

Vergaderjaar 2024–2025

36 672

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

Nr. 3

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 25 februari 2025

De vaste commissie voor Financiën heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de initiatiefnemers over de Initiatiefnota van de leden Omtzigt en Idsinga van 18 december 2024 over «Realistisch ramen» (Kamerstuk 36 672, nr. 2).

De vragen en opmerkingen zijn op 10 februari 2025 aan de initiatiefnemers voorgelegd. Bij brief van 25 februari 2025 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Nijhof-Leeuw

Adjunct-griffier van de commissie,
Lips

Vragen en opmerkingen vanuit de fracties en reactie van de initiatiefnemers

Inleiding

De indieners hebben met belangstelling kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de diverse fracties. De indieners zijn blij met de belangstelling voor realistisch ramen en de vele kansen die dit biedt voor een beter ramingsproces en betere benutting van de beschikbare financiële middelen. Zij gaan graag in op de gestelde vragen en opmerkingen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PVV-fractie en reactie van de initiatiefnemers

1. De leden van de PVV-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de initiatiefnota «Realistisch ramen» van de leden Omtzigt en Idsinga (hierna: de indieners). Deze leden onderkennen het belang van realistisch ramen en zijn het eens met de stelling dat het geld van de belastingbetaler zo optimaal mogelijk voor de samenleving dient te worden ingezet. De leden van de PVV-fractie hebben nog enkele vragen. De leden van de PVV-fractie lezen dat de indieners aangeven dat indien bij het begroten was gewerkt met ramingen die realistischer waren geweest, er totaal ander beleid zou zijn gemaakt en er bij het hoofdlijnenakkoord andere keuzes zouden zijn gemaakt. Deze leden zijn het hiermee eens. Zo zouden zij bijvoorbeeld meer hebben ingezet op lastenverlichting voor de burgers. Welke andere keuzes zouden de indieners hebben gemaakt?

De indieners zouden inderdaad andere keuzes hebben gemaakt op een aantal onderdelen. In de budgettaire bijlage van het Hoofdlijnenakkoord van 15 mei 2024 staan voor 15 miljard euro aan ombuigingen en 5 miljard aan lastenverhogingen. Deze lastenverhogingen en ombuigingen zouden dan in hoge mate niet nodig zijn geweest. Lastenverlichtingen en intensiveringen zouden een ruimer karakter hebben gehad. Zo zou er ruimte zijn geweest voor een ruimhartigere invulling van de WIA. En zo stelde de NSC-fractie voor om de energielasting op gas met 20 cent per m³ te verlagen. Dit is belangrijk omdat de energierekening voor een groot deel bestaat uit verwarmingskosten en de meeste mensen nog steeds op gas stoken. Dit heeft dus rechtstreeks met bestaanszekerheid te maken. In het HLA is dit uiteindelijk een verlaging 2,82 cent per m³ gas geworden. Dit is dan weer een rechtstreeks gevolg van de strikte budgettaire kaders vanuit het Ministerie van Financiën op basis van de ramingen van het CPB.

De indieners merken op dat de ramingen van het CPB volgens de wet houdbare overheidsfinanciën het uitgangspunt moeten zijn. Dat schrijft artikel 2 van die wet dwingend voor. Die ramingen zijn ook veel te pessimistisch gebleken, zo blijkt uit antwoorden van Minister Heinen op Kamervragen van de indieners, die hij op 20 februari aan de Kamer stuurde. Daaruit blijkt, dat de langjarige ramingen iedere keer veel pessimistischer waren dan de uitkomsten. Bij het kabinet-Rutte II was er in 2017 een overschot van 1,1% en een schuldquote van 56,7%, terwijl een tekort van 1,4% en een schuldquote van 69,5% geraamd was. Alleen in de coronajaren, waarin meer dan 100 miljard extra werd uitgegeven, was de uitkomst pessimistischer.

2. Voorts lezen de leden van de PVV-fractie dat de Europese ramingen wat het Nederlands tekort betreft een stuk accurater lijken. Deze leden vragen de indieners om dit nader te verklaren. Waarom hebben de indieners niet in de beslispunten meegenomen om meer te kijken naar de Europese ramingen van het Nederlands tekort? Ten slotte merken de leden van de

PVV-fractie op dat de indieners redelijk wat beslispunten voorleggen, maar dat een uitgebreide analyse van de kosten hiervan ontbreekt. Kunnen de indieners de kosten van de beslispunten nader uitwerken?

Bij de Najaarsnota (verschenen op 29 november 2024) komt het tekort over het jaar 2024 uit op 1,5% van het BBP. Op 14 november verscheen de raming van de Europese Commissie en die voorspelt een tekort van 0,2% van het BBP over het jaar 2024, waar de Nederlandse regering eerder nog een tekort van bijna 3,0% verwachtte. Dat is een enorm verschil. De cijfers van het CBS, gebaseerd op inmiddels gerealiseerde resultaten, wijzen voor 2024 op een uitkomst in de buurt van begrotingsevenwicht. De Europese raming blijkt dus een stuk accurater. De indieners zijn het eens met de leden van de PVV-fractie dat de Europese cijfers nadrukkelijker bij de ramingen betrokken moeten worden, zeker als deze trend zich doorzet.

De indieners wijzen ook op een recente brief van de Minister van Financiën, «Voorlopige realisaties belastinginkomsten en uitgaven 2024», van 21 februari 2025. Hierin staat opnieuw een bijstelling naar beneden van het begrotingstekort naar 0,9% van het BBP. Dit terwijl in november nog uitgegaan werd van – 1,5% en in de oorspronkelijke begroting van – 2,9%. Het gat tussen de begroting en de voorlopige realisatie is dus opnieuw zo'n 20 miljard euro. Dit kan nog verder oplopen want dit zijn voorlopige realisaties. Op 26 maart komt het CBS met meer definitieve cijfers en op de 3^e woensdag van mei zullen deze ook terugkomen in het Financieel Jaarverslag van het Rijk.

Uitgaande van tabel 2 in de genoemde brief was zelfs sprake van 24,7 miljard euro aan onderbesteding, kasschuiven en generale meevallers. De twee posten «verwachte onderuitputting» en de statistische correctie op de premies van in totaal 12,5 miljard euro vertekenen hier het beeld. Dit staat nog los van de belastingmeevaller van 4,9 miljard euro, zoals te zien is in tabel 3.

Helaas maakt de Minister nog steeds geen onderscheid tussen tijdelijke onderuitputting en meevallers enerzijds en definitieve onderuitputting en meevallers anderzijds. De Minister ziet alles als «tijdelijk», maar begroot bijvoorbeeld de duizenden vacatures bij Defensie jaarlijks mee, terwijl algemeen bekend is dat deze middelen definitief niet uitgegeven gaan worden. De indieners zouden graag zien dat voortaan bij de jaarverslagen en de voor- en najaarsnota gerapporteerd wordt over het tijdelijk of definitief zijn van onderuitputting en meevallers.

De meeste voorgestelde maatregelen kosten geen geld, maar zijn onderdeel van de reguliere werkzaamheden van het Ministerie van Financiën en het CPB. Zo is het voorstel 8 dat de regering vaker rapporteert over de budgetflexibiliteit, namelijk ook bij de Voorjaarsnota en de Najaarsnota. Deze cijfers zijn al voorhanden; ze hoeven alleen nog gerapporteerd te worden aan de Kamer.

Ook de kosten voor een Bureau Verantwoording en Begroting zijn beperkt. De financiële functie van de huidige Dienst Analyse en Onderzoek beslaat 5,5 fte, zo leert navraag bij DAO. Om dit te verdubbelen – met bijvoorbeeld – 5 of 6 financiële kenniscoördinatoren zijn nog eens 5,5 fte nodig. De kosten hiervan zouden ca. 500.000 euro per jaar zijn. Die zouden betaald kunnen worden uit de midden «Goed Bestuur» in het Hoofdlijnenakkoord, waarin beperkt extra geld gereserveerd is voor ondersteuning van het parlement. Dit past ruimschoots binnen het budget voor Goed Bestuur, dat in 2025 75 miljoen euro bedraagt en in de jaren daarna conform het Hoofdlijnenakkoord oploopt naar ca. 200 miljoen euro per jaar.

Dan zou Nederland een vergelijkbare parlementaire begrotingsondersteuning hebben als de VS. Het Congressional Budget Office heeft ca. 230 medewerkers in dienst. In de VS wonen ca. 20 keer zo veel mensen als in Nederland. Per inwoner zou er dan evenveel fte voor begrotingsondersteuning beschikbaar zijn als in de VS. Gezien de minimalistische opvattingen in de VS over de rol van de overheid moet dit als een minimum worden beschouwd voor een effectieve parlementaire controle.

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie en reactie van de initiatiefnemers

3. De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de initiatiefnota «Realistisch ramen» en hebben daarover nog een aantal vragen. De leden van de VVD-fractie vinden realistisch ramen een belangrijk onderwerp, omdat het gaat over hoe met belastinggeld wordt omgegaan. Deze leden hebben altijd waardering voor collega's die het initiatief nemen om zelf een initiatiefnota te maken. Tegelijkertijd delen de leden van de VVD-fractie niet alle conclusies die door indieners worden getrokken en hebben zij nog vragen over enkele onderdelen van de analyse.

De indieners zijn verheugd dat de leden van de VVD-fractie een deel van de conclusies van de initiatiefnota onderschrijven. Zij zien ernaar uit om samen met deze leden een aantal moties in te dienen om een aantal beslispunten te bekrachtigen. De indieners vragen deze leden om tijdens of vooraf aan het notaoverleg van 31 maart 2025 aan te geven om welke beslispunten het gaat om zo een soepele besluitvorming mogelijk te maken.

4. Daarnaast vinden de leden van de VVD-fractie het belangrijk om te benadrukken dat Nederland een vrij uniek systeem heeft, waarbij financiële ramingen niet alleen door een ministerie worden gedaan, maar ook door onafhankelijke instanties als het Centraal Planbureau (CPB). Deze leden vinden deze onafhankelijkheid een groot goed en willen dit koesteren. De leden van de VVD-fractie constateren dat door de Minister van Financiën al was toegezegd dat er een expertgroep aan het werk gaat én dat er al een motie is aangenomen om de Algemene Rekenkamer te laten kijken naar de ramingen. Wat is specifiek dan nu de reden van deze initiatiefnota? Wat voegt deze initiatiefnota toe ten opzichte van deze acties?

De indieners verwachten het onderzoek van de expertgroep voor 15 maart as., naar aanleiding van de met algemene stemmen aangenomen motie-Idsinga van 18 december 2024 (Kamerstuk 36 625, nr. 9). Op 25 maart as. zal de Kamer in gesprek gaan met de expertgroep. Afhankelijk van de uitkomsten van het onderzoek van deze expertgroep willen de indieners tot besluitvorming komen aan de hand van de 9 beslispunten van blz. 13 en 14 van de initiatiefnota.

5. De leden van de VVD-fractie vragen daarnaast hoe de indieners de verhouding tussen politiek, uitvoering en de onafhankelijke planbureaus zien. Vinden de indieners het in algemene zin wenselijk als de politiek meer invloed op ramingen gaat uitoefenen? Delen zij de mening dat een grote mate van terughoudendheid hierin nodig is?

De indieners vinden het in algemene zin niet wenselijk dat de politiek invloed uitoefent op begrotingsramingen. Deze ramingen moeten echter wel realistisch zijn, en dat blijken zij nu niet te zijn. Verschillen van 20 tot 30 miljard euro per jaar zijn niet wenselijk en zetten het parlement op het

verkeerde been. Op deze manier is het voor de Kamer niet goed mogelijk om (bij) te sturen.

De indieners wijzen op nog twee punten:

1. In 2018 zijn de ramingen van de inkomsten geëvalueerd¹ en daaruit bleek dat ramingen van de inkomsten in Nederland redelijk zijn maar dat Omliggende landen het beter doen, zoals België, Duitsland en vooral Oostenrijk en het Verenigd Koninkrijk. Sinds die studie zijn de absolute ramingsfouten toegenomen en dat is alle reden voor een extra evaluatie
2. De Afdeling advisering van de Raad van State is in de Wet houdbare overheidsfinanciën (wet Hof) aangewezen als onafhankelijke instantie belast met het toezicht op de naleving van Europese begrotingsregels. Dat vloeit voort uit het Verdrag inzake Stabiliteit, Coördinatie en Bestuur (VSCB) en artikel 5 van Verordening 473/2013/EU. In de werkafspraken² is vastgelegd dat de Afdeling Advisering bij haar beoordelingen gebruik kan maken van de ramingen en analyses van het CPB. De ramingen worden dus niet getoetst bij het toezicht. Dat is begrijpelijk want dat is zeker niet de kerncompetentie van de Raad van State, maar toezicht op de ramingen ontbreekt dus.

De indieners vinden het bijvoorbeeld ook niet wenselijk dat de politiek invloed uit zou oefenen op de weersverwachtingen van het KNMI. Echter indien het KNMI dag na dag een temperatuurstuur zou voorspellen die 5 graden kouder is dan de werkelijke temperatuur, dan zou dit ook niet wenselijk zijn. De indieners zouden hierin aanleiding zien om een onderzoek in te stellen naar het KNMI en de door het KNMI gebruikte voorspellingsmethodes. Immers ook deze voorspellingen moeten realistisch zijn.

Dat de prognoses van het CPB te pessimistisch zijn, is eigenlijk al langer bekend. Alleen ging de aandacht tot nu toe vooral uit naar de jaar na jaar niet kloppende koopkrachtprognoses. De koopkracht ontwikkelde zich steevast, jaar na jaar, slechter dan het CPB op Prinsjesdag voorspelde. Dit kan mogelijk ook verklaard worden doordat op basis van verkeerde ramingen steevast ca. 6.000 euro per gezin minder begrotingstekort bleek te zijn. Dat moet ergens vandaan komen.

6. De leden van de VVD-fractie lezen dat indieners beschrijven dat een te pessimistische inkomstenraming geen incident is. Om dat aan te tonen, gebruiken indieners data van de laatste tien jaar, waarin de economie over het algemeen jaarlijks een hoge groei heeft gekend. Delen de indieners de opvatting dat de ramingen juist ook te positief kunnen zijn, indien er sprake is van economische krimp? Hoe zou dezelfde analyse er bijvoorbeeld hebben uitgezien als niet tien, maar 20 jaar wordt teruggekeken?

De indieners zijn niet van mening dat de economische groei in de periode 2015–2025 bovenmatig hoog is geweest. Het is juist bekend dat de economische groei na de financiële crisis van 2008–2009 structureel lager is dan daarvoor en gemiddeld de 2% niet meer haalt. Deze trend wordt ook geobserveerd in het rapport-Draghi voor grotere delen van de EU.

Het jaar 2015 is een logisch startpunt om terug te kijken op de kwaliteit van de ramingen. Immers de periode 2010–2015 kenmerkte zich door 3 grote bezuinigingspakketten (Rutte-1 18 miljard euro, Kunduz-akkoord 12 miljard euro en Rutte-2 20 miljard euro). Dit grootste pakket in de

¹ Raamwerk aan de winkel, Rapport van de commissie Visitatie raming belasting- en premieontvangsten, Den Haag, 20 juli 2018

² <https://www.raadvanstate.nl/begrotingstoezicht/werkafspraken/afspraken-financien/>

geschiedenis aan bezuinigingen van ca. 50 miljard euro ging ook gepaard met een economische recessie, dalende huizenprijzen, economische stagnatie en deflatie, en drie enorme hulppakketten voor de Griekse economie van in totaal 326 miljard euro. Pas na de start van quantitative easing van de ECB onder leiding van Mario Draghi, die startte in maart 2015, begon de economische groei weer aan te trekken. De periode 2010–2015 is daarmee een schoolvoorbeeld geworden van economisch schadelijke bezuinigingen en ombuigingen. Dit in tegenstelling tot de financiële crisis van 2008–2009, toen de politiek besloot niet te bezuinigen, en de economische groei vanaf het derde kwartaal van 2009 weer begon aan te trekken. Datzelfde geldt voor het snelle economische herstel na de coronacrisis van 2020. Het atypische karakter van de periode 2010–2015 maakt het ook minder zinvol om terug te kijken naar de kwaliteit van de ramingen destijds. 10 jaar terugkijken is op zichzelf al heel lang. In reguliere beleidsevaluaties en interdepartementale beleidsonderzoeken worden veel kortere periodes aangehouden om terug te kijken.

7. De leden van de VVD-fractie zien dat de indieners een duidelijke link leggen tussen ramingen enerzijds en lage staatsschuld anderzijds. Deze leden ontkennen niet dat achteraf te conservatieve ramingen een invloed hebben gehad. Zijn de indieners het met de leden van de VVD-fractie eens dat de lage staatsschuld ook komt door de hoge inflatie in combinatie met een lage rente op staatsobligaties?

De indieners delen de mening van de leden van de VVD-fractie dat de staatsschuldquote met 42% van het BBP uitzonderlijk laag is. Sinds de Belgische Opstand tegen het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden in 1830 in de tijd van Koning Willem I is niet sprake geweest van een dergelijke lage staatsschuld, op een korte periode in de jaren 70 na. De afstand tot de, in het hervormde Stabiliteits- en Groeipact neergelegde, grenswaarde van 60% van het BBP is met 18%-punten zeer fors. Dit staat gelijk aan ca. 200 miljard euro aan bestedingsruimte en dan zou Nederland nog steeds voldoen aan de EU-begrotingsregels. Gezien de grote noden in de samenleving (bestaanszekerheids crisis, goed bestuurs crisis (KOT+ Groningen), wooncrisis, klimaatcrisis, stikstofcrisis, etc.) is het nog verder verlagen van de staatsschuld zeker niet de enige beleidsprioriteit. Sterker nog het uitstellen van bepaalde investeringen en hervormingen maakt ze soms extreem duur.

Uiteraard heeft de inflatie in met name in 2022 ook een effect gehad op de staatsschuld als percentage van het BBP via het noemer-effect. Echter dit betekent wel dat de reële waarde van de staatsschuld ook daadwerkelijk is afgenomen. Een euro in 2025 is niet meer hetzelfde waard als een euro in 2021, voordat de hoge inflatie begon. De daling van de staatsschuld is dan ook reëel. De lage rente daarentegen heeft slechts een beperkt effect gehad, omdat deze laag was en nog steeds laag is. De enorme spaartegoeden, de hoeveelheid beschikbaar kapitaal in de wereld en het feit dat grote Westerse landen aanhoudend grote schulden hebben die gefinancierd moeten worden, maken dat een laag blijvende rente vooralsnog het meest realistische scenario is.

8. De leden van de VVD-fractie lezen dat er een uitgebreide analyse ligt over het ramen van de inkomsten en de uitgaven. De leden van de VVD-fractie zijn benieuwd of in andere omliggende landen als Duitsland, België, Frankrijk, Verenigd Koninkrijk, maar ook Spanje en Italië, dezelfde analyse bestaat. Dan gaat het zowel om hoe er geraamd wordt in die landen als ook hoe de realisatie daar afwijkt van de ramingen in de afgelopen tien tot 20 jaar en wat die landen er aan doen om het eventuele gat daartussen op te lossen. Dit ook afgezet tegen de resultaten van het

financiële beleid, waar het gaat om de EU-begrotingsregels voor het begrotingssaldo en de staatsschuld.

De indieners hebben geen aanwijzingen dat onrealistisch ramen in de genoemde andere landen op grote schaal voorkomt. Er lijkt eerder sprake van een uniek Nederlands probleem. Dit is analoog aan hoe Nederland omgaat met de anti-witwasregels uit de EU (AMLD), die alleen in Nederland leiden tot een stortvloed van jaarlijks 2 miljoen meldingen over ongebruikelijke transacties. Dit geldt ook voor de stikstofregels, doordat Nederland in de periode 2010–2012 als enige land een grote hoeveelheid kwetsbare natuurgebieden (162) heeft aangewezen, die daarna niet meer ingetrokken konden worden. De indieners laten in het midden of Nederland door een mogelijke calvinistische volksaard het braafste jongentje in de klas is, dan wel dat de overcompliance aan andere redenen is toe te schrijven. Feit is wel dat Nederland op een aantal punten is doorgeschooten.

Er is wel een ander land dat bekend stond om onrealistisch ramen. Dit betrof Griekenland waarvan in het najaar van 2009 plotseling bleek dat de conservatieve regering jarenlang te optimistisch had begroot en de begrotingscijfers niet bleken te kloppen. Dit leidde uiteindelijk tot de Griekse schulden crisis in de jaren 2010–2015. De indieners wijzen een dergelijke manier van onrealistisch ramen dan ook af. Zowel te optimistisch als te pessimistisch ramen kunnen schadelijk zijn voor de economie. De onafhankelijkheid was in Griekenland ook een probleem. De directeur van het Griekse CBS, Andreas Georgiou, kreeg uiteindelijk een voorwaardelijke gevangenisstraf van twee jaar³, nadat hij in alle omvang de problemen bekend gemaakt had en hij de schuld kreeg van de crisis, ondanks protesten van statistici, politici en menig hoofdredactioneel commentaar.

Een tweede ander land dat onrealistisch geraamd heeft is Frankrijk. Elk jaar wordt daar een tekort van rond de 3% voorspeld, maar het pakt behoorlijk slechter uit. Zo zou het tekort over 2024 4,4% bedragen, maar werd dat later bijgesteld naar 6,1%. Dat is volgens onderzoeker Camilla Locatelli een terugkerend patroon⁴. Frankrijk doet precies het tegenoverstelde van Nederland. Overigens is daar nu een parlementaire onderzoekscommissie begonnen met onderzoek naar de ramingen en de onderschatting van de budgettaire problemen. De indieners zien dus dat het Franse parlement de misramingen wel serieus oppakt.

9. De leden van de VVD-fractie constateren dat de leden van de NSC-fractie via het Hoofdlijnenakkoord hebben ingestemd met een aantal begrotingsregels. Kunnen de indieners aangeven hoe deze initiatiefnota de afgesproken begrotingsregels raakt, daarvan afwijkt of ondersteunt? Kan dit per begrotingsregel worden toegelicht?

De begrotingsregels uit het hoofdlijnenakkoord nemen de ramingen, inclusief de meerjarenramingen, van het CPB als uitgangspunt. Dat is ook conform de wet Houdbare Overheidsfinanciën.

«De wet houdbare overheidsfinanciën is de implementatie van richtlijn 2011/85/EU van de Raad van 8 november 2011 tot vaststelling van voorschriften van de begrotingskaders van de lidstaten. De richtlijn bevat onder meer verplichtingen tot:

³ Voor een overzicht zie: https://en.wikipedia.org/wiki/Andreas_Georgiou

⁴ <https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2024/12/05/chaos-in-the-numbers-the-strange-case-of-frances-budget-deficit/>

- *het frequenter aanleveren van kascijfers van de lidstaten bij Eurostat (maandelijks voor centrale overheden en sociale overheden, op kwartaalbasis voor medeoverheden);*
- *nationale ramingen gebaseerd op het meest waarschijnlijke scenario of een meer behoedzaam scenario, waarbij de nationale ramingen moeten worden afgezet tegen de ramingen van de Commissie/andere onafhankelijke instellingen en significante verschillen moeten worden verklaard;*
- *een reguliere evaluatie van de nationale begrotingsramingen gebaseerd op objectieve criteria;*
- *het hebben van (numerieke) begrotingsregels;*
- *het hanteren van een meerjarenraamwerk, met hierbij minimaal een uitsplitsing naar de belangrijkste inkomsten- en uitgavencategorieën;*
- *het geven van openheid over fondsen die buiten de reguliere begroting vallen (extra budgetary funds), over belastinguitgaven en over afgegeven garanties;*
- *het maken van duidelijke afspraken met medeoverheden.»⁵*

Specifiek stelt deze richtlijn in artikel 4

PROGNOSES

Artikel 4 1.

De lidstaten zien erop toe dat de begrotingsplanning is gebaseerd op realistische macro-economische en budgettaire prognoses die van de meest actuele informatie gebruikmaken. De begrotingsplanning is gebaseerd op het meest waarschijnlijke macrobudgettaire scenario of op een meer prudent scenario. De macro-economische en budgettaire prognoses worden vergeleken met de recentste prognoses van de Commissie en indien passend die van andere onafhankelijke instanties. Aanzienlijke verschillen tussen het gekozen macrobudgettaire scenario en de Commissieprognoses dienen te worden beschreven en beargumenteerd, met name als het niveau of de groei van variabelen in externe aannames aanzienlijk afwijkt van de waarden in de prognoses van de Commissie.

En

6. De macro-economische en budgettaire prognoses voor begrotingsplanning worden op gezette tijden onderworpen aan een onpartijdige en volledige evaluatie op basis van objectieve criteria, inclusief evaluaties achteraf. De resultaten van die evaluatie worden openbaar gemaakt en bij toekomstige macro-economische en budgettaire prognoses waar nodig in aanmerking genomen. Indien uit de evaluatie een significante afwijking blijkt die gedurende tenminste vier opeenvolgende jaren van invloed is op de macro-economische prognoses neemt de betrokken lidstaat de nodige maatregelen en maakt hij een en ander openbaar.

De indieners verwijzen naar hun initiatiefnota en zijn van mening dat er forse verschillen bestaan tussen de ramingen van Nederland en de Europese Commissie en dat die verklaard moeten worden. Zij zijn tevens van mening dat er significante afwijkingen zijn.

Zij nemen ook graag het misverstand weg dat dit over de begrotingsregels als zodanig gaat. Die begrotingsregels zijn alleen nuttig als ze gebaseerd zijn op trefzekere ramingen. Dat is niet het geval als zij er tot 3% van BBP naast zitten in normale jaren (de afwijkingen tijdens COVID-19 zijn dus veel minder problematisch)

⁵ Zie de memorie van toelichting op de wet houdbare overheidsfinanciën, Kamerstuk 33 416, nr. 3, voetnoot 1.

De indieners zijn van mening dat de nationale ramingen zodanig afwijken van de ramingen van de commissie dat de regering dit dient te verklaren.

10. De leden van de VVD-fractie vragen de indieners ook wat moet gebeuren als de ramingen voor een beleidsonderdeel structureel, dan wel meerjarig niet blijken te kloppen en te hoog zijn geraamd, waardoor er structureel onderuitputting plaatsvindt. Willen de indieners dan de bedragen en uitgaven in de begroting naar beneden bijstellen? Ook als daardoor de kans op budgetoverschrijdingen flink toeneemt? Zo nee, waarom niet? De indieners zelf geven immers aan dat het doel van de nota is om tijdig, verantwoord en efficiënt geld van de belastingbetaler zo optimaal en consistent mogelijk voor de samenleving in te zetten.

De indieners hebben de initiatiefnota ingediend om te komen tot realistischere ramingen. Dus als ramingen structureel te hoog zijn, dan dienen ze aangepast te worden naar een meer realistisch niveau. Dit betekent ook dat de budgetoverschrijdingen en de budgetoverschrijdingen meer met elkaar in evenwicht komen. Volgens de geldende begrotingsregels uit de Startnota mogen uitgaventegenvallers opgevangen worden met uitgavenmeevallers. Dit lijkt de indieners dan ook precies de bedoeling.

De indieners zijn ook bereid om een discussie aan te gaan om het kasstelsel te vervangen met het baten/lastenstelsel, indien de leden van de VVD-fractie dat wenselijk achten.

11. Kunnen de indieners ingaan op de oorzaken van de te lage ramingen bij de uitgaven en de inkomsten en hoe dit opgelost kan worden?

De ramingen voor de uitgaven zijn niet te laag, maar juist te hoog, terwijl de ramingen voor de inkomsten te laag zijn. Er worden bedragen begroot waarvan het kabinet weet, of zou moeten weten, dat deze met vertraging, dan wel helemaal niet meer tot besteding komen. Het bekendste voorbeeld is de Defensiebegroting, waarin de salariskosten voor duizenden vacante functies steevast mee begroot worden. Van tevoren is al duidelijk dat deze middelen niet tot besteding komen. Toch worden deze kosten gewoon als «juridisch verplicht» opgevoerd bij de Tweede Kamer. Om aan het eind van het jaar (meestal pas bij het jaarverslag in mei van het jaar daarop) te moeten constateren dat deze middelen niet uitgegeven zijn. De oplossing hiervoor is om te ramen op basis van realistische uitgangspunten.

Bij de inkomsten achten de indieners het realistisch om als uitgangspunt te nemen dat de nominale autonome groei van de inkomsten gelijk is aan de nominale groei van de economie. Dat was tot een paar jaar geleden ook het uitgangspunt en toen waren de ramingen trefzekerder. Zij verwijzen hierbij naar de aanbevelingen.

12. De leden van de VVD-fractie willen de indieners vragen te reflecteren op het feit dat begrotingen dienen als budgetplafond dat de Kamer autoriseert. Posten naar beneden bijstellen zou dus ook vaker overschrijdingen betekenen, die niet door de Kamer zijn geautoriseerd. Hoe kijken de indieners hiernaar?

De indieners wijzen erop dat begrotingen tussentijds aangepast kunnen worden door middel van suppletoire begrotingen. Dit is al sinds jaar en dag de praktijk. Dit garandeert ook parlementaire betrokkenheid en instemming. Dit is in de tegenovergestelde situatie (hoog ramen, weinig uitgeven) niet zo. Dan krijgt het parlement maanden later bij het

jaarverslag te horen dat de middelen niet uitgegeven zijn en kan het daar niets meer aan veranderen.

13. Wat vinden de indieners van het feit dat in de huidige begrotingen al onderuitputting wordt ingeboekt? Wat zijn voor- en nadelen en risico's? Heeft dat de voorkeur boven het afkomen van de middelen?

De indieners hebben er begrip voor dat onderuitputting in beperkte mate wordt ingeboekt. Dit gebeurt op twee manieren. Ten eerste bevatten departementale begrotingen soms vrij te besteden middelen. Deze zijn echter zeer beperkt in omvang. Meestal wordt meer dan 90% van de begrote uitgaven opgevoerd als «juridisch verplicht» en 0% als «vrij te besteden». Ten tweede is er de eindejaarsmarge van 1% van de begroting. Dit is het bedrag dat mag doorschuiven naar een volgend begrotingsjaar indien het niet uitgegeven wordt. Vervolgens wordt voor het doorgeschoven bedrag weer gecompenseerd door de in=uitdoelstelling van 1%. Dit zijn in de praktijk bedragen die niet uitgegeven worden, dus ingeboekte onderuitputting. De bedoeling van de eindejaarsmarge is om ondoelmatige bestedingen aan het einde van een begrotingsjaar te voorkomen. Echter met een structurele onderuitputting van 4% (ca. 18 miljard euro) en dus een bestedingsgraad van 96% is een eindejaarsmarge van 1% niet effectief. Bij 96% zal de prikkel tot ondoelmatige uitgaven aan het einde van het jaar blijven bestaan. Een hogere eindejaarsmarge ligt dan meer voor de hand. Bij begrotingsfondsen is deze eindejaarsmarge overigens 100%. Tussen 1% en 100% is veel meer differentiatie mogelijk.

14. Wat vinden de indieners van overprogrammering in de huidige begrotingen? Waar vindt dit momenteel al plaats? Wat zijn voor- en nadelen en risico's?

Het bekendste voorbeeld is de Defensiebegroting, waarin de salariskosten voor op het hoogtepunt 10.000 vacante functies steevast mee begroot worden. Van tevoren is al duidelijk dat deze middelen niet tot besteding komen. Toch worden deze kosten gewoon als «juridisch verplicht» opgevoerd bij de Tweede Kamer. Om aan het eind van het jaar (meestal pas bij het jaarverslag in mei van het jaar daarop) te moeten constateren dat deze middelen definitief niet uitgegeven zijn. De oplossing hiervoor is om te ramen op basis van realistische uitgangspunten. Een ander voorbeeld zijn de uitgaven voor infrastructurele werken uit het Infrastructuurfonds. Soms kunnen deze tot hogere uitgaven in de toekomst leiden, maar ook afstel is mogelijk. De aanleg van de Markerwaard en de aanleg van een luchthaven in zee zijn er nooit gekomen en zullen er waarschijnlijk ook niet meer komen. Ook kan sprake zijn van zeer langdurige vertraging, die voortduurt tot in een ander tijdperk. Zo duurde de uiteindelijke aanleg van de A4-Midden-Delfland 60 jaar (1955–2015).

15. In hoeverre zijn de indieners van mening dat sommige uitgaven die nu onderuitputting (en dus afwijkingen van de ramingen) zijn later alsnog gedaan moeten worden, bijvoorbeeld investeringen? Kunnen de indieners aangegeven voor de onderuitputting in de afgelopen jaren waar dit het geval is geweest? Hoe willen de indieners daar dan mee omgaan en dat oplossen? Zeker omdat ook arbeidsmarktkrapte in de ogen van deze leden één van de oorzaken is.

De indieners menen dat er onderscheid gemaakt moet worden naar definitieve onderuitputting en tijdelijke onderuitputting. Bijvoorbeeld de salariskosten van vacante functies bij Defensie zijn definitieve onderuitputtingen. Deze bedragen worden in komende jaren definitief niet meer uitgegeven. Er is ook tijdelijke onderuitputting; bedragen die in komende

jaren alsnog uitgegeven gaan worden. Tijdelijke onderuitputting kan uiteindelijk ook definitieve onderuitputting worden. In het Financieel Jaarverslag van het Rijk van 2023 valt te lezen dat er bij Defensie ca. 800 miljoen euro aan onderuitputting was. Daarnaast was er een kasschuif van ca. 2,1 miljard euro via het Defensiematerieelfonds. Dat laatste bedrag was dus tijdelijke onderuitputting. Een deel daarvan zal vermoedelijk helemaal niet meer tot besteding komen. Dit zal naar verwachting ook toenemen als er een wettelijk minimum van 2% van het BBP voor Defensie-uitgaven wordt ingevoerd.

Aan de inkomstenkant geldt dat belastingmeevallers in principe definitief zijn. Een belastingmeevaller in jaar x leidt in principe niet tot een belastingtegenvaller in jaar x+1. Een uitzondering hierop zijn anticipatie-effecten zoals ook in 2024 bij box 2. Dit zijn echter voorziene effecten. In een ceteris paribus situatie kan ervan uitgegaan worden dat dat inkomstenmeevallers definitieve meevallers zijn en het effect van automatische tegenvallers in de toekomst niet op zal treden. Het ontstaan van belasting-schulden is aan strikte regels gebonden, waar niet zomaar van afgeweken kan worden.

16. De leden van de VVD-fractie lezen dat de indieners aangeven dat in de praktijk het bijna onmogelijk blijkt om dekking te vinden. De leden van de VVD-fractie willen weten of de indieners het met de leden van de VVD-fractie eens zijn dat dekking niet onvindbaar of onmogelijk is, maar dat het uiteindelijk gewoon gaat om politieke keuzes maken en het lef om deze keuzes te maken vaak ontbreekt.

In de Rijksbegroting wordt ca. ca. 90% van de uitgaven opgevoerd als «juridisch verplicht» en weinig meer dan 0% als «vrij te besteden». De overige 10% wordt opgevoerd als «bestuurlijk gebonden» of als «beleidsmatig belegd». Hiermee wordt gesuggereerd dat uitgaven min of meer vastliggen als gevolg van afspraken tussen overheden, dan wel als gevolg van al ingezet beleid. De mogelijkheden voor het parlement om bij te sturen worden hiermee sterk beperkt, wat op gespannen voet staat met het grondwettelijke budgetrecht van de Kamer (art. 105 Grondwet). De manier waarop de begroting wordt gepresenteerd is ook tegenstrijdig met onderuitputting van ca. 18 miljard euro per jaar en hoge inkomstenmeevallers. Immers deze 18 miljard euro bleken achteraf toch niet zo juridisch verplicht te zijn als aan de Kamer voorgespiegeld. Ook de besparings-opties die het CPB presenteert, en die zijn gebruikt bij het doorrekenen van de verkiezingsprogramma's in Keuzes in Kaart, suggereren dat er veel meer mogelijk is dan uit de begrotingen blijkt. Het is vooral de juiste informatie die ontbreekt om politieke keuzes te maken.

17. De leden van de VVD-fractie lezen dat de indieners van mening zijn dat de schuldenlast van Nederland te laag is en dus incidenteel meer willen uitgeven. Klopt dat? Zo nee, wat willen zij dan?

De staatsschuldquote is in de ogen van de indieners met 42% van het BBP historisch laag. Dit staat haaks op het beeld dat bezuinigingen «noodzakelijk» zouden zijn. Verantwoorde politieke keuzes kunnen alleen gemaakt worden op basis van accurate informatie.

18. De leden van de VVD-fractie zijn benieuwd hoe de indieners willen omgaan met extra incidentele uitgaven in relatie tot het EMU-saldo. Hoe hoog mag de staatsschuld wat de indieners betreft dan zijn of worden? En hoe kijken de indieners naar de prognose voor de stijgende staatsschuld in de komende jaren?

De indieners wijzen erop dat de staatsschuld alsmear verder daalt. De prognoses van het CPB kloppen niet op de korte termijn, d.w.z. voor het eerstkomende jaar. Voor prognoses geldt in zijn algemeenheid dat ze minder betrouwbaar worden naarmate zij verder in de toekomst liggen. De waarde van prognoses over begrotingstekorten en de staatsschuld hebben een zeer beperkte waarde als zij 10 jaar of bijvoorbeeld 40 jaar vooruitkijken, zoals bij het houdbaarheidssaldo. Om de lange termijn prognoses te verbeteren zullen eerst de korte termijn prognoses op orde gebracht moeten worden.

19. De leden van de VVD-fractie vinden het goed om te lezen dat de indieners vinden dat politici niet kunnen shoppen in ramingen. Zijn de indieners ook van mening dat de positie van belangrijke onafhankelijke instituten zoals het CPB door de politiek ook niet ondermijnd moeten worden?

De indieners vinden het niet wenselijk dat de positie van onafhankelijke instituten ondermijnd zou worden. De politiek moet ook geen invloed uitoefenen op de weersverwachtingen van het KNMI. Echter indien het KNMI dag na dag een temperatuur zou voorspellen die 5 graden kouder of warmer is dan de werkelijke temperatuur, dan zou dit ook niet wenselijk zijn. De politiek zou dan ook genoodzaakt zijn om orde op zaken te stellen. Onafhankelijkheid kan geen vrijbrief zijn voor onrealistisch ramen.

De indieners zijn van mening dat zij het CPB versterken door aan te dringen op realistische ramingen.

20. De leden van de VVD-fractie lezen dat de Kamer het recht zou moeten krijgen tot daadwerkelijke uitgaven te besluiten, ook als het kabinet dit eigenlijk niet wil. Wat bedoelen de indieners daarmee? Willen de indieners dat het kabinet individuele uitgaven voordat ze gedaan worden aan de Kamer voorlegt? Hoe werkbaar is dat?

Zoals de leden van de VVD-fractie opmerkten zijn de bedragen in de begroting maximumbedragen. Als de Kamer wil dat een bepaald project wordt uitgevoerd, is een begrotingsamendement geen garantie dat dit ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd. Dit zou bekrachtigd kunnen worden met een motie, die het kabinet naast zich neer kan leggen. In de praktijk kan dit leiden tot een uitholling van het budgetrecht, want de begroting is een machtiging tot uitgave maar geen (inspannings)verplichting tot het doen van een uitgave.

21. Dan hebben de leden van de VVD-fractie nog een aantal vragen over de beslispunten in de initiatiefnota. Welke van de beslispunten zijn echt nieuw en welke waren eerder al in gang gezet? Klopt het dat de beslispunten 1 (over de Expertgroep ramingen) en 2 (over de Algemene Rekenkamer) al afgesproken waren en dat het rapporteren over verwachte en gerealiseerde belasting- en premieopbrengsten in het lopende begrotingsjaar, waar beslispunt 4 op ziet, al ten minste vier keer per jaar gebeurt?

Beslispunt 1 omvatte ook twee aanvullende verzoeken: het verzoek om het rapport van de expertgroep voor 15 maart klaar te hebben en om een hoorzitting te organiseren. Na indiening van de initiatiefnota heeft de Kamer motie met Kamerstuk 36 625, nr. 9 aangenomen om conform dit beslispunt het rapport voor 15 maart op te leveren. Ook heeft de Vaste Kamercommissie recentelijk besloten om kort daarna een gesprek met de expertgroep te organiseren. De indieners danken hun collega's voor de steun. Het is natuurlijk logisch om deze punten niet te bespreken op een notaoverleg over deze nota eind maart, maar ze eerder voor te leggen.

Bij beslispunt 2 merken de indieners op dat de president van de Algemene Rekenkamer recentelijk⁶ (20 februari) een brief aan de Kamer gestuurd heeft, waarin hij aangeeft een aantal relevante vragen mee te nemen in het verantwoordingsonderzoek (mei 2025). Hiermee wordt beslispunt 2 helaas niet uitgevoerd.

Bij beslispunt 4 merken de indieners op dat de ramingen wel worden bijgesteld maar dat de regering niet rapporteert over de realisaties en dat dat wel voorligt in beslispunt 4.

22. In hoeverre is beslispunt 2 in de tijd haalbaar voor half maart 2025? De Algemene Rekenkamer is natuurlijk onafhankelijk. Welk contact hebben de indieners (eerder) met de Algemene Rekenkamer gehad (ten behoeve van de motie-Van Oostenbruggen c.s. (Kamerstuk 36 600 IX, nr. 13) dan wel ten behoeve van de initiatiefnota)? Wat heeft de Algemene Rekenkamer aangegeven als haalbare termijn voor de uitvoering van het onderzoek naar de oorzaken van de grote verschillen tussen de ramingen van het begrotingstekort en de uitkomsten?

De indieners verwijzen naar de brief van de Algemene Rekenkamer in het vorige antwoord. Deze brief ging mede in op het verzoek van de Vaste Kamercommissie Financiën om een eerste rapportage voor 15 maart op te leveren en de leden van de VVD fractie hebben dat gesteund. Helaas blijkt dat dus onhaalbaar. In gesprekken die de indieners met de Algemene Rekenkamer gehad hebben, hebben zij op deze motie gewezen.

23. Kunnen de indieners aangeven hoe en hoe vaak het kabinet (of de Belastingdienst) nu jaarlijks al openlijk de verwachte en gerealiseerde belasting- en premieopbrengsten in het lopende begrotingsjaar bekend maakt? In hoeverre klopt het dat dit sowieso al gebeurt bij de grote documenten in de begrotingscyclus (dus Voorjaarsnota, Miljoenennota, Najaarsnota en Jaarverslag)?

Bij beslispunt 4 merken de indieners op dat de ramingen wel worden bijgesteld maar dat de regering niet rapporteert over de realisaties en dat dat wel voorligt in beslispunt 4.

Met beslispunt 4 wordt tevens beoogd de opbouw van inkomstenmeevallers (en tegenvallers) beter inzichtelijk te maken voor de Kamer, bijvoorbeeld met een maandelijks update. Ook de onderuitputting moet beter in beeld gebracht worden. Zo werd in de Najaarsnota 2024 vermeld dat de onderuitputting bij Defensie slechts 200 miljoen euro zou bedragen, terwijl dat in 2023 ca. 3 miljard euro was. De definitieve onderuitputting wordt pas gemeld bij het jaarverslag op de 3^e woensdag van mei, als de Kamer er niets meer aan kan veranderen

24. De leden van de VVD-fractie hebben bezwaar tegen beslispunt 5, dat ziet op inkomstenraming in vergelijking met de groeiraming van het nominale BBP. Deze leden zijn van mening dat de politiek niet moet voorschrijven hoe een raming op detailniveau uitgevoerd moet worden en welke aannames daarin gedaan moeten worden. Hoe kijken de indieners hiernaar? Daarnaast hebben leden van de VVD-fractie nog technische vragen over dit beslispunt. Kunnen de indieners aangeven wat de gevolgen zijn van beslispunt 5 dat de inkomstenraming gelijk is aan de groeiraming van het nominale BBP? Waarom zou de nominale BBP-groeiraming een goede voorspeller zijn van de inkomstenraming? Voor de raming van de inkomstenbelasting kan bijvoorbeeld de loongroei

⁶ <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/kamerstukken/2025/02/20/eerste-reactie-op-verzoek-tweede-kamer-om-onderzoek-naar-ramingen-motie-van-oostenbruggen-c.s>

toch ook enorm veel invloed hebben? Welke andere landen gebruiken deze methodiek en in hoeverre zorgt dit daar voor betere ramingen?

Volgens de indieners is de BBP-raming een goede voorspelling voor de inkomstenraming. Lange tijd was er ook nauwelijks of geen verschil tussen de groei-raming van de economie en de autonome groei-raming van de belastinginkomsten. Toen dat werd losgelaten, ontstonden er juist grote verschillen.

25. De leden van de VVD-fractie lezen dat beslispoint 8 gaat over de momenten waarop over budgetflexibiliteit zou moeten worden gerapporteerd. Zij vragen de indieners wat de toegevoegde waarde is van het vermelden van budgetflexibiliteit bij voornamelijk de Najaarsnota. De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat de Najaarsnota geen logisch moment is om nog budgettair bij te sturen en nieuwe initiatieven in de wet te amenderen, het jaar is dan immers al bijna voorbij. Waarom zijn de indieners van mening dat dit wel verstandig is? Draagt dit bij aan goed bestuur? Is daarnaast de hoeveelheid extra werk voor ambtenaren in evenwicht met de toegevoegde waarde hiervan?

De indieners wijzen erop dat bij de Voorjaarsnota in april geen budgetflexibiliteit vermeld wordt. Hierdoor zijn de mogelijkheden voor het parlement nog beperkter dan bij de begroting. Dit terwijl het kabinet wel voor miljarden euro's herbestemt bij de Voorjaarsnota. Dat geldt ook voor de Najaarsnota. Bij de begroting van VWS voegde het kabinet bij de Najaarsnota ineens 22 miljard euro toe aan de begroting (aan overigens te voorziene uitgaven), zonder vooraankondiging en zonder uitleg waarom dit bedrag niet al op Prinsjesdag in de begroting stond. De budgetflexibiliteit bij het kabinet zelf is daarmee erg groot, terwijl deze bij het parlement beperkt is.

26. De leden van de VVD-fractie vragen, naar aanleiding van beslispoint 9, of de indieners kunnen aangeven waarom in de motie-Van Hijum (Kamerstuk 36 560, nr. 22) werd verzocht om een onderzoek naar de vraag of en hoe de ondersteuning van het budgetrecht van de Tweede Kamer versterkt kan worden met een Bureau Begroting en Verantwoording, terwijl het genoemde beslispoint 9 zegt dat de Kamer het Bureau Begroting en Verantwoording al opricht? In hoeverre zijn de indieners bereid om het advies van de commissie voor de Rijksuitgaven af te wachten? Wat zijn de kosten van een Bureau Begroting en Verantwoording (structureel en incidenteel)? Hoeveel geld is er nog vrij beschikbaar in de middelen van goed bestuur uit het hoofdlijnenakkoord (structureel en incidenteel)? Hoe wordt voorkomen dat er een overlap is met het werk van onafhankelijke instanties als de Algemene Rekenkamer en het CPB?

Op basis van voortschrijdend inzicht vinden de indieners dat een dergelijk Bureau Begroting en Verantwoording er moet komen. De indieners zijn tot de overtuiging gekomen dat het parlement onvoldoende middelen heeft om de doelmatigheid en doeltreffendheid aan de voorkant van het begrotingsproces te controleren. Immers het belastinggeld moet effectief en efficiënt uitgegeven worden. Zoals hierboven aangegeven is, zouden de kosten ca. 500.000 euro per jaar belopen op basis van een eerste indicatie. Dit is 1/20 van de extra 10 miljoen euro voor de Tweede Kamer ter versterking van de parlementaire controle, waartoe in 2019 besloten is. Door een effectievere en efficiëntere besteding van belastinggeld zal dit bedrag zichzelf terugverdienen. De 500.000 euro past ruimschoots binnen het budget voor Goed Bestuur, dat in 2025 75 miljoen euro bedraagt en in de jaren daarna conform het Hoofdlijnenakkoord oploopt naar ca. 200 miljoen euro per jaar.

Vragen en opmerkingen van de leden van de NSC-fractie en reactie van de initiatiefnemers

27. De leden van de NSC-fractie hebben met veel instemming kennisgenomen van de initiatiefnota van de leden Omtzigt en IJdsinga inzake realistisch ramen. De leden van de NSC-fractie zijn bezorgd vanwege de grote verschillen tussen de ramingen en de uiteindelijke realisatie, zowel aan de inkomstenkant als aan de uitgavenkant. Deze verschillen lopen op tot in de tientallen miljarden en lijken een structureel karakter te hebben. De ramingen lijken daarmee in de ogen van deze leden niet te voldoen aan de eis van artikel 3.6 van de Comptabiliteitswet, dat stelt dat de ramingen betrouwbaar moeten zijn. De leden van de NSC-fractie hebben dus met veel instemming kennisgenomen van de initiatiefnota, die een negental aanbevelingen doet om realistischer te ramen. Uit de initiatiefnota blijkt dat aanhoudend te pessimistisch en conservatief begroot wordt met als gevolg ieder jaar grote meevallers. Dit leidt ertoe dat de Kamer in de ogen van deze leden zijn grondwettelijke budgetrecht (artikel 105 van de Grondwet) niet goed kan uitoefenen. Uit de Rijksbegroting kan steeds de conclusie worden getrokken dat er weinig of geen financiële middelen zijn om beleid te maken. Achteraf blijkt iedere keer dat deze middelen er wel waren. Bezuinigingen en ombuigingen blijken te zijn gebaseerd op ramingen, die achteraf niet blijken te kloppen. Op deze manier kunnen kabinet en parlement niet goed sturen. De situatie is vergelijkbaar met een horloge dat stuk is of een snelheidsmeter die niet werkt. Dan komt men op basis van foutieve informatie steeds te vroeg of te laat of men rijdt te snel of te langzaam. Ramingen moeten betrouwbaar zijn en dat zijn deze nu niet. Delen de indieners deze mening?

Ja de indieners delen deze mening van harte. Zij vinden dat het parlement moet beschikken over de juiste informatie, ook op het gebied van begrotingsramingen. Dit is ook een kwestie van goed bestuur en doet recht aan het grondwettelijke recht op inlichtingen (art. 68 Gw) en het budgetrecht (art. 105 Gw).

Een vliegtuig kan ook niet goed vliegen met een kapotte hoogtemeter en een auto moet een goede snelheidsmeter hebben, anders liggen er steeds weer nieuwe snelheidsboetes op de deurmat. De begroting moet inderdaad betrouwbaar zijn, zoals is vastgelegd in art. 3.6 van de Comptabiliteitswet.

28. De leden van de NSC-fractie merken op dat vanuit het kabinet steeds wordt gezegd dat onderuitputting op een begroting leidt tot hogere uitgaven in de toekomst. Delen de indieners de mening van de leden van de NSC-fractie dat dit maar ten dele klopt? Immers, onderuitputting op salariskosten, bijvoorbeeld als gevolg van de duizenden openstaande vacatures bij Defensie, is toch definitief niet-uitgegeven geld? En ook bij de materieeluitgaven zal een deel van de bestellingen toch ook definitief niet doorgaan? Delen de indieners de mening dat bij een wettelijk vastgelegd uitgavenpercentage van twee procent van het BBP dit steeds vaker zal gebeuren? Kan er een onderscheid worden gemaakt tussen definitieve en tijdelijke onderuitputting? Waarbij ook tijdelijke onderuitputting uiteindelijk ook kan uitdraaien op definitieve onderuitputting? Kunnen de indieners de Algemene Rekenkamer verzoeken om dit mee te nemen in hun onderzoek? Delen de indieners de mening van de leden van de NSC-fractie dat meevallers aan de inkomstenkant overwegend definitieve meevallers zijn? Op een enkel anticipatie-effect na, zoals met box 2? Kan in zijn algemeenheid gesteld worden dat inkomensmeevallers in principe niet leiden tot inkomstentegenvallers in de toekomst? Kunnen de indieners hierop ingaan?

De indieners delen deze mening van de leden van de NSC-fractie. Een deel van de onderuitputting is definitief, een deel is tijdelijk en tijdelijke onderuitputting kan een semipermanent of zelfs definitief karakter krijgen. Het is te makkelijk om te stellen dat onderuitputting in het heden leidt tot hogere uitgaven is de toekomst. Aan de inkomstenkant geldt dit in versterkte mate: inkomstenmeevallers zijn meestal definitief. Alleen bij anticipatie-effecten (bij bijvoorbeeld box 2) zijn ze tijdelijk.

29. De leden van de NSC-fractie zien met lede ogen aan dat het ARK-onderzoek waarnaar werd gevraagd in de motie-Van Oostenbruggen tijdens de AFB van 3 oktober 2024, nog altijd niet van start is gegaan. Hierdoor zal dit ARK-onderzoek niet een parallel onderzoek zijn, naast het onderzoek van de expertgroep, maar zal dit vermoedelijk een soort second opinion worden op de expertgroep. Waarom is het ARK-onderzoek na vier maanden nog altijd niet van start gegaan? Heeft dit te maken met art. 7.4, vierde lid, van het Reglement van Orde, waarin staat dat bij een onderzoeksaanvraag vanuit de Kamer, eerst een advies bij de Commissie Rijksuitgaven ingewonnen moet worden? Valt te overwegen om dit artikellid in het Reglement van Orde af te schaffen, nu dit blijkbaar zo veel vertraging oplevert en dit de slagkracht van de Kamer niet ten goede komt? Of kan worden overwogen worden dat het Presidium dit interne adviesverzoek niet eerst bij de commissie Financiën neerlegt, maar gelijk bij de commissie voor de Rijksuitgaven om zo deze stap over te slaan? Klopt het dat dit gewoon kan binnen het raamwerk van het huidige Reglement van Orde?

De indieners zien dit ook met lede ogen aan. Het parlement moet toch op zijn minst zijn eigen moties uitvoeren. De AR is wel bereid gevonden om een eerste reactie te geven met de Kamer te delen voor 15 maart. De AR heeft hierin toegezegd het ramingsproces mee te nemen in het Verantwoordingsonderzoek. De indieners zouden graag zien dat de AR datgene herbevestigt, wat bleek uit zijn eigen onderzoek van 2021. Toen al kwam de AR tot de conclusie dat ramingen waren gebaseerd op op deels onrealistische veronderstellingen en de vrije ruimte in de begroting niet duidelijk was voor de Kamer. De AR stelde toen dat het budgetrecht van de Kamer hierdoor aangetast wordt. De indieners zullen deze vraag zelf bij de AR neerleggen.

Het Reglement van Orde wordt om de zoveel tijd aangepast en art. 7.4 vierde lid kan daarbij zeker heroverwogen worden, bijvoorbeeld bij het commissiedebat over de Raming in juni. Parlementaire controle kan alleen effectief zijn als het parlement zelf slagvaardig is en moties met verzoeken met voortvarendheid opgepakt worden.

De tussenstop van de motie-Van Oostenbruggen bij de Commissie Financiën lijkt niet gebaseerd te zijn op het Reglement van Orde en kan wat betreft de indieners voortaan overgeslagen worden.

30. Of kan worden overwogen om onverwijld na het aannemen door de Kamer van een onderzoeksmotie, een afschrift hiervan alvast aan de Algemene Rekenkamer toe te doen komen, zodat deze alvast een begin kan maken met het gevraagde onderzoek? Kunnen de indieners hierop ingaan?

Het lijkt de indieners heel logisch om onmiddellijk na het aannemen van een dergelijke motie een afschrift aan de AR te doen toekomen en desnoods versturen zij zelf dezelfde dag nog een e-mail met die strekking aan de AR. Net zoals besluiten bij de Regeling van Werkzaamheden onmiddellijk aan de regering worden doorgeleid en de uitvoering van

moties in beginsel onmiddellijk door de regering ter hand wordt genomen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie en reactie van de initiatiefnemers

31. De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de Initiatiefnota van de leden Omtzigt en Idsinga over «Realistisch ramen». De leden van de D66-fractie danken de indieners voor hun werk. De leden van de D66-fractie constateren dat de door de indieners gepresenteerde figuren in de initiatiefnota betrekking hebben op de jaren 2015 tot 2025. Graag zouden deze leden een uitbreiding van de reeks zien. Zij zijn benieuwd hoe de reeks eruitziet als er bijvoorbeeld naar de afgelopen 25 jaar wordt gekeken in plaats van de afgelopen tien jaar. Verder hebben de leden van de D66-fractie voor nu geen vragen en kijken zij uit naar de behandeling van de nota.

De indieners delen de honger naar steeds betere informatie van de leden van de D66-fractie en de behoefte aan grondig onderzoek.

Echter het jaar 2015 is een logisch startpunt om terug te kijken op de kwaliteit van de ramingen. Immers de periode 2010–2015 kenmerkte zich door 3 grote bezuinigingspakketten (Rutte-1 18 miljard euro, Kunduz-akkoord 12 miljard euro en Rutte-2 20 miljard euro). Dit grootste pakket in de geschiedenis aan bezuinigingen van ca. 50 miljard euro ging ook gepaard met een economische recessie, dalende huizenprijzen, economische stagnatie en deflatie, en drie enorme Europese hulppakketten voor de Griekse economie van in totaal 326 miljard euro. Het atypische karakter van de periode 2010–2015 maakt het daarom minder zinvol om terug te kijken naar de kwaliteit van de ramingen destijds. 10 jaar terugkijken is op zichzelf al heel lang. In reguliere beleidsevaluaties en interdepartementale beleidsonderzoeken worden veel kortere periodes aangehouden om terug te kijken. Meestal zijn deze terugkijkperiodes tussen de 4 en 7 jaar, maar vaak ook veel korter. Zo is in de Wet UBO-registers onlangs een beleidsevaluatie na reeds 2 jaar vastgesteld. Nog verder terugkijken, naar de periode van de kabinetten-Balkenende, lijkt de indieners op dit moment nog te weinig toegevoegde waarde te hebben, maar kan bijvoorbeeld wel onderwerp zijn van nader wetenschappelijk onderzoek, een proefschrift of een doctoraalscriptie.

Vragen en opmerkingen van de leden van de BBB-fractie en reactie van de initiatiefnemers

32. De leden van de BBB-fractie hebben met grote belangstelling kennisgenomen van de initiatiefnota Omtzigt en Idsinga over «Realistisch ramen». Deze leden zijn net als de indieners van mening dat het conservatieve ramen van de afgelopen tien jaar leidt tot pijnlijke en onnodige bezuinigingen, derhalve staan deze leden positief tegenover de geest van de initiatiefnota. De leden van de BBB-fractie hebben enkele vragen aan de indieners. De indieners schetsen een structurele overpessimistische schatting van de overheidsfinanciën. Deze schatting is in de ogen van deze leden correct, maar in hoeverre zijn de grote meevallers van de afgelopen jaren volgens de indieners het resultaat van incidentele meevallers zoals verhoogde gasbaten, incidenteel hogere inkomsten uit de vennootschapsbelasting, et cetera? In hoeverre blijft volgens de indieners de conclusie uit de initiatiefnota overeind in het licht van het antwoord op voorgaande vraag?

De indieners zijn blij met de steun van de leden van de BBB-fractie. De meevallers hebben geen incidenteel, maar een structureel karakter.

Meevallers en tegenvallers zijn al meegenomen in Figuur 3 op blz. 4 van de nota. Na 2020 ging het om bedragen tussen de 21 en 36 miljard euro jaarlijks. Ook voor 2024 lijken we af te stevenen op een realisatie die veel gunstiger is dan wat op Prinsjesdag is voorgeschoteld, terwijl de economische groei in 2024 lager was dan verwacht.

Zonder de mee- en tegenvallers zou het saldo waarschijnlijk nog gunstiger zijn geweest. Door een uitspraak over box-3 (de spaartaks) zou de regering nog veel compensatie (6,4 miljard euro) uitbetalen, die ten laste zou worden gebracht van 2024. Als dit niet was gebeurd, zou het geraamde tekort zijn uitgekomen op 1,0% (t.o.v. 1,5% bij de NJN). Ook dit is de afgelopen jaren vaker gebeurd: tijdens het jaar zijn enorme extra tegenvallers opgevangen (zoals het Urgenda-arrest, miljarden tegenvallers bij de afhandeling van het toeslagenschandaal of miljarden extra kosten voor de opvang van Oekraïense ontheemden) maar desondanks was er nog een totale netto meevaller van tientallen miljarden.

33. Hoe wegen de indieners structureel realistisch begroten aan de ene kant en het creëren van reële buffers anderzijds? Hoe wegen indieners de gebeurtenissen uit het coronajaar 2020, waar dankzij pessimistisch begroten een onverwacht groot tekort is uitgebleven, daar waar het anders een enorme financiële opgave had veroorzaakt? Is het volgens de indieners derhalve waardevol om (enigszins) vast te houden aan conservatieve ramingen?

Het opbouwen van buffers is nuttig, maar ook op dit punt is er het risico van doorschieten (overshooting). Een bekend voorbeeld is het pensioenvermogen dat van 2007 tot 2022 groeide van 700 naar 1800 miljard euro, terwijl er in deze periode nauwelijks geïndexeerd werd. De pensioenwet van 2022 probeert deze doorgeslagen buffervorming te verminderen. Overigens had dit ook gekund door een meer realistische rekenrente te hanteren en had om te indexeren niet een heel nieuw pensioenstelsel opgetuigd te hoeven worden. Bovendien gebeurt dit door meer financiële risico's bij de deelnemers en gepensioneerden neer te leggen, waarvan de wenselijkheid betwijfeld kan worden.

Nederland heeft al een grote buffer, in de vorm van een relatief lage staatsschuld van 42% van het BBP. De afstand tot de, in het hervormde Stabiliteits- en Groeipact, grenswaarde van 60% van het BBP is met 18%-punten zeer fors. Dit staat gelijk aan ca. 200 miljard euro aan bestedingsruimte en dan zou Nederland nog steeds voldoen aan de EU-begrotingsregels. Deze 200 miljard euro zijn ook te beschouwen als een (zeer grote) financiële buffer.

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie en reactie van de initiatiefnemers

34. De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van de initiatiefnota van de leden Omtzigt en Idsinga (NSC) over «Realistisch ramen». Deze leden bedanken allereerst de indieners voor de tijd en de moeite die zij genomen hebben om deze initiatiefnota op te stellen. Deze leden hebben enkele vragen ter verduidelijking bij de analyse en voorstellen van de indieners. De leden van de CDA-fractie zien in figuren 2 tot en met 4 inderdaad grote verschillen tussen ramingen en realisatie. Zij merken op dat dit kan komen door minder uitgaven, maar ook door meer inkomsten, waarop later in de initiatiefnota wordt ingegaan. De leden van de CDA-fractie vragen of de indieners een uitsplitsing kunnen maken tussen de effecten van meer inkomsten en minder uitgaven per jaar die leiden tot de verschillen. Ook vragen deze leden in hoeverre de effecten aan de uitgavenkant de afgelopen jaren komen door fondsmiddelen die niet zijn

uitgegeven, maar wel worden doorgeschoven naar komende jaren en die dus niet vrijvallen. Zouden deze middelen volgens de indieners wel onderdeel moeten zijn van de budgetflexibiliteit?

De meevallers in het saldo staan vermeld in Figuur 3 op blz. 4 van de nota. Deze bedragen 23 miljard euro over 2021, 21,4 miljard euro over 2022 en 26 miljard euro over 2023. De belastingmeevallers staan vermeld in Figuur 5 op blz. 11 van de initiatiefnota. Deze bedragen 29,3 miljard euro in 2021, 16,3 miljard euro in 2022 en 19,1 miljard euro. Tegelijkertijd is bekend dat de onderuitputting in zowel 2022 als in 2023 ca. 18 miljard euro was. Dit betekent dat de echte begrotingsmeevallers nog veel hoger zijn dan in Figuur 3 wordt vermeld. Dit verschil kan vermoedelijk inderdaad verklaard worden doordat uitgavenmeevallers doorgeschoven worden in begrotingsfondsen, zoals het Defensiematerieelbegrotingsfonds. Deze meevallers blijven dan zitten in de begrotingsfondsen en onttrekken zich daarmee deels aan het zicht van de Kamer.

35. De leden van de CDA-fractie vragen hoe de indieners het effect van de te pessimistische CPB-ramingen op de decentrale overheden beoordelen. Ook vragen deze leden wat de indieners vinden van het gegeven dat decentrale overheden niet worden gecompenseerd voor de werkelijke percentages, nu blijkt dat het percentage in het voorjaar (waarop zij compensatie krijgen) zeven jaar op rij gemiddeld één procent per jaar te laag zijn ingeschat? Zijn de indieners van mening dat deze berekeningswijze moet worden aangepast en er zou moeten worden afgerekend op basis van nacalculatie met de werkelijke percentages?

De financiering van het Gemeentefonds en het Provinciefonds wordt hervormd en zal niet langer volgens het trap op trap af principe plaatsvinden. De impact van de ramingen van het CPB op het GF/PF is daarmee nog niet duidelijk en zal pas in de toekomst moeten blijken. In algemene zin geldt dat de financiering van gemeentes en provincies ook gebaseerd moet zijn op realistische ramingen. Nacalculatie kan een onderdeel zijn van het financieringsstelsel van de decentrale overheden, maar dit is geen onderwerp van deze initiatiefnota.

36. De leden van de CDA-fractie vragen in hoeverre onrealistische ramingen van uitgaven gevolg zijn van de door het CPB beoordeelde plannen of van onrealistisch kabinetsbeleid, juist vanwege bijvoorbeeld arbeidsmarktkrapte, wat vooraf kon worden voorzien. Vergt dit naar de mening van de indieners niet ook meer discipline van kabinet en politiek om politieke wensen bij te stellen aan haalbaarheid?

De indieners zijn van mening dat ramingen realistisch moeten zijn. Dus als van tevoren al duidelijk is dat duizenden vacatures bij Defensie niet snel zullen worden vervuld, dan moeten de daarmee samenhangende salariskosten niet als «juridisch verplicht» worden weergegeven in de begroting. Anders wordt een onrealistische raming aan de Kamer voorgelegd, terwijl begrotingen volgens art. 3.6 van de Comptabiliteitswet betrouwbaar moeten zijn.

37. De leden van de CDA-fractie merken op dat de indieners vooral terugkijken en de laagste schuldquote in de geschiedenis benoemen, terwijl de ramingen van de tekorten na deze kabinetsperiode tot onhoudbare hoogte oplopen, met name vanwege vergrijzing die in 2040 een piek zal bereiken. Kijken de indieners richting de toekomst anders naar deze negatieve ramingen over houdbaarheid van de overheidsfinanciën?

De prognoses van het CPB kloppen niet op de korte termijn, d.w.z. voor het eerstkomende jaar. Voor prognoses geldt in zijn algemeenheid dat zij minder betrouwbaar worden naarmate zij verder in de toekomst liggen. De waarde van prognoses over begrotingstekorten en de staatsschuld hebben een zeer beperkte waarde als zij 10 jaar of bijvoorbeeld 40 jaar vooruitkijken, zoals bij het houdbaarheidssaldo. Om de lange termijn prognoses te verbeteren zullen eerst de korte termijn prognoses op orde gebracht moeten worden.

De initiatiefnemers wijzen hierbij op het feit dat de afgelopen jaren de middellange termijnramingen regelmatig veel te negatief waren.

Als eerste voorbeeld wijzen de initiatiefnemers naar de antwoorden op Kamervragen van 20 februari over de startnota van 2012 die zij hier integraal overnemen:

Vraag 1

Kunt u aangeven wat het EMU-tekort en de EMU-schuld zouden zijn in de aangepaste MLT-raming van het Centraal Planbureau (CPB), waarin de effecten van het regeerakkoord van 2012 zijn meegenomen, voor alle jaren in die raming (tot ongeveer 2017)?

Vraag 2

Kunt u in een tabel en een in grafiek de ramingen vergelijken met de werkelijke uitkomsten?

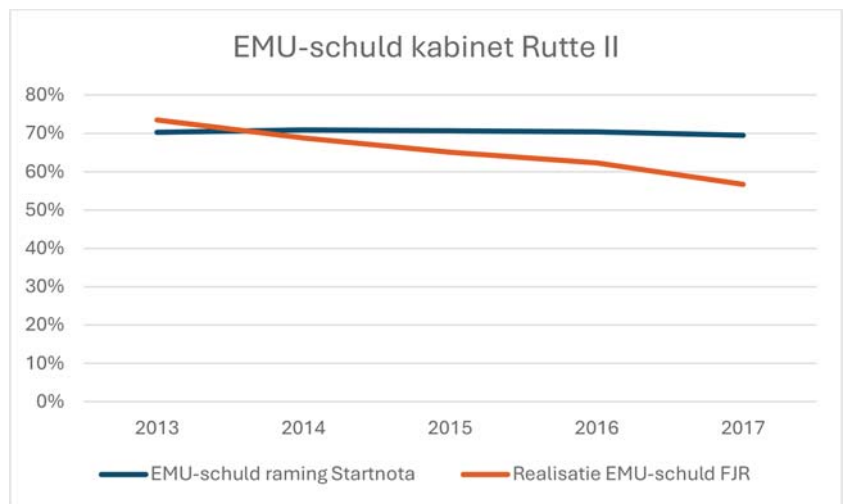
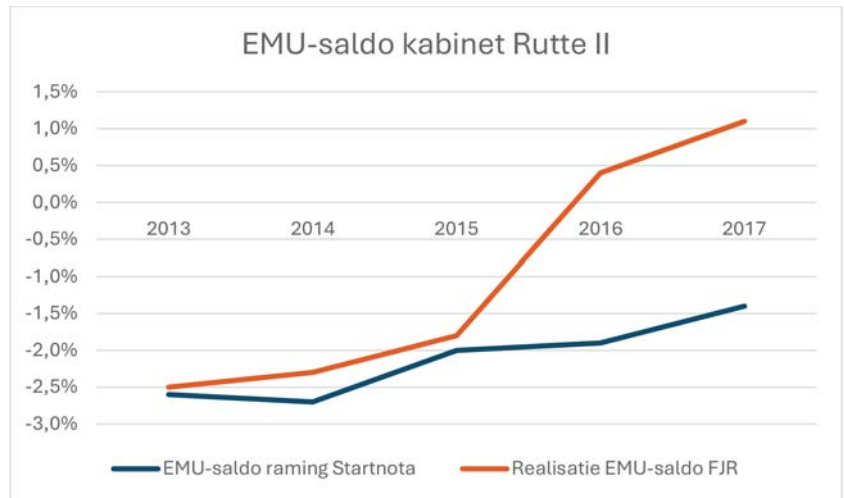
Antwoord op vraag 1 en 2

Wij interpreteren de vraag als een verzoek om de raming van het kabinet bij Startnota na verwerking regeerakkoord, die is gebaseerd op de macro-economische cijfers van het CPB, te vergelijken met de uitkomst van het Financieel Jaarverslag Rijk (FJR). Zie hieronder de raming van het EMU-saldo en de EMU-schuld van het kabinet bij Startnota en bij het FJR.

Antwoord op vraag 2

<i>in procenten bbp¹</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>
<i>EMU-saldo raming Startnota</i>	<i>- 2,6</i>	<i>- 2,7</i>	<i>- 2,0</i>	<i>- 1,9</i>	<i>- 1,4</i>
<i>EMU-schuld raming Startnota</i>	<i>70,3</i>	<i>70,9</i>	<i>70,7</i>	<i>70,4</i>	<i>69,5</i>
<i>Realisatie EMU-saldo FJR</i>	<i>- 2,5</i>	<i>- 2,3</i>	<i>- 1,8</i>	<i>0,4</i>	<i>1,1</i>
<i>Realisatie EMU-schuld FJR</i>	<i>73,5</i>	<i>68,8</i>	<i>65,1</i>	<i>62,3</i>	<i>56,7</i>

¹ Voor kabinet-Rutte II zijn de jaren 2013 t/m 2017 opgenomen in bovenstaande tabel.



De prognose was dat de EMU-schuld ongeveer gelijk zou blijven. In werkelijkheid daalde die behoorlijk snel en was die 13 procentpunt van het BBP lager. Dat is ongeveer 90 miljard euro in 2017.

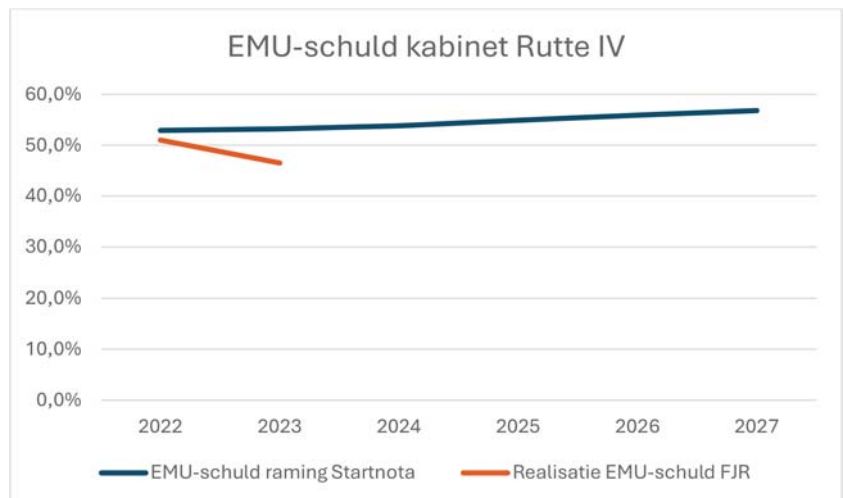
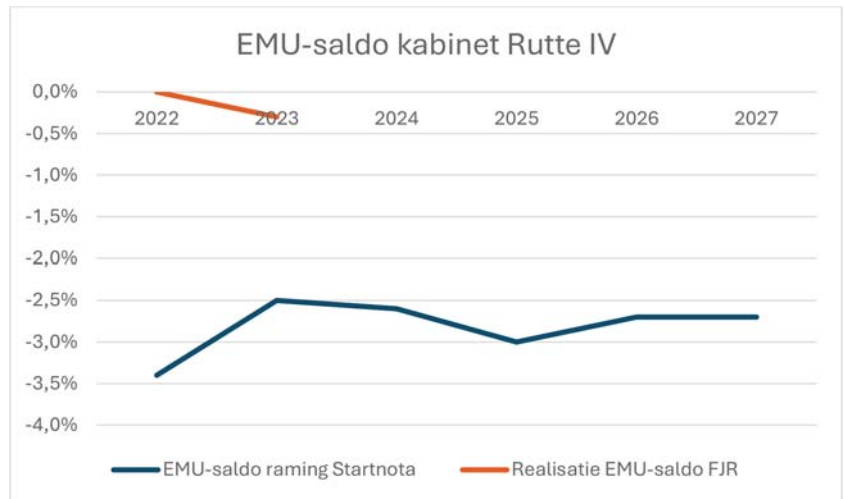
Bij het kabinet Rutte-IV was het verschil nog veel sneller veel groter blijkt uit dezelfde antwoorden:

Wij interpretern de vraag als een verzoek om de raming van het kabinet bij Startnota na verwerking regeerakkoord, die is gebaseerd op de macro-economische cijfers van het CPB, te vergelijken met de uitkomst van het Financieel Jaarverslag Rijk (FJR). Zie hieronder de raming van het EMU-saldo en de EMU-schuld van het kabinet bij Startnota en bij het FJR.

in procenten bbp ¹	2022	2023	2024	2025	2026	2027
EMU-saldo raming Startnota	-3,4	-2,5	-2,6	-3,0	-2,7	-2,7
EMU-schuld raming Startnota	52,9	53,2	53,8	54,9	55,9	56,8
Realisatie EMU-saldo FJR	0,0	-0,3	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.

in procenten bbp ¹	2022	2023	2024	2025	2026	2027
<i>Realisatie</i>						
EMU-schuld FJR	51,0	46,5	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.

¹ Bij kabinet-Rutte IV is bij Voorjaarsnota 2022 het EMU-saldo en de EMU-schuld definitief vastgesteld en zijn de jaren 2022 t/m 2027 opgenomen in bovenstaande tabel.



Alleen bij de coronacrisis was het tegengesteld effect zichtbaar maar dat was veel kleiner.

38. De leden van de CDA-fractie constateren dat de indieners de conclusie trekken dat er iets fundamenteels mis is met de tekort- en schuldramingen. Deze leden lezen dat de indieners aan de inkomstenkant een (gedeeltelijke) verklaring hebben en vragen of de indieners hier aan de uitgavenkant ook verklaringen voor hebben. Hebben de indieners verklaringen waar de verschillen met de Europese ramingen vandaan komen?

De indieners hopen dat de expertgroep en de Algemene Rekenkamer meer licht kunnen werpen op de vraag waarom de EU tot betere voorspellingen komt dan het CPB en het Ministerie van Financiën.

39. De leden van de CDA-fractie lezen dat indieners enkele voorbeelden noemen van belangrijke maatschappelijke investeringen die niet zijn gedaan, waar mogelijk wel ruimte voor was geweest indien realistisch werd geraamd, zoals de MIRT-middelen voor de Nedersaksenlijn. Deze leden merken op dat verschillende partijen bij de Najaarsnota, juist vanwege de onderuitputting, een amendement voorstelden om 80 miljoen euro daarvan vrij te maken voor de Nedersaksenlijn om eindelijk de MIRT-verkenning te kunnen starten. Deze leden merken op dat de NSC-fractie dit voorstel niet heeft gesteund. Sluit de insteek van dit voorstel niet juist goed aan bij de standpunten van de indieners in voorliggende initiatiefnota? De leden van de CDA-fractie vragen ook naar de mening van de indieners op de inzet van de middelen die voortkomen uit de onderuitputting. Als die dus lager zijn dan ingeschat en daarmee mogelijk belangrijke investeringen niet worden gedaan, vinden de indieners dan dat deze middelen (voor een deel) voor incidentele belangrijke investeringsuitgaven beschikbaar zouden moeten komen?

De initiatiefnemers nemen aan dat de leden van de CDA-fractie doelen op de amendementen onder Kamerstuk 36 625 A, nr. 6 en Kamerstuk 36 625 XII, nr. 6. Deze amendementen zagen op een verschuiving van 1,25 miljard euro, die bovenop de reeds ingeboekte 80 miljoen euro zou komen. De insteek van deze amendementen sluiten inderdaad aan bij de in deze initiatiefnota ingenomen standpunten, echter ziet deze initiatiefnota ook specifiek op het vooraf realistisch ramen teneinde onderuitputting te beperken. Dit laat overigens onverlet dat de initiatiefnemers de Nedersaksenlijn een warm hart toedragen en er reeds meerdere malen op aangedrongen hebben om werk te maken van het vinden van de vereiste financiering voor een MIRT-verkenning naar de Nedersaksenlijn. En het laat onverlet dat de indieners gebonden zijn aan de begrotingsregels die wettelijk gebaseerd zijn op in hun ogen niet realistische ramingen

Meer in het algemeen geldt dat indien op enig moment blijkt dat bepaalde voorgenomen uitgaven definitief niet besteding zullen komen, dat daarvoor een andere bestemming gevonden kan worden. Dat geldt ook voor infrastructurele projecten. De besteding van vrijgevalen middelen moet qua tijd en ruimte wel daadwerkelijk mogelijk zijn. Aangezien de Najaarsnota eind november verschijnt, en het begrotingsjaar dan nog ca. 5 weken duurt, is de suppletoire begroting bij de Najaarsnota niet altijd het meest geschikt om dit soort begrotingsvoorstellen te doen.

40. Aan de inkomstenkant merken de indieners op dat de grootste verschillen tussen raming en realisatie de afgelopen jaren te zien zijn bij de directe belastingen, zijnde de inkomstenbelasting (IB) en de vennootschapsbelasting (VPB). De leden van de CDA-fractie hadden ook die veronderstelling, waardoor het hen opviel dat in afgelopen Najaarsnota de VPB-inkomsten met 600 miljoen euro naar beneden werden bijgesteld ten opzichte van de raming. Hebben de indieners hiervoor een verklaring?

Inkomstenramingen kunnen voortdurend schommelen, afhankelijk van belastingaangiften die worden gedaan. Dit laat zich lastig op voorhand voorspellen. Uit figuur 5 op blz. 11 blijkt duidelijk dat de inkomsten bijna altijd (veel) hoger zijn dan de geraamde inkomsten. Incidenteel kunnen hierop dan weer uitzonderingen voorkomen.

41. De leden van de CDA-fractie vragen of de indieners ook begrotingsbijstellingen gedurende het jaar beogen, op basis van gedurende het jaar bijgestelde ramingen. Klopt het dat deze bijstellingen dan de basis vormen voor de rapportage van budgetflexibiliteit? Wat kan daarvan het effect zijn, als aan het einde van het jaar toch blijkt dat de realisaties dichter uitkomen bij ramingen vooraf?

Als op enig moment blijkt dat geraamde uitgaven definitief niet meer tot besteding zullen komen, dan kan daarvoor een nieuwe bestemming aangewezen worden. Dit is ook wat het kabinet doet bij elke Voorjaarsnota en Najaarsnota. Het ligt voor de hand dat dan ook de Kamer dit zou moeten kunnen, op basis van geactualiseerde cijfers over de budgetflexibiliteit.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SGP-fractie en reactie van de initiatiefnemers

42. De leden van de SGP-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de initiatiefnota «Realistisch ramen». Deze leden danken de indieners voor het vele werk en voor de initiatiefnota. Deze leden hebben enkele vragen. De leden van de SGP-fractie lezen dat de indieners op diverse plaatsen in de nota wijzen op het feit dat er, indien realistischer geraamd was, op veel dossiers meer geld beschikbaar was geweest. Zo worden er uitgaven genoemd op het gebied van mobiliteit, wonen. Tegelijk wordt op pagina 2 aangegeven dat de nota geen pleidooi is «om roekeloos en willekeurig met geld te strooien». Dit roept bij deze leden wel de vraag op of en hoe de indieners het «vrijgekomen geld» willen inzetten. Is het onderliggende doel van de indieners om beter te ramen zodat er meer geld komt voor investeringen of lastenverlichtingen? Of is het bedoeld om de staatsschuld te verlagen? De leden van de fractie van de SGP-fractie ontvangen graag een reflectie op dit thema.

De indieners wijzen op Figuur 3 op blz. 4 van de initiatiefnota. Hieruit blijkt dat het begrotingsaldo na 2020 steeds 20 tot 36 miljard euro gunstiger blijkt te zijn dan eerder geraamd was. De Kamer heeft dus op basis van te pessimistische cijfers politieke afwegingen gemaakt over uitgaven en investeringen. Op basis van realistischere ramingen waren mogelijk andere keuzes gemaakt. Zo zou de energiebelasting op gas mogelijk niet met 2,82 cent per m³ zijn verlaagd, maar bijvoorbeeld met 20 cent per m³, zoals Nieuw Sociaal Contract eerder heeft voorgesteld. Dit is belangrijk omdat het grootste deel van de energierekening bestaat uit verwarmingskosten en de meeste mensen nog steeds op gas stoken. Met name grote gezinnen zouden voordeel hebben van een verlaging van de energiebelasting op gas.

Een hele reeks ombuigingen en intensiveringen in de Budgettaire Bijlage van het Hoofdlijnenakkoord had er mogelijk anders uitgezien. Ramingen moeten betrouwbaar zijn, zoals in art. 3.6 van de Comptabiliteitswet is vastgelegd, anders kan de Kamer zijn grondwettelijke budgetrecht (art. 105 Grondwet) niet waarmaken.

43. De leden van de SGP-fractie lezen dat het de indieners is opgevallen dat de situatie voor 2019 beter leek dan de periode daarna. Het verschil tussen de ramingen en realisaties was voor dat jaar kleiner, aldus de indieners. Kunnen de indieners hier een verklaring voor geven? In hoeverre is dit volgens de indieners een tijdelijk verschijnsel?

De indieners hopen dat als gevolg van deze initiatiefnota de verschillen tussen de ramingen en de realisaties weer flink zullen teruglopen. Waarom de verschillen na 2020 zijn opgelopen, is ook voor de indieners niet 100% duidelijk. Zij zien echter wel twee mogelijke oorzaken: grotere onderuitputting omdat de economie dichtbij volledige capaciteit draait en de departementen en uitvoeringsorganisaties dus moeite hebben om investeringen te doen en mensen te vinden. Verder wijzen zij erop dat in de latere jaren de voorspelde nominale groei van de economie hoger was dan de voorspelde autonome groei van de

belastinginkomsten. Dat heeft geleid tot forse onderschatting van de inkomsten.

44. De leden van de SGP-fractie lezen dat de Europese ramingen een stuk beter lijken, volgens de indieners. Wat is volgens de indieners daarvan de reden? Wat zijn de precieze verschillen in berekening tussen deze ramingen?

De indieners hopen hierop andere antwoorden te krijgen van de expertgroep en de Algemene Rekenkamer. Mogelijk houden de Europese ramingen beter en sneller rekening met gewijzigde omstandigheden.

45. De leden van de SGP-fractie vragen of de indieners voor de uitgavenkant eenzelfde tabel kunnen maken als voor de totale inkomsten- en uitgaven (figuur 3) en voor de inkomstenkant (figuur 5). De leden van de SGP-fractie constateren dat een deel van het verschil tussen raming en realisatie komt door lagere uitgaven dan geraamd. In hoeverre komt dat volgens de indieners door te hoge ambities van Kamer en kabinet? In welke lessen trekken de indieners hieruit?

Een dergelijke tabel heeft maar een beperkte meerwaarde, omdat een overzicht van de gerealiseerde uitgaven ten opzichte van de geraamde uitgaven niet alle onderuitputtingen weergeeft.

De meevallers in het saldo staan vermeld in Figuur 3 op blz. 4 van de nota. Deze bedragen 23 miljard euro over 2021, 21,4 miljard euro over 2022 en 26 miljard euro over 2023. De belastingmeevallers staan vermeld in Figuur 5 op blz. 11 van de initiatiefnota. Deze bedragen 29,3 miljard euro in 2021, 16,3 miljard euro in 2022 en 19,1 miljard euro. Tegelijkertijd is bekend dat de onderuitputting in zowel 2022 als in 2023 ca. 18 miljard euro was. Dit betekent dat de echte begrotingsmeevallers vermoedelijk nog hoger zijn dan in Figuur 3 wordt vermeld. Dit verschil kan mogelijk verklaard worden doordat uitgavenmeevallers doorgeschoven worden in begrotingsfondsen, zoals het Defensiematerieelbegrotingsfonds. Deze meevallers blijven dan zitten in de begrotingsfondsen en onttrekken zich daarmee deels aan het zicht van de Kamer, d.w.z. komen niet tot uiting in het gerealiseerde saldo.

Op onderdelen kunnen de verschillen ten opzichte van de ramingen te maken hebben met te hoge ambities, maar ook met wensdenken en de wens om suppletoire begrotingen te voorkomen. Echter begrotingen moeten betrouwbaar zijn, zoals is vastgelegd in art. 3.6 van de Comptabiliteitswet. Met behulp van realistische ramingen wordt de Kamer beter in staat gesteld om zijn grondwettelijke budgetrecht van art. 105 Grondwet waar te maken.