begrotingsregels moeten monitoren.

Het Two-Pack bestaat uit twee verordeningen en is alleen van toepassing op eurozone-lidstaten. Verordening 472/2013 legt bepalingen vast ter versterking van het economische en het budgettaire toezicht op eurozone-lidstaten indien deze ernstige moeilijkheden (dreigen te) ondervinden voor de financiële stabiliteit of houdbaarheid van de overheidsfinanciën, of die financiële bijstand ontvangen. Verordening 473/2013 legt voorschriften vast om de monitoring van het economische en begrotingsbeleid in de eurozone te versterken en om zeker te stellen dat nationale begrotingen consistent zijn met de richtsnoeren voor het economisch beleid in het kader van het SGP en het Europees Semester. Deze verordening legt voorwaarden vast voor de onafhankelijke begrotingsautoriteiten, zowel over hun taken als de voorschriften waar deze autoriteiten zich aan moeten houden.

In 2020, net voor de start van de Covid-19 crisis, heeft de Europese Commissie een hervorming van het huidige SGP aangekondigd¹⁴. De verordeningen voor de preventieve en correctieve arm (verordeningen 1466/97 en 1467/97) en de richtlijn die voorschriften voor de begrotingskaders van en het begrotingstoezicht op lidstaten bevat (Richtlijn 2011/85/EU) zijn onderdeel van deze hervorming geworden. De hervorming wordt dus gericht op zowel de Europese begrotingsnormen als de begrotingskaders van en het begrotingstoezicht in de lidstaten.

Tijdens de Covid-19 crisis is de hervorming tijdelijk *on hold* gezet. In november 2022 is deze weer hervat, waarbij ook de lessen uit de Covid-19 crisis zijn betrokken.¹⁵ Vervolgens zijn door de Commissie in april 2023 de wetgevende voorstellen voor de hervorming gepresenteerd.¹⁶ In februari 2024 is een akkoord bereikt tussen de Raad, het Europees Parlement en de Europese Commissie over de nieuwe wetsteksten voor de verordeningen en de richtlijn. Naar verwachting treden deze formeel in mei 2024 in werking, na goedkeuring door de Raad en stemming in het Europees Parlement.

Het begrotingsraamwerk moet worden herzien om beter dan voorheen rekening te kunnen houden met de heterogeniteit in begrotingsposities, de hoogte van de staatsschuld, (toekomstige) economische uitdagingen en andere kwetsbaarheden van de lidstaten. Tegelijkertijd moet de herziening helpen om de uitdagingen van de Unie op de middellange en lange termijn aan te pakken, zoals het verwezenlijken van een eerlijke digitale en groene transitie, het waarborgen van energiezekerheid, het ondersteunen van strategische autonomie, demografische veranderingen, en moet het sociale en economische veerkracht en duurzame convergentie versterken.¹⁷

Uitkomst hervorming preventieve en correctieve arm

De correctieve arm stelt eisen aan de referentiewaarden voor het begrotingstekort (EMU-saldo van maximaal -3% bbp) en de overheidsschuld (EMU-schuld van

¹⁴ De hervorming volgt uit een evaluatieverplichting in Verordening 1466/97 waarbij elke vijf jaar de Commissie een rapport dient te publiceren over de toepassing van de verordening.

¹⁵ Europese Commissie (2022). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Communication on orientations for a reform of the EU economic governance framework. COM(2022) 583 final.

¹⁶ Europese Commissie (2023). A proposal for replacing Regulation (EC) No 1466/97 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies. COM(2023) 240 final, A proposal for amending Council Regulation (EC) No 1467/97 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure. COM(2023) 241 final, A proposal for amending Council Directive 2011/85/EU on requirements for budgetary frameworks of the Member States. COM(2023) 242 final, Annexed 1-7 to the Proposal for Regulation COM(2023) 240 final.

¹⁷ Europese Commissie (2024). Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the effective coordination of economic policies and multilateral budgetary surveillance and repealing Council Regulation (EC) No 1466/97.

maximaal 60% bbp) van lidstaten. Deze referentiewaarden blijven in de herziening van het begrotingsraamwerk ongewijzigd. Bij overschrijding van (één van de) referentiewaarden kan de Commissie een onderzoek naar een buitensporig tekort starten, waarna de Raad een aanbeveling kan doen om de buitensporige tekorten of schulden te corrigeren. Het doel van de preventieve arm is om te voorkomen dat lidstaten worden geconfronteerd met te hoge tekorten door een veilige marge te hanteren ten opzichte van de 3%-tekortnorm, zodat lidstaten begrotingsruimte hebben om stabiliserend begrotingsbeleid te kunnen voeren.

De normen uit de huidige preventieve arm, die formeel van toepassing zijn tot en met het voorjaar van 2024, bestaan uit een middellangetermijndoelstelling (MTO) voor het structureel saldo, en een uitgavenregel. Het structureel saldo is het begrotingssaldo gecorrigeerd voor tijdelijke maatregelen en conjuncturele effecten. Lidstaten hebben een landspecifieke MTO voor het structureel saldo. De uitgavenregel binnen de preventieve arm vereist dat de overheidsuitgaven niet harder mogen stijgen dan de potentiële economische groei, waarbij ook rekening gehouden wordt met de afstand tot de MTO. De gedachte achter de uitgavenregel was dat de inkomsten meebewegen met de economische conjunctuur en dat de uitgaven niet harder stijgen dan de potentiële economische groei, zodat het structureel saldo niet verslechtert. In het nieuwe begrotingsraamwerk komen deze normen uit de preventieve arm te vervallen.

De hervormde preventieve arm, die formeel van toepassing zal zijn vanaf medio 2024, heeft meerdere doelen, namelijk (1) het bewerkstelligen van houdbare overheidsfinanciën op de middellange termijn en het voorkomen van buitensporige tekorten en (2) een duurzame en inclusieve groei en een veerkrachtige economie. Om deze doelen te bewerkstelligen dienen lidstaten elke vier jaar een nationaal budgettair-structureel plan voor de middellange termijn in. Dit plan wordt gezien als hoeksteen van het nieuwe begrotingsraamwerk.

Om het eerste doel te bewerkstelligen wordt gebruik gemaakt van één landspecifieke indicator, het zogenoemde uitgavenpad, voor lidstaten op de middellange termijn. Het uitgavenpad wordt vertaald naar de maximale jaarlijkse groei van de netto primaire uitgaven voor lidstaten, rekening houdend met de geraamde begrotingstekorten en de hoogte van de staatsschuld op de middellange termijn (zie box 2 voor een toelichting). Aan het einde van de periode van vier of zeven jaar waarvoor het plan geldt, de zogenoemde budgettaire aanpassingsperiode, dient de overheidsschuld op een geloofwaardig dalend pad te zijn of op prudente niveaus onder de 60% bbp op de middellange termijn, op basis van verschillende scenario's. Ook moet het begrotingstekort onder de 3% bbp worden gebracht aan het einde van de aanpassingsperiode en dat blijven op de middellange termijn.¹⁸

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

Om het tweede doel te bewerkstelligen dient het nationaal budgettaire-structureel plan voor de middellange termijn hervormingen en investeringen te bevatten die bijdragen aan een duurzame en geleidelijke schuldreductie en duurzame en inclusieve economische groei in lidstaten. Ook dienen de hervormingen en investeringen in lijn te zijn met landspecifieke aanbevelingen uit het Europees Semester en bij te dragen aan gemeenschappelijke prioriteiten van de Europese Unie, zoals de transitie naar klimaatneutraliteit en de opbouw van defensievermogen.

Als lidstaten zich committeren aan een relevante set hervormingen en investeringen kan de budgettaire aanpassingsperiode verlengd worden van vier naar zeven jaar. Dit betekent dat lidstaten langer de tijd krijgen hun staatsschuld geloofwaardig te laten dalen of op prudent niveau te houden en hun begrotingstekort onder de referentiewaarde te brengen of te houden. In ruil daarvoor moeten ze aantonen dat de hervormingen en investeringen bijdragen aan een duurzame en geleidelijke schuldreductie en duurzame en inclusieve groei. Ook moeten de hervormingen en investeringen bijdragen aan de gemeenschappelijke prioriteiten van de Europese Unie en in lijn zijn met de landspecifieke aanbevelingen uit het Europees Semester.

Box 2: Wijzigingen in de begrotingsnormen van de preventieve arm

Het doel van de preventieve arm is om te voorkomen dat lidstaten worden geconfronteerd met buitensporige tekorten door een veilige marge te hanteren ten opzichte van de 3%-tekortnorm. De huidige preventieve arm bestaat uit een middellangetermijndoelstelling voor het structureel saldo en een uitgavenregel. In het nieuwe begrotingsraamwerk staat één indicator centraal, namelijk een landspecifiek uitgavenpad uitgedrukt in netto primaire uitgaven, om zo versimpeling en meer transparantie te bewerkstelligen. Hiermee komen de normen uit de oude preventieve arm te vervallen.

Het totaal aan uitgaven van een lidstaat wordt uitgedrukt in termen van netto primaire uitgaven. Dit zijn de nationale overheidsuitgaven gecorrigeerd voor de rente-uitgaven, tijdelijke en eenmalige uitgaven, uitgaven die worden bekostigd met inkomsten uit EU-fondsen en nationale cofinanciering voor EU-programma's, conjuncturele werkloosheidsuitgaven en eventuele maatregelen die zorgen voor hogere inkomsten. Door de uitgaven te corrigeren voor rente-uitgaven kunnen lidstaten voornamelijk sturen op uitgaven waar zij direct invloed op kunnen uitoefenen. Door de uitgaven te corrigeren voor cyclische werkloosheidsuitgaven is er ruimte om deze mee te laten bewegen met de stand van de economie, wat helpt om trendmatig begrotingsbeleid te voeren.

Ook worden de uitgaven gecorrigeerd voor eventuele discretionaire inkomstenmaatregelen, waardoor er geen ruimte ontstaat voor hogere uitgaven als een verhoging van belastingtarieven of een verbreding van de grondslag, met hogere belastinginkomsten tot gevolg, plaatsvindt. Verder worden ook uitgaven die worden bekostigd met inkomsten uit EU-fondsen, nationale cofinanciering voor

EU-programma's en eenmalige en tijdelijke maatregelen uitgezonderd. Door hiervoor te corrigeren worden kosten weggelaten die geen of weinig invloed hebben op de structurele begrotingspositie van de lidstaat.

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

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

De maximale nominale groei van de netto gefinancierde primaire uitgaven van een lidstaat wordt bepaald door de (jaarlijkse) potentiële bbp-groei plus de inflatie minus de vereiste aanpassing in het structureel primair saldo ten opzichte van de primaire uitgaven uitgedrukt in percentages van het bbp.

Het structureel primair saldo is geen sturingsvariabele op zich, maar vormt het uitgangspunt voor de berekening van het landspecifieke uitgavenpad. Voor de handhaving en jaarlijkse monitoring zal de Commissie toetsen aan de overschrijdingen van het uitgavenpad, niet aan de overschrijdingen van het structureel primair saldo.

In de hervormde correctieve arm blijven de referentiewaarden voor het begrotingstekort – de 3% bbp – en de overheidsschuld – de 60% bbp – centraal staan. Een buitensporigtekortprocedure kan worden geopend door de Raad, op aanbeveling van de Europese Commissie, als lidstaten de 3%-referentiewaarde overschrijden of als lidstaten met een schuld boven de 60% bbp afwijken van het uitgavenpad boven de jaarlijkse en cumulatieve drempelwaarden.

Over- en onderschrijdingen van het uitgavenpad worden jaarlijks bijgehouden door de Commissie in de zogenoemde *control account*: lidstaten met een schuld boven de 60% bbp mogen jaarlijks tot 0,3% bbp afwijken van hun uitgavenpad en opgeteld over meerdere jaren tot 0,6% bbp. In het onderzoek of sprake is van een

buitensporig tekort wordt door de Commissie rekening gehouden met alle zogenoemde relevante factoren.¹⁹ Deze relevante factoren kunnen er toe leiden dat er geen buitensporigtekortprocedure wordt geopend.

Als de Raad besluit tot het openen van een buitensporigtekortprocedure en een aanbeveling doet voor de correctie van het buitensporig tekort, dan dient de lidstaat actie te ondernemen om het buitensporig tekort te corrigeren. Als sprake is van een buitensporig tekort op basis van overschrijding van de tekortnorm van maximaal 3% bbp, dient de lidstaat een correctief uitgavenpad in het meerjarenplan op te nemen dat een jaarlijkse begrotingsaanpassing van minstens 0,5% bbp in structurele termen bevat.

Als sprake is van een buitensporig tekort op basis van het schuld criterium van maximaal 60% bbp dient de lidstaat een correctief uitgavenpad in het budgettaire-structureel plan op te nemen dat minstens zo veeleisend is als het uitgavenpad aanbevolen door de Raad. Bovendien dienen als regel de overschrijdingen in de zogenoemde *control account* te worden gecorrigeerd voor het einde van de aanpassingsperiode van het uitgavenpad dat is aanbevolen door de Raad.

Als de lidstaat in een buitensporigtekortprocedure onvoldoende effectieve actie onderneemt om het buitensporig tekort terug te dringen, kan de Raad op aanbeveling van de Commissie een boete opleggen ter waarde van maximaal 0,05% bbp. Dit bedrag dient vervolgens elke zes maanden te worden betaald, totdat de Raad beslist dat de desbetreffende lidstaat effectief actie heeft ondernomen. In het geval van uitzonderlijke omstandigheden buiten de controle van de lidstaat kan de Raad, op aanbeveling van de Commissie, besluiten dat een lidstaat (middels een landspecifieke ontsnappingsclausule) of alle lidstaten (middels een algemene ontsnappingsclausule) voor een specifieke periode mag afwijken van het uitgavenpad.

Onderscheid in budgettaire uitgangspositie

In de huidige, nog formeel geldende correctieve arm van het Europees begrotingsraamwerk dient, indien niet wordt voldaan aan de referentiewaarden uit de correctieve arm, het begrotingstekort te worden teruggedrongen tot onder de 3% bbp en dient de schuld boven de 60% bbp met 1/20^{ste} per jaar af te nemen om vast te stellen dat de schuld voldoende dalend is. Dit kan een forse begrotingsinspanning vereisen voor lidstaten, met mogelijk negatieve gevolgen voor de economie.²⁰

Het nieuwe Europese begrotingsraamwerk heeft een landspecieker uitgangspunt, namelijk dat hoge schulden en grote tekorten moeten worden teruggedrongen,

¹⁹ Relevante factoren betreffen de economische en budgettaire omstandigheden in een lidstaat (onder meer de potentiële groei en afwijkingen van het uitgavenpad). Wanneer lidstaten een substantiële schulduitdaging hebben, dan weegt de Commissie dit als leidende factor mee in haar onderzoek. Daarnaast wordt een eventuele toename in defensie-uitgaven gezien als een relevante factor.

²⁰ Centraal Planbureau. (2023) Cyclisch begrotingsbeleid. CPB - september 2023.

terwijl tegelijkertijd een duurzame en inclusieve groei moet worden gewaarborgd. Daarom is het van belang dat schulden en tekorten geleidelijk worden afgebouwd, zodat stabiliserend begrotingsbeleid kan worden gevoerd. Ook moet er begrotingsruimte blijven voor noodzakelijke investeringen.²¹

Het budgettaire-structureel plan voor de middellange termijn moet dit bewerkstelligen. Bij opstelling van dit plan wordt niet alleen rekening gehouden met landspecifieke omstandigheden in het uitgavenpad, maar is de budgettaire uitgangspositie van de lidstaat evenzeer van belang: deze bepaalt de vereisten waar het plan aan moet voldoen.

Indien een lidstaat op het moment van de indiening van het plan (ex-ante) voldoet aan de normen uit de correctieve arm, stelt deze lidstaat een plan op met een meerjarig netto uitgavenpad, relevante hervormingen en investeringen en geeft aan hoe de hervormingen en investeringen zich verhouden tot de gezamenlijke EU-prioriteiten, het weergeven van de impact van reeds geïmplementeerde hervormingen en investeringen en informatie over de belangrijkste budgettaire en macro-economische assumpties. Als de lidstaat zich committeert aan een relevante set hervormingen en investeringen kan een verlenging van het tijdpad van het plan worden aangevraagd van maximaal drie jaar.

Het uitgavenpad moet ervoor zorgen dat de geraamde overheidsschuld en het geraamde begrotingstekort op middellange termijn (dat wil zeggen tot en met tien jaar na afloop van het plan, dus in totaal 14 jaar en 17 jaar in het geval van een verlenging) onder de referentiewaarden van respectievelijk 60% bbp en -3% bbp blijven onder verschillende scenario's volgend uit de schuldhoudbaarheidsanalyses van de Commissie. Op verzoek van de lidstaat kan de Commissie aan de lidstaat technische informatie verschaffen in termen van een structureel primair saldo dat benodigd is aan het einde van de aanpassingsperiode (zie box 2). Deze technische informatie kan vervolgens gebruikt worden voor opstelling van het plan.

Voorafgaand aan de indiening van het plan houdt de lidstaat met de Commissie een technische dialoog om ervoor te zorgen dat het plan in overeenstemming is met de vereisten uit de verordening. Na indiening van het plan door de lidstaat toetst de Commissie of het plan voldoet aan alle vereisten, onder meer voor het netto uitgavenpad. De Raad geeft de lidstaat vervolgens, op basis van een aanbeveling van de Commissie, een aanbeveling over het netto uitgavenpad. Indien sprake is van een verlenging van het aanpassingspad, keurt de Raad de investeringen en hervormingen onderliggend aan de verlengde aanpassingsperiode goed.

Indien sprake is van macro-economische onevenwichtigheden, geïdentificeerd in de macro-economische evenwichtigheidsprocedure (MEOP), zal ook sprake zijn

²¹ Europese Commissie (2024). Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the effective coordination of economic policies and multilateral budgetary surveillance and repealing Council Regulation (EC) No 1466/97.

van aanbevelingen om deze onevenwichtigheden te corrigeren. Indien door de lidstaat niet wordt voldaan aan de vereisten aan het uitgavenpad, dient de Raad de lidstaat aan te bevelen een aangepast plan in te dienen. Er kan door de Raad echter geen alternatief uitgavenpad worden aanbevolen aan de lidstaat.

Indien een lidstaat op het moment van indiening van het plan (ex-ante) niet voldoet aan (één van) de referentiewaarden uit de correctieve arm, verschaft de Commissie deze lidstaat een referentiep pad. Dit referentiep pad beslaat een periode van vier of zeven jaar en bevat een op risico gebaseerd uitgavenpad. Een verlenging van drie jaar tot maximaal zeven jaar is mogelijk als de lidstaat zich committeert aan een relevante set hervormingen en investeringen.

Het referentiep pad dient als uitgangspunt voor het uitgavenpad dat een lidstaat zelf opstelt en moet ervoor zorgen dat de geraamde overheidsschuld aan het einde van de aanpassingsperiode op een geloofwaardig neerwaarts groeipad of op prudente niveaus onder de 60% komt en/of blijft op de middellange termijn en/of het geraamde begrotingstekort tot onder de 3% bbp is gebracht tijdens de aanpassingsperiode en dat deze op de middellange termijn ook onder de 3% bbp blijft. Voor zowel het terugbrengen van de schuld als het tekort geldt dat de aanpassing voldoende moet zijn op basis van verschillende scenario's volgend uit de schuldhoudbaarheidsanalyses van de Commissie (zie box 2).

Daarnaast dient de begrotingsaanpassing lineair en minstens proportioneel te zijn gedurende de aanpassingsperiode, dat wil zeggen de begrotingsaanpassing mag niet naar achteren worden geschoven in de tijd. Op het moment er reeds sprake is van een buitensporigtekortprocedure dient het referentiep pad consistent te zijn met het correctieve uitgavenpad.

Het referentiep pad houdt daarnaast rekening met verschillende waarborgen, afhankelijk van de budgettaire uitgangspositie bij opstelling van het plan.²² Deze waarborgen zijn bedoeld om ervoor te zorgen dat de verwachte schuld met een minimaal jaarlijks gemiddelde daalt en/of dat er voldoende buffer ten opzichte van de 3% referentiewaarde wordt opgebouwd. De waarborgen fungeren daarmee als minimumvereiste voor de begrotingsopgave die ten grondslag ligt aan het referentiep pad.

Het referentiep pad kent de volgende waarborgen:

- Ex-ante tekortwaarborg: vereist een jaarlijkse afbouw van 0,4% bbp van het structureel primair saldo, en 0,25% bbp bij een verlenging van de aanpassingsperiode, tot een marge van 1,5% bbp in structurele termen ten opzichte van de 3% bbp tekortnorm wordt bereikt.
- Aanpassing structureel saldo: vereist een jaarlijkse minimale aanpassing van het structureel saldo van 0,5% bbp.

²² De technische informatie die de Europese Commissie opstelt op verzoek van de lidstaten indien zij technische informatie opvragen zal consistent zijn met de tekortwaarborg.

- Ex-ante schuldwaarborg: vereist een afname van de schuld van jaarlijks minimaal 1%-punt bbp als de schuld > 90% bbp en jaarlijks minimaal 0,5%-punt bbp als de schuld < 90% bbp.

Het strengste criterium, die de grootste begrotingsaanpassing vraagt, is leidend voor het uitgavenpad van een lidstaat.

Tabel 6: waarborgen voor het referentiep pad

Soort referentiep ad	Ex-ante tekortwaarborg	Aanpassing structureel saldo	Ex-ante schuldwaarborg
tekort > 3% bbp en schuld > 60% bbp	x	x	x
tekort < 3% bbp en schuld > 60% bbp			x
tekort > 3% bbp en schuld < 60% bbp	x	x	

De lidstaat moet vervolgens een budgettaire-structureel plan voor de middellange termijn indienen. Dit bevat een meerjarig netto uitgavenpad met relevante hervormingen en investeringen en hun verhouding tot de gezamenlijke EU-prioriteiten. Daarnaast geeft het plan de gevolgen weer voor reeds geïmplementeerde hervormingen en investeringen, informatie over de belangrijkste budgettaire en macro-economische assumpties en, indien van toepassing, een relevante set hervormingen en investeringen voor verlenging van de aanpassingsperiode. Ook moet het plan het referentiep ad bevatten dat is verstrekt door de Commissie. Indien het uitgavenpad minder ambitieus is dan het referentiep ad dat is verstrekt door de Commissie moet dit datagedreven en met economische argumenten worden beargumenteerd.

Voorafgaand aan de indiening van het plan houdt de lidstaat een technische dialoog met de Commissie om ervoor te zorgen dat het plan in overeenstemming is met de vereisten van de verordening. Na indiening van het plan door de lidstaat toetst de Commissie of het plan voldoet aan alle vereisten, namelijk of het uitgavenpad voldoet aan de vereisten van voldoende schuld- en/of tekortafbouw. Ook worden de macro-economische en budgettaire veronderstellingen getoetst, indien een lidstaat een plan indient met een uitgavenpad dat minder ambitieus is dan het referentiep ad dat is verstrekt door de Commissie.²³

Verder wordt getoetst aan de vereisten voor de hervormingen en investeringen. De Raad geeft vervolgens, op basis van een aanbeveling van de Commissie, een aanbeveling voor het uitgavenpad van de lidstaat. Indien sprake is van een verlenging van de aanpassingsperiode, keurt de Raad de investeringen en hervormingen onderliggend aan de verlengde aanpassingsperiode goed. Indien sprake is van macro-economische onevenwichtigheden, geïdentificeerd in de macro-economische evenwichtigheidsprocedure (MEOP), zal ook sprake zijn van aanbevelingen om deze onevenwichtigheden te corrigeren.

²³ Met name de ramingen van de overheidsschuld bij ongewijzigd beleid moeten vergelijkbaar zijn met de ramingen van de Commissie.

Als niet wordt voldaan aan de vereiste dat de schuld op een plausibel neerwaarts pad komt en het begrotingstekort op middellange termijn onder 3% bbp wordt gebracht en, indien van toepassing, de investeringen en hervormingen onderliggend aan de verlenging van de aanpassingsperiode niet voldoen, dient de Raad de lidstaat aan te bevelen een aangepast plan in te dienen. Indien een lidstaat niet voldoet aan de referentiewaarden en niet tijdig (binnen een maand, met mogelijke verlenging van een maand) een aangepast plan indient of als het aangepaste plan niet voldoet, zal het door de Commissie verstrekte referentiep pad het uitgavenpad zijn dat de lidstaat moet aanhouden. Als niet wordt voldaan aan de vereisten voor verlenging van het aanpassingspad geldt het tijdpad van vier jaar.

Voortgang en monitoring

Voor alle lidstaten geldt dat in de jaren dat het plan tot uitvoering wordt gebracht uiterlijk op 30 april van die jaren een voortgangsrapportage moet worden ingediend met informatie over het uitgavenpad en de implementatie van hervormingen en investeringen in de context van het Europees Semester en, indien van toepassing, de voortgang van de implementatie van de hervormingen en investeringen onderliggend aan de verlenging van de aanpassingsperiode.

De Commissie monitort vervolgens, als onderdeel van het zogenoemde lentepakket binnen het Europees Semester, de implementatie van het plan, de voorgenomen hervormingen en investeringen en toetst numeriek of een lidstaat het uitgavenpad en/of de 3% tekortnorm overschrijdt. Cumulatieve gerealiseerde over- en onderschrijdingen van het uitgavenpad worden bijgehouden in de *control account* (zie ook de beschrijving van de correctieve arm).

Wanneer de referentiewaarden uit de correctieve arm worden overschreden, of wanneer er sprake is van een overschrijding van de maximale toegestane afwijking van de *control account* voor een lidstaat²⁴, kan de Commissie onderzoeken of er sprake is van een buitensporig tekort. Indien de Raad, op aanbeveling van de Commissie, oordeelt dat sprake is van een buitensporig tekort in een lidstaat, dient de lidstaat een correctief uitgavenpad in het budgettaire-structureel plan voor de middellange termijn op te nemen.

In het geval van een nieuw aangestelde regering kan een lidstaat een herzien plan indienen voor een nieuwe periode van vier of vijf jaar, afhankelijk van de normale zittingsperiode van een regering. Het nieuwe plan dient daarbij de budgettaire aanpassingsinspanning, indien sprake is van een referentiep pad, niet uit te stellen en niet te leiden tot een geringere budgettaire aanpassingsinspanning.

²⁴ lidstaten met een schuld boven de 60% bbp mogen jaarlijks tot 0,3% bbp afwijken van hun uitgavenpad en opgeteld over meerdere jaren tot 0,6% bbp.

Betrokkenheid toezichtsorganen en parlementen in de preventieve arm

Bij indiening van het budgettair-structureel plan voor de middellange termijn door een lidstaat kan de lidstaat de nationale onafhankelijke begrotingsautoriteit verzoeken een advies uit te brengen over de macro-economische ramingen en aannames die ten grondslag liggen aan het uitgavenpad. Dit wordt verplicht vanaf 2032, mits de onafhankelijke begrotingsautoriteiten voldoende capaciteit hebben opgebouwd om deze taak te volbrengen (zie ook de hervorming van de Richtlijn hierna).

De lidstaat kan daarnaast de nationale onafhankelijke begrotingsautoriteit verzoeken om een beoordeling van de naleving van het uitgavenpad, zoals gerapporteerd in de jaarlijkse voortgangsrapportage. In voorkomend geval kan de lidstaat de onafhankelijke begrotingsautoriteit verzoeken de factoren te analyseren die ten grondslag liggen aan een afwijking van het netto-uitgavenpad. Deze analyse is niet-bindend en vormt een aanvulling op de door de Commissie verstrekte analyse.

Elke lidstaat dient voorafgaand aan de indiening van zijn plan, in overeenstemming met het nationale wettelijk kader, maatschappelijke organisaties, de sociale partners, regionale autoriteiten en andere relevante nationale belanghebbenden te raadplegen. Daarnaast kan elke lidstaat zijn plan, in overeenstemming met het nationale wettelijke kader, in het nationale parlement bespreken. Tevens kan de jaarlijkse voortgangsrapportage in de nationale parlementen en met het maatschappelijk middenveld, de sociale partners en relevante belanghebbenden worden besproken.

Een permanent en onafhankelijker *European Fiscal Board* (EFB) moet een sterkere adviesrol spelen in het Europese begrotingsraamwerk. De EFB moet de implementatie van het SGP en de toekomstige begrotingskoers voor de gehele eurozone blijven evalueren en de Commissie en de Raad adviseren over de implementatie van het SGP, inclusief de verlenging van de ontsnappingsclausules. De EFB moet nauw samenwerken met de nationale onafhankelijke begrotingsautoriteiten. De onafhankelijkheid van en toegang tot informatie door de EFB moet worden versterkt.

Het Europees Parlement dient door de Commissie op regelmatige en gestructureerde wijze bij het Europees Semester te worden betrokken. Zo zendt de Commissie het Europees Parlement de door de lidstaten ingediende nationale budgettair-structurele plannen voor de middellange termijn en haar beoordeling van de plannen toe. De bevoegde commissie van het Europees Parlement kan de Commissie verzoeken de beoordeling te presenteren. Ook dienen de voorzitters van de Raad, de Commissie en de Eurogroep het Europees Parlement te informeren over het jaarlijkse multilaterale toezicht. Zij kunnen ook worden uitgenodigd de conclusies van het multilateraal toezicht met het Europees Parlement te bespreken.

Hervorming van de Richtlijn

In de Richtlijn 2011/85/EU worden voorschriften gegeven voor de begrotingskaders van en het begrotingstoezicht in de lidstaten. In deze richtlijn zijn onder meer normen opgenomen ten aanzien van de boekhouding, statistiek en ramingen. Ook dient elke lidstaat te beschikken over landspecifieke numerieke begrotingsregels, die de naleving van de Europese begrotingsregels bevorderen, in het bijzonder voor de tekort- en de schuldnorm. Tevens schrijft de richtlijn het bestaan van nationale onafhankelijke begrotingsautoriteiten voor, die de naleving van de landspecifieke numerieke begrotingsregels moeten monitoren.

De hervorming van de richtlijn is erop gericht om het begrotingstoezicht- en de handhavingprocedures, die gezonde en duurzame overheidsfinanciën en duurzame en inclusieve groei bevorderen, te versterken. Onafhankelijke begrotingsautoriteiten worden gezien als belangrijke schakel om dit te bereiken. Bovendien kunnen onafhankelijke begrotingsautoriteiten bijdragen aan het versterken van het nationaal eigenaarschap van de Europese begrotingsregels.

In de hervorming zijn de voorschriften voor de onafhankelijke begrotingsautoriteiten in lidstaten in de eurozone, zoals Nederland, nagenoeg onveranderd gebleven, omdat deze reeds onderdeel waren van de *Two-Pack*, die alleen van toepassing is op lidstaten in de eurozone (zie box 1). Voor de niet-eurozone lidstaten zijn de wijzigingen ingrijpender, omdat zij vanuit de oorspronkelijke richtlijn 2011/85/EU slechts tot taak hadden de naleving van de begrotingsregels te monitoren.

De begrotingsautoriteiten zijn volgens de gewijzigde richtlijn belast met het toezicht op de naleving van de (nationale en Europese) begrotingsregels; het produceren, beoordelen of onderschrijven van meerjarige macro-economische en budgettaire ramingen en het beoordelen van de consistentie, coherentie en effectiviteit van het nationale begrotingsraamwerk. Ook kunnen de onafhankelijke begrotingsautoriteiten op uitnodiging deelnemen aan briefings en discussies in nationale parlementen. De onafhankelijke begrotingsautoriteiten dienen de lidstaat te toetsen op basis van de hierboven geschetste taken. Voor lidstaten geldt het zogenoemde *comply-or-explain* principe: binnen twee maanden na publicatie van de onafhankelijke begrotingsautoriteit dient de lidstaat publiekelijk te rapporteren hoe de aanbevelingen zullen worden nageleefd, of te motiveren waarom deze niet zullen worden gevolgd.

De gewijzigde richtlijn schetst daarnaast standaarden voor de onafhankelijke begrotingsautoriteiten. Dit betreft onder meer adequate en stabiele financiering, adequate toegang tot informatie, waarborgen voor de onafhankelijkheid en het de mogelijkheid voor de onafhankelijke begrotingsautoriteiten om tijdig publiekelijk te communiceren over hun rapporten. Uiterlijk op 31 december 2025 zal de Commissie rapporteren over onder meer de voortgang op de capaciteiten en taken van de onafhankelijke begrotingsautoriteiten, met uitzicht op het verkennen van minimumstandaarden voor onafhankelijke begrotingsautoriteiten.

Ook heeft de hervormde richtlijn aandacht voor begrotingsrisico's door klimaatverandering. Zicht hebben op de potentiële kanalen waarlangs klimaatgerelateerde schokken de overheidsfinanciën beïnvloeden, wordt van cruciaal belang geacht voor nationale strategieën om begrotingsrisico's door klimaatverandering te beperken en beheersen. Deze aandacht voor het in kaart brengen van de begrotingsrisico's door klimaatverandering sluit aan bij het advies van de Afdeling bij de Miljoenennota 2024 om een klimaatinclusief begrotingsraamwerk te ontwikkelen.²⁵

Lidstaten dienen in hun nationale begrotingsraamwerken voor de middellange termijn procedures op te nemen voor het toetsen of het voorziene beleid de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op middellange en lange termijn beïnvloedt en houdbare en inclusieve groei bevordert. Voor zover mogelijk moet deze toets rekening houden met de begrotingsrisico's door klimaatverandering en de impact van klimaatverandering op het milieu en de lastenverdeling. Ook moet er door lidstaten aandacht worden besteed aan voorwaardelijke verplichtingen, indien mogelijk ook gerelateerd aan klimaat. Daarnaast geldt voor alle subsectoren van de overheid dat er relevante informatie over voorwaardelijke verplichtingen met mogelijk een grote impact op de overheidsbegroting wordt gepubliceerd. Voor zover mogelijk moeten voorwaardelijke verplichtingen gerelateerd aan klimaat hier onderdeel van zijn. Ook moet voor zover mogelijk rekening worden gehouden met kosten voor de overheidsbegroting door klimaatschokken.

Proces

In februari 2024 is een triloogakkoord bereikt tussen de Raad, het Europees Parlement en de Europese Commissie over de gewijzigde wetsteksten van de verordeningen en de richtlijn. Op dit moment wordt het wetgevingspakket van de herziening van het Europese begrotingsraamwerk (Verordening 1466/97, Verordening 1467/97 en Richtlijn 2011/85/EU) formeel voorgelegd aan het Europees Parlement en de Raad. Naar verwachting wordt er in april gestemd door het Europees Parlement en zal het wetgevingspakket in april of mei ter goedkeuring worden voorgelegd aan de Raad. Het wetgevingspakket lijkt op voldoende draagvlak te kunnen rekenen: de benodigde meerderheid c.q. unanimitéit in de Raad zal naar verwachting worden gehaald.²⁶ Na goedkeuring worden de regels officieel vastgesteld en gepubliceerd waarna zij in werking treden, en kunnen de lidstaten en de Europese Commissie beginnen met de voorbereiding voor het opstellen van de nationale budgettaire-structurele plannen voor de middellange termijn.²⁷

Omdat het nieuwe begrotingsraamwerk naar verwachting vanaf mei in werking treedt, geldt tot dat moment formeel het oude raamwerk. Na inwerkingtreding zal

²⁵ Ontwerp-Miljoenennota-advies 2024 en Septemberrapportage Begrotingstoezicht 2023, Kamerstukken II, 2023/24, 36410, nr. 4.

²⁶ Kamerstukken II, 2023/24, 21501-07, nr 2004.

²⁷ De wijziging van Verordening 1467/97 treedt formeel in werking op de dag van publicatie in het *Publicatieblad van de Europese Unie*, de wijziging van Verordening 1466/97 (waarschijnlijk) 20 dagen na publicatie.

de Commissie uiterlijk 21 juni van dit jaar lidstaten voorzien van een referentiep pad of, op aanvraag, technische informatie ten behoeve van het opstellen van het budgettaire-structurele plan. Lidstaten dienen vervolgens uiterlijk op 20 september 2024 hun eerste budgettaire-structurele plan voor de middellange termijn in te dienen.

Implicaties van de hervorming van het Europese begrotingsraamwerk voor Nederland

De nationale budgettaire-structurele plannen voor de middellange termijn vormen de hoeksteen van het nieuwe begrotingsraamwerk. Ook Nederland zal een begrotingsplan moeten indienen dat aan de vereisten van de gewijzigde verordeningen voldoet. Omdat Nederland ex-ante voldoet aan referentiewaarden van de correctieve arm krijgt Nederland geen referentiep ad mee van de Commissie. Wel kan Nederland op aanvraag technische informatie ontvangen voor het opstellen van het uitgavenpad. Voorafgaand aan de indiening van het plan vindt een technische dialoog met de Commissie plaats om ervoor te zorgen dat het plan in overeenstemming wordt gebracht met de vereisten.

De deadline voor de indiening van het eerste budgettaire-structurele plan voor de middellange termijn (20 september 2024) loopt mogelijk samen met het Miljoenennota-proces (publicatie op 17 september 2024). Het ministerie van Financiën zal conform de vereisten van de preventieve arm moeten bezien hoe het proces vorm te geven, inclusief mogelijke betrokkenheid van de onafhankelijke begrotingsautoriteiten en het parlement.

Elke lidstaat dient de richtlijn te vertalen naar de nationale context. De gewijzigde Richtlijn 2011/85/EU dient uiterlijk op 31 december 2025 te zijn geïmplementeerd. Het kabinet zal daarnaast moeten bezien in hoeverre de gewijzigde verordeningen voor de preventieve en correctieve arm leiden tot aanpassing in Nederlandse wetgeving. In Nederland zijn de hoofdlijnen van het te voeren begrotingsbeleid wettelijk verankerd in de Wet Houdbare Overheidsfinanciën (Wet Hof). Naar verwachting zal daarom een herziening van de Wet Hof worden voorbereid.

Ook het Nederlandse begrotingsproces zal veranderen met de indiening van de budgettaire-structurele plannen. Dit gebeurt tegen de achtergrond van het nationale begrotingsproces dat reeds in ontwikkeling is. Zo is er meer nadruk komen te liggen op het voorjaar in het begrotingsproces en sluit het nationale begrotingsproces beter aan op het Europees Semester. Om deze ontwikkeling verder te bekrachtigen wordt dit jaar voor het eerst de voorjaarsbesluitvorming geïntegreerd in het Stabiliteitsprogramma dat Nederland indient bij de Europese Commissie en rekt het CPB de hoofdlijnen van de voorjaarsbesluitvorming door, inclusief vertaling naar de begrotingsnomen (zie ook hoofdstuk B.3.1).

Op dit moment vervult het Stabiliteitsprogramma de rol van meerjarenbegroting van een lidstaat in het Europees Semester. Het Stabiliteitsprogramma bevat de belangrijkste uitgangspunten voor de begroting van een lidstaat en bevat informatie over de ontwikkeling en de houdbaarheid van de overheidsfinanciën.

Tezamen met het Stabiliteitsprogramma dient iedere lidstaat een Hervormingsprogramma in waarin wordt ingegaan op de voortgang en implementatie van voorgenomen hervormingen en investeringen in reactie op de landspecifieke aanbevelingen van het voorgaande jaar in het kader van het Europees Semester.

Door de herziening van het Europese begrotingsraamwerk komen het Stabiliteits- en Hervormingsprogramma te vervallen. Het budgettaire-structurele plan wordt de meerjarenbegroting in het kader van het Europees Semester en moet elke vier tot zeven jaar worden ingediend. In het plan moet worden ingegaan op zowel de ontwikkeling en houdbaarheid van de overheidsfinanciën, als de voortgang van opgenomen hervormingen en investeringen. Jaarlijks dient de lidstaat een voortgangsrapportage in waarin de voortgang van het ingediende plan wordt gemonitord. De voortgangsrapportage kent hetzelfde tijdpad als de huidige Stabiliteits- en Hervormingsprogramma's, namelijk uiterlijke indiening op 30 april.

De herziening van het Europese begrotingsraamwerk heeft ook gevolgen voor het begrotingstoezicht. Zo zal zowel de raming van het CPB als de toetsing aan de naleving van de Europese begrotingsregels door de Raad van State zich moeten verhouden tot het nieuwe begrotingsraamwerk. Dit betreft onder meer het verlengen van de periode van de meerjarenramingen naar veertien tot zeventien jaar, het nabootsen van de verschillende scenario's in de schuldhoudbaarheidsanalyses van de Commissie en het berekenen en toetsen van het uitgavenpad in de preventieve arm.

Bovendien is het waarschijnlijk dat de rol van het begrotingstoezicht verschillend van aard zal zijn bij de indiening van de periodieke budgettaire-structurele plannen en de jaarlijkse voortgangsrapportages. In de verordeningen en richtlijn zijn geen specifieke vereisten opgenomen over de betrokkenheid van begrotingstoezichthouders voorafgaand aan de indiening van een budgettaire-structureel plan.²⁸ In de Nederlandse context is de rol van het begrotingstoezicht echter verankerd in het begrotingsproces en deels wettelijk verankerd in de Wet Hof. De komende periode zal het ministerie van Financiën daarom moeten bezien hoe de onafhankelijke begrotingsautoriteiten betrokken zullen worden in het begrotingsproces.

Naast het departement en de toezichthouders hebben ook andere partijen een mogelijke rol in het opstellen van het budgettaire-structureel plan (zie de betrokkenheid van toezichthouders en parlementen in de preventieve arm). Een uitgangspunt bij de herziening van het begrotingsraamwerk is het versterken van het nationaal eigenaarschap van lidstaten. In het plan dient te worden opgenomen hoe het raadplegingsproces met de relevante stakeholders eruit heeft gezien.

²⁸ Een uitzondering is de bepaling uit de preventieve arm dat een lidstaat de nationale onafhankelijke begrotingsautoriteit kan verzoeken een advies uit te brengen over de macro-economische ramingen en aannames die ten grondslag liggen aan het uitgavenpad. Dit wordt verplicht vanaf 2032, mits de onafhankelijke begrotingsautoriteiten voldoende capaciteit hebben opgebouwd om deze taak te volbrengen.

Ook moet worden gezien hoe het nieuwe Europese begrotingsraamwerk zich verhoudt tot de Nederlandse begrotingsregels. In Nederland wordt sinds 1994 door opeenvolgende kabinetten trendmatig begrotingsbeleid gevoerd. Dit betekent dat voor de uitgavenkant meerjarige uitgavenkaders worden vastgesteld met een jaarlijks reëel uitgavenplafond dat niet overschreden mag worden. Voor de inkomstenkant geldt een inkomstenkader met ruimte voor automatische stabilisatie dat probeert procyclisch begrotingsbeleid te voorkomen. In beginsel worden het uitgavenplafond en het inkomstenkader gedurende de kabinetsperiode niet aangepast, waarmee de kaders de facto beleidsmatige bovengrenzen stellen voor de overheidsfinanciën.

De operationele indicator van het nieuwe Europese begrotingsraamwerk, de nationaal gefinancierde netto primaire uitgaven, heeft ook tot doel tot het voeren van stabiliserend begrotingsbeleid. De indicator corrigeert voor rente-uitgaven, conjuncturele werkloosheidsuitgaven en eventuele maatregelen die zorgen voor hogere inkomsten. Door de uitgaven hiervoor te corrigeren kan gestuurd worden op uitgaven waar lidstaten zelf invloed op uitoefenen, en biedt dit ruimte om uitgaven mee te laten bewegen met de conjunctuur. Vervolgens worden de uitkomsten vertaald in een jaarlijkse nominaal uitgavenpad. De systematiek komt daarmee overeen met het Nederlandse jaarlijkse uitgavenplafond, dat in reële termen wordt weergegeven.

3. Toets aan de Europese begrotingsregels

3.1 *Relevante context*

In de Voorjaarsrapportage 2024 beoordeelt de Afdeling de overheidsfinanciën in het afgelopen jaar (*ex-post*), in het lopende jaar (*in year*) en in het komende jaar (*ex-ante*). Dit jaar vindt de toetsing plaats tegen de achtergrond van een deactivering van de algemene ontsnappingsclausule en de uitkomst van de hervorming van het SGP. Deze paragraaf licht de relevante context toe en legt uit waarop in welk jaar in deze Voorjaarsrapportage wordt getoetst.

De Europese Commissie heeft in 2020 de algemene ontsnappingsclausule van het SGP geactiveerd, om lidstaten maximale flexibiliteit binnen het SGP te bieden om een extra begrotingsinspanning te kunnen leveren naar aanleiding van de Covid-19 crisis. Concreet betekent dit dat lidstaten die zich in de huidige preventieve arm van het SGP bevinden, waaronder Nederland, mogen afwijken van het pad richting de middellangetermijndoelstelling voor het structureel saldo (MTO), indien dit de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op de middellange termijn niet in gevaar brengt. De richtlijnen voor de begrotingstoetsing voor de jaren waarin de algemene ontsnappingsclausule actief is, zijn daarmee grotendeels kwalitatief geformuleerd. De reguliere procedures van het SGP zijn echter niet opgeschort.

Per 2024 is een einde gekomen aan de flexibiliteit binnen het SGP, vanwege het deactiveren van de algemene ontsnappingsclausule. Tegelijkertijd achtte de Commissie, vanwege de aanhoudende onzekere economische situatie en de

hervorming van het Europese begrotingsraamwerk, het niet gepast om voor 2024 geheel terug te keren naar de begrotingsregels uit het huidige raamwerk.²⁹ Bovendien is er in februari 2024 een triloogakkoord bereikt tussen het Europees Parlement, de Raad en de Europese Commissie aangaande de hervorming van het Europese begrotingsraamwerk (zie paragraaf B2). Daarmee is 2024 een overgangsjaar, alvorens de beoogde inwerkingtreding van het nieuwe begrotingsraamwerk medio 2024.

Door de herziening van het Europese begrotingsraamwerk is het Stabiliteitsprogramma 2024 het laatste Stabiliteitsprogramma. In het nieuwe raamwerk wordt het budgettaire-structureel plan voor de middellange termijn de nieuwe meerjarenbegroting (zie paragraaf B2). Omdat lidstaten in september 2024 hun eerste budgettaire-structureel plan voor de middellange termijn moeten indienen, heeft de Europese Commissie de rapportageverplichtingen van de Stabiliteitsprogramma's die in 2024 worden ingediend verminderd in vergelijking met eerdere jaren. De rapportageverplichtingen benaderen de verplichtingen zoals deze golden tijdens de Covid-19 crisis. Het Stabiliteitsprogramma kan daarmee worden beperkt tot de economische vooruitzichten en de ontwikkeling van de overheidsfinanciën, met enige kwantitatieve en kwalitatieve informatie over de verwachte ontwikkeling van de overheidsschuld en -tekort en de begrotingsimpact van het voorgenomen beleid gepresenteerd in het Stabiliteitsprogramma.³⁰

Hoewel formeel de huidige regels van het Europese begrotingsraamwerk nog van toepassing zijn, heeft de Commissie aangekondigd in het overgangsjaar 2024 niet langer te toetsen aan de regels van de oude preventieve arm, omdat deze in het herziene raamwerk komen te vervallen. Bovendien treedt het nieuwe begrotingsraamwerk naar verwachting medio 2024 in werking en moeten lidstaten in het najaar van 2024 hun eerste budgettaire-structurele plannen voor de middellange termijn indienen op basis van de nieuwe begrotingsregels.³¹

Vooruitlopend op het nieuwe begrotingsraamwerk wordt lidstaten gevraagd om in hun Stabiliteitsprogramma te verantwoorden hoe het begrotingstekort onder de 3%-tekortnorm en de 60%-schuldnorm blijft op de middellange termijn, of naar deze grens toe beweegt.³² Verder dient het begrotingsbeleid van lidstaten gericht te zijn op het waarborgen van schuldhoudbaarheid op de middellange termijn en op het, op duurzame wijze, verhogen van de potentiële groei.

Prudent begrotingsbeleid, bestaande uit geleidelijke begrotingsconsolidatie en waar nodig, gerichte maatregelen ter ondersteuning van de meest kwetsbare huishoudens en bedrijven tegen stijgende energieprijzen, kan op die manier een

²⁹ Europese Commissie (2023). Mededeling inzake Richtsnoeren voor het begrotingsbeleid voor 2024, COM(2023) 141 final.

³⁰ Europese Commissie (2020). Guidelines for a streamlined format of the 2020 Stability and Convergence Programmes in light of the COVID-19 outbreak. 2020.

³¹ Kamerstukken II, 2023/24, 21501-07, nr. 2004.

³² Europese Commissie (2023). Mededeling inzake Richtsnoeren voor het begrotingsbeleid voor 2024, COM(2023) 141 final.

bijdrage leveren aan de stabiliteit van de Europese economie en kan de doorwerking van het monetair beleid vergemakkelijken in een periode van hoge inflatie. Voor de Hervormingsprogramma's vraagt de Commissie lidstaten om hervormingen en investeringen op te voeren die bijdragen aan budgettaire houdbaarheid en duurzame en inclusieve groei.

In 2023 zijn lidstaten opgeroepen om grotendeels (gemiddeld genomen voor de gehele Eurozone) neutraal begrotingsbeleid te voeren, d.w.z. niet schuldverhogend (expansief) en gemiddeld genomen niet schuldverlagend (consoliderend). Tegelijkertijd werden lidstaten opgeroepen nationaal gefinancierde publieke investeringen te stimuleren, staatsschulden geleidelijk af te bouwen, en aan duurzame groei te werken door hervormingen en investeringen.³³

Verder zijn voor de landspecifieke aanbevelingen van de Raad uit 2023 voor Nederland relevant. Nederland is aanbevolen om in 2024 de tijdelijke energiesteunmaatregelen af te bouwen en de gerelateerde besparingen te gebruiken voor verlaging van het begrotingstekort. Ook is zij geadviseerd om overheidsinvesteringen te behouden en de subsidies uit het Herstel- en Veerkrachtplan effectief in te zetten, met name om de groene en digitale transitie te bevorderen. Tot slot is Nederland aanbevolen om na 2024 begrotingsbeleid te voeren dat gericht is op prudente overheidsfinanciën op de middellange termijn, in combinatie met investeringen en hervormingen die bijdragen aan duurzame economische groei.³⁴

Ondanks dat sprake is van een overgangsjaar, heeft de Commissie aangekondigd dat zij de Raad gaat aanbevelen om in het voorjaar van 2024 buitensporigtekortprocedures te openen op basis van een overschrijding van de 3%-referentiewaarde. Dit omdat de 3%-referentiewaarden relevant blijft in het nieuwe begrotingsraamwerk.. Het openen van buitensporigtekortprocedures in 2024 zal geschieden op basis van begrotingsrealisaties in 2023 en de verwachtingen uit de voorjaarsraming van de Europese Commissie.

3.2 *Toetsing aan de normen uit de correctieve arm*

De normen uit de correctieve arm stellen eisen aan de (jaarlijkse) referentiewaarden voor het begrotingstekort (EMU-saldo van maximaal 3% bbp) en de overheidsschuld (EMU-schuld van maximaal 60% bbp). Op basis van budgettaire analyse van de Voorjaarsnota 2024 door het CPB blijkt dat Nederland zowel in 2023, als naar verwachting in 2024 en 2025 voldoet aan de vereisten van de correctieve arm (zie tabel 7).

³³ Europese Commissie (2022). Mededeling inzake Richtsnoeren voor het begrotingsbeleid voor 2023. COM(2022) 85 final.

³⁴ Europese Commissie (2023). Recommendation for a Council Recommendation on the 2023 National Reform Programme of the Netherlands and delivering a Council opinion on the 2023 Stability Programme of the Netherlands. COM(2023) 141 final.

Tabel 7: Gegevens voor de correctieve arm 2023-2025

	2023	2024	2025
	<i>ex-post</i>	<i>in year</i>	<i>ex-ante</i>
Tekortcriterium (% bbp)			
<i>Maximaal feitelijk EMU-saldo</i>	-3,0	-3,0	-3,0
EMU-saldo feitelijk	-0,3	-2,0	-2,1
Schuld criterium (% bbp)			
<i>Maximale EMU-schuld</i>	60	60	60
EMU-schuld	46,5	46,8	48,1

Bron: CPB, Budgettaire Analyse Voorjaarsnota 2024 (april 2024)

In het voorjaar van 2024 zal de Commissie de Raad aanbevelen buitensporigtekortprocedures te openen op basis van overschrijding van de 3%-referentiewaarde in 2023.³⁵ Met een EMU-saldo van -0,3% bbp in 2023 behoudt Nederland voldoende afstand tot deze referentiewaarde en zal er op basis van de cijfers uit 2023 geen buitensporigtekortprocedure voor Nederland worden geopend. Daarnaast worden lidstaten gevraagd om in hun Stabiliteitsprogramma 2024 te verantwoorden hoe het begrotingstekort onder de 3%-tekortnorm en de 60%-schuldnorm blijft op de middellange termijn, of snel genoeg naar deze grens toe beweegt.

Het jaar 2024 is een overgangsjaar van het oude naar het nieuwe Europese begrotingsraamwerk. Ook in het nieuwe raamwerk spelen de referentiewaarden uit de correctieve arm een centrale rol. Een overschrijding van de 3%-referentiewaarde en/of een overschrijding van het uitgavenpad, waarin rekening wordt gehouden met de afstand tot de referentiewaarden uit de correctieve arm, kan namelijk reden zijn voor het openen van een buitensporigtekortprocedure en het opleggen van een corrigerend uitgavenpad (zie hoofdstuk B2).

3.3 *Mogelijke budgettaire implicaties van de nieuwe preventieve arm*

De Europese Commissie toetst in 2024 niet langer aan de regels van de oude preventieve arm, omdat deze in het herziene raamwerk komen te vervallen (zie ook paragraaf B3.1). De Commissie vraagt lidstaten om in hun Stabiliteitsprogramma te verantwoorden hoe het begrotingstekort onder de 3%-tekortnorm en de 60%-schuldnorm blijft op de middellange termijn, of snel genoeg naar deze grens toe beweegt. De Commissie heeft Nederland aanbevolen om na 2024 begrotingsbeleid te voeren dat gericht is op prudente overheidsfinanciën op de middellange termijn.³⁶

³⁵ Europese Commissie (2023). Mededeling inzake Richtsnoeren voor het begrotingsbeleid voor 2024, COM(2023) 141 final.

³⁶ Europese Commissie (2023). Recommendation for a Council Recommendation on the 2023 National Reform Programme of the Netherlands and delivering a Council opinion on the 2023 Stability Programme of the Netherlands. COM(2023) 141 final.

Lidstaten moeten, na de formele inwerkingtreding van de nieuwe Europese begrotingsregels, uiterlijk op 20 september 2024 een budgettaire-structureel plan voor de middellange termijn indienen. Omdat indiening van dit plan samenloopt met het proces van de Miljoenennota 2025, acht de Afdeling het van belang om in deze begrotingsrapportage vooruit te kijken naar de mogelijke budgettaire implicaties van de nieuwe regels uit de preventieve arm.

Als onderdeel van het budgettaire-structureel plan voor de middellange termijn dienen lidstaten een uitgavenpad voor de middellange termijn op te nemen. Dit uitgavenpad, dat een maximale jaarlijkse groei van de netto primaire uitgaven voorschrijft, zal worden afgeleid van het structureel primair saldo. Het structureel primair saldo is het structureel saldo, dat wil zeggen het begrotingssaldo gecorrigeerd voor tijdelijke maatregelen en conjuncturele effecten, gecorrigeerd voor rentelasten (zie ook box 2 in paragraaf B.2).

In de norm voor het structureel primair saldo rekent de Commissie terug welk structureel primair begrotingssaldo nodig is aan het einde van de aanpassingsperiode van vier, of zeven jaar bij een verlenging, om de overheidsschuld op een geloofwaardig dalend pad of op prudente niveaus onder de 60% bbp op de middellange termijn te brengen of te houden, en om het begrotingstekort op de middellange termijn onder de 3% bbp te brengen of houden.

Het uitgangspunt hierbij is dat ook de verwachte vergrijzingskosten in de jaren daarna zonder aanvullend beleid in voldoende mate kunnen worden geabsorbeerd. Daarnaast dient de begrotingsaanpassing lineair en minstens proportioneel te zijn gedurende de aanpassingsperiode. Daarmee heeft het nieuwe raamwerk een landspecifieke aanpak: hoe slechter de budgettaire uitgangspositie en de ramingen op de middellange termijn, hoe stringenter het uitgavenpad.

In juni 2024 krijgen lidstaten een referentiep pad van de Commissie, wanneer zij op dat moment een tekort boven de 3% bbp en/of een schuld van (meer dan) 60% bbp hebben. Indien lidstaten een tekort onder de 3% bbp en een schuld onder de 60% bbp hebben, krijgen ze de gelegenheid om technische informatie op te vragen over het uitgavenpad. De referentiepaden en technische informatie zullen worden gebaseerd op de cijfers uit de voorjaarsraming van de Commissie, die in mei of juni 2024 verschijnt. Deze cijfers zijn bepalend voor het verschil tussen het verwachte en het te bereiken structureel primair saldo, en dus ook voor de budgettaire opgave voor een lidstaat om te voldoen aan de vereisten uit de verordening die worden gesteld aan het uitgavenpad.

Het uitgavenpad dat Nederland indient, als onderdeel van het budgettaire-structureel plan voor de middellange termijn, zal moeten voldoen aan de voorwaarden zoals beschreven in paragraaf B2. Indien Nederland een plan indient dat niet voldoet aan de eisen die aan het uitgavenpad worden gesteld, kan de Raad geen alternatief uitgavenpad opleggen, zolang het gerealiseerde begrotingstekort kleiner is dan 3% bbp en de schuld lager is dan 60% bbp.

Omdat de voorjaarsraming van de Commissie, die als basis dient voor de beoordeling van de uitgavenpaden in de budgettaire structurele plannen voor de middellange termijn van lidstaten, pas in mei of juni 2024 verschijnt, is het op dit moment slechts mogelijk een voorlopige inschatting te geven over de begrotingsinspanning die zal volgen uit een uitgavenpad dat voldoet aan de voorwaarden van de nieuwe preventieve arm. De Commissie heeft enkele weken geleden geactualiseerde, voorlopige indicatieve berekeningen van de uitgavenpaden gedeeld met de lidstaten.

Het ministerie van Financiën heeft in de beantwoording van Kamervragen gedeeld dat, op basis van de voorlopige berekeningen van de Commissie, Nederland dient toe te bewegen naar een beoogd structureel primair begrotingssaldo van 0,3% bbp in 2028 (zonder verlenging van de aanpassingsperiode) of 0,2% bbp in 2031 (met verlenging).³⁷ Op basis van de recente CEP-raming en de doorrekening van de Voorjaarsnota, beiden van het CPB, is in tabel 8 een indicatieve berekening voor het structureel primair saldo in 2028 opgenomen. Pas in mei of juni kan een update van de tabel worden gemaakt op basis van de Commissieraming, waarin ook het doel voor het structureel saldo voor Nederland in 2028 wordt aangepast.

Tabel 8: indicatieve berekeningen voor het structureel primair saldo

		Procenten bbp
A	Voorlopige Commissieberekening van het doel voor het structureel primair saldo voor Nederland in 2028	0,3%
B	Structureel saldo in 2028 o.b.v. CPB-doorrekening Voorjaarsnota	-2,6%
C	Raming rente-uitgaven Nederland in 2028 o.b.v. CEP-raming CPB	1,0%
D	Indicatief structureel primair saldo in 2028 (B + C)	-1,6%
E	Indicatie omvang mogelijke ombuiging in 2028 (A-D)	-1,9%

Op basis van de indicatieve berekening van het structureel primair saldo die volgt uit de nieuwe Europese begrotingsregels zou Nederland, als het een plan indient dat voldoet aan de eisen die de Commissie stelt voor het tekort en de schuld op de middellange termijn, een begrotingsaanpassing moeten realiseren die neerkomt op een verbetering van het structureel primair saldo van 1,9% bbp in 2028. Voor een indicatieve berekening van de zevenjarige aanpassingsperiode zijn geen recente cijfers beschikbaar.

Het doel van de preventieve arm, in zowel het oude als nieuwe raamwerk, is om te voorkomen dat lidstaten worden geconfronteerd met te hoge tekorten door een veilige marge te hanteren ten opzichte van het maximale begrotingstekort van 3% bbp, zodat lidstaten begrotingsruimte hebben om stabiliserend begrotingsbeleid te kunnen voeren. In het nieuwe raamwerk wordt ook rekening gehouden met de afstand tot de referentiewaarde van 60% bbp. Bovendien is er in dit raamwerk meer aandacht voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op de middellange

³⁷ Kamerstukken II, 2023/24. Nr. 1448

termijn, omdat de begrotingsaanpassing ervoor dient te zorgen dat de overheidsfinanciën op een prudent pad blijven of geraken in een periode van tien jaar na de aanpassingsperiode.

Indien Nederland een plan opstelt in lijn met de eisen die in het nieuwe raamwerk worden gesteld voor het tekort en de schuld op de middellange termijn, betekent dit mogelijk een forse begrotingsinspanning, te bereiken in een periode van vier, maximaal zeven jaar.

4. Toets aan de nationale begrotingsregels

4.1 *Begrotingsproces*

Gedurende deze kabinetsperiode is in het begrotingsproces meer nadruk komen te liggen op het voorjaar. Op advies van de 16^e Studiegroep Begrotingsruimte heeft het kabinet sinds de Voorjaarsnota 2022 het streven om in het voorjaar niet alleen over de hoofdlijnen van de uitgavenkant van de begroting van het volgende jaar te besluiten, maar ook over de hoofdlijnen van de lastenkant.³⁸ Naar aanleiding van het advies van de Afdeling bij de Miljoenennota 2022³⁹ heeft het kabinet besloten tot verdere aanpassing van het begrotingsproces, met als doel het parlement meer tijd te bieden voor de gedachtevorming over de begroting en het Belastingplan en om een betere aansluiting op het Europees Semester te bewerkstelligen.⁴⁰

Door te kiezen voor één integraal hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar over de hoofdlijnen van zowel de uitgaven- als lastenkant van de begroting, kunnen verschillende politieke wensen, problemen en mee- en tegenvallers integraal worden afgewogen. Op deze manier ontstaat stabiliteit en rust in de politieke besluitvorming, doordat op vaste momenten integrale afwegingen tussen verschillende beleidsdoelstellingen kunnen worden gemaakt. Dan kunnen de basisprincipes van het Nederlandse begrotingsbeleid, namelijk een doelmatige allocatie van publieke middelen, beheersing van de overheidsfinanciën en bijdragen aan economische stabiliteit, het beste worden nageleefd. De besluitvorming in augustus kan vervolgens worden beperkt tot noodzakelijke bijstellingen en eventuele aanvullende koopkrachtmaatregelen op basis van de laatste inzichten.

In het verleden werd het hoofdbesluitvormingsmoment, dat in het voorjaar alleen was gericht op de uitgavenkant van de begroting, als een intern kabinetsberaad beschouwd. Het parlement kreeg daarmee pas op Prinsjesdag inzicht in de budgettaire besluitvorming voor de volgende begrotingsjaren. Sinds de herziening van het begrotingsproces in 2022 presenteert de Voorjaarsnota niet langer alleen de mutaties in de begroting van het lopende jaar ten opzichte van de

³⁸ Kamerstukken II 2022/23. 36200, nr. 6.

³⁹ Kamerstukken II 2021/22, 35925 nr.3. De Afdeling heeft in het advies bij de Miljoenennota 2022 handreikingen gedaan aan het parlement om de uitoefening van het budgetrecht te versterken. De Afdeling heeft onder meer voorgesteld om de Miljoenennota voortaan in het voorjaar in te dienen, zodat het Nederlandse begrotingsproces beter in de pas loopt met het Europees Semester en de Kamers tijdiger “aan de bal” komen.

⁴⁰ Kamerstukken II 2021/22, Kamerbrief Begrotingsproces, april 2022.

Miljoenennota, maar bevat het de hoofdlijnen van de besluitvorming voor de begroting van het volgende jaar en schetst het een meerjarig beeld van zowel de uitgaven als de hoofdlijnen van de inkomsten.⁴¹ Op deze manier wordt het parlement eerder betrokken bij de meerjarige budgettaire besluitvorming, waardoor het beter in staat wordt gesteld om zijn parlementaire budgetrecht uit te oefenen.

In het voorjaar dient in het kader van het Europees Semester (het Europese begrotingsproces) een meerjarenbegroting bij de Europese Commissie te worden ingediend. Momenteel is dit het Stabiliteitsprogramma, dat jaarlijks uiterlijk op 30 april ingediend moet worden. In het nieuwe Europese begrotingsraamwerk zal elke vier tot zeven jaar een meerjarenplan moeten worden ingediend, met een jaarlijkse voortgangsrapportage die hetzelfde tijdspad kent als het huidige Stabiliteitsprogramma (zie voor meer toelichting paragraaf B2). De uiterste datum voor indiening van de Voorjaarsnota is 1 juni, waardoor de jaarlijkse meerjarenbegrotingen in het kader van het Europees Semester tot nu toe niet de meest recente budgettaire besluitvorming bevatten. Daarmee waren de Stabiliteitsprogramma's bij publicatie reeds achterhaald.

De Afdeling heeft sinds de herziening van het begrotingsproces in 2022 haar waardering geuit voor de aanpassingen die het kabinet reeds heeft gedaan. Tegelijkertijd constateerde de Afdeling meermaals dat de aanpassingen aan de Voorjaarsnota een goede stap zijn in de richting van een nieuw begrotingsproces, maar dat het proces nog niet is afgerond.⁴² Zo was in zowel 2022 als 2023 geen sprake van een hoofdbesluitvormingsmoment en daarmee integrale besluitvorming in het voorjaar, omdat een deel van de budgettaire besluitvorming werd doorgeschoven naar de Miljoenennota.

Bovendien werden niet alle begrotingsstukken, zoals de suppletoire begrotingen, de inhoud van het pakket Belastingplan en het onafhankelijk begrotingsadvies van de Afdeling, gelijktijdig met de Voorjaarsnota naar de Kamer gestuurd, zodat een volledig overzicht voor de Kamer ontbrak. Ook was in beide jaren geen sprake van aansluiting van de Voorjaarsnota op het Europees Semester. Het kabinet constateerde in 2023 in een evaluatie over het begrotingsproces ook zelf dat er aanknopingspunten zijn voor verbetering in de ontwikkeling van het begrotingsproces.⁴³

Voorts merkte de Afdeling in de Voorjaarsrapportage 2023 op dat, aanvullend op het advies bij de Miljoenennota 2022, meer duidelijkheid, voorspelbaarheid en rust in het begrotingsproces in het voorjaar kan worden gebracht door het kiezen voor een vast moment voor het stilzetten van de besluitvorming en een vast publicatiemoment voor de Voorjaarsnota. Dit creëert duidelijkheid voor alle betrokken partijen, wat de voorbereiding en de behandeling van de Voorjaarsnota

⁴¹ Kamerstukken II 2022/23, 36200, nr. 6.

⁴² Junirapportage 2022, Kamerstukken II 36120, nr.3 W06.22.0084/111/B. p.m. verwijzing Voorjaarsrapportage en Septemberrapportage 2023

⁴³ Kamerstukken II 2022/23, 36120, nr. C.

ten goede zal komen. Dergelijke momenten bestaan al in de augustusbesluitvorming. Daarnaast adviseerde de Afdeling de voorjaarsbesluitvorming te laten doorrekenen door het CPB, zodat een onafhankelijke doorrekening van de budgettaire gevolgen van de voorjaarsbesluitvorming beschikbaar is voor de begrotingstoetsing in het voorjaar en ten behoeve van het parlementair debat.

Met de Voorjaarsnota 2024 heeft het kabinet nieuwe stappen gezet richting een integrale, ordentelijke en transparante voorjaarsbesluitvorming. De introductie van een vast moment voor het stilzetten van de besluitvorming voor de Voorjaarsnota zorgt voor rust in het proces. Ook ontstond hiermee ruimte voor een doorrekening van de voorjaarsbesluitvorming door het CPB, waarna de Afdeling, ten behoeve van deze voorjaarsrapportage, voor het eerst op de naleving van de nationale en Europese begrotingsregels kon toetsen op basis van een onafhankelijke doorrekening van het CPB. Bovendien is dit jaar het nationale begrotingsproces dusdanig vervroegd dat het aansluit op het Europees Semester, zodat het Stabiliteitsprogramma 2024 de meest recente begrotingsinformatie bevat.

Het publicatiemoment van de Voorjaarsnota is dit jaar op het laatste moment ruim een week vervroegd naar 15 april. De informateurs van het nieuwe kabinet hebben huidig kabinet gevraagd een concept van de voorjaarsbesluitvorming te delen. Daarop heeft het kabinet besloten de Voorjaarsnota vervroegd met zowel de informateurs als het kabinet te delen. Daarmee is de Voorjaarsnota eerder verschenen dan het Stabiliteitsprogramma, de doorrekening van het CPB en het advies van de Afdeling. Het kabinet heeft in een begeleidende brief bij de Voorjaarsnota de ambitie uitgesproken in de toekomst in te zetten op een gelijktijdige verzending van de stukken.⁴⁴

Met deze nieuwe stappen heeft het huidige kabinet een solide basis gelegd voor een nieuw en beter begrotingsproces. De vroege besluitvorming maakt een transparante en integrale politieke wegging van de inzet van middelen mogelijk en geeft uitvoeringsorganisaties meer tijd voor de voorbereiding van beleidswijzigingen en nieuw beleid. Bovendien weten burgers en bedrijven op een eerder moment in het jaar waar de accenten van het overheidsbeleid zullen liggen. De Afdeling adviseert het komende kabinet, in samenwerking met het parlement, verder te gaan op de ingeslagen weg.

4.2 *Toetsing aan de nationale begrotingsregels*

Nationale begrotingsregels

Het kabinet heeft in de Startnota bij het Regeerakkoord de begrotingsregels voor de huidige kabinetsperiode vastgelegd en bevestigd trendmatig begrotingsbeleid te zullen voeren. Voor de uitgavenkant zijn vier meerjarige uitgavenkaders (Rijksbegroting, Sociale Zekerheid, Zorg en het nieuwe kader Investerings)

⁴⁴ Aanbiedingsbrief bij Kamerstukken II, 2023/24, 36550, nr. 1.

vastgesteld met een jaarlijks uitgavenplafond dat niet overschreden mag worden.⁴⁵ Wel worden de afzonderlijke uitgavenkaders jaarlijks geïndexeerd met de zogenoemde loon- en prijsontwikkeling.

Voor de inkomstenkant geldt een inkomstenkader met automatische stabilisatie: inkomstenmeevallers komen ten gunste van het overheidssaldo, inkomstentegenvallers belasten het overheidssaldo. Daarmee ademen de inkomsten als het ware mee met de conjunctuur. In beginsel worden het uitgavenplafond en het inkomstenkader gedurende de kabinetsperiode niet aangepast, waarmee de kaders de facto beleidsmatige bovengrenzen stellen voor de overheidsfinanciën.

Bij de kaders geldt een scheiding tussen inkomsten en uitgaven. Dit betekent dat meevallers aan de inkomstenkant niet gebruikt mogen worden voor extra uitgaven, maar ook dat inkomstentegenvallers niet gecompenseerd hoeven worden door bezuinigingen aan de uitgavenkant. Bovendien dienen tegenvallers aan de uitgavenkant te worden gecompenseerd binnen het uitgavenkader en mogen deze niet leiden tot nieuwe maatregelen aan de inkomstenkant. Daarmee wordt maximale ruimte geboden voor automatische stabilisatie en wordt getracht procyclisch begrotingsbeleid te voorkomen.

Uitgangspunten

In de Startnota van het huidige kabinet zijn de uitgavenplafonds en het inkomstenkader voor deze kabinetsperiode ex-ante vastgesteld. Bij de Voorjaarsnota 2022 zijn deze definitief vastgesteld, mede na verwerking van de macro-economische ramingen van het CPB. In dezelfde Voorjaarsnota heeft het kabinet aangegeven dat het vastgestelde inkomsten- en uitgavenkader fungeert als anker voor het begrotingsbeleid voor deze kabinetsperiode. Het doel van het handhaven van de nationale begrotingsregels is ervoor te zorgen dat de overheidsfinanciën binnen de grenzen blijven van wat het kabinet aanvaardbaar acht. De keuze voor vaststelling van de hoogte van het inkomsten- en uitgavenkader aan het begin van een kabinetsperiode is dan ook een politieke keuze.

De Voorjaarsnota 2024 bevat een eerste update van de Rijksbegroting voor 2024 en een overzicht van de hoofdlijnen van de uitgaven- en de inkomstenbesluitvorming voor de komende jaren, namelijk tot en met 2028. In de Voorjaarsnota geeft het kabinet een update van de uitgavenontwikkeling op de plafonds en van het inkomstenkader. Dit betreft zowel nieuw beleid als mutaties ten gevolge van verschuivingen van uitgaven in de tijd (kasschuiven), voortschrijdende inzichten en mee- en tegenvallers. Door hierover op één moment te beslissen kunnen beleidswensen tegen elkaar worden afgewogen en kunnen

⁴⁵ Voor investeringen die vallen onder het desbetreffende uitgavenplafond is de beheersing van het totaalbedrag relevanter dan het bedrag per jaar en zijn schuiven in de tijd toegestaan, mits de Europese begrotingsregels hier ruimte voor bieden.

deze, samen met de mutaties, binnen de budgettaire kaders voor de uitgaven en inkomsten worden ingepast.

Het kabinet stelt in de Voorjaarsnota te hebben gekozen voor terughoudendheid bij nieuw beleid, maar wel te handelen op een aantal urgente dossiers, namelijk het herstel van de schade en versterking in Groningen, de hersteloperatie toeslagen, de opvang van Oekraïense ontheemden en steun aan Oekraïne. Ook is extra aandacht besteed aan realistisch ramen, namelijk de uitgaven in een realistisch kasritme plaatsen door de hoge onderuitputting (zie ook paragraaf B1.2).

Uitkomsten voorjaarsbesluitvorming

Aan de uitgavenkant heeft het kabinet aanvullende middelen beschikbaar gesteld voor het herstel van de schade en versterking in Groningen, Oekraïne en de hersteloperatie toeslagen. Daarnaast heeft het kabinet besloten tot investeringen in de Nederlandse halfgeleidersector (microchipsector), grotendeels vanuit het Nationaal Groeifonds, en tot extra investeringen in defensie.

Ook heeft het kabinet besloten tot vervroegde invoering van de nieuwe financieringssysteem voor medeoverheden en het schrappen van de oploop van de opschalingskorting, in ruil voor een beperkte indexering van de middelen in 2025. Naast de besluitvorming zijn de begrotingen aangepast op basis van de laatste uitvoeringsinformatie en kabinetsramingen, onder meer op basis van een hogere asielraming, en zijn begrote middelen doorgeschoven naar latere jaren als de verwachting is dat ze dit jaar niet tot besteding komen (zie tabel 9).

Tabel 9: Kasschuiven

+ is hogere uitgaven in mld. euro	2024	2025	2026	2027	2028
Kasschuiven Defensie	-2,1	-0,9	1,4	0,6	0,5
Kasschuiven IenW	-1,3	-1,0	0,1	0,3	0,1
Kasschuiven Klimaatfonds	-0,2	-0,7	1,1	-0,2	-0,5
Overige kasschuiven	-0,3	-2,5	0,7	0,6	0,3
Totaal aan kasschuiven	-3,9	-5,1	3,3	1,3	0,4

Bron: Voorjaarsnota 2024

Bovenop de €2 miljard die in de Miljoenennota 2024 is aangekondigd aan militaire steun voor Oekraïne in 2024, heeft het kabinet bij de Voorjaarsnota besloten om voor de periode 2024-2026 aanvullend €4 miljard beschikbaar te stellen voor Oekraïne, waarvan zo'n driekwart naar militaire ondersteuning gaat. De militaire middelen voor Oekraïne zijn aanvullend op de structurele investering van €5 miljard in defensie uit het coalitieakkoord en de Voorjaarsnota 2022.

Door een gespannen defensiemarkt, een krappe arbeidsmarkt en de inspanningen die Defensie levert om Oekraïne op militair gebied te ondersteunen, staat het tempo van de geplande investeringen van Defensie onder druk. Daarom heeft het kabinet bij deze Voorjaarsnota besloten de defensie-investeringen in een ander ritme te plaatsen. Dit betreft een eerste stap om de structureel toegekende middelen in een realistisch ingroeipad te plaatsen.

Met de recente investeringen in defensie wordt de NAVO-doelstelling van defensie-uitgaven ter waarde van 2% bbp, exclusief Oekraïne, alleen in 2026 behaald (zie tabel 10). De Afdeling onderstreept het belang van investeringen in defensie en het behalen van de NAVO-doelstelling van 2% bbp, gezien de geopolitieke ontwikkelingen. Het blijft van belang de uitputting nauw te monitoren en de investeringen in een realistisch ritme te plaatsen, zodat de doelstelling van 2% bbp daadwerkelijk kan worden gerealiseerd.

Tabel 10: Geraamde defensie-uitgaven op de middellange termijn

Uitgaven in %bbp	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Defensie-uitgaven (excl. Oekraïne)	1,84%	1,85%	2,00%	1,87%	1,85%	1,79%
Defensie-uitgaven (incl. Oekraïne)	2,16%	2,05%	2,22%	1,90%	1,90%	1,80%

Bron: Voorjaarsnota 2024

In de Voorjaarsnota 2023 heeft het kabinet de hoofdlijnen van de nieuwe financieringssysteem voor medeoverheden vanaf 2026 geschetst. Vanaf dat moment wordt afgestapt van de accessysteem en komt structureel €1,1 miljard extra beschikbaar (waarvan €1 miljard voor gemeenten en €0,1 miljard voor provincies). Vanaf 2027 worden het gemeente- en provinciefonds geïndexeerd op basis van de ontwikkeling van het nominale bbp. Deze systematiek kent een sterkere koppeling met de brede uitgavenontwikkeling van medeoverheden dan de huidige accessysteem. De volumeontwikkeling van de fondsen wordt gebaseerd op een historisch gemiddelde van de ontwikkeling van het bbp, waardoor de fondsen naar verwachting minder schommelen. De indexatie voor inflatie volgt die van het lopende jaar, waardoor de fondsen reëel op niveau blijven.

Het kabinet heeft in de Voorjaarsnota 2024 besloten de oploop van de opschalingskorting te schrappen en tot vervroegde invoering van de nieuwe financieringssysteem in 2024, in lijn met het advies van de Afdeling in de Septemberrapportage 2024.⁴⁶ Op deze manier krijgen gemeenten en provincies meer duidelijkheid over de ontwikkeling van het gemeente- en provinciefonds. In ruil hiervoor krijgen gemeenten en provincies in 2025 een beperkte indexering, namelijk cumulatief €837 miljoen in plaats van €1,55 miljard (verschil van 689 miljoen euro), waardoor het kabinet een gat in de begroting van 2025 kan overbruggen.

Daarnaast zijn met de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO) aanvullende afspraken gemaakt. Met de VNG is afgesproken dat in de toekomst (streven 2026) een deel van de WMO (Wet

⁴⁶ De Afdeling heeft in de Septemberrapportage 2024 in het kader van het onafhankelijk begrotingstoezicht geadviseerd de instelling van de nieuwe financieringssysteem voor medeoverheden te vervroegen naar het moment van de start van een nieuw kabinet. Op dat moment moet ook duidelijkheid worden geboden over de oploop van de opschalingskorting die tot en met 2025 is geschrapt, maar vanaf 2026 voor €675 mln. in de begroting staat.

Maatschappelijke Ondersteuning) via een aparte financiering zal verlopen, zodat een meer reële indexering van de budgetten kan worden toegepast. Met het IPO is overeengekomen dat op korte termijn onderzoek nodig is of de nieuwe financieringssystematiek voor gemeenten en provincies evenredig meebeweegt met de ontwikkeling van de kosten op de terreinen openbaar vervoer, infrastructuur en natuur, om zo de balans tussen ambitie, taken, middelen en uitvoeringskracht te bewaken. Ter compensatie voor de lagere opcenten voor provincies vanwege de in de Voorjaarsnota aangekondigde tariefkorting van 30% in de motorrijtuigenbelasting voor emissievrije personenauto's, wordt een budget van €528 miljoen gereserveerd. Tot slot is overeengekomen om voor de zomer te komen tot afspraken over de vermindering van specifieke uitkeringen, zodat de medeoverheden meer bestedingsvrijheid krijgen en minder verantwoordings- en controlelasten.

Aan de lastenkant heeft het kabinet in de Voorjaarsnota 2024 het inkomstenkader gesloten, dat wil zeggen dat de budgettaire mutaties van aanvullende beleidsmaatregelen op nul uitkomen. Sinds de Miljoennota 2024 was een derving ontstaan, met name als gevolg van het niet doorgaan van het wetsvoorstel industrie en elektriciteit en het behoud van de salderingsregeling als gevolg van stemmingen in de Eerste Kamer. Het kabinet heeft besloten geen inhoudelijke invulling aan de dekking te geven, maar een technische invulling op te nemen. Het kabinet verhoogt daartoe de hogere schijven binnen de energiebelasting voor de maatregelen in de industrie. Voor het behoud van de salderingsregeling wordt het aangrijpingspunt voor het toptarief van box 1 in de inkomstenbelasting minder verhoogd dan voorgenomen en de MKB-winstvrijstelling verlaagd. In de komende augustusbesluitvorming komt een tweede wegingsmoment, waarbij de dekking kan worden vervangen door een andere dekkingsbron.

In het inkomstenkader zijn ook enkele koopkrachtrepatriaties uit de Miljoennota 2024 opgenomen, maatregelen die volgen uit de klimaatbesluitvorming van dit voorjaar (onder meer een tariefkorting voor emissievrije personenauto's binnen de motorrijtuigenbelasting en een verlaagd tarief voor waterstof in de energiebelasting) en maatregelen met budgettaire gevolgen die in het Belastingplan opgenomen kunnen worden. Daarnaast is sprake van reguliere inkomstenmutaties, waaronder de budgettaire gevolgen van herijkingen en de doorwerking van de zorguitgaven via de premies.

Tabel 11: Samenvatting voorjaarsbesluitvorming 2024

+ is hogere uitgaven/inkomsten in mld. euro	2024	2025	2026	2027	2028
Totale uitgavenontwikkeling op de plafonds	-4,0	-5,5	-1,0	-4,6	-7,1
Oekraïne-uitgaven buiten het plafond	2,1	4,5	2,7	0,0	0,1
Besluitvorming belasting- en premieinkomsten	0,0	0,2	0,0	0,0	0,1

Bron: Voorjaarsnota 2024

Toetsing aan de nationale begrotingsregels

De uitkomst van de voorjaarsbesluitvorming laat een jaarlijkse onderschrijding van het uitgavenkader en een gesloten inkomstenkader zien (zie tabel 11). De onderschrijding van het uitgavenkader in 2024 en 2025 komt grotendeels door de kasschuiven vanwege onderuitputting (zie tabel 9). De uitgaven voor Oekraïne vallen buiten het reguliere uitgavenkader. In de Voorjaarsnota van 2023 is opgenomen dat het kabinet tot eind 2024 voor internationale steunverzoeken vanuit Oekraïne aanvullend budget beschikbaar kan stellen vanuit de generale middelen (de zogenoemde Oekraïne-regeling). Eventuele aanvullende Oekraïne-steun volgt de reguliere begrotingsystematiek en laat huidig kabinet aan een volgend kabinet. Daarmee wordt de Oekraïne-regeling uit de Voorjaarsnota 2023 beëindigd.

Met de voorjaarsbesluitvorming over de hoofdlijnen van de uitgaven en inkomsten en het sluiten van het inkomstenkader is het kabinet gelukt de integrale hoofdbesluitvorming in het voorjaar te laten plaatsvinden, cf. eerdere afspraken (zie ook paragraaf B4.1). Het is echter niet uitgesloten dat komende augustus wederom een besluitvormingsronde over zowel de uitgaven- als de inkomstenkant van de begroting zal plaatsvinden, vanwege de mogelijke installatie van een nieuw kabinet en de mogelijke budgettaire implicaties van de nieuwe EU-begrotingsregels (zie paragraaf B2).

Op meerdere plaatsen in de Voorjaarsnota wordt door het kabinet de scheiding tussen inkomsten en uitgaven niet gerespecteerd. Zo wordt de verhoging van het Wettelijk minimumloon (Wml) per 1 juli 2024, die leidt tot een verhoging van de uitgaven aan een groot aantal regelingen die gekoppeld zijn aan het Wml, gedekt aan de inkomstenkant. Ook de extra verhoging van de maximumuurprijzen van de kinderopvangtoeslag vanaf 2024 en de verhoging van de kinderbijslag worden aan de inkomstenkant gedekt. Daarnaast wordt de verhoging van de huurtoeslag met €66 miljoen vanaf 2025 gedekt aan de inkomstenkant via een verhoging van het tarief eerste schijf.

Voor de begrotingsbesluitvorming gelden de door dit kabinet overeengekomen plafonds voor de uitgaven en inkomsten totdat een nieuw kabinet missionair is. Vanwege de demissionaire status van het kabinet heeft het CPB bij deze augustusbesluitvorming geen overzicht en analyse gemaakt van alle plafondaanpassingen en kadercorrecties.

4.3 *Kwaliteit en transparantie van de overheidsfinanciën*

Kwaliteit

Een hoge kwaliteit van de overheidsfinanciën is essentieel voor de effectieve en doelmatige inzet van publieke middelen. Artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet (CW) vereist een ex-ante toelichting in voorstellen, voornemens en toezeggingen op het nastreven van beleidsdoelstellingen, doeltreffendheid en doelmatigheid, de inzet van beleidsinstrumenten en de financiële gevolgen voor het Rijk, en waar mogelijk, voor maatschappelijke sectoren. Doorgaans reflecteert de Afdeling daarom in haar begrotingsrapportages op een de onderbouwing van de keuzes in

de budgettaire nota's. Dit dient ter ondersteuning van het budgetrecht van beide Kamers.

De CW 3.1-vereisten zijn onderdeel van het rijksbrede evaluatiestelsel, dat informatie levert over de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid. De rijksoverheid beschikt over een uitgebreid evaluatiestelsel in verschillende fasen van beleid en wetgeving. Daarmee zijn op verschillende besluitvormingsmomenten, zoals bij de vorming van een nieuw kabinet, bij de Voorjaarsnota en bij de Miljoenennota, relevante rapporten beschikbaar die kunnen helpen bij het maken van doelmatige en doeltreffende keuzes.

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

In de Voorjaarsnota 2024 buigt het kabinet een deel van de loon- en prijsbijstelling op de begroting van VWS om ten behoeve van het budgettaire beeld van VWS. Het inzetten van de middelen voor de loon- en prijsbijstelling voor andere doeleinden is echter niet zonder gevolgen. De loonbijstelling bestaat uit een vergoeding voor de contractloonontwikkeling en de ontwikkeling in sociale werkgeverslasten en de prijsbijstelling bestaat uit een vergoeding voor prijsstijgingen. Daarmee is de loon- en prijsstelling een indexering die nodig is voor het continueren van de beleidsprocessen. De inzet van deze middelen voor andere doeleinden heeft gevolgen voor deze processen en heeft daarmee indirect negatieve gevolgen voor maatschappelijke doelen.

De afgelopen jaren viel het begrotingssaldo steeds positiever uit dan vooraf werd ingeschat, mede als gevolg van de historisch hoge onderuitputting op de begroting (zie ook paragraaf B1.2). Deze onderuitputting was voor het kabinet aanleiding om bij deze Voorjaarsnota de ramingen binnen de begrotingen te onderzoeken en de begrote middelen waar nodig in een realistischer kasritme te zetten. Dit heeft ertoe geleid dat onder meer investeringen naar achteren zijn geschoven op de terreinen Defensie, Infrastructuur en Waterstaat en bij het Klimaatfonds.

Naast investeringen zijn er ook reguliere uitgaven uit 2024 en 2025 naar latere jaren doorgeschoven. In totaal is er middels kasschuiven €5,1 miljard in 2024 en €3,9 miljard in 2025 doorgeschoven naar latere jaren. Het kabinet acht het, ondanks de forse kasschuiven, onzeker of het lukt de gereserveerde middelen dit jaar en de komende jaren uit te geven. Het kabinet zal daarom bij de komende Miljoenennota opnieuw bezien of de huidige uitgavenraming aanpassing behoeft.

Bovenop de kasschuiven houdt de begroting voor de jaren 2024 en 2025 al rekening met aanvullende onderuitputting ten hoogste van €3,6 miljard in 2024 en €2,3 miljard in 2025. Daarnaast is deze Voorjaarsnota voor zowel 2024 als 2025 €4,9 miljard aan in = uittaakstelling ingeboekt.⁴⁷ Het kabinet laat hiermee zien dat in de begroting voor 2024 in totaal €8,5 miljard en in de begroting voor 2025 in totaal €7,3 miljard aan onderuitputting gerealiseerd moet worden om de aanvullende onderuitputting en de in = uittaakstelling geheel in te kunnen vullen. Door deze keuzes van het kabinet zal de ingeboekte onderuitputting die aan het eind van het jaar niet gerealiseerd wordt, leiden tot een verslechtering van het EMU-saldo. Deze bedragen zijn hoger dan de onderuitputting ter waarde van €7,2 miljard die in 2023 is gerealiseerd.

Indien onderuitputting optreedt, gaat het kabinet er van uit dat middelen op middellange termijn tot besteding komen, behalve als wordt besloten het budget te verlagen. Dit belast het EMU-saldo in latere jaren. Afgelopen jaren heeft het kabinet meermaals de vooraf verwachte aanvullende onderuitputting ingeboekt.⁴⁸ Hiermee neemt het kabinet een voorschot op de onderuitputting die in de loop van het jaar naar verwachting ontstaat. Vervolgens kunnen de middelen voor andere prioriteiten worden ingezet. Mocht de onderuitputting lager uitvallen, dan zal dit leiden tot een overschrijding van het uitgavenplafond en een verslechtering van het EMU-saldo.

De Afdeling heeft in haar advies bij de Ontwerp-Miljoenennota 2024 onderstreept dat het inzetten van onderuitputting voor andere prioriteiten niet per saldo leidt tot ruimte binnen de begroting, omdat de beleidsdoelen op een later moment moeten worden bereikt. In de Voorjaarsrapportage 2023 heeft de Afdeling geadviseerd om beleidsdoelen neerwaarts bij te stellen indien onderuitputting wordt ingezet voor dekkingsopgaven, omdat onderuitputting per saldo niet voor ruimte op de begroting zorgt.⁴⁹

In de Voorjaarsnota 2024 heeft het kabinet geen aanvullende onderuitputting ingeboekt. Daarbij erkent het kabinet dat het inboeken van aanvullende onderuitputting niet de voorkeur heeft en dat het beter is de budgetten in een realistisch bestedingsritme te plaatsen of onderuitputting met concrete maatregelen in de begroting te zetten. Samen met het totaal aan ingeboekte onderuitputting gaat de begroting in 2024 uit van €13,6 miljard aan verwachte onderuitputting en in 2025 met €11,1 miljard .

⁴⁷ De in = uittaakstelling is de boekhoudkundige jaarlijkse tegenhanger van de eindejaarsmarge. Om te voorkomen dat het uitgavenplafond wordt overschreden door de jaarlijkse uitkering van de eindejaarsmarge, wordt tegelijkertijd een even grote taakstelling ingeboekt, de zogenoemde in = uittaakstelling. Hierdoor levert het doorschuiven via de eindejaarsmarge dus geen extra middelen op in het jaar waarnaar wordt doorgeschoven. De in = uittaakstelling kent geen concrete invulling, maar moet gaandeweg het jaar ingevuld worden met onderuitputting.

⁴⁸ In de Miljoenennota 2019 is voor het eerst aanvullende onderuitputting ingeboekt, sindsdien is het instrument nog vijf keer ingezet.

⁴⁹ Voorjaarsrapportage 2023, Kamerstukken II, 2022/23, 36350, nr. B

De Afdeling acht het positief dat het kabinet deze Voorjaarsnota kritisch naar de ramingen binnen de begroting heeft gekeken en geprobeerd heeft de begrote middelen in een realistischer kasritme te zetten. Een realistischere raming vergroot de voorspelbaarheid van beleid en de geloofwaardigheid van de ramingen.

Het kabinet stelt tegelijkertijd in de Voorjaarsnota 2024 dat de beleidsambities voor 2024 overeind blijven, ondanks de onzekerheid of het lukt de gereserveerde middelen dit jaar en de komende jaren uit te geven. De Afdeling acht het van belang kritisch te blijven bezien wat het effect van de onderuitputting op het tijdig bereiken van beleidsdoelen betekent. De Afdeling adviseert hier nader op in te gaan in de afzonderlijke begrotingen.

Transparantie

Transparant begrotingsbeleid dient een democratisch belang, omdat het inzicht biedt in de gemaakte keuzes. Het helpt het parlement een gefundeerd oordeel te vormen over het overheidsbeleid en helpt maatschappelijk draagvlak voor beleid te creëren. Daarom reflecteert de Afdeling in haar begrotingsrapportages over de mate van transparantie van het begrotingsbeleid.

De Afdeling constateerde in de Voorjaarsrapportage 2023 dat het kabinet stappen had gezet om de transparantie van de begrotingsstukken te vergroten. Zo heeft het kabinet eerdere adviezen van de Afdeling opgevolgd om bijvoorbeeld de meerjarige horizontale (jaar-op-jaar) ontwikkeling van de uitgaven en lasten inzichtelijk te maken. Hiermee wordt zicht geboden op de totale uitgaven- en lastenontwikkeling, inclusief de ontwikkeling die al in het basispad zat.

Tegelijkertijd constateerde de Afdeling dat er verbeteringen mogelijk waren. De Voorjaarsnota 2023 bevatte een groot aantal mutaties die op macroniveau in tabellen werden gepresenteerd. Er ontbrak echter een integraal overzicht van de totale dekkingsopgave, de intensiveringen en de bezuinigingen, waardoor de besluitvorming moeilijk te volgen en te doorgronden was.⁵⁰

In reactie op de Voorjaarsrapportage 2023 heeft het kabinet stappen gezet door bij de beantwoording van de Kamervragen over de Voorjaarsnota 2023 inzichtelijk te maken wat de wijzigingen van de Voorjaarsnota ten opzichte van de Miljoenennota 2023 waren.⁵¹ In de Miljoenennota 2024 heeft het kabinet vervolgens een verticale toelichting per begrotingshoofdstuk opgenomen, met de budgettaire veranderingen die zich sinds de Voorjaarsnota 2023 hebben voorgedaan.

De Afdeling constateert dat het kabinet in de Voorjaarsnota 2024 aanzienlijke stappen heeft gezet in het verbeteren van de transparantie van de begrotingsinformatie. Dit betreft zowel de weergave van de besluitvorming als de uitleg van verschillende technische begrippen en de toelichting bij gemaakte

⁵⁰ Voorjaarsrapportage 2023, Kamerstukken II, 2022/23, 36350, nr. B

⁵¹ Kamerstukken II, 2022/23, 36350, nr. 2.

keuzes. Zo bevat de Voorjaarsnota 2024 samenvattende tabellen met de uitkomsten van de uitgaven- en de inkomstenbesluitvorming.

Deze tabellen laten niet alleen de beleidsmatige veranderingen zien, maar geven ook inzicht in kasschuiven, departementale mee- en tegenvallers en een reeks met de totale uitgavenontwikkeling op de plafonds. Onder deze tabellen wordt per reeks een korte toelichting gegeven met beleidsmatige duiding en worden er verwijzingen opgenomen naar de hoofdtekst of bijlage waar deze duiding in meer detail wordt uitgewerkt. Ook heeft het kabinet de in de Miljoenennota 2024 gepresenteerde werkwijze van verticale toelichtingen per begrotingshoofdstuk in de Voorjaarsnota 2024 voortgezet. Daarnaast besteedt het kabinet aandacht aan de uitleg van de budgettaire keuzes en technische mutaties in de Voorjaarsnota.

Ook wordt er in de Voorjaarsnota 2024 bijzondere aandacht besteed aan de ramingen die gebruikt worden voor de begrotingsstukken- en besluitvorming. Zowel het CPB als het kabinet maken een inschatting van het EMU-saldo en de EMU-schuld. In de afgelopen jaren bleek het verschil in ramingen tussen het kabinet en het CPB toe te nemen. In een toelichtende paragraaf gaat het kabinet in op de eigen ramingssystematiek en reden voor de verschillen met het CPB; er zijn zowel verschillen in de gebruikte macro-economische aannames als de ramingssystematiek. Zo verwacht het CPB meer onderuitputting aan de uitgavenkant dan het kabinet. Aan de inkomstenkant geldt dat het kabinet tot 2029 hogere ontvangsten raamt dan het CPB. Dit verschil komt tot stand door een verschil in systematiek voor de belastinginkomsten.

Het heldere taalgebruik, de overzichtstabellen en de verticale toelichtingen bieden inzicht in de totale meerjarige ontwikkeling van de uitgaven en inkomsten, bovenop de horizontale (jaar-op-jaar) ontwikkeling van de uitgaven en lasten. Daarmee biedt het kabinet inzicht in de gemaakte keuzes. Ook de weergave van de verschillen tussen de CPB-raming en de kabinetsraming vergroot de transparantie van de begrotingsinformatie. De Afdeling spreekt waardering uit voor de aanzienlijke stappen die het kabinet afgelopen jaren heeft gezet in het verbeteren van de transparantie van de begrotingsinformatie.

5. Adviezen voor het begrotingsbeleid van het komende kabinet

Het komende kabinet zal het tijdens de kabinetsperiode te voeren begrotingsbeleid vormgeven en de begrotingsankers en begrotingsregels formuleren. Hiervoor zijn de ontwikkelingen van de economie en overheidsfinanciën op de middellange en lange termijn en de financiële uitgangspositie relevant, maar ook recente inzichten en toekomstige ontwikkelingen met gevolgen voor de overheidsfinanciën, onder meer op de terreinen van defensie, het klimaat en de arbeidsmarkt.

Het Nederlandse begrotingsbeleid heeft tot doel het proces van allocatie van financiële middelen voor beleidsprioriteiten te ondersteunen en is gestoeld op drie

basisprincipes.⁵² Het eerste basisprincipe van het Nederlandse begrotingsbeleid is een efficiënte allocatie van publieke middelen. Omdat middelen maar één keer uitgegeven kunnen worden, moeten publieke middelen zo doelmatig mogelijk worden verdeeld over verschillende beleidsprioriteiten. Het tweede basisprincipe is beheersing van de overheidsfinanciën. Om geen rekeningen door te schuiven naar volgende generaties maakt een kabinet aan het begin van een kabinetsperiode duidelijke afspraken over wat er in één jaar maximaal mag worden uitgegeven (uitgavenplafond) en hoe de beleidsmatige aanpassingen van belastingen per jaar moeten zijn (inkomstenkader).

Het derde principe is macro-economische stabilisatie. In economisch goede tijden worden buffers opgebouwd, zodat begrotingsruimte blijft bestaan in economisch mindere tijden en er in principe niet aanvullend bezuinigd hoeft te worden. Door het voeren van trendmatig begrotingsbeleid ademt de inkomstenkant van de begroting in principe mee met de conjunctuur. De (niet-cyclische) uitgaven blijven op het afgesproken niveau.

Om in de aankomende kabinetsperiode begrotingsbeleid te kunnen voeren waarbij de hierboven beschreven basisprincipes kunnen worden gerespecteerd, ziet de Afdeling, gezien de huidige economische en budgettaire uitgangspunten en recente inzichten en ontwikkelingen, de volgende aandachtspunten.

1. *Voer prudent begrotingsbeleid en zorg bij de keuze voor een begrotingsanker voor voldoende begrotingsruimte, zodat de automatische stabilisatiefunctie van de begroting zijn werk kan doen. Daartoe is een budgettaire opgave voor de middellange termijn noodzakelijk, waarbij rekening dient te worden gehouden met de negatieve gevolgen van bezuinigingen of lastenverzwaringen op de economie en maatschappij.*

Sinds 1994 is door opeenvolgende kabinetten gekozen voor het voeren van trendmatig begrotingsbeleid. Daarmee leiden fluctuaties in de inkomsten als gevolg van conjuncturele ontwikkelingen in beginsel niet tot een aanpassing van het beleid. Dit zorgt voor automatische stabilisatie in de begrotingssystematiek: de inkomstenkant van de begroting beweegt mee met de conjunctuur zodat de economische conjunctuurbeweging automatisch wordt gedempt. In principe worden het uitgavenplafond en het inkomstenkader gedurende de kabinetsperiode niet aangepast, waarmee de kaders beleidsmatige bovengrenzen stellen aan de overheidsfinanciën. Indien noodzakelijk, zoals gebleken tijdens de coronacrisis, kan discretionair beleid worden gevoerd in aanvulling op de automatische stabilisatie.

Het komende kabinet zal voor zijn beleidswensen een financieel kader afspreken. Uitgangspunt bij dit kader is dat de overheidsfinanciën binnen de grenzen blijven van wat het kabinet aanvaardbaar acht. De keuze voor vaststelling van de hoogte van de begrotingskaders aan de uitgaven- en lastenkant en de doorvertaling naar een kwantitatief begrotingsanker aan het begin van een kabinetsperiode is, met

⁵² Ministerie van Financiën (2022). Begrotingsregels 2022-2025.

andere woorden, een politieke keuze. Bij vaststelling van het financieel kader dient echter rekening te worden gehouden met twee relevante punten, namelijk de verhouding tot de Europese begrotingsregels en de budgettaire uitgangspositie.

In de Voorjaarsrapportage 2023 constateerde de Afdeling dat het kabinet dicht langs de vangrail stuurde met een begrotingstekort op de middellange termijn van rond de 3% bbp, de afgesproken grens voor het maximale begrotingstekort binnen de correctieve arm van het Stabiliteits- en Groeipact.⁵³ In de nieuwe Europese begrotingsregels, die politiek zijn afgesproken en naar verwachting in mei 2024 in werking treden, is in de operationele indicator voor lidstaten, de uitgavenregel, een buffer ten opzichte van de normen uit de correctieve arm ingebouwd, zodat trendmatig begrotingsbeleid kan worden gevoerd. Sturing op deze indicator dient ervoor te zorgen dat de geraamde overheidsschuld en het geraamde begrotingstekort op middellange termijn (dat wil zeggen veertien tot zeventien jaar) onder de referentiewaarden van respectievelijk 60% bbp en -3% bbp blijven op basis van verschillende scenario's (zie ook paragraaf B2). Het nieuwe kabinet zal hiermee rekening moeten houden.

Op korte termijn knelt het begrotingstekort niet, wat onder meer wordt veroorzaakt door de hoge onderuitputting en tijdelijke meevallers aan de inkomstenkant (zie paragraaf B1.2). Dit zorgt dus voor een tijdelijke verbetering van de overheidsfinanciën en niet structureel voor extra begrotingsruimte. Op de middellange termijn verslechteren de Nederlandse overheidsfinanciën, mede door toename van vergrijzingsgevoelige uitgaven aan onder meer zorg en AOW. Ook de kosten gerelateerd aan klimaatverandering zullen de komende decennia naar verwachting toenemen.

Het begrotingstekort is in de meeste ramingsjaren hoger dan 3% bbp; tussen 2029 en 2032 loopt het tekort op naar gemiddeld 4,6% bbp (zie ook paragraaf B1.2). De 17^e Studiegroep Begrotingsruimte adviseert daarom een koerscorrectie voor de komende kabinetsperiode, om het jaarlijkse begrotingstekort te verkleinen. De Studiegroep adviseert een opgave van structureel circa €17 mld. vanaf 2028, die volgt uit een correctie naar een jaarlijks EMU-saldo van circa -2% bbp en een structureel saldo van circa -1,6% bbp.⁵⁴ De budgettaire uitgangspositie voor het komende kabinet is daarmee niet rooskleurig: om te kunnen voldoen aan de Europese begrotingsregels en ruimte te houden voor het voeren van trendmatig begrotingsbeleid dienen de overheidsfinanciën structureel te worden verbeterd ten opzichte van huidig niveau. Deze begrotingsruimte kan worden gevonden via zowel hogere belastingen als lagere uitgaven.

Bij invulling van deze budgettaire opgave zijn lessen uit vorige perioden met een budgettaire opgave relevant. Zo zat Nederland tussen 2009 en 2014 in de

⁵³ Voorjaarsrapportage 2023, Kamerstukken II, 2022/23, 36350, nr. B. Mede door de hoge onderuitputting, is het gerealiseerde begrotingstekort afgelopen jaren lager dan 3% bbp (zie ook tabel 3 in paragraaf B1.2).

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

correctieve arm van het Europese begrotingsraamwerk vanwege overschrijding van de tekortnorm van 3% bbp, waardoor in een korte tijdspanne zeer ingrijpende budgettaire maatregelen nodig waren. In de aanpak van de begrotingstekorten is destijds de nadruk gelegd op beheersing van de overheidsfinanciën door middel van omvangrijke ad-hoc bezuinigingen. De overheidsfinanciën zijn door de forse bezuinigingen weliswaar verbeterd, maar dit ging op punten ten koste van de basisprincipes macro-economische stabilisatie en efficiënte allocatie.⁵⁵

Onderzoek van het CPB toont aan dat in de periode 2011-2014 procyclisch begrotingsbeleid is gevoerd, middels bezuinigingen in een economisch slechtere periode. Dit terwijl bezuinigingen in een laagconjunctuur schadelijke economische gevolgen hebben en zoveel mogelijk vermeden dienen te worden.⁵⁶ De 17^e Studiegroep Begrotingsruimte stelt dan ook dat bij bezuinigingen op bepaalde collectieve uitgaven het belangrijk is de juiste maatvoering te kiezen om onnodige economische en maatschappelijke schade op korte termijn en in de toekomst te vermijden. Bij bezuinigingen op korte termijn moet rekenschap worden gegeven van de kosten nu en op langere termijn.

Het dient een democratisch en maatschappelijk belang om trendmatig begrotingsbeleid te voeren met een begrotingsanker dat hiertoe ruimte biedt. Op het moment dat een uitgavenplafond en een inkomstenkader voor de gehele kabinetsperiode kunnen worden vastgesteld, ontstaat inzicht in en zekerheid over de hoogte van de overheidsuitgaven en de lastendruk en kunnen tussentijdse bijstellingen door bezuinigingen of lastenverzwaringen worden voorkomen.

Andersom geldt ook dat de economie en samenleving in betere economische tijden zijn gebaat bij stabiel begrotingsbeleid. Daarmee kunnen een stabiel en voorspelbaar beleid en uitvoering worden bevorderd, zodat burgers en bedrijven, maar ook medeoverheden en uitvoeringsorganisaties relatieve zekerheid op middellange termijn ervaren. Dit is des te meer van belang nu de uitvoering van belangrijke maatschappelijke opgaven zoals klimaat en wonen op het terrein van medeoverheden en uitvoeringsorganisaties ligt.⁵⁷

Tegelijkertijd vraagt de huidige budgettaire uitgangspositie op de middellange termijn om het creëren van extra begrotingsruimte. Daarbij is het zaak rekening te houden met de economische en maatschappelijke effecten van bezuinigingen en lastenverzwaringen, om een herhaling van de negatieve gevolgen van de bezuinigingsronde naar aanleiding van de eurocrisis (2011-2014) te voorkomen.

II. *Hanteer een brede welvaartsperspectief bij het voeren van begrotingsbeleid en bij de invulling van de budgettaire opgave. Dit bevordert het denken*

⁵⁵ 15^e Studiegroep Begrotingsruimte. (2016) Van saldosturing naar stabilisatie. Bijlage Beleidsdoorlichting Begrotingsbeleid.

⁵⁶ Centraal Planbureau (2023). Cyclisch begrotingsbeleid. CPB – september 2023.

⁵⁷ Raad van State (2023). Jaarverslag 2022.

over de lange termijn, wat het maken van doelmatige en doeltreffende keuzes kan bevorderen.

Voor het te voeren begrotingsbeleid en de invulling van de budgettaire opgave zijn politieke keuzes nodig, die niet alleen zijn gericht op de korte termijn, maar ook oog hebben voor de langere termijn. Het is van maatschappelijk belang dat beleid wordt gevoerd dat effectief, stabiel, voorspelbaar en uitvoerbaar is. Door in het te voeren begrotingsbeleid niet alleen oog te hebben voor de economische gevolgen van beleid, maar een perspectief van brede welvaart te hanteren, wordt het denken over de lange termijn bevorderd.⁵⁸ Sturing op brede welvaart is meer dan sturing op één of een enkele indicator: de samenhang tussen dimensies van brede welvaart en de verdeling tussen groepen is van belang. Bovendien vraagt het vergroten van brede welvaart, juist vanwege de samenhang tussen maatschappelijke opgaven, om structurele hervormingen en investeringen. Jaarlijkse sturing op losse indicatoren sorteert slechts beperkte of tijdelijke effecten.

Bij het maken van politieke keuzes met oog voor de langere termijn dient ook de haalbaarheid van beleidsvoorstellen te worden meegewogen. Dit betreft budgettaire haalbaarheid, waar een afweging van het in te zetten beleidsinstrument onderdeel van is, maar ook haalbaarheid in termen van uitvoering, rekening houdend met onder meer arbeidsmarktkrapte en stikstofruimte. Budgettaire haalbaarheid betreft een integrale afweging van de inzet van middelen, waarbij extra overheidsuitgaven niet altijd de meest doelmatige en doeltreffende aanpak is. Zo kan beprijzing of normering in bepaalde gevallen een effectievere prikkel zijn om een specifiek beleidsdoel te bereiken. Haalbaarheid in termen van uitvoering is van belang om te zorgen dat maatschappelijke opgaven daadwerkelijk worden gerealiseerd.

Indien dit wordt meegewogen, zal naar verwachting ook de onderuitputting afnemen. In het advies bij de ontwerp-Miljoenennota 2023 constateerde de Afdeling, in navolging van Drees sr., dat 'niet alles kan en zeker niet tegelijkertijd', door vastgelopen uitvoeringsorganisaties en een langdurig krappe arbeidsmarkt. Met een groot aantal maatschappelijke opgaven en tegelijkertijd grote knelpunten in de uitvoering is prioritering onvermijdelijk.⁵⁹

In de komende kabinetsperiode is het van belang dat het begrotingsbeleid kan bijdragen aan het vertrouwen van burgers in de daadwerkelijke realisatie van overheidsvoorzieningen en beleidsvoornemens. Irreële beloftes verminderen het vertrouwen in de overheid. Gezien het grote aantal samenhangende en complexe maatschappelijke opgaven heeft de Afdeling in haar advies bij de ontwerp-Miljoenennota 2024 geadviseerd een vervolg te geven aan de reeds gezette

⁵⁸ Sociaal en Cultureel Planbureau (2022). Reflectie op het coalitieakkoord 2021-2025 vanuit het burgerperspectief.

⁵⁹ Ontwerp-Miljoenennota-advies 2023 en Septemberrapportage Begrotingstoezicht 22, Kamerstukken II, 2022/23, 36200, nr. 6.

stappen op het terrein van brede welvaart, door de eerste Miljoenennota van het komende kabinet te benutten voor een Startnota Brede Welvaart, met daarin een analyse van de toekomstige Nederlandse economische, sociale, ecologische en financiële structuur, gekoppeld aan de doelen uit het aanstaande regeerakkoord. Op die manier kunnen integraal afgewogen politieke prioriteiten worden benoemd met daaraan gekoppelde doelen, die vervolgens jaarlijks in de begrotingsstukken kunnen worden gemonitord.⁶⁰

III. *De kwaliteit van de overheidsfinanciën is belangrijk voor het realiseren van maatschappelijke doelen. Houd bij de onderbouwing van beleidskeuzes en de invulling van budgettaire opgaven niet alleen rekening met het directe gevolg van de gemaakte keuzes, maar ook met de gevolgen voor de economie en samenleving en de toekomstige gevolgen van het voorstel.*

Een hoge kwaliteit van de overheidsfinanciën is essentieel voor de effectieve en doelmatige inzet van publieke middelen. De Afdeling gaat dan ook niet alleen in op de kwantiteit van de overheidsfinanciën in haar begrotingsrapportages, maar ook op de kwaliteit. Er bestaan verschillende instrumenten om beleid ex-ante, ex-durante en ex-post te evalueren. Zo vinden jaarlijks Interdepartementale Beleidsonderzoeken (IBO's) plaats, waarin alternatieven voor bestaand beleid worden onderzocht en zorgt de Strategische Evaluatie Agenda (SEA) voor continue verbetering van beleid en uitvoering.⁶¹ Mogelijke bezuinigingen worden periodiek geïnventariseerd middels heroverwegingen. Naast een uitgebreid evaluatiestelsel in verschillende fases van beleid en wetgeving, kunnen kabinetten beschikken over talloze (beleids)adviezen en rapporten van onder meer onafhankelijke studiegroepen, commissies, planbureaus en adviesraden.

Desondanks zijn dekkingsopgaven in het (recente) verleden regelmatig ingevuld door het inzetten van een 'kaasschaafmethode', onderuitputting of door het inhouden van middelen voor de loon- en prijsbijstelling.⁶² De inzet van dergelijke methoden kan contraproductief uitwerken, omdat deze doorgaans niet dwingen tot aanpassing van beleidsdoelstellingen zodat deze in overeenstemming worden

⁶⁰ Ontwerp-Miljoenennota-advies 2024 en Septemberrapportage Begrotingstoezicht 2023, Kamerstukken II, 2023/24, 36410, nr. 4.

⁶¹ De SEA bevat een overzicht van alle geplande beleidsdoorlichtingen per beleidsartikel eens in de vier tot zeven jaar. Ook biedt de SEA een overzicht van alle overige ex-ante, ex-durante en ex-post onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid. Hieronder vallen ook de evaluaties van subsidies en andere instrumenten, agentschappen en zelfstandige bestuursorganen (ZBO).

⁶² De kaasschaafmethode leidt tot een generieke bezuiniging verspreid over ministeries en andere overheidsorganisaties, zonder dat sprake is van onderbouwde afbouw van specifieke beleidsdoelen. Onderuitputting betekent niet alleen dat het niet lukt om de gebudgetteerde middelen uit te geven, maar het betekent ook dat op de middellange termijn deze eerder geplande uitgaven alsnog worden gedaan, mogelijk tegen hogere prijzen, om de beoogde beleidsdoelen te halen. De loon- en prijsbijstelling is een vergoeding voor gestegen lasten en daarmee een indexering die nodig is voor het continueren van de bestaande beleidsprocessen.

gebracht met de ingeboekte besparingen. De oorspronkelijke beleidsdoelen blijven dan onverminderd overeind, maar moeten worden gerealiseerd met minder middelen.

Dit gaat niet zelden ten koste van de kwaliteit van de uitvoering of tot het uiteindelijk niet realiseren van de ingeboekte bezuiniging. Het is daarom zeer van belang om bij het in kaart brengen van beleidsopties rekening te houden met de gevolgen van afzonderlijke maatregelen voor economie en samenleving en de toekomstige gevolgen van het voorstel, de zogenoemde tweede- en derde-orde effecten.⁶³ Maatschappelijke opgaven zijn namelijk complex en kennen vaak sterke samenhang.

De Afdeling herhaalt haar advies uit de Septemberrapportage 2023 om in beleidskeuzes voldoende oog te hebben voor de complexiteit en samenhang van opgaven, door maatregelen integraal af te wegen en tweede- en derde-orde effecten waar mogelijk in kaart te brengen. Daarbij is het van belang dat de uiteindelijke beleidskeuzes eenvoudig zijn, stelsels niet complexer maken en dat daarmee de uitvoering verbetert. Daarom is het benutten van (beleids-)evaluaties, interdepartementale beleidsonderzoeken (IBO's) en onderzoeken en rapporten van planbureaus en adviesraden van belang om zo goed mogelijk onderbouwde beleidsopties af te kunnen wegen.

IV. Afgelopen jaren is een solide basis gelegd voor een nieuw en verbeterd begrotingsproces in het voorjaar. Ga aankomend kabinet, in samenwerking met het parlement, verder op de ingeslagen weg.

Sinds 2022 heeft het huidige kabinet stappen gezet richting een meerjarige, integrale, ordentelijke en transparante voorjaarsbesluitvorming, mede op advies van de 16^e Studiegroep Begrotingsruimte⁶⁴ en naar aanleiding van opeenvolgende adviezen van de Afdeling sinds de Miljoenennota 2022.⁶⁵ Het kabinet tracht één integraal hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar te houden over de hoofdlijnen van zowel de uitgaven- als lastenkant van de begroting voor de volgende begrotingsjaren. Daardoor kunnen verschillende politieke wensen, problemen en mee- en tegenvallers integraal worden afgewogen.

Door deze besluitvorming te integreren in de Voorjaarsnota, deze tijdig te verzenden aan het parlement, deze onafhankelijk te laten doorrekenen door het CPB en door alle relevante begrotingsstukken tegelijkertijd te verzenden, wordt het parlement tijdig betrokken bij de meerjarige budgettaire besluitvorming. Hierdoor

⁶³ Een eerste-orde effect is het directe resultaat van het voorstel, in dit geval de directe verwachte besparing. Tweede-orde effecten zijn de gevolgen van het voorstel voor bijvoorbeeld de economie en samenleving. Derde-orde effecten zijn de toekomstige gevolgen van het voorstel.

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

⁶⁵ Kamerstukken II 2021/22, 35925 nr.3.

wordt het parlement beter in staat gesteld om zijn budgetrecht uit te oefenen. Ook sluit de besluitvorming op deze manier beter aan op het Europees Semester.

In het nieuwe Europese begrotingsraamwerk, dat naar verwachting in de loop van 2024 in werking treedt, blijft dit onverminderd relevant. De besluitvorming in augustus kan vervolgens worden beperkt tot noodzakelijke bijstellingen en eventuele aanvullende koopkrachtmaatregelen op basis van de laatste inzichten.

De wijzigingen in het begrotingsproces dienen een meer voorspelbare en stabielere budgettaire besluitvorming doordat de besluitvorming op papier gestructureerder is dan voorheen. Met de doorgevoerde veranderingen heeft het huidige kabinet een solide basis gelegd voor een nieuw en verbeterd begrotingsproces. De Afdeling adviseert het aankomende kabinet, in samenwerking met het parlement, verder te gaan op de ingeslagen weg.

V. *Maak het begrotingsraamwerk stapsgewijs klimaatinclusief.*

Klimaatverandering zal in de komende decennia één van de grootste maatschappelijke opgaven vormen. Het voorkomen van en aanpassing aan klimaatverandering is een omvangrijke structurele opgave, met invloed op vrijwel alle beleidsterreinen van de overheid. De samenstelling en de hoogte van de inkomsten en uitgaven van de overheid zullen structureel en significant veranderen. Momenteel is klimaat nog onvoldoende onderdeel van de afwegingen binnen het begrotingsbeleid. Daarom heeft de Afdeling in het advies bij de ontwerp-Miljoenennota 2024 geadviseerd een klimaatinclusief begrotingsraamwerk te creëren, zodat de afwegingen voor klimaat (-adaptatie, -mitigatie en -schade) integraal onderdeel zijn van de budgettaire besluitvorming.⁶⁶

In het nieuwe Europese begrotingsraamwerk is ook aandacht voor de begrotingsrisico's door klimaatverandering. Zo dienen lidstaten indien mogelijk, na inwerktreding van het nieuwe raamwerk medio 2024, in hun nationale begrotingsraamwerken rekening te houden met begrotingsrisico's door klimaatverandering en de impact van klimaatverandering op het milieu en de lastenverdeling. Ook moet er indien mogelijk door lidstaten aandacht worden besteed aan voorwaardelijke verplichtingen gerelateerd aan klimaat (zie ook paragraaf B2).

Het is van belang het klimaatinclusieve begrotingsraamwerk stapsgewijs te ontwikkelen; niet alles kan en hoeft in één keer. Maar het is wel nodig nu te beginnen. In het Miljoenennota-advies 2024 heeft de Afdeling de volgende elementen voor het creëren van een klimaatinclusief begrotingsraamwerk uiteengezet:

⁶⁶ Ontwerp-Miljoenennota-advies 2024 en Septemberrapportage Begrotingstoezicht 2023, Kamerstukken II 2023/24, 36410, nr. 4.

- Creëer meer inzicht in de (toekomstige) budgettaire gevolgen van klimaatverandering. Inzicht ontbreekt momenteel door beperkingen in beschikbare data. Door het verkrijgen van inzicht in de intergenerationele aspecten van klimaatbeleid en door deze te incorporeren in de analyses voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën, worden de mogelijkheden tot het maken van integrale afwegingen voor de allocatie van middelen binnen het begrotingsbeleid versterkt.
- Ontwikkel brede definities en een classificatie van uitgaven en inkomsten gerelateerd aan klimaat die aansluiten bij Europese methodieken. Het is belangrijk om mitigatie- en adaptatiebeleid te kunnen volgen en monitoren, zowel aan de inkomsten- als uitgavenkant van de begroting, zodat middelen doelmatig en doeltreffend kunnen worden gealloceerd en beleidseffecten inzichtelijk en transparant zijn. Door te leren van de systematiek van de Europese taxonomie, op basis waarvan bedrijven ook dienen te rapporteren over de impact van hun bedrijfsvoering op het klimaat, hoeft het wiel niet zelf te worden uitgevonden.
- Creëer transparantie in de begroting, ook ten behoeve van het parlementair budgetrecht. Om het begrotingsbeleid klimaatinclusiever te kunnen maken, dient onafhankelijke, relevante en betrouwbare informatie tijdig voorhanden te zijn om integrale afwegingen binnen het begrotingsbeleid te kunnen maken. Daarom is een goede aansluiting van de cyclus van de Klimaatwet op de begrotingscyclus van belang.

C. REACTIE VAN HET KABINET

Het kabinet dankt de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) voor haar oordeel over het Stabiliteitsprogramma (SP) 2024 en de Voorjaarsnota 2024. De Voorjaarsnota bevat een update van de Rijksbegroting voor de komende jaren en de bijbehorende eerste suppletoire begrotingen bevatten de concrete wijzigingen per begrotingshoofdstuk. Het SP beschrijft de ontwikkeling van de Nederlandse overheidsfinanciën en de economische vooruitzichten ten aanzien van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP). De overheidsfinanciën in het SP zijn dit jaar voor het eerst gepresenteerd op basis van een ex-ante doorrekening van de voorjaarsbesluitvorming door het Centraal Planbureau (CPB), terwijl de economische vooruitzichten zijn gebaseerd op het Centraal Economisch Plan (CEP). De Afdeling heeft beoordeeld in hoeverre de ontwikkeling van de overheidsfinanciën voldoet aan de regels uit het SGP, rekening houdend met de herziening van het SGP.

Het kabinet dankt de Afdeling voor de waardering die wordt uitgesproken met betrekking tot de aanzienlijke stappen die zijn gezet in het kader van het verbeteren van de transparantie van de begrotingsinformatie. Het kabinet blijft zich inzetten om het begrotingsproces verder te stroomlijnen en de transparantie van de stukken te verbeteren.

Sinds twee jaar is er met de meerjarige Voorjaarsnota een belangrijke verbetering aan het begrotingsproces gemaakt. Door de besluitvorming te vervroegen, is ruimte gemaakt voor een doorrekening door het CPB, die kan worden opgenomen in het Stabiliteitsprogramma. Ook kan de Raad van State deze doorrekening meenemen in zijn oordeel over de Voorjaarsnota en het Stabiliteitsprogramma. Hiermee verbeteren we de aansluiting van de besluitvorming op het Europees Semester. Tevens leidt dit ertoe dat de Kamer eerder beschikt over de voorjaarsbesluitvorming met een onafhankelijke doorrekening van het CPB.

Het kabinet was voornemens de Voorjaarsnota tegelijkertijd te publiceren met de doorrekening van de voorjaarsbesluitvorming van het CPB, de Voorjaarsrapportage in het kader van het begrotingstoezicht van de Raad van State en het Stabiliteitsprogramma (de jaarlijkse rapportage aan de Europese Commissie). Gezien het verzoek van de informateurs om de voorjaarsbesluitvorming te delen heeft het kabinet echter gekozen om de publicatie van de Voorjaarsnota te vervroegen. Tegelijkertijd blijft de ambitie om het begrotingsproces verder te verbeteren onverminderd staan.

Toets Europese begrotingsregels

In de Voorjaarsrapportage toetst de Afdeling of de begroting voldoet aan de Europese begrotingsregels in 2023, 2024 en 2025. De Afdeling kijkt hierbij naar cijfers uit het Stabiliteitsprogramma, waarin de CPB-ramingen voor de overheidsfinanciën (inclusief een ex-ante doorrekening van de voorjaarsbesluitvorming) zijn verwerkt. Het Stabiliteitsprogramma in de huidige vorm zal in het herziene SGP komen te vervallen. In plaats daarvan zullen lidstaten

een budgettair-structureel plan voor de middellange termijn⁶⁷ indienen bij de Europese Commissie. Vervolgens dienen lidstaten jaarlijks een voortgangsrapportage te publiceren.

De Afdeling concludeert dat Nederland op basis van zowel het Stabiliteitsprogramma als de Voorjaarsnota in alle jaren voldoet aan de vereisten van de correctieve arm uit het Stabiliteits- en Groeipact (SGP). In 2023 bedraagt het EMU-saldo -0,3% bbp en de EMU-schuld 46,5% bbp. Ook in de ramingen voor 2024 en in 2025 blijft het EMU-saldo onder de -3% bbp (respectievelijk -2,0% bbp en -2,1% bbp) en de EMU-schuld onder 60% bbp (respectievelijk 46,8% bbp en 48,1% bbp). De Europese Commissie toetst in 2024 niet langer aan de regels van de oude preventieve arm uit het SGP, omdat deze in het herziene raamwerk komen te vervallen. Met het oog op het budgettair-structureel plan voor de middellange termijn uit het herziene SGP kijkt de Afdeling daarom vooruit naar de mogelijke implicaties van de regels uit de nieuwe preventieve arm. De Afdeling stelt dat momenteel alleen een voorlopige inschatting kan worden gegeven van de meerjarige begrotingsinspanning die zou volgen uit de nieuwe preventieve arm, omdat de cijfers uit de voorjaarsraming van de Commissie nog niet beschikbaar zijn. Deze voorlopige inschatting door de Afdeling van de begrotingsopgave komt neer op een verbetering van het structureel primair saldo⁶⁸ van 1,9%-punt in 2028. De nieuwe preventieve arm komt in beeld als schuld en saldo niet duurzaam onder de 60% en 3% blijven.

Het kabinet onderschrijft de beoordeling van de Afdeling over de naleving van de Europese begrotingsregels. Het kabinet erkent dat op basis van de meest actuele inschattingen er voor Nederland een begrotingsopgave lijkt te volgen uit de nieuwe regels voor de preventieve arm. Het is op dit moment echter moeilijk om te zeggen hoe groot deze begrotingsopgave zal zijn, omdat dit afhangt van onder meer de laatste economische ontwikkelingen en macro-economische aannames en de keuzes van een volgend kabinet. De Afdeling merkt daarnaast terecht op dat voorlopige cijfers van de Europese Commissie op dit moment slechts indicatief zijn en dat de Europese Unie geen alternatief uitgavenpad kan aanbevelen zolang het gerealiseerde begrotingstekort kleiner is dan 3% bbp en de schuld lager is dan 60% bbp. Dit geldt ook voor het geval dat Nederland een plan zou indienen dat niet voldoet aan de eisen die volgens de verordening worden gesteld aan het uitgavenpad.⁶⁹

⁶⁷ Als onderdeel van de preventieve arm in het herziene Europese begrotingsraamwerk leveren lidstaten elke 4 jaar een budgettair-structureel plan voor de middellange termijn in bij de Europese Commissie. Dit plan bevat een uitgavenpad, publieke investeringen en hervormingen.

⁶⁸ Het structureel primair saldo is het EMU-saldo geschoond voor conjunctuur en rente-uitgaven.

⁶⁹ Het uitgavenpad moet ervoor zorgen dat de schuld op een prudent niveau blijft (onder 60%) of – indien hoger dan 60% – na de budgettaire aanpassingsperiode geloofwaardig daalt, en het tekort onder de 3% bbp wordt gehouden. De geloofwaardigheid van de daling van de schuld na de voorziene budgettaire aanpassing wordt getoetst met een schuldhoudbaarheidsanalyse.

Toets aan de nationale begrotingsregels

Begrotingsproces

De Afdeling constateert dat het kabinet met de Voorjaarsnota 2024 nieuwe stappen heeft gezet richting een integrale, ordentelijke en transparante voorjaarsbesluitvorming. De introductie van een vast moment voor het stilzetten van de besluitvorming voor de Voorjaarsnota zorgt voor rust in het proces. Ook ontstond hiermee ruimte voor een doorrekening van de voorjaarsbesluitvorming door het CPB. Hierdoor kan de Afdeling, ten behoeve van deze voorjaarsrapportage, voor het eerst op de naleving van de nationale en Europese begrotingsregels toetsen op basis van een onafhankelijke doorrekening van het CPB. Bovendien is dit jaar het begrotingsproces voor het eerst dusdanig vervroegd dat het aansluit op het Europees Semester, zodat het Stabiliteitsprogramma 2024 de meest recente begrotingsinformatie bevat.

Het kabinet onderschrijft het belang van een ordentelijk begrotingsproces. Het kabinet is aan de slag gegaan met de adviezen en aandachtspunten bij de Voorjaarsnota 2023 met als doel de besluitvorming transparanter en overzichtelijker te presenteren. Het kabinet waardeert daarom de erkenning van de Afdeling op het gebied van de stappen die de afgelopen jaren zijn gezet om het begrotingsproces te verbeteren en de stukken helderder en leesbaarder te krijgen. Het kabinet blijft bezien hoe het begrotingsproces verder verbeterd kan worden. De adviezen van de Afdeling zijn hierbij van grote waarde.

Toetsing aan de nationale begrotingsregels

De afdeling constateert dat het kabinet er dit voorjaar in is geslaagd om tot een integraal hoofdbesluitvormingsmoment te komen; er heeft besluitvorming plaatsgevonden over de hoofdlijnen van de uitgaven en inkomsten, en het inkomstenkader is gesloten. Wel constateert de Afdeling dat de scheiding tussen inkomsten en uitgaven op meerdere plaatsen in de Voorjaarsnota niet wordt gerespecteerd. Ook stelt de Afdeling dat met de meest recente investeringen in defensie de NAVO-doelstelling van defensie-uitgaven ter waarde van 2% bbp, exclusief Oekraïne steun, alleen in 2026 wordt behaald. De Afdeling benoemt het belang van investeringen in defensie en het behalen van de NAVO-doelstelling van 2% bbp en acht het van belang de uitputting nauw te monitoren en de investeringen in een realistisch ritme te plaatsen, zodat de doelstelling van 2% bbp daadwerkelijk kan worden gerealiseerd. Ook constateert de Afdeling dat het kabinet, in lijn met het advies van de Afdeling in de Voorjaarsnota 2024 heeft besloten de oploop van de opschalingkorting te schrappen en tot vervroegde invoering van de nieuwe financieringssysteem voor medeoverheden in 2024 te gaan.

Het kabinet onderstreept het belang van een integraal hoofdbesluitvormingsmoment. Daarnaast onderschrijft het kabinet het belang van scheiding tussen inkomsten en uitgaven. De begrotingsregels schrijven echter voor dat van deze scheiding afgeweken kan worden wanneer dit zou leiden tot inefficiënties. In het geval van de koopkracht reparatie ging dit om een budgettair relatief beperkt herstel ten opzichte van het pakket dat is gepresenteerd in de

Miljoenennota 2024. De huurtoeslag bleek daarbij het meest doelmatige instrument om de reparatie vorm te geven. Deze aanpassing sluit op deze manier aan bij de reguliere koopkrachtbesluitvorming. Om deze reden heeft het kabinet ervoor gekozen de uitgavenplafonds hiervoor te corrigeren, waarbij dekking is gevonden aan de inkomstenkant. Het kabinet heeft eveneens de kaders gecorrigeerd voor de moties, amendementen en toezeggingen door de Kamer, die samen een pakket vormen van uitgaven en inkomsten. Het gaat daarbij onder andere om de destijds in de Tweede Kamer aangenomen verhoging van het wettelijk minimumloon en de maximumuurtarieven binnen de kinderopvang, en de inkomstenmaatregelen die hiertegenover staan als dekking.

Wat betreft de NAVO-norm heeft Nederland zich afgelopen jaar in Vilnius gecommitteerd aan de *Defence Investment Pledge* om jaarlijks minimaal 2% van het bbp te investeren in defensie. Gezien de geopolitieke ontwikkelingen erkent het kabinet het belang van deze internationale afspraak.⁷⁰ Daarnaast herkent het kabinet zich in het advies van de Raad van State om de uitputting van de Defensiebegroting te blijven monitoren. Ondanks de uitdagingen op het gebied van een krappe defensie- en arbeidsmarkt spant Defensie zich in om de geplande investeringsmiddelen ook daadwerkelijk tot besteding te laten komen. Mocht het huidige ritme toch te ambitieus blijken, dan zal het kabinet bij een volgend begrotingsmoment het ritme van de middelen op de defensiebegroting verder aanpassen. Uiteraard blijven de gereserveerde middelen beschikbaar voor Defensie.

Het kabinet dankt de Afdeling voor de advisering op het gebied van de nieuwe financieringssystematiek, aangezien dit heeft bijgedragen om te komen tot een overeenkomst met de medeoverheden. De nieuwe financieringssystematiek biedt gemeenten en provincies een stabiele inkomstenbron en duidelijkheid over de wijze waarop het Gemeente- en Provinciefonds zich in de toekomst zal ontwikkelen.

Kwaliteit en transparantie van de overheidsfinanciën

De Afdeling constateert dat het kabinet in de Voorjaarsnota 2024 een deel van de loon- en prijsbijstelling op de begroting van VWS heeft omgebogen ten behoeve van het budgettaire beeld van VWS. De loon- en prijsbijstelling is een indexering die nodig is voor het continueren van de beleidsprocessen. De inzet van deze middelen voor andere doeleinden heeft gevolgen voor deze processen en daarmee indirect voor maatschappelijke doelen. De Afdeling acht het positief dat het kabinet deze Voorjaarsnota kritisch naar de ramingen binnen de begroting heeft

⁷⁰ De percentages in de Voorjaarsnota zijn berekend op basis van de Nederlandse berekeningswijze. Zoals in de Voorjaarsnota 2024 is aangegeven hanteert de NAVO een andere nominale berekeningswijze dan Nederland. De rapportage van de NAVO wordt gebruikt om in internationaal verband een vergelijking te maken tussen de bondgenoten. De NAVO rekent de cijfers die Nederland aanlevert terug naar prijspeil 2015, en hanteert daarbij een andere correctie voor de teller dan voor de noemer. Hiermee ontstaat een andere uitkomst dan wanneer het in de begroting gerapporteerde Nederlandse defensiebudget door het Nederlandse BBP wordt gedeeld. De afgelopen jaren rapporteerde de NAVO een hoger percentage dan dat Nederland zelf berekende. Op basis van de berekeningswijze van de NAVO komt Nederland naar verwachting vanaf 2024 opnieuw hoger uit dan de nationale berekeningswijze. Daarnaast telt militaire steun aan Oekraïne op basis van de huidige richtlijn (d.d. 2018) niet mee voor de NAVO-doelstelling. Niet alle landen maken in hun begroting onderscheid tussen deze uitgaven.

gekeken en geprobeerd heeft de begrote middelen in een realistischer kasritme te zetten. Wel acht de Afdeling het van belang kritisch te blijven bezien wat het effect van de onderuitputting op het tijdig bereiken van de beleidsdoelen betekent. De Afdeling adviseert hier nader op in te gaan in de afzonderlijke begrotingen. Tot slot spreekt de Afdeling waardering uit voor de aanzienlijke stappen die het kabinet afgelopen jaren heeft gezet tot het verbeteren van de transparantie van de begrotingsinformatie.

Het kabinet onderschrijft dat middelen voor de loon- en prijsbijstelling in beginsel niet voor andere doeleinden dienen te worden ingezet. Het gebruiken van de middelen voor loon- en prijsbijstelling voor andere doelen heeft inderdaad gevolgen voor beleidsprocessen. Het kabinet beschouwt dit dan ook als een ombuiging. In deze specifieke gevallen is de inschatting gemaakt dat dezelfde maatschappelijke doelen bereikt kunnen worden met minder middelen. Het kabinet onderstreept het belang om kritisch te blijven bezien wat het effect van onderuitputting is op het tijdig bereiken van de beleidsdoelen. In de Voorjaarsnota zijn begrote uitgaven doorgeschoven naar latere jaren als de verwachting is dat ze dit jaar niet tot besteding komen. Doordat middelen worden doorgeschoven naar latere jaren gaat de onderuitputting dus niet ten koste van beleidsdoelen, maar mogelijk wel ten koste van het moment waarop de doelen worden gerealiseerd. Het kabinet blijft oog houden voor het realisme van de begroting en zal daarom bij Miljoenennota opnieuw bezien of de huidige uitgavenraming aanpassing behoeft. In de departementale jaarverslagen voor 2023 wordt een speciale bijlage 'onderuitputting' toegevoegd waarin op verzoek van de Kamer specifiek wordt ingegaan op onderuitputting in relatie tot resultaatbereik. Verder is onderuitputting ook het focusonderwerp van het Financieel Jaarverslag rijk 2023.

Begrotingsbeleid nieuw kabinet

De Afdeling schetst vijf aandachtspunten voor het begrotingsbeleid van het komende kabinet. Allereerst stelt de Afdeling dat de huidige budgettaire uitgangspositie op de middellange termijn vraagt om het creëren van extra begrotingsruimte, waarbij rekening gehouden dient te worden met de negatieve gevolgen van bezuinigingen of lastenverzwaringen op de economie en maatschappij. Ook adviseert de Afdeling een komend kabinet een brede welvaartsperspectief bij het voeren van het begrotingsbeleid en de invulling van de budgettaire opgave, bijvoorbeeld middels een Startnota Brede Welvaart. Om de kwaliteit van de overheidsfinanciën te waarborgen, adviseert de Afdeling een komend kabinet om bij het onderbouwen van beleidskeuzes en invulling van budgettaire opgaven niet alleen rekening te houden met directie gevolgen van de gemaakte keuzes, maar ook met de gevolgen voor de economie en de samenleving en de toekomstige gevolgen van het voorstel. Daarnaast constateert de Afdeling dat de afgelopen jaren een solide basis is gelegd voor een nieuw en verbeterd begrotingsproces in het voorjaar. De Afdeling adviseert een aankomend kabinet om – in samenwerking met het parlement – verder te gaan op de ingeslagen weg. Tot slot adviseert de Afdeling om het begrotingsraamwerk stapsgewijs klimaatinclusief te maken.

Het kabinet dankt de Afdeling voor haar adviezen met betrekking tot het begrotingsbeleid voor een nieuw kabinet. Het kabinet acht het gezien de demissionaire status dit voorjaar niet opportuun om een bezuinigingsopgave in te passen. Wel heeft het kabinet zich in de Voorjaarsnota gehouden aan de budgettaire kaders zoals afgesproken in het coalitieakkoord door zowel het uitgaven- als inkomstenkader in 2024 en 2025 te laten sluiten. Verder zijn de afgelopen jaren stappen genomen om brede welvaart te integreren in de begrotingssystematiek en begrotingscyclus en om de begroting klimaatinclusief te maken. Dit kabinet heeft zijn voordeel gedaan met de aanbevelingen van de Afdeling. Het is aan een volgend kabinet om het begrotingsbeleid verder vorm te geven, rekening houdend met de adviezen van de Afdeling.

Hoogachtend,
de minister van Financiën,

S.P.R.A van Weyenberg

De Afdeling heeft in de reactie van de regering geen aanleiding gezien om haar beoordeling aan te passen. In de septemberrapportage zal de Afdeling ingaan op de implementatie van de toezeggingen.

De vice-president van de Raad van State,