

Vergaderjaar 2024–2025

31 865

Verbetering verantwoording en begroting

Nr. 275

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 maart 2025

Hierbij stuur ik u de kabinetsreactie op het rapport van de Expertgroep realistisch ramen.

De Minister van Financiën,
E. Heinen

Kabinetsreactie op rapport Expertgroep realistisch ramen

Op 14 maart publiceerde de Expertgroep realistisch ramen (hierna: Expertgroep) haar rapport. In het rapport gaat de Expertgroep in op de verschillen tussen de ramingen en de realisaties van het EMU-saldo en worden aanbevelingen gedaan om de trefzekerheid van de ramingen te vergroten.

Het kabinet dankt de Expertgroep voor het rapport en onderschrijft het belang van realistische ramingen en begrotingen. De betrouwbaarheid van ramingen is cruciaal voor het parlement om op basis van de best mogelijke informatie zijn budgetrecht uit te oefenen. Het kabinet herkent de analyse en deelt de conclusies die de Expertgroep hieruit trekt. Daarbij onderschrijft het kabinet ook de constatering van de Expertgroep dat ook met het doorvoeren van verbeteringen in de ramingen ramingsafwijkingen zullen blijven bestaan en dat het meevallend beeld van de afgelopen jaren ook zomaar kan omslaan.

Kern kabinetsreactie

Het kabinet neemt alle aanbevelingen uit het rapport van de Expertgroep over. In deze brief geef ik puntsgewijs (waar nodig) een nadere duiding hoe en wanneer het kabinet gevolg zal geven aan de aanbevelingen. Meer in zijn algemeenheid markeert het kabinet ten aanzien van de raming van de inkomsten en de uitgaven de volgende bevindingen uit het rapport.

Ten eerste, voor wat betreft de raming van de inkomsten geldt dat de gebruikte ramingssystematiek in de geanalyseerde periode in grote lijnen hetzelfde is geweest. Waar deze systematiek lange tijd leidde tot beperkte gemiddelde verschillen tussen raming en realisatie, waarbij positieve en negatieve jaarlijkse afwijkingen grofweg tegen elkaar wegvielen, was dit in de jaren 2021–2023 anders. De verschillen tussen raming en realisatie waren in deze jaren uitzonderlijk groot en herhaaldelijk positief. Deze ontwikkeling is niet los te zien van de economische omstandigheden door uitzonderlijke economische schokken – mede als gevolg van de coronapandemie en de oorlog in Oekraïne. Daardoor waren de macro-economische ontwikkelingen voor het Centraal Planbureau (CPB) moeilijker te voorspellen dan gebruikelijk, wat doorwerkt in de inkomstenraming. Ook andere instellingen, zoals de Nederlandsche Bank (DNB), worstelden daarmee. Ook los van de macro-economische ramingen bleken de inkomsten door de bijzondere economische ontwikkelingen moeilijker te voorspellen. In 2024 verliep de economische ontwikkeling op hoofdlijnen zoals verwacht. Zoals toegelicht in de recent gepubliceerde realisatiebrief, resulteerde dit in een inkomstenraming voor 2024 die goed aansluit bij de realisaties. De Expertgroep geeft waardevolle aanbevelingen om de ramingen en de communicatie erover te verbeteren. Met het opvolgen van deze aanbevelingen zet het kabinet erop in om in zowel rustige als dynamische economische omstandigheden zo goed mogelijk de ontwikkeling van de inkomsten te voorspellen en toe te lichten.

Ten tweede geldt dat in de laatste jaren relatief veel geplande uitgaven niet worden gerealiseerd (onderuitputting), hetgeen ook eerder in diverse budgettaire nota's met het parlement is gedeeld. Het kabinet heeft daarom de afgelopen jaren op verschillende manieren ingezet op het realistischer maken van de begroting, onder andere door middel van kasschuiven, het inboeken van aanvullende onderuitputting en het afschaffen van uitzonderingen op de eindejaarsmarge. Daarnaast rapporteert het kabinet sinds enkele jaren in diverse begrotingsstukken, waaronder de Voorjaarsnota, Financieel Jaarverslag van het Rijk (FJR) en de jaarverslagen, uitgebreider over het realisme van de begroting en niet-bestede

middelen. De reeds gezette stappen richting een realistischere begroting licht het kabinet hieronder verder toe in de reactie op de aanbevelingen.

Naar een meer realistische begroting

Het CPB heeft in zijn recente raming, het Centraal Economisch Plan (CEP), laten zien dat het voor de komende jaren fors extra onderuitputting verwacht ten opzichte van de inschatting van de vorige raming. Zoals de Expertgroep aangeeft, hangt de mate waarin onderuitputting optreedt onder meer af van de vraag hoe realistisch de ambities zijn. Zolang ambities worden uitgesteld en niet afgesteld levert dit geen budgettaire ruimte op. Uitgaven schuiven op naar latere jaren en belasten het EMU-saldo in die jaren alsnog. De raming van het CPB bevestigt dat er nog steeds ruimte voor verbetering bestaat in de uitgavenraming van de begroting. Het kabinet zal daarom tijdens de voorjaarsbesluitvorming verder inzetten op (nog) meer realisme in de begroting 2026 en over de vorderingen rapporteren in de Voorjaarsnota.

Reactie op aanbevelingen ten aanzien van de inkomstenraming

Aanbeveling 1: Werk, samen met het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en het CPB, aan het monitoren en ramen van een statistiek die beter aansluit bij de fiscale winst van bedrijven om de raming van de vpb op te baseren. Dit kan door een nieuwe statistiek te ontwikkelen of door bestaande statistieken beter te benutten. Werk parallel aan een model dat op sector- of microniveau ramingen maakt van de belastinginkomsten.

Het kabinet herkent dat de raming van de vpb in het bijzonder uitdagend is. In de laatste jaren zijn hierbij grote verschillen ontstaan tussen raming en realisatie. Het kabinet neemt de aanbeveling dan ook graag ter harte en gaat hiermee aan de slag. Hierbij hecht het kabinet er wel aan te stellen dat het werken aan een verfijnder ramingsmodel een forse onderzoeksinspanning vergt, inclusief het identificeren en ontsluiten van relevante (micro-)gegevens. Dit zal tijd en capaciteit kosten. Voor een goede inschatting van de inhoudelijke mogelijkheden en het benodigde tijdpad is vooronderzoek nodig. Het kabinet komt hier in de Miljoenennota 2026 op terug.

Aanbeveling 2: Gebruik een vereenvoudigd model geïnspireerd op een zogenoemde naïeve raming op basis van de bbp-ontwikkeling als zijlicht op de inkomstenraming om mogelijke bijstellingen op basis van expert judgement te toetsen. Evalueer de bijstellingen ieder jaar met externe deskundigen.

Het is nu reeds gebruikelijk om in de Miljoenennota toe te lichten hoe de raming van de belastingontvangsten, inclusief bijstellingen, zich verhoudt tot macro-economische kenmerken zoals de bbp-groei. Er zijn inhoudelijk goede redenen denkbaar dat de belastingontvangsten zich anders ontwikkelen dan het bbp, maar het kabinet erkent de waarde van een zogenoemde «naïeve toets». Wanneer sprake is van een significante afwijking, is het van belang dat de redenen hierachter goed begrepen zijn en worden toegelicht. Het kabinet zal verkennen hoe het hier vanaf de Miljoenennota 2026 extra invulling aan kan geven. Het kabinet neemt de aanbeveling over om bijstellingen op basis van *expert judgement* na opstellen van de Miljoenennota met deskundigen te evalueren, en komt in de Miljoenennota ook terug op hoe dit vorm krijgt.

Aanbeveling 3: Doe aanvullende analyses bij de periodieke herijking van de schattingsvergelijkingen, bijvoorbeeld naar de trefzekerheid van de ramingen van de onderliggende variabelen.

De gebruikte schattingsvergelijkingen worden iedere vier jaar herijkt. De volgende herijking staat gepland voor 2026, voor implementatie in de Miljoenennota 2027. Bij de volgende periodieke herijking zal het kabinet bovenstaande aspecten en mogelijkheden meewegen. Daarbij is het streven om een mogelijke verbeterde vpb-raming in de algehele herijking mee te kunnen nemen. De resultaten van de herijking zullen in een document separaat van de begrotingsstukken aan het parlement worden gepresenteerd.

Reactie op aanbevelingen ten aanzien van de uitgavenraming

Aanbeveling 4: Maak een realistische planning van de kasritmes voor de begrotingen en van nieuwe projecten. Het goed inschatten van kasritmes is ingewikkeld. Het is daarom verstandig dat formerende partijen of een startend kabinet zich expliciet laten adviseren door onafhankelijke experts over de kasritmes van beleidsprojecten. Het gaat dan zowel om de losse projecten, maar ook om het totaalbeeld.

Aanbeveling 5: Monitor de kasuitgaven van departementen beter zodat eerder zicht komt op eventuele onderuitputting.

Het kabinet onderschrijft het belang van een realistische uitgavenplanning. Dit is de ministeriële verantwoordelijkheid van de betreffende vakminister. Het kabinet heeft de afgelopen jaren stappen gezet om meer aandacht te vragen voor de realisatie van geplande uitgaven tijdens de begrotingscyclus. Departementen hebben gedurende het jaar uitgaven via kasschuiven uitgesteld om hun begroting realistischer te maken. In 2024 is er bijvoorbeeld per saldo voor 11 miljard aan uitgaven uitgesteld. Daarnaast wordt nu al enkele jaren op rij in de begroting rekening gehouden met het feit dat budgetten niet volledig tot besteding zullen komen door het inboeken van aanvullende onderuitputting. Het kabinet verwachtte bijvoorbeeld bij de Miljoenennota 2024 dat niet alle middelen tot besteding zouden komen en heeft om die reden vooraf 8,5 miljard euro aan verwachte onderuitputting ingeboekt. Verder is in het hoofdlijnenakkoord besloten om de bestaande uitzonderingen op de eindejaarsmarge op te heffen. Dit betekent dat departementen kritischer moeten kijken of het nog nodig is dat niet-bestede middelen worden meegenomen naar het volgende jaar.

Desondanks bleken de laatste jaren de ambities van gepland beleid vaak groter te zijn dan de beschikbare uitvoeringscapaciteit. Deze ambitie is te begrijpen gezien de vele maatschappelijke uitdagingen waar Nederland momenteel mee wordt geconfronteerd. Dit leidt er wel toe dat geld niet altijd in het vooraf geplande jaar tot besteding kan komen en dat gerealiseerde uitgaven achter blijven. Het rapport van de Expertgroep benadrukt daarom het belang om kritisch te blijven kijken naar de uitvoerbaarheid van beleid en het realisme van politieke wensen. Het kabinet onderschrijft deze conclusie en is daarom voornemens om te blijven inzetten op het realistisch maken van de begroting bij start van het kabinet en gedurende de rit. Bij nieuw beleid blijft het kabinet kritisch beoordelen of de gewenste plannen uitvoerbaar zijn in het voorgestelde tijdpad. Verder zal er meer aandacht worden besteed aan de kasrealisaties van departementen. Over de specifieke uitwerking van het gebruik van kasrealisaties zal u medio 2025 worden geïnformeerd.

Aanbeveling 6: Herstel enige prikkel in de begrotingsfondsen om uitgaven te doen in het jaar waarvoor ze gepland staan.

Op dit moment geldt dat begrotingsfondsen het saldo van het lopende begrotingsjaar volledig mogen toerekenen aan het volgende begro-

tingsjaar. Dit kan potentieel de prikkel beperken op het jaarlijks realistisch begroten van de uitgaven: middelen blijven immers beschikbaar voor het doel. De 17^e Studiegroep Begrotingsruimte (SBR) concludeerde dat deze handelingswijze vanwege het investeringskarakter van begrotingsfondsen te verantwoorden is. Het kabinet spoort een volgende SBR aan nader onderzoek te doen en indien nodig te komen met voorstellen waarmee een volgend kabinet de prikkelwerking bij begrotingsfondsen kan verbeteren.

Reactie op de aanbevelingen raming saldo decentrale overheden en overige ramingsverschillen

Aanbeveling 7: Verbeter de ramingsmethodieken voor het saldo van decentrale overheden en de besteding van specifieke uitkeringen. Onderzoek hoe de kwaliteit van de aangeleverde kwartaalinformatie verbeterd kan worden zodat dit leidt tot betere jaarramingen over decentrale overheden, inclusief zicht op de besteding van specifieke uitkeringen. Indien dat niet mogelijk blijkt, richt je dan op het inregelen van een nieuwe statistiek die deze informatie wel biedt.

Het kabinet onderschrijft het belang van het beter aansluiten van beschikbare gegevens van de decentrale overheden bij de begrotingscyclus van het Rijk en het verbeteren en ontwikkelen van een ramingsmodel met betrekking tot de decentrale overheden. Ik zal een werkgroep instellen die aan de slag zal gaan met een beter ramingsmodel van het EMU-saldo decentrale overheden op basis van actuele informatie. In de Miljoenennota wordt u geïnformeerd over de voortgang van de werkgroep.

Aanbeveling 8: Verzamel bij specifieke uitkeringen vanuit het Rijk naar gemeenten informatie over het beoogde bestedingspatroon, zodat dit goed opgenomen kan worden in de raming van het EMU-saldo. Waar mogelijk heeft het ook de voorkeur om specifieke uitkeringen al vroeg in het jaar over te boeken.

Het kabinet vindt het belangrijk dat medeoverheden de tijd hebben om zo doeltreffend en doelmatig de middelen te kunnen besteden. De komende tijd zal het kabinet onderzoeken welke inspanningen het Rijk kan treffen om de overboeking van incidentele bijdragen aan medeoverheden (bijvoorbeeld specifieke uitkeringen) tijdig in het jaar te laten plaatsvinden.

Aanbeveling 9: Continueer de inmiddels reguliere intensieve besprekingen, en intensiveer deze waar nodig, met het CBS over de mogelijke oorzaken van kas-transverschillen om verrassingen aan het eind van het jaar te voorkomen.

Het kabinet heeft periodiek contact met het CBS om zo goed mogelijk op de hoogte te zijn van een eventuele andere interpretatie van kas-transverschillen volgend uit de definities van het Europees Stelsel van Rekeningen. Dit contact is in het afgelopen jaar reeds geïntensiveerd en het kabinet voelt zich door het rapport gesteerd om deze werkwijze voort te zetten. In ieder geval zal er naast onderling tussentijds contact minstens elk kwartaal een gezamenlijk overleg zijn om de stand van zaken te bespreken.

Reactie op de aanbevelingen verbeteren transparantie rondom ramingen en realisaties

Aanbeveling 10: Publiceer periodiek een overzicht van de kasontvangsten en kasuitgaven van het Rijk. Liefst online zodat deze voor iedereen toegankelijk zijn.

Het kabinet erkent het belang van tijdig beschikbare informatie en publiceert informatie over de ontwikkeling van ramingen en realisaties op vier momenten over het lopende en gerealiseerde begrotingsjaar, namelijk in de Miljoenennota, de Voorjaarsnota, de Najaarsnota en het FJR. Het kabinet rapporteert de afgelopen jaren in toenemende mate over realistisch ramen en realisaties. In verschillende budgettaire nota's wordt de onderuitputting uitgelicht.¹ Verder kennen departementen sinds vorig jaar een rapportageverplichting in hun jaarverslag over onderuitputting en oorzaken van niet-gerealiseerde uitgaven.

Het kabinet zal de komende tijd onderzoeken hoe en op welke wijze aanvullende informatie over de ontwikkeling van (kas)realisaties en de opbouw van de inkomstenraming digitaal kan worden ontsloten. Dit past bij de bredere ambities van de Agenda toekomstbestendig begroten en verantwoorden² om begrotingsinformatie meer digitaal beschikbaar te stellen. Het kabinet zal de Kamer informeren over de voortgang hierop in de Kamerbrief over het begrotingsproces die gepland staat voor medio 2025.

Tot slot

Het kabinet dankt de Expertgroep nogmaals voor het rapport. Op de in deze kabinetsreactie genoemde momenten zal het kabinet nader rapporteren over de voortgang van de implementatie van de aanbevelingen.

¹ Bijvoorbeeld: FJR 2021 (p. 25): «Sindsdien is er bij de reguliere uitgaven nog een aantal meevallers gemeld, waaronder een forse onderuitputting die wordt toegelicht in paragraaf 2.1.1», Voorjaarsnota 2022 (p. 17): «Hiermee zijn de grenzen bereikt van wat budgettair verantwoord is en wat qua absorptievermogen van onze economie haalbaar is.» en Miljoenennota 2023 (p. 51): Gezien de krappe arbeidsmarkt is de verwachte onderuitputting waarschijnlijk hoger de komende jaren.

² Brief aan Eerste of Tweede Kamer – Agenda voor toekomstbestendig begroten en verantwoorden