

37 020

Nota over de toestand van 's Rijks Financiën

Nr. 6

NADER RAPPORT

Hieronder is opgenomen het nader rapport d.d. 15 september 2026, aangeboden aan de Koning door de minister van Financiën.

Bij Kabinetsmissive van 1 september 2026, no. 2026001700, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de minister van Financiën, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt de ontwerp-Miljoenennota 2027 in het kader van onafhankelijk begrotingstoezicht. Het kabinet is de Raad van State dankbaar voor het Raadsadvies over de begroting voor 2027. De adviezen van de Afdeling advisering (verder: de Afdeling) worden hieronder nader besproken en van een kabinetsreactie voorzien.

Inleiding

De Afdeling gaat in haar advies in op het regeringsbeleid zoals het kabinet dat in de Miljoenennota 2027 aankondigt. De Raad van State rapporteert vanuit zijn taak bij het onafhankelijk begrotingstoezicht ook over de Nederlandse overheidsfinanciën. In dit zogenoemde 'Nader rapport' gaat het kabinet in op het advies van de Afdeling aangaande de Miljoenennota 2027.

Economische groei heeft Nederland veel welvaart gebracht. Deze economische groei staat echter onder druk door achterblijvende private investeringen, lagere productiviteitsgroei, vergrijzing en internationale spanningen. Dit terwijl Nederland voor grote maatschappelijke uitdagingen staat, zoals stikstof, klimaat, wonen, onderwijs en ons vestigingsklimaat. Zonder economische groei is ons huidige welvaartsniveau voor onze kinderen onzeker, stijgt de overheidsschuld en zijn aanvullende bezuinigingen of belastingverhogingen nodig. De opdracht richting de toekomst is daarom helder: de keuzes van vandaag moeten gericht zijn op de economische groei van de toekomst. Om de economische groei te bevorderen zet het kabinet in op drie pijlers: (private) investeringen, hervormingen en internationale samenwerking.

Gezonde overheidsfinanciën zijn een belangrijke voorwaarde voor economische groei. Doordat de Nederlandse overheidsschuld laag is, kan Nederland op dit moment nog

lenen tegen lage kosten. Deze hoge kredietwaardigheid vertaalt zich in betere financieringsvoorwaarden voor burgers en bedrijven. Dit stimuleert private investeringen. Het tekort en de schuld blijven gedurende de kabinetsperiode binnen de Europese referentiewaarden (respectievelijk 3% bbp en 60% bbp). Op termijn zullen de overheidsfinanciën bij ongewijzigd beleid echter verslechteren, onder meer als gevolg van toenemende vergrijzingslasten en stijgende rentelasten.

Adviezen

De Afdeling constateert dat de Miljoenennota 2027 een goede toelichting en onderbouwing biedt voor de beleidskeuzes die het kabinet in het coalitieakkoord gemaakt heeft als antwoord op de uitdagingen waar Nederland voor staat. Met een uitgebreide structuuranalyse, focus op het thema investeringen en een analyse over macro-economische onevenwichtigheden stelt de Afdeling dat de Miljoenennota 2027 een gemotiveerd pleidooi is voor noodzakelijke investeringen in toekomstige welvaart. De Afdeling uit daarbij zorgen dat de voorgestelde ontwerpbegrotingen en fiscale wetsvoorstellen de rekening te veel doorschuiven naar de komende jaren en toekomstige generaties. De Afdeling verdiept in het advies het dilemma van intergenerationele effecten aan de hand van drie verschillende elementen: de schuld, de arbeidsproductiviteit en energie en klimaat.

Het kabinet is de Afdeling dankbaar voor de waardering die geuit wordt voor de analyses in de Miljoenennota 2027. De adviezen ten aanzien van de schuld, de arbeidsproductiviteit en energie en klimaat worden hieronder nader besproken.

Beheers de schuld

De Afdeling constateert dat de uitgangspositie van de overheidsfinanciën relatief gunstig is, maar dat het beeld op de langere termijn minder gunstig is. Door hogere bestedingen een zorg, sociale zekerheid, rentelasten en defensie nemen de overheidsuitgaven harder toe dan de inkomsten, wat zich vertaalt in een verslechtering van de overheidsfinanciën. De Afdeling stelt dat het huidige overheidsbeleid impliceert dat vanuit financieel perspectief meer gewicht wordt gegeven aan het hier en nu dan aan de toekomst. Het expliciet maken van intergenerationele verdelingsvraag is belangrijk voor een verantwoorde afweging tussen de belangen van de huidige en toekomstige generaties. De Afdeling merkt op dat het houdbaarheidssaldo van het CPB dit expliciet aan de orde bracht, maar ook beperkingen kende en sinds 2023 niet meer door het CPB is geactualiseerd. De Afdeling adviseert het kabinet daarom te overwegen op welke wijze de intergenerationele verdelingsvraag een vastere plaats in de Miljoenennota kan krijgen.

Het kabinet onderschrijft het belang van gezonde overheidsfinanciën. De uitgangspositie van de overheidsfinanciën is met een schuld van 44,4% bbp in 2025 in zowel historisch als internationaal perspectief gunstig. De financiële houdbaarheid van de Nederlandse overheidsfinanciën staat op dit moment dan ook niet ter discussie. Tegelijkertijd stelt de Afdeling terecht dat de overheidsfinanciën op termijn verslechteren. Dit onderstreept het belang van trendmatig begrotingsbeleid en laat zien dat ook volgende kabinetten stappen zullen moeten zetten voor gezonde overheidsfinanciën. Het kabinet houdt oog

voor de intergenerationele verdeling van financiële baten en lasten, zodat toekomstige generaties kunnen profiteren van dezelfde voorzieningen zonder dat de belastingen omhoog moeten of de overheidsschuld oploopt. Het kabinet presenteert een begroting die zowel incidenteel als structureel gedekt is, waardoor geen additionele rekeningen worden doorgeschoven naar toekomstige generaties. In toekomstige Miljoenennota's zal het kabinet bezien op welke wijze het intergenerationele aspect prominenter aan bod kan komen.

Bevorder de arbeidsproductiviteit

De Afdeling belicht het belang van arbeidsproductiviteit voor de welvaart van toekomstige generaties, en constateert dat er verschillende manieren zijn om deze arbeidsproductiviteit te stimuleren. De Afdeling merkt op dat de statistische definitie van investeringen te nauw is als het gaat om productiviteitsgroei, en presenteert een eigen analyse van de productiviteit bevorderende overheidsuitgaven met daarin overheidsinvesteringen in vaste activa (exclusief defensie, woningen, bedrijfsgebouwen en overdrachtskosten op grond), onderzoek en onderwijs (exclusief studiefinanciering) en economische activiteiten (exclusief belastinguitgaven). De Afdeling adviseert om in samenwerking met relevante instituten zoals het CPB en het CBS de bijdrage van de overheidsuitgaven aan de productiviteitsgroei systematisch in beeld te brengen en (over de ontwikkeling hiervan) jaarlijks te rapporteren in de Miljoenennota.

Daarnaast benadrukt de Afdeling de rol van de sectormix en bedrijvendynamiek voor de arbeidsproductiviteitsgroei. De Afdeling constateert dat hiervoor ook aandacht is in de Miljoenennota 2027. Een aandachtspunt bij de sectormix is dat de focus ligt op de sectoren die moeten worden gestimuleerd en minder op de activiteiten die mogelijk moeten worden afgeremd. Daarom adviseert de Afdeling actiever te sturen op de sectormix met zowel stimulerende als remmende maatregelen. Het kabinet zal binnen het productiviteitsbeleid rekening moeten houden met de verschillen in productiviteit tussen sectoren en op basis daarvan keuzes moeten maken.

Met betrekking tot de bedrijvendynamiek constateert de Afdeling dat het CPB signaleert dat de bedrijvendynamiek afneemt, waardoor productievare bedrijven minder snel groeien en arbeid niet altijd het meest productief wordt ingezet. De Afdeling ziet dat het kabinet op verschillende manieren met deze problematiek bezig is, maar acht het wenselijk delen van de productiviteitsagenda nader te concretiseren en te verankeren in een samenhangend traject, om de individuele maatregelen effectief te laten bijdragen aan productiviteitsgroei.

Met het oog op de productiviteit bevorderende uitgaven, de sectormix, en de bedrijfsdynamiek concludeert de Afdeling dat het kabinet productiviteitsbeleid moet voeren dat op alle drie de terreinen aangrijpt. De Afdeling adviseert het kabinet om, voor zover dat nog niet is gedaan, de sectorspecifieke en generieke overheidsinstrumenten die van invloed zijn op de sectorstructuur te inventariseren en te evalueren op hun effect op de arbeidsproductiviteit, en op basis daarvan keuzes te maken. De Afdeling adviseert verder om te komen tot een samenhangend productiviteitsbeleid dat aangrijpt op zowel de omvang en samenstelling van productiviteit bevorderende uitgaven, als de sturing op de sectormix, als de bevordering van de bedrijfsdynamiek. Over zowel de vormgeving

van dit beleid als de behaalde resultaten dient het kabinet jaarlijks bij de Miljoenennota te rapporteren.

Het kabinet is de Afdeling erkentelijk voor de aandacht voor de arbeidsproductiviteit, en in het bijzonder de analyse over de productiviteit bevorderende uitgaven. Het kabinet deelt de conclusie dat de statistische definitie van investeringen beperkingen kent, en besteedt hier in de Miljoenennota 2027 ook aandacht aan. Hierin benadrukt het kabinet net zoals de Afdeling, dat een bredere definitie ook beperkingen kent omdat het niet altijd eenduidig is welke uitgaven investeringen zijn en dat in het verleden de afbakening mogelijk te ver is opgerekt. Daarom wordt in de begroting vastgehouden aan de statistische definitie. Desondanks is het van groot belang om breder te kijken naar uitgaven die de productiviteit verhogen. Daarom doet het kabinet gerichte investeringen in het vestigingsklimaat en zet het kabinet stappen om de juiste randvoorwaarden op orde te brengen om zo meer private investeringen mogelijk te maken.

Het kabinet deelt de constatering dat de sectormix en de bedrijvendynamiek cruciaal zijn in het stimuleren van de arbeidsproductiviteit. Het kabinet zet daarom in op hervormingen om de bedrijvendynamiek te verbeteren. Hierbij is het van belang dat bedrijven beschikken over voldoende zekerheid en ruimte om te kunnen investeren en te groeien. In de Miljoenennota is tevens aandacht voor de verschuiving van werkgelegenheid naar arbeidsintensieve dienstensectoren, waarbij de productiviteitsgroei achterblijft bij die in de industrie. Ook de publieke sector heeft hier een aandeel in, waardoor het van belang is dat productiviteitswinst ook binnen de overheid behaald wordt. Daarom zet het kabinet in op een kleinere, efficiëntere en meer slagvaardige overheid.

Versnel de energietransitie

De Afdeling constateert dat de urgentie van de energietransitie is toegenomen door geopolitieke ontwikkelingen en moedigt het kabinet aan om deze te versnellen. Hierbij geeft de Afdeling aan dat politieke standpunten, procedures, technieken en prioriteiten opnieuw moeten worden bezien, zowel waar het gaat om besparing, als waar het gaat om opwekking en transmissie van energie. De Afdeling stelt daarbij dat de energietransitie randvoorwaardelijk is voor productiviteitsgroei. De Afdeling erkent de inspanningen van het kabinet met het Klimaat- en Energiefonds, de maatwerkafspraken en het Programma Versnelling Verduurzaming Gebouwde Omgeving en ziet dat in enkele domeinen, zoals de mobiliteitssector voortgang wordt geboekt. Daarbij constateert de Afdeling wel dat de kans minder dan vijf procent is dat Nederland het klimaatdoel van 55 procent emissiereductie in 2030 haalt. In dat kader zou de Afdeling een hernieuwde inzet op klimaat gerechtvaardigd vinden. Naast de inzet op klimaat besteedt de Afdeling ook aandacht aan de energie-afhankelijkheid van Nederland en de daarmee samenhangende invloed die geopolitieke ontwikkelingen hebben op de energierekening van huishoudens en bedrijven.

Het kabinet onderkent dat de Nederlandse open economie kwetsbaar is voor geopolitieke ontwikkelingen. Daarom werkt het kabinet hard aan energie- en klimaatbeleid om Nederland minder afhankelijk te maken van ontwikkelingen van buitenaf en om de kans om het klimaatdoel te halen te verhogen. In het coalitieakkoord

heeft het kabinet reeds extra middelen beschikbaar gesteld voor de stimulering van duurzame energie via wind op zee en de SDE++. Met deze Miljoenennota investeert het kabinet ook in het CO2-opslagproject Aramis. Hiermee wordt het risico gemitigeerd dat de vraag naar ruimte voor CO2-opslag niet snel genoeg op gang komt. Naast investeringen in de energietransitie onderkent het kabinet ook de gevolgen van gestegen energieprijzen voor de concurrentiepositie van Nederland. Daarom heeft het kabinet bij het coalitieakkoord geld gereserveerd voor tegemoetkoming in de elektriciteitsprijzen van bedrijven. Aanvullend heeft het kabinet dit voorjaar een fors pakket maatregelen genomen om de druk van stijgende energieprijzen te verlichten en ervoor te zorgen dat Nederland op de langere termijn beter bestand is tegen hogere energieprijzen.

Slotformaliteiten

Ingevolge de door Uwe Majesteit bij besluit van 6 maart 1992, nummer 92.002038 verleende machtiging zal ondergetekende de begrotingsstukken voor het dienstjaar 2027 op dinsdag 15 september 2026 aanbieden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De Minister van Financiën,
E. Heinen