

Vergaderjaar 2024–2025

36 672

Initiatiefnota van de leden Omtzigt en Idsinga over «Realistisch ramen»

Nr. 4

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 maart 2025

Hierbij doe ik u de kabinetsreactie op de initiatiefnota van de leden Omtzigt en Idsinga (NSC) over realistisch ramen toekomen.

De Minister van Financiën,
E. Heinen

Kabinetsreactie op initiatiefnota Omtzigt en Idsinga over realistisch ramen

De Minister van Financiën is verzocht om een kabinetsreactie op de initiatiefnota van de Kamerleden Omtzigt en Idsinga (Kamerstuk 36 672, nr. 2) over realistisch ramen. Met deze brief voldoet het kabinet aan dit verzoek.

In de initiatiefnota vragen de leden Omtzigt en Idsinga aandacht voor realistischer ramen. Het kabinet dankt de leden Omtzigt en Idsinga voor de initiatiefnota en onderschrijft het belang van realistische ramingen. De betrouwbaarheid van ramingen is cruciaal voor het parlement om op basis van de best mogelijke informatie zijn budgetrecht uit te oefenen. Afwijkingen tussen ramingen en realisaties leiden begrijpelijkerwijs tot zorgen hierover. Gezien het belang hiervan heb ik al tijdens de Algemene Financiële Beschouwingen aangekondigd een Expertgroep in te richten. De Expertgroep onderzoekt de verschillen tussen de ramingen en de realisatie van het EMU-saldo en doet aanbevelingen om de trefzekerheid van de ramingen te vergroten. Op 14 maart 2025 publiceert de Expertgroep realistisch ramen het rapport. Het kabinet is voornemens op 21 maart 2025 middels een kabinetsreactie toe te lichten op welke manier opvolging wordt gegeven aan de aanbevelingen van de Expertgroep.

Hieronder geeft het kabinet een puntsgewijze reactie op de beslispunten uit de initiatiefnota.

Beslispunt 1: De Expertgroep ramingen, die na vragen van Nieuw Sociaal Contract, is ingesteld naar aanleiding van de Algemene Financiële Beschouwingen, wordt gevraagd om openbaar te rapporteren vóór 15 maart en de Kamer organiseert een uitgebreide hoorzitting met de adviesgroep, de Algemene Rekenkamer en internationaal experts in de tweede helft van maart 2025.

Het rapport van de Expertgroep wordt op vrijdag 14 maart aan het parlement verzonden en openbaar gemaakt.

Beslispunt 2: De Algemene Rekenkamer wordt vriendelijk verzocht de aangenomen motie-Van Oostenbruggen c.s. (Kamerstuk 36 600 IX, nr. 13) over een onderzoek door de Algemene Rekenkamer naar de oorzaken van de grote verschillen tussen de ramingen van het begrotingstekort en de uitkomsten voor half maart uit te voeren.

Dit beslispunt is gericht aan de Algemene Rekenkamer (ARK) en behoeft zodoende geen reactie van het kabinet.

Beslispunt 3: Er wordt onderzoek gedaan naar een meer doeltreffende bijstelling van de ramingen gedurende het jaar en de begrotingscyclus. Dat kan een aanvullende opdracht zijn aan de adviesgroep.

Het kabinet erkent dat bijstellingen van de ramingen gedurende de begrotingscyclus idealiter beperkt van omvang zijn. Tegelijkertijd ontwikkelt de economie zich in positieve dan wel negatieve zin en komen er gedurende het jaar nieuwe inzichten die aanleiding kunnen zijn om het geraamde beeld te actualiseren. Het delen van deze nieuwe inzichten met de Kamer draagt bij aan het budgetrecht van de Kamer.

De ramingen aan de inkomstenkant worden gedurende het jaar geactualiseerd op basis van de meest actuele maandelijkse realisaties vanuit de Belastingdienst. Verder heeft het kabinet in de afgelopen budgettaire nota's aan de uitgavenkant via kasschuiven de begroting gedurende het

jaar meer realistisch gemaakt. De Expertgroep kijkt naar oorzaken van de ramingsafwijkingen en hoe de ramingen kunnen worden verbeterd. Het kabinet wacht de aanbevelingen van de Expertgroep af en zal in een kabinetsreactie ingaan op de opvolging van deze aanbevelingen.

Beslispunt 4: De regering (of de Belastingdienst) rapporteert openlijk ten minste elke drie maanden over de verwachte en gerealiseerde belasting- en premieopbrengsten in het lopende begrotingsjaar. Indien mogelijk is er gewoon een week of maandrapportage op de site.

Het kabinet publiceert al informatie over de inkomstenontwikkeling op drie momenten over het lopende begrotingsjaar, namelijk in de Voorjaarsnota, Miljoenennota en de Najaarsnota. Het kabinet zal onderzoeken hoe op een informatieve wijze aanvullend over de ontwikkeling van de begroting en de gerealiseerde belasting- en premieopbrengsten kan worden gerapporteerd.

Beslispunt 5: De inkomstenraming dient gelijk te zijn aan de groeiraming van het nominale BBP. Indien de regering bij de raming van de inkomsten wil afwijken van de nominale groeiraming van het CPB, treedt zij hierover vooraf met de Tweede Kamer in debat.

Jaarlijks publiceert het kabinet een toelichting op de Financiën-raming bij de Miljoenennota (Bijlage 5 bij de Miljoenennota 2025). Hierin wordt per belastingsoort inzichtelijk gemaakt hoe de raming is opgebouwd uit economische verwachtingen en beleidseffecten, en wat hierbij de bijdrage is van geweest van bijstellingen op basis van *expert judgment*. De commissie Visitatie raming belasting en premieontvangsten concludeerde in 2018 dat de ramingssystematiek een betere voorspelkracht heeft dan een zogenoemde «naïeve raming»¹ en deed geen aanbevelingen voor een fundamentele wijziging van de systematiek. Indien de rapportage van de Expertgroep ramingen hier wel aanknopingspunten voor biedt, zal het kabinet daar in de kabinetsreactie op ingaan.

Voor iedere belastingsoort wordt regelmatig beoordeeld welke macro-economische grootheden de grootste voorspelkracht hebben. Er zijn veel verschillende redenen mogelijk dat de endogene groei van een specifieke belastingsoort, of van de totale belastingontvangsten, afwijkt van de nominale bbp-groei. Drie type oorzaken die veel voorkomen zijn (1) belastingen die een andere trend kennen dan het bbp, (2) belastingen die niet of vertraagd gevoelig zijn voor de conjunctuur, en (3) belastingen met bijzonderheden in het heffings- of inningsproces.² Voor belastingsoorten waarvoor het nominale bbp wel de beste verklarende factor zou zijn geldt alsnog dat beleidswijzigingen ertoe kunnen leiden dat de ontwikkeling van de betreffende belastinginkomsten daardoor afwijkt van het nominale bbp. Daarom wordt een raming van de impact van beleidswijzigingen in de raming van de belastinginkomsten verwerkt. Ook kunnen er specifieke ontwikkelingen zijn op basis waarvan de raming op basis van *expert judgment* wordt bijgesteld.

Hoewel de bbp-groei een belangrijke indicator is voor de belastinginkomsten, acht het kabinet het om bovenstaande redenen inhoudelijk niet wenselijk de raming van de belastinginkomsten hiertoe te reduceren. Het kabinet hecht veel waarde aan de transparantie over de totstandkoming

¹ In de naïeve raming wordt de opbrengst in het ramingsjaar gelijk gesteld aan de meest recente gerealiseerde opbrengst (jaar t-2).

² Voor voorbeelden, zie <https://open.overheid.nl/documenten/2e37d38e-4d4f-4ed3-a219-682807e0a292/file>

van de raming en zal verkennen of de huidige toelichting in de begrotingsstukken daarin voldoende voorziet.

Beslispunt 6: Een groep onafhankelijke experts evalueert de midden-en lange termijnramingen van zowel het Ministerie van Financiën als het CPB, waarop bijvoorbeeld regeerakkoorden en schuldhoudbaarheidsanalyses gebaseerd zijn. Deze groep analyseert ook de schuldhoudbaarheidsanalyses van de afgelopen jaren en de redenen waarom de voorspelde explosie van de staatsschuld zich niet voordeed.

Het kabinet onderschrijft het belang van onafhankelijke en gedegen (middel)lange termijnramingen. Voor deze baseert het kabinet zich op de onafhankelijke ramingen van het CPB. Deze werkwijze met onafhankelijke begrotingsinstellingen staat internationaal heel goed aangeschreven en is wettelijk verankerd in de Wet houdbare overheidsfinanciën.

Voor het CPB geldt dat artikel 4 van de Wet op de Voorbereiding van de vaststelling van een Centraal Economisch Plan vereist dat er onafhankelijke adviescommissie, de Centrale Plancommissie (CPC) wordt geïnstalleerd.³ Aanwijzing 5 van de Aanwijzingen voor de Planbureaus verplicht de CPC om regelmatige externe beoordelingen te laten uitvoeren. De CPC, die onafhankelijk van het CPB opereert, laat elke drie tot vijf jaar evaluaties uitvoeren. De beoordeling wordt uitgevoerd door een commissie van onafhankelijke deskundigen, benoemd door de CPC. Het CPC kan ook tussentijdse rapporten laten opstellen. Het CPB neemt doorgaans de aanbevelingen van de CPC over en de opvolging hiervan wordt onderdeel van de volgende externe beoordeling. In de regel geeft het CPB een openbare reactie. Afgezien van periodieke beoordelingen door de CPC publiceert het CPB ook regelmatig analyses van zijn eigen trefzekerheid voor publieke toetsing.

Met bovenstaande wordt in de ogen van het kabinet voldaan aan het verzoek van de initiatiefnemers.

Beslispunt 7: Er wordt jaarlijks achteraf een trefzekerheidsanalyse gemaakt van de ramingen van het CPB, door een onafhankelijke partij zoals de Algemene Rekenkamer. Dit draait standaard mee in de begrotingscyclus.

Het kabinet onderschrijft het belang van accurate ramingen. Onzekerheid is inherent aan ramingen, en trefzekerheidsanalyses kunnen behulpzaam zijn bij de ex post beoordeling van ramingen en eventuele verbeteringen. Het kabinet merkt op dat de toegevoegde waarde van een jaarlijkse trefzekerheidsanalyse mogelijk beperkt is. Pas na een langere periode kan worden beoordeeld of een raming trefzeker is. Het risico bij een jaarlijkse beoordeling is dat er wordt bijgestuurd op basis van factoren die achteraf toevallig blijken.

Zoals beschreven in de reactie op beslispunt 6, wordt het CPB periodiek beoordeeld door een commissie van onafhankelijke deskundigen die is benoemd door de CPC. Daarnaast laat het CPB ook tussentijdse rapporten opstellen en publiceert het CPB regelmatig analyses van eigen voorspellingsfouten voor publieke toetsing. Ook de Expertgroep is gevraagd om te kijken naar de totstandkoming van de macro-economische ramingen van het CPB en de (verklarende factoren voor) ramingsafwijkingen.⁴ Op basis van bovenstaande en gezien de onafhankelijke status van het CPB acht het

³ Zie Centrale Plancommissie CPB | CPB.nl

⁴ <https://open.overheid.nl/documenten/24cec558-a7f8-4322-afbd-ee4bfb7676ea/file>

kabinet het niet nodig om additionele trefzekerheidsanalyses uit te laten voeren.

Beslispunt 8: Er vindt een betere rapportage van budgetflexibiliteit plaats. De regering rapporteert budgetflexibiliteit ook in de Voorjaarsnota en Najaarsnota. Verder rapporteert de regering wanneer en waarom juridisch verplichte uitgaven niet tot uitkering zijn gekomen. Op die manier kan het parlement zijn grondwettelijke budgetrecht (art. 105 GW) waarmaken.

Het kabinet zal het toevoegen van budgetflexibiliteit aan de eerste suppletoire begrotingen bij Voorjaarsnota meewegen in de overwegingen voor de verbetering, modernisering en vereenvoudiging van het begrotings- en verantwoordingsproces, zoals aangekondigd in de Kamerbrief Agenda toekomstbestendig begroten en verantwoorden. De toegevoegde waarde van inzicht in budgetflexibiliteit bij Najaarsnota is echter gering, omdat er weinig tijd in het uitvoeringsjaar resteert.

Het kabinet kan zich verder voorstellen dat er soms behoefte is aan informatie op het niveau van individuele maatregelen of verplichtingen, maar is niet overtuigd van de noodzaak van een aanpassing van de rapportage over juridisch verplichte uitgaven. Juridisch verplichte uitgaven ontstaan op basis van een vastgelegde afspraak met een derde partij, bijvoorbeeld een overeenkomst, een contract, een convenant of een schriftelijke opdracht met een opdrachtbevestiging. Het is ongebruikelijk dat die niet tot uitkering komen. Het is daarnaast wettelijk zo vastgelegd dat het parlement maximumbudgetten autoriseert op het niveau van een begrotingsartikel, niet individuele maatregelen of verplichtingen. Rapportage vindt daarom in de regel niet plaats op dat niveau.

Beslispunt 9: De Kamer richt het Bureau Begroting en Verantwoording op conform het onderzoek van de aangenomen motie-van Hijum (36 560, nr. 22) en verankert dit in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer van de Staten-Generaal.

Het kabinet onderschrijft het belang van onafhankelijke analyses van en toezicht op de doeltreffendheid en doelmatigheid van uitgaven en inkomsten van de overheid. Naast de VS hebben ook bijvoorbeeld Griekenland en Italië een parlementaire budget office. Het is aan uw Kamer om de interne organisatie te wijzigen. Het kabinet ziet echter wel een aantal aandachtspunten bij het voorstel.

De taken die het Amerikaanse Congressional Budget Office (CBO) op dit gebied vervult, waar de initiatiefnota naar verwijst, zijn vergelijkbaar met de rollen die in Nederland belegd zijn bij het CPB, de ARK en de Auditdienst Rijk (ADR). Een belangrijk verschil is dat het CBO deze rol vervult in opdracht van het parlement, terwijl het CPB, de ARK en de ADR onafhankelijk opereren.⁵ Naast deze instituties zijn er verschillende instrumenten en initiatieven die bijdragen aan de uitoefening van het budgetrecht door de Kamer. Voorbeelden hiervan zijn de beleidsevaluaties, de evaluatie van de Comptabiliteitswet en het programma Versterking Financieel Beheer.

⁵ Voorbeelden zijn macro-economische en budgettaire ramingen door het CPB, het Verantwoordingsonderzoek en de Staat van de rijksverantwoording door de ARK en auditrapporten door de ADR.