Ruimte in de ramingen? Meerjarenramingen onderzocht.

2021

Algemene Rekenkamer

Vooraf

Dit onderzoek sluit aan bij onze eerdere rapporten over de informatievoorziening aan het parlement. Doel van die rapporten is dat het parlement zijn budgetrecht goed kan uitoefenen. Hierbij draait het telkens om de vraag: welke informatie is nodig om te beoordelen of een kabinet zinnig, zuinig en zorgvuldig met publiek geld omgaat? Tot de eerdere onderzoeken behoren: *Navolgbaarheid financiële meerjarencijfers bij kabinetswisseling (2016), Zicht op extra geld kabinet Rutte III (2018) en Inzicht in publiek geld - deel 2 (2019)*. In dit laatste rapport hebben wij onder meer geconstateerd dat het parlement al langere tijd ontevreden is over de manier waarop het over de beschikbare begrotingsruimte wordt geïnformeerd. We gaven voorbeelden van (digitale) begrotingen van andere landen en hoe digitale begrotingen zorgen voor toegankelijke begrotings- en beleidsinformatie. In dit rapport kijken we een niveau dieper en onderzoeken we hoe uitgaven in de rijksbegroting worden geraamd. Op deze manier krijgen we meer zicht op het ontstaan van begrotingsruimte.

Inhoud

1. Samenvatting | 5

2. Over dit onderzoek | 8

2.1 Aanleiding | 8

2.2 Over ramingen | 8

2.3 Over dit onderzoek | 11

2.4 Leeswijzer | 12

3. Ramingen en begrotingsruimte | 13

3.1 Ramingen | 13

3.2 Meerjarenramingen | 14

3.3 Begrotingsruimte | 14

3.4 Het ramingsproces ontleed | 17

4. Meerjarenramingen door ministeries | 20

4.1 Veronderstellingen onder ramingen | 21

4.2 Gebruikte gegevens voor ramingen | 23

5. Beoordeling en besluitvorming | 26

5.1 Van voorspelling tot besluit | 27

5.2 De minister van Financiën als kadersteller en toezichthouder | 30

6. Informatievoorziening aan het parlement | 33

6.1 Naleving voorschriften informatievoorziening | 34

6.2 Begrotingsruimte buiten beeld | 34

6.3 Ongewijzigd beleid kan beleidsmatige krimp of groei betekenen | 36

7. Conclusies en aanbevelingen | 39

7.1 De informatiepositie van het parlement | 39

7.2 Zwakke punten in een sterk stelsel | 40

7.3 Aanbevelingen | 42

8. Reactie minister van Financiën en nawoord Algemene Rekenkamer | 44

8.1 Samenvatting reactie minister van Financiën | 44

8.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 45

Bijlagen | 47

Bijlage 1 Eerste hulp bij ramingen | 47

Bijlage 2 Methodologische verantwoording | 51

Bijlage 3 Relevante regelgeving en normen | 54

Bijlage 4 Eindnoten | 55

1. Samenvatting

Het parlement heeft budgetrecht. Dat betekent dat het de ontwerpbegroting van het kabinet goedkeurt en besluit over de verdeling van publieke middelen. Om zijn rol goed te kunnen vervullen, moet het parlement inzicht hebben in welke middelen vastliggen. Begrotingsmiddelen kunnen vastliggen doordat er afgesproken beleid mee wordt uitgevoerd of doordat ministers verplichtingen zijn aangegaan. Anderzijds moet het parlement weten hoeveel middelen niet vastliggen en dus beschikbaar zijn voor een andere besteding.

De Tweede Kamer heeft de afgelopen jaren laten weten meer inzicht te willen krijgen in de totstandkoming en cijfermatige onderbouwing van meerjarenramingen en in de budgetflexibiliteit van uitgaven. Bij budgetflexibiliteit gaat het om de meer technische vraag welk deel van de uitgaven nog niet juridisch vastligt door aangegane verplichtingen en dus nog 'flexibel' is. Bij ruimte voor andere bestedingen speelt niet alleen de *budgetflexibiliteit*. Los van die technische vraag speelt een belangrijke inhoudelijke vraag: hoeveel middelen zijn nodig om het afgesproken beleid goed uit te voeren in het begrotingsjaar en de periode daarna. Maar staat die informatie in de begrotingsstukken?

Het parlement ontvangt in de ontwerpbegroting *ramingen* voor de uitgaven voor het begrotingsjaar en de 4 jaar erna (t+4). De uiteindelijke uitgavenramingen in de rijksbegroting komen tot stand door een wisselwerking tussen de interne ramingen van de ministeries (bottom-up) en meerjarige budgettaire afspraken uit het regeerakkoord (top-down). In dit proces kan *begrotingsruimte* ontstaan. Daarmee bedoelen

we het verschil tussen de uitgavenraming zoals weergegeven in de ontwerpbegroting en de middelen die daadwerkelijk nodig zijn voor uitvoering van afgesproken beleid.

Er kan sprake zijn van zowel positieve (te veel middelen) als negatieve begrotingsruimte (te weinig middelen). Een risico van positieve begrotingsruimte is dat die ondoelmatige uitgaven kan uitlokken. Bij negatieve begrotingsruimte kan het risico ontstaan dat bepaalde beleidsterreinen moeten worden versoberd (bijvoorbeeld minder onderhoud) of dat kosten worden afgewend op anderen (bijvoorbeeld onbetaald overwerk). Dit kan leiden tot een verslechtering van de dienstverlening van de (rijks)overheid.

We hebben voor dit onderzoek 5 casussen bekeken. We onderzochten hoe meerjarenramingen tot stand komen, hoe wordt omgegaan met begrotingsruimte en welke informatie het parlement hierover ontvangt. Daarnaast namen we de rol van het Ministerie van Financiën als kadersteller en toezichthouder onder de loep. Op basis van ons casusonderzoek constateren wij een aantal zwakke plekken, die mogelijk ook breder spelen.

Zo vonden wij in de casussen bijvoorbeeld dat aannames in ramingsmodellen niet altijd actueel of juist zijn. In de onderbouwing van ramingen is er daarnaast vaker aandacht voor de ontwikkeling van hoeveelheden (q), zoals aantallen studenten in het onderwijs of rechtszaken in de justitiële keten, dan voor de ontwikkeling van de prijs (p) daarvan.

Bovendien constateren wij dat ministeries soms creatieve methoden gebruiken om positieve begrotingsruimte te behouden of een raming onder afgesproken uitgavenplafonds te krijgen. Deze methoden staan soms op gespannen voet met de geldende begrotingsregels en voorschriften. Om tegenvallers op te vangen, kiezen ministeries voornamelijk voor meer technische of kortetermijnmaatregelen. Het niet (volledig) verhogen van een raming met loon- en prijsbijstelling is zo'n maatregel om een raming binnen een uitgavenplafond te laten passen.

Wij concluderen op basis van de door ons onderzochte casussen dat het parlement informatie mist om de onderbouwing en de kwaliteit van meerjarenramingen in de begrotingen goed te kunnen beoordelen. Ook heeft het parlement te weinig zicht op eventuele begrotingsruimte. Het gevolg is dat het voor het parlement lastig is om met het kabinet het debat aan te gaan over de ruimte voor een andere besteding van middelen.

Om beter zicht te krijgen op de begrotingsruimte en de kwaliteit van ramingen doen wij daarom de volgende aanbevelingen aan het parlement:

- Overweeg bij begrotingsbehandelingen vaker gerichte vragen te stellen over de aannames en onderbouwing van meerjarenramingen;
- Overweeg bij de voorbereiding op de begrotingsbehandeling jaarlijks een raming binnen de begroting te kiezen en deze nader te onderzoeken. Hier zien we een mogelijke rol weggelegd voor de begrotingsrapporteur;
- Vraag ministers vaker inzicht te bieden in verplichtingen die de komende 4 jaar aflopen.

Op het gebied van top-downbegrotingsramingen is het Nederlandse stelsel effectief gebleken voor uitgavenbeheersing en staat het internationaal bekend als *good practice*. Toch kan de minister van Financiën bijdragen aan de verbetering van de kwaliteit van ramingen en aan meer inzicht van het parlement in de begrotingsruimte. Wij bevelen de minister van Financiën aan om:

- Als kadersteller een heldere definitie te bepalen van wat onder een raming wordt verstaan en deze vast te leggen in wet- en regelgeving;
- Als kadersteller duidelijker eisen te formuleren voor het opstellen en onderhouden van meerjarenramingen door ministeries;
- Als toezichthouder op de verschillende begrotingshoofdstukken een toetsingsbeleid te ontwikkelen waarin de begrippen ‘realistisch ramen’ en ‘het proportionaliteitsbeginsel’ concreet worden uitgewerkt;
- Te onderzoeken of er mogelijkheden zijn om het meerjarige inzicht in de begrotingsruimte voor het parlement te verbeteren, bijvoorbeeld aan de hand van de weergave van de begrotingsruimte in het Infrastructuurfonds.

Door de kwaliteit van het bottom-up ramingsproces te versterken kan een bijdrage worden geleverd aan een betere onderbouwing van beleid en daarmee aan de doelen van de Operatie Inzicht in Kwaliteit.

2.
Over dit onderzoek

2.1 Aanleiding

Het parlement heeft budgetrecht. Dat betekent dat het een doorslaggevende rol heeft in de besluitvorming over de verdeling van publieke middelen (wie krijgt hoeveel geld en waarvoor?). Om die rol goed te kunnen vervullen, moet het parlement in de eerste plaats weten hoeveel geld er beschikbaar is op zowel de korte als op de lange termijn. Ook moet het de voorstellen van het kabinet kunnen doorgronden die van invloed zijn op de begroting. Met dit onderzoek willen we te weten komen of het parlement voldoende informatie krijgt om zijn budgetrecht goed te gebruiken.

De Tweede Kamer heeft de afgelopen jaren aan het kabinet laten weten meer inzicht te willen krijgen in:

- de budgetflexibiliteit van uitgaven;[1]
- de juridische vastlegging van uitgaven in de meerjarenramingen;[2]
- de totstandkoming en cijfermatige onderbouwing van meerjarenramingen.[3]

In dit onderzoek hebben wij deze punten in samenhang onderzocht.

2.2 Over ramingen

Het onderwerp ramingen in de begroting is een redelijk technisch onderwerp. De begrippen ‘raming’ en ‘budget’ worden in praktijk geregeld verwisseld. In het algemeen geeft een raming aan hoeveel geld er *nodig* is en een budget hoeveel geld er *beschikbaar* is. Een raming vormt een belangrijke indicatie van de hoogte

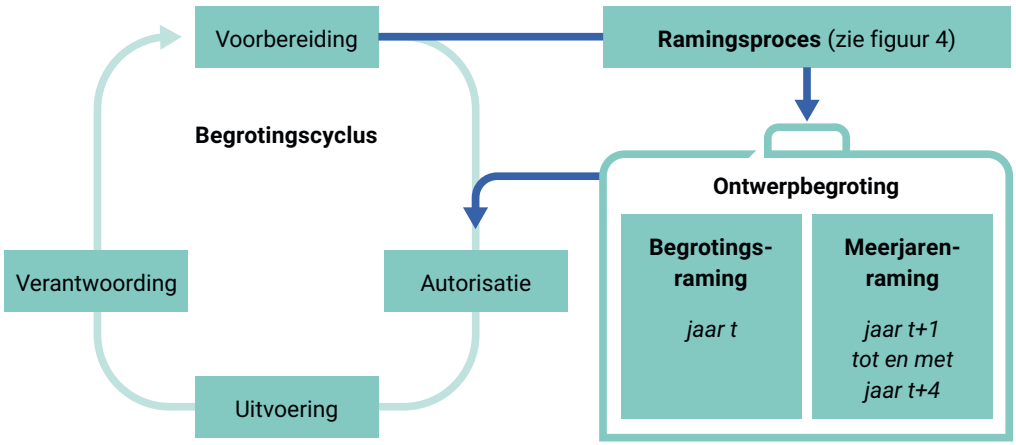
van een toekomstig budget. De wet- en regelgeving geeft geen eenduidige definities van de verschillende betekenissen van de begrippen raming en budget.

Omdat begripsverwarring vrij gemakkelijk kan optreden vragen we nadrukkelijk aandacht voor de afbakening en de definities zoals wij die in dit rapport hanteren. Onder een *raming* verstaan wij een inschatting van het kabinet van de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten voor een begrotingsartikel voor een bepaalde periode. Deze raming gaat uit van de financiële consequenties van uitvoering het bestaande beleid. Het bevat daarom ook de uitgaven voor instandhouding van alle daarvoor benodigde zaken zoals materieel, ICT en infrastructuur.

Het *ramingsproces* maakt deel uit van de voorbereidingsfase van het jaarlijkse begrotingsproces en resulteert in begrotingsraming (begrotingsjaar t) en een meerjarenraming (jaren na het begrotingsjaar) in de ontwerpbegroting. De minister van Financiën overhandigt op Prinsjesdag de ontwerpbegroting aan het parlement. Het *voorgestelde* begrotingsbedrag voor het komende begrotingsjaar wordt geautoriseerd door het parlement, na eventuele aanpassingen van het bedrag door de Tweede Kamer (zie Figuur 1). Deze autorisatie of goedkeuring leidt tot het *beschikbare* begrotingsbedrag, ook vaak als budget aangeduid.

Figuur 1 *Ramingen in de context van de cyclus van de rijksbegroting*

Ramingen zijn onderdeel van het begrotingsproces en worden aan het parlement gepresenteerd in de ontwerpbegroting



Het gebruik van de verschillende ramingsbegrippen kan mogelijk ook verwarring leiden. In onderstaand kader staat wat we onder de verschillende begrippen verstaan in dit rapport.

Toelichting begrippen raming

Ramingsproces: het opstellen van de begrotingsraming en de meerjarenraming door het kabinet als onderdeel van de jaarlijkse begrotingsvoorbereiding. De begrotingsraming en de meerjarenraming worden opgenomen in de ontwerpbegroting. Wij onderscheiden twee deelprocessen in het ramingsproces: het bottom-up ramingsproces en het top-down ramingsproces. Dit onderscheid komt in paragraaf 2.4 verder aan de orde.

Begrotingsraming: dit is de raming zoals die in de ontwerpbegroting aan het parlement ter autorisatie wordt voorgelegd (voorgestelde begrotingsbedrag) voor het betreffende begrotingsjaar. Wanneer de begrotingsraming is geautoriseerd door het parlement vormt dit wettelijk gezien het budget gedurende het uitvoeringsjaar van de begroting (beschikbare begrotingsbedrag). De minister mag niet meer dan het beschikbare begrotingsbedrag uitgeven tenzij hij of zij gedurende het jaar een aanvullende begroting (suppletoire begroting) indient en het parlement deze goedkeurt.

Meerjarenraming: raming in de ontwerpbegroting voor de 4 jaren die volgen op het begrotingsjaar. Meerjarenramingen worden niet geautoriseerd door het parlement. Ze staan ook niet in de zogenaamde begrotingsstaat, maar in de artikelsgewijze toelichting op de begrotingswet. Toch zijn deze meerjarenramingen niet zonder betekenis en nadrukkelijk vastgesteld op basis van afspraken uit het regeerakkoord, afgesproken beleid of wettelijke afspraken voor het doen van uitgaven. Meerjarenramingen vormen daarom een indicatie van het beschikbare budget in de jaren na het begrotingsjaar en zijn te beschouwen als voorlopige budgetten.

Als er in dit rapport niet specifiek wordt gesproken over een begrotings- of meerjarenraming worden beide samen bedoeld. Dat wil zeggen de raming van uitgaven voor zowel het komende jaar als die voor de jaren erna. Het begrip *budget* gebruiken we in de betekenis van de beschikbare middelen. Formeel is een budget alleen het bedrag per begrotingsartikel dat door het parlement via de begrotingswet is goedgekeurd met een geldigheid van één jaar. Wij gebruiken de term budget ook om de (indicatief) beschikbare middelen per begrotingsartikel in meerjarig perspectief aan te duiden.

In dit onderzoek richten wij ons op meerjarige ramingen van uitgaven in de rijksbegroting. Inkomstenramingen hebben we voor dit onderzoek buiten beschouwing gelaten omdat deze minder aansluiten bij de behoefte die het parlement heeft geuit. Ook hebben wij daar al eerder onderzoek naar gedaan.[4]

2.3 Over dit onderzoek

We zijn nagegaan hoe meerjarige uitgavenramingen in de rijksbegroting tot stand komen en welke informatie het parlement hierover ontvangt. Hiermee hangt de vraag samen hoeveel geld nodig is voor uitvoering van bestaand beleid en hoeveel geld er op korte en lange termijn beschikbaar is voor alternatieve bestedingen.

Het verschil tussen het benodigde en het beschikbare geld binnen de meerjarenramingen noemen we *begrotingsruimte*. Positieve begrotingsruimte kan het parlement gebruiken voor nieuw beleid of voor het aanpassen van bestaand beleid. Begrotingsruimte kan ook negatief zijn. In dat geval zijn de geraamde uitgaven voor uitvoering van het afgesproken beleid de komende jaren hoger dan het budget zoals dit meerjarig is opgenomen in de ontwerpbegroting. Er zijn dan aanpassingen van het bestaande beleid nodig om het betaalbaar te houden.

Voor dit onderzoek hebben we 5 begrotingsartikelen bij verschillende ministeries bekeken. Daarnaast namen we de rol van het Ministerie van Financiën als kadersteller en toezichthouder onder de loep. Tot slot hebben we onderzocht welke informatie het parlement krijgt over meerjarenramingen en begrotingsruimte en hebben we beoordeeld in hoeverre het hiermee zijn budgetrecht kan uitoefenen. In bijlage 2 is een methodologische verantwoording van onze aanpak opgenomen.

Door dit onderzoek hebben we een vollediger beeld van hoe het systeem van meerjarenramingen en uitgavenbeheersing bij de rijksoverheid werkt. De bevindingen in dit rapport zijn grotendeels gebaseerd op de onderzochte begrotingsartikelen. De casussen hoeven niet kenmerkend te zijn voor de ramingspraktijk van alle begrotingsartikelen. Wel vinden we dat de bevindingen illustratief zijn voor problemen en risico's die breder binnen het stelsel kunnen spelen. Deze verdienen volgens ons aandacht van de minister van Financiën als kadersteller en toezichthouder.

Met de uitkomsten van dit onderzoek willen wij het parlement laten zien hoe het de onderbouwing en de kwaliteit van meerjarenramingen concreet kan beoordelen. Ook willen we tonen hoe het parlement begrotingsruimte kan herkennen bij het beoordelen van begrotingen van ministeries. In bijlage 1 hebben wij daarom een praktijkcasus en een aantal voorbeeldvragen opgenomen.

2.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 gaan we wat dieper in op de begrippen ‘raming’ en ‘begrotingsruimte’ die in dit rapport centraal staan. In hoofdstuk 3 beschrijven we wat ons opviel in de wijze waarop ministeries hun uitgaven ramen. In hoofdstuk 4 kijken we naar de besluitvorming over ramingen zoals die in de ontwerpbegroting worden opgenomen. In hoofdstuk 5 staan we stil bij de informatievoorziening aan het parlement voor het vervullen van zijn rol in het begrotingsproces. In hoofdstuk 6 formuleren we onze conclusies en aanbevelingen.

3. Ramingen en begrotingsruimte

3.1 Ramingen

Een raming is volgens het kabinet de best mogelijke inschatting van de budgettaire consequenties van een regeling of maatregel in de toekomst. Ramingen vormen hiermee een belangrijke bouwsteen van het begrotingsproces en de begrotingen. In principe worden alle inkomsten en uitgaven van het Rijk geraamd.[5]

Het parlement keurt uitgaven goed op het niveau van begrotingsartikelen.[6] Per artikel bevat de ontwerpbegroting een geraamd bedrag voor het aangaan van financiële verplichtingen, voor de kasuitgaven en voor de kasontvangsten.[7] In de memorie van toelichting op de begrotingswet zijn deze bedragen te vinden in de zogeheten Tabel budgettaire gevolgen van beleid en budgetflexibiliteit. Hierin zijn de uitgaven en ontvangsten die samenhangen met de beleidsdoelstelling van het betreffende artikel zichtbaar.[8] De raming in deze tabel bevat zowel een bedrag voor het begrotingsjaar als voor de 4 jaren die daarop volgen.

Volgens de Rijksbegrotingsvoorschriften worden alle uitgavenramingen, waar dit mogelijk is, onderbouwd met een zogenaamde p x q-berekening (prijs maal aantal).[9] Zo laten de ramingen zien hoeveel eenheden van een bepaald soort publieke dienst-verlening (bijvoorbeeld lessen aan leerlingen, rechtszaken of voedselinspecties) worden betaald van een bepaald budget en wat de gemiddelde kosten per eenheid zijn.

In de praktijk is zo'n 'prijs maal aantal' raming niet altijd goed mogelijk en dan is er sprake van een gebudgetteerde raming. De hoogte van de raming is dan voornamelijk

gebaseerd op een politieke keuze of op de omvang van het budget in voorgaande jaren. Vaak is ook sprake van een combinatie. Dan wordt de raming weliswaar met een prijs en hoeveelheid onderbouwd, maar zijn deze niet per se van invloed op de omvang van de uiteindelijke raming in de begroting. Zo'n combinatie kan spanning opleveren wanneer het beschikbare budget ontoereikend blijkt door ontwikkelingen in de prijs of de hoeveelheid.

3.2 Meerjarenramingen

Meerjarige ramingen van uitgaven zijn bedoeld om tegemoet te komen aan een aantal bekende tekortkomingen van *jaarlijkse* begrotingen. Begrotingen worden vaak gebaseerd op het budget in het voorgaande jaar. Degenen die dat budget beheren, zien dat historisch ingegeven bedrag als verworven recht. Dat maakt het moeilijk de begroting te wijzigen en te reageren op behoeftes en veranderingen in de samenleving of op beleidsmatige prioriteiten.[10] Door enkele jaren vooruit te kijken naar de noodzakelijke uitgaven voor beleid kan hierop beter worden geanticipeerd.

Meerjarenramingen maken sinds de vroege jaren '90 een belangrijk onderdeel uit van het Nederlandse begrotingsstelsel. Zij zijn destijds onder meer in het leven geroepen om de uitgaven beter te beheersen. Ze maakten het makkelijker de zogenoemde *camel noses* (een forse toename van uitgaven na een bescheiden start) op te sporen.[11] Ook voor het parlement is het van belang om de financiële consequenties van besluitvorming op de middellange termijn te kunnen zien en te kunnen beoordelen. Meerjarenramingen zijn nauw verbonden met het begrip begrotingsruimte.

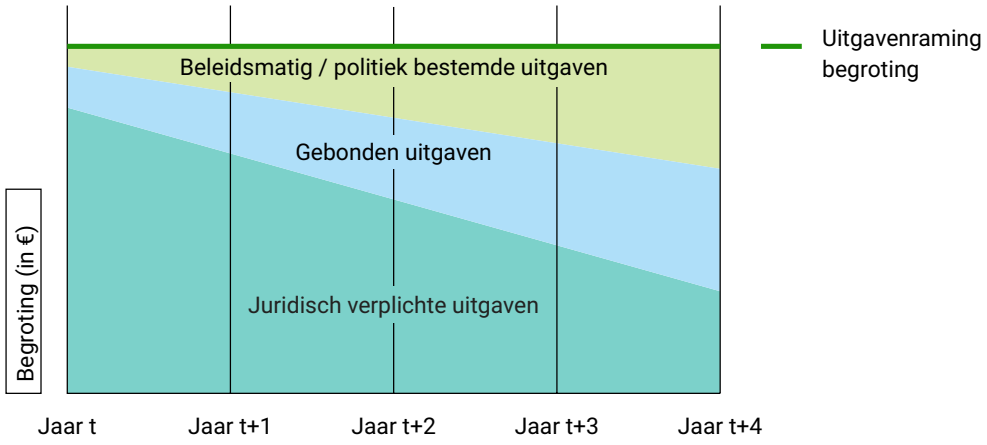
3.3 Begrotingsruimte

Inzicht in begrotingsruimte is van belang voor zowel het kabinet als het parlement. Begrotingsruimte geeft een indicatie in hoeverre de rijksbegroting kan reageren op onvoorziene omstandigheden of tegenvallers. Zij geeft ook een indicatie van de mogelijkheden om uitgaven aan te passen op basis van veranderende politieke prioriteiten. De Raad van State stelt bijvoorbeeld aan dat voldoende bestedingsruimte een randvoorwaarde is voor de overheid bij grote transities en dat deze ook binnen bestaande budgetten moet worden gezocht.[12] Binnen het Rijk bestaat geen gemeenschappelijke definitie van het begrip begrotingsruimte. Gedurende ons onderzoek zijn wij veel verschillende verschijningsvormen en definities tegengekomen.

Flexibiliteit van de begroting

Vaak wordt het begrip begrotingsruimte gebruikt voor de mate waarin uitgaven nog *flexibel* zijn en dus alternatief kunnen worden ingezet. Een meerjarenraming bestaat uit verschillende lagen uitgaven die in meer of mindere mate nog flexibel zijn. In figuur 2 wordt dit schematisch weergegeven.

Figuur 2 *Verschillende mate van flexibiliteit van uitgaven in een meerjarenraming*



De minst flexibele uitgaven zijn de juridisch verplichte uitgaven. Dit zijn uitgaven die vastliggen, bijvoorbeeld als gevolg van contracten of subsidiebeschikkingen. Een tweede laag bestaat uit uitgaven die niet direct juridisch vastliggen maar wel op een bepaalde manier gebonden zijn. Het gaat bijvoorbeeld om uitgaven als gevolg van bestuurlijke toezeggingen of uitgaven waarvan het aannemelijk is dat die in de toekomst nodig zijn, zoals onderhoud van wegen en bruggen. De laatste laag zijn de beleidsmatig of politiek bestemde uitgaven. Dit zijn uitgaven waarvan wel een bestemming is afgesproken maar die verder nog niet vastliggen. Hoe verder de uitgaven in de toekomst liggen, hoe groter over het algemeen de flexibiliteit. Inzicht in de flexibiliteit van de uitgaven is voor de Tweede Kamer van belang omdat het hierover nog een debat kan voeren en op basis hiervan kan besluiten deze uitgaven alternatief in te zetten.

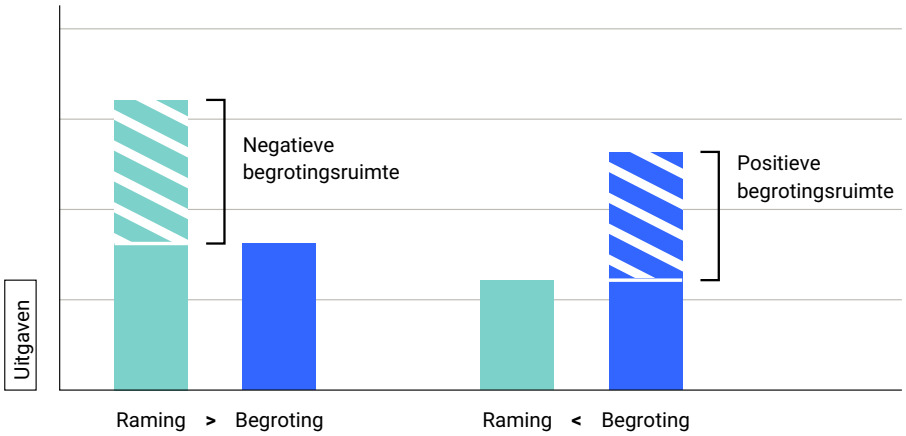
Uitvoering afgesproken beleid

Het begrip begrotingsruimte wordt ook gebruikt in een *beleidsmatige* context. Het hangt dan samen met de vraag welke uitgaven nodig zijn om het afgesproken beleid uit te voeren. Begrotingsruimte ontstaat wanneer een budget te krap dan wel te ruim is in vergelijking met de raming van de kosten van het afgesproken beleid. Voor het parlement is het belangrijk daar inzicht in te hebben. Zo kan het beoordelen of de voorgestelde budgetten in de begroting volstaan om het afgesproken beleid uit te voeren. Voor dit onderzoek spreken we van *begrotingsruimte* wanneer er verschil is

tussen de voorgestelde budgetten volgens de rijksbegroting en de uitkomst van meerjarige ramingen van de uitgaven bij ongewijzigd beleid.[13] Er kan sprake zijn van zowel positieve (budget is te ruim) als negatieve begrotingsruimte (budget is te krap). Figuur 3 geeft beide situaties schematisch weer.

Figuur 3 *Verschillende verschijningsvormen begrotingsruimte*

Begrotingsruimte kan positief of negatief zijn



In de loop der jaren kan er binnen een budget ruimte ontstaan door ontwikkelingen waarop niet of niet voldoende is geanticipeerd. Zo kunnen er veranderingen in wet- en regelgeving optreden waardoor publieke dienstverlening duurder wordt. In zo'n geval ontstaat er negatieve begrotingsruimte. Maatschappelijke of technologische ontwikkelingen kunnen ertoe leiden dat minder mensen gebruik maken van bepaalde publieke dienstverlening. In zo'n geval ontstaat er positieve begrotingsruimte.

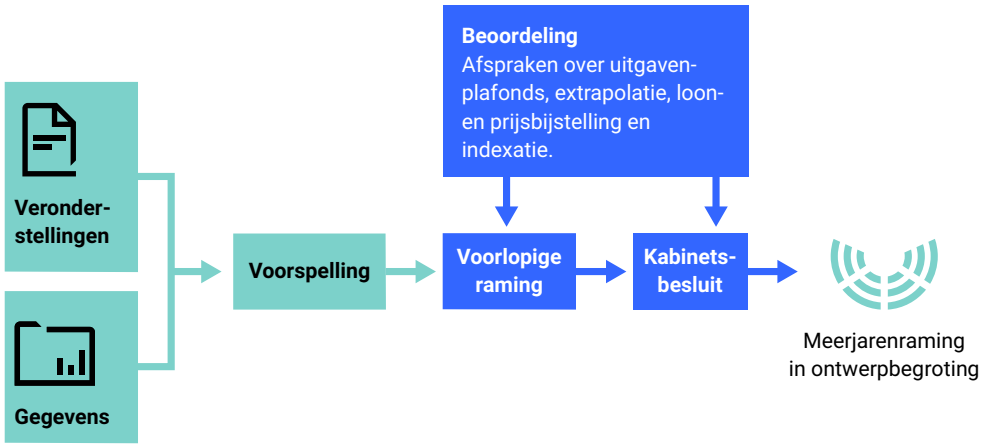
Het begrip begrotingsruimte zoals we het in dit onderzoek hanteren, staat los van het begrip *fiscal space* zoals het IMF, de Europese Commissie of de Studiegroep begrotingsruimte dat gebruiken. Daaronder wordt namelijk de ruimte verstaan die een kabinet kan inzetten voor *nieuwe* uitgaven bij een politiek vastgestelde hoogte van het begrotingssaldo en de staatsschuld. De doelstellingen voor begrotingssaldo en staatsschuld maken deel uit van de onderhandelingen over een regeerakkoord. Stel bijvoorbeeld dat het saldo tussen uitgaven en inkomsten bij bestaand beleid volgens de ramingen een tekort ter waarde van 2% van het bruto binnenlands product (bbp) bedraagt. Bij een politieke keuze voor een tekort van 3% heeft een volgend kabinet dan extra 'begrotingsruimte' ter waarde van 1% van het bbp. Dat komt neer op circa 8 miljard euro ruimte voor nieuwe uitgaven en lastenverlichting.

3.4 Het ramingsproces ontleed

De meerjarenramingen zoals het parlement die uiteindelijk in de ontwerpbegroting ziet, komen in een aantal achtereenvolgende stappen tot stand. Deze stappen voeren medewerkers van vakministeries uit in samenspraak met medewerkers van het Ministerie van Financiën. Ze onttrekken zich aan het zicht van het parlement. Toch kan het voor het parlement relevant zijn om te weten hoe een raming in elkaar steekt en hoe een ministerie bij de totstandkoming ervan is omgegaan met begrotingsruimte. In figuur 4 geven wij de stappen schematisch weer en lichten we ze kort toe.

Figuur 4 *De totstandkoming van meerjarenramingen (figuur gebaseerd op NAO 2014[14])*

Het ramingsproces schematisch weergegeven



Bottom-up ramingsproces: veronderstellingen, gegevens en voorspelling

De inspanningen van het ministerie om tot een voorspelling te komen noemen we in dit onderzoek het bottom-up ramingsproces. In het *bottom-up ramingsproces* stellen ministeries gedetailleerde uitgavenprognoses op en actualiseren ze deze aan de hand van informatie die van invloed is op de uitgaven op het beleidsterrein. De meerjarenraming gaat uit van ongewijzigd beleid, dat wil zeggen dat deze alleen rekening houdt met beleid dat al eerder afgesproken is.

Om de omvang van de uitgaven te ramen voor een bepaald onderdeel van het beleid hanteert het ministerie veronderstellingen over de hiervoor relevante factoren. Soms zijn deze veronderstellingen impliciet en worden ze niet vastgelegd. In andere gevallen zijn ze verwerkt in ingewikkelde modellen met verschillende variabelen.

Voor het maken van een raming zijn ook actuele gegevens nodig. Het kan daarbij gaan om algemene feiten, zoals de omvang van een doelgroep of de economische groei. Het kan ook gaan om specifieke gegevens over het beleidsterrein (bijvoorbeeld

hoe intensief spullen worden gebruikt, de tijdsbesteding van het personeel of gewijzigde regelgeving). In een ramingsmodel vormen deze gegevens de variabelen. Soms is nadere kwantitatieve of kwalitatieve analyse van de gegevens nodig om ze bruikbaar te maken als voeding voor een ramingsmodel.

Op basis van de veronderstellingen en gegevens voorspelt een ministerie welk bedrag nodig is om het beleid de komende jaren te kunnen uitvoeren. In de eenvoudigste vorm is een voorspelling een *extrapolatie*. Een extrapolatie is het doortrekken van het huidige bedrag naar toekomstige jaren. De veronderstelling daarbij is dat er geen relevante veranderingen optreden en er dus in de toekomst, afgezien van loon- en prijsbijstelling, even veel middelen nodig zijn als nu. Bij ingewikkelder voorspellingen wordt gekozen uit scenario's op basis van uiteenlopende inschattingen van verschillende variabelen. Uiteraard zijn de uitgaven in praktijk vrijwel nooit met 100% nauwkeurigheid te voorspellen en verschilt de nauwkeurigheid per beleidsterrein.

Top-down ramingsproces: beoordeling, uiteindelijke raming en besluit
Begrotingsramingen maken deel uit van een groter stelsel waarin overheidsuitgaven worden ingeschat, toegekend en beheerst. Eens in de 4 jaar maken partijen tijdens de coalitie-onderhandelingen belangrijke keuzes over wat het nieuwe kabinet wil bereiken en wat prioriteiten zijn. Dan worden de financiële kaders vastgelegd. De afspraken worden vastgelegd in het regeerakkoord. Het regeerakkoord wordt vervolgens in stappen vertaald in de rijksbegroting, per begrotingshoofdstuk en uiteindelijk per begrotingsartikel.[15]

De meerjarenraming in de begrotingsstukken
Uiteindelijk ziet het parlement in de Memorie van Toelichting van de ontwerpbegroting een raming voor elk begrotingsartikel voor het komende jaar en de 4 jaar daarna. In figuur 5 is dit weergegeven. Het is aan het parlement om de begroting goed te keuren of hierin eerst wijzigingen (recht van amendement van de Tweede Kamer) aan te brengen. Omdat de begrotingswet een jaar geldig is, besluit het parlement formeel alleen over het bedrag in het begrotingsjaar (jaar t, de begrotingsraming). Wijzigingen in jaar t werken meestal wel door in de raming voor volgende jaren bij jaarlijks terugkerende (structurele) uitgaven.

Figuur 5 *De begrotingsraming en meerjarenraming van een begrotingsartikel zoals die aan het parlement wordt gepresenteerd in de ontwerp-begrotingsstukken.*

Budgettaire gevolgen van beleid art. … (bedragen x € 1.000)							
	t-2	t-1	t	t+1	t+2	t+3	t+4
Verplichtingen	€	€	€	€	€	€	€
Uitgaven	€	€	€	€	€	€	€

Bron: https://rbv.rijksfinancien.nl/modellen/2021/begroting/1-33d

4. Meerjarenramingen door ministeries

Ministers zijn verantwoordelijk voor een ordelijk en controleerbaar begrotingsbeheer (artikel 3.2 CW 2016). Onder begrotingsbeheer valt ook de zorg voor het ramen van de ontvangsten en de uitgaven. In de dagelijkse praktijk werken medewerkers van ministeries aan de ramingen per begrotingsartikel. Over hoe dat proces verloopt en hoe er geraamd wordt is weinig openbare informatie beschikbaar. Daarom onderzochten we dit deel van het ramingsproces aan de hand van een aantal uiteenlopende casussen binnen de rijksbegroting:

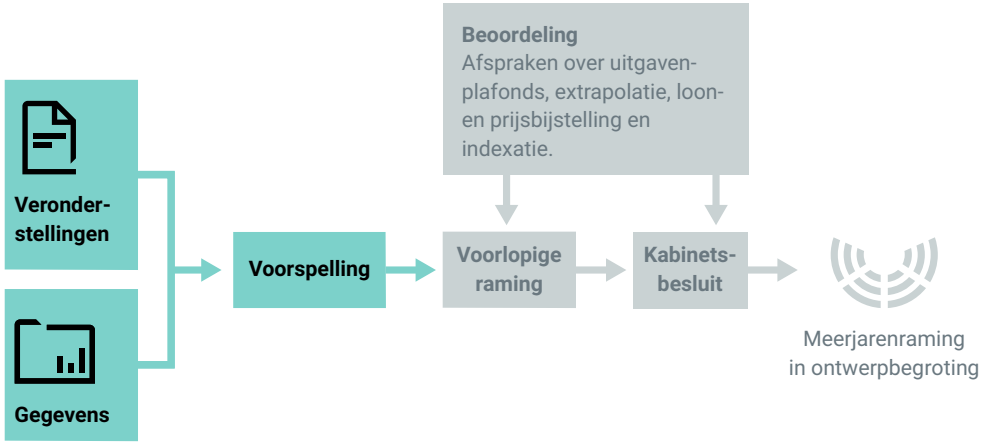
- Begroting Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV): artikel 32 Rechtspleging en rechtsbijstand;
- Begroting Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW): artikel 7 Wetenschappelijk Onderwijs;
- Begroting Ministerie van Defensie: artikel 4 Koninklijke Luchtmacht;
- Begroting Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK): artikel 2 Bedrijvenbeleid;
- Begroting Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) /Infrastructuurfonds: artikel 15 Hoofdvaarwegennet.

Behalve bij het begrotingsartikel 2 van het Ministerie van EZK was bij alle casussen sprake van een intensief ramingsproces waarbij gebruik werd gemaakt van omvangrijke ramingsmodellen. Bij de ministeries van IenW en Defensie waren deze gericht op de instandhouding van het eigen areaal (het vaarwegennet) of arsenaal (de wapensystemen). Bij de ministeries van JenV en OCW ging het om de bekostiging van sectoren op afstand van het ministerie, namelijk het rechtsstelsel en de

universiteiten. In dit hoofdstuk kijken we naar de veronderstellingen en de gegevens die de ministeries in de onderzochte casussen gebruiken voor hun deel van het ramingsproces.

Figuur 6 *De totstandkoming van meerjarenramingen: bottom-up fase door het vakministerie.*

Het bottom-up gedeelte van het ramingsproces



4.1 Veronderstellingen onder ramingen

In de door ons onderzochte ramingsmodellen waren de gebruikte veronderstellingen niet altijd actueel. Bij het Ministerie van OCW bleek dit het duidelijkst. Als de veronderstellingen waarop de raming is gebaseerd lange tijd niet worden getoetst en waar nodig geactualiseerd, is het de vraag of de raming nog aansluit bij het oorspronkelijke doel van het budget. Er is dan uiteindelijk sprake van een historisch bepaalde raming. De door ons onderzochte ramingsprocessen werden soms extern getoetst of gevalideerd door consultants en sommige waren in het verleden doorgelicht door medewerkers van het Ministerie van Financiën. Dat bleek geen garantie te zijn voor het hanteren van actuele veronderstellingen.

OCW: Grondslag voor bekostiging universiteiten in 35 jaar nooit geactualiseerd

Het budget op beleidsartikel 7 van de begroting van het Ministerie van OCW is bestemd voor financiële bijdrages aan universiteiten. Dit budget is verdeeld tussen een deel voor onderwijs (ca. € 2,5 miljard) en een deel voor onderzoek (ca. € 2,2 miljard[16]). Jaarlijks wordt de raming voor het onderwijsdeel op artikel 7 aangepast op basis van een stijging of daling van het aantal studenten. Het onderzoeksdeel wordt hiervoor niet aangepast.

De onderwijsbijdrage per student bepaalt de minister door het budget voor het onderwijsdeel te delen door het aantal studenten. Het budget voor het onderwijsdeel is op zijn beurt weer gebaseerd op een tijdsbestedingsonderzoek uit 1984. Toen is onderzocht hoeveel tijd medewerkers besteedden aan onderwijs en aan onderzoek. Hieruit bleek dat destijds 34,9% van de bijdrage toe te rekenen was aan onderwijs[17] en het restant (65,1%) aan onderzoek. De verhouding tussen beide onderdelen van het budget is in de loop der tijd veranderd door gestegen studentenaantallen. Het bedrag dat universiteiten kregen voor onderzoek nam hierdoor relatief af naar circa 45%. De grondslag (het tijdsbestedingsonderzoek uit 1984) voor de prijs (p) die de minister van OCW gebruikt bij de jaarlijkse aanpassingen van de raming is echter nooit geactualiseerd. Naast het feit dat er geen actuele grondslag is voor de verdeling tussen het te bekostigen onderwijs- en onderzoeksdeel, bestaan er ook geen afspraken over welk deel van de kosten voor onderwijs en onderzoek door de bijdrage van de minister van OCW zou moeten worden bekostigd.[18] Een van de respondenten van het ministerie van OCW vatte de wijze van ramen voor artikel 7 als volgt treffend samen: '*We weten wel wat we uitgeven, maar niet wat het kost*'.

Behalve op verouderde veronderstellingen baseerden ministeries zich bij ramingen soms ook op onjuiste veronderstellingen. Wanneer een ministerie uitgaat van een niet kloppende veronderstelling kan dat leiden tot een verkeerde voorspelling en raming. Dit bleek bij de raming van het Ministerie van IenW voor het hoofdvaarwegennet (zie kader IenW). Die bevinding sluit aan bij eerder onderzoek van de AR (2019) waaruit bleek dat het onvoldoende zichtbaar is welke kosten noodzakelijk zijn om het hoofdvaarwegennet in stand te houden. Uit ons eerdere onderzoek bleek ook een tekort aan actuele, betrouwbare en complete informatie over het hoofdvaarwegennet.[19]

IenW: Niet kloppende veronderstellingen dragen bij aan een te optimistische raming voor beheer en onderhoud vaarwegen

Het budget voor het stelsel van vaarwegen is te vinden op artikel 15 van het Infrastructuurfonds. Het bestaat uit uitgaven voor aanleg en uitgaven voor beheer en onderhoud. Om de meerjarige budgetbehoefte voor beheer en onderhoud te ramen, gebruikt het Ministerie van IenW onder meer de Referentie Beheer en Onderhoud (RBO). De RBO heeft als uitgangspunt dat het areaal (zoals bruggen en sluizen) op orde is en er geen enkel uitgesteld onderhoud is. In praktijk is dit er echter wel en loopt het volume elk jaar op. Het totaal aan uitgesteld onderhoud bedraagt volgens het

Ministerie van IenW voor het hoofdvaarwegennet inmiddels € 487 miljoen.[20] Omdat uitgesteld onderhoud niet wordt meegenomen in de raming geeft deze een te optimistisch beeld. De achterstand in gepland onderhoud moeten immers een keer worden ingehaald en hoe langer dit duurt, hoe hoger de kosten zullen zijn. In 2019 signaleerden wij dat deze achterstanden een risico vormden voor de doelmatige instandhouding van het hoofdvaarwegennet.[21] Uit een externe beoordeling van de ramingssystematiek vorig jaar bleek bovendien dat areaalgegevens onvoldoende worden geregistreerd, incompleet zijn en geregeld onbetrouwbaar bleken.[22]

In ons rapport 'Instandhouding hoofdvaarwegennet' uit 2015 wezen wij er al op dat het inzicht in de te beheren objecten onvolledig is en riepen wij Rijkswaterstaat op om de kwaliteit van de areaalgegevens beter te waarborgen. Dit vermindert de kans op onvoorziene mankementen en op maatregelen die ad hoc geprogrammeerd en gebudgetteerd moeten worden.[23] In meer algemene zijn wij van oordeel dat de rijksoverheid de kosten die voortvloeien uit de inzet van rijksbezittingen (infrastructuur, materieel, gebouwen, terreinen en IT-systemen) niet goed in beeld brengt. Wij vinden een beter beeld van de rijksbezittingen belangrijk, omdat dat een noodzakelijke basis vormt voor een goed inzicht in de jaarlijkse kosten ervan.[24]

Voor een beter inzicht in kosten is het gekozen verslaggevingsstelsel van belang maar moet ook worden voldaan aan een aantal andere voorwaarden. Zo hanteert het Ministerie van IenW (met Rijkswaterstaat) voor het onderdeel beheer en onderhoud van het hoofdvaarwegennet een baten-lastenstelsel. Toch lukt het het ministerie vooralsnog niet om het areaal (zoals sluizen en bruggen) volledig mee te nemen in de meerjarenramingen. In ons lopende onderzoek *Zicht op rijksbezit* gaan we na welke bezittingen ministeries hebben, hoe de informatievoorziening daarover kan worden verbeterd en wat de gebruikswaarde van die informatie is.

4.2 Gebruikte gegevens voor ramingen

Ook de gegevens die ministeries gebruiken in de door ons onderzochte ramingsmodellen zijn niet altijd actueel. Een belangrijk deel van de grondslag van de ramingsmodellen bij zowel het Ministerie van JenV als dat van OCW is de registratie van tijdbesteding van personeel van de te bekostigen instellingen. Deze tijdsregistraties bleken niet actueel of werden niet gebruikt voor het opstellen van de raming. De gegevens die het Ministerie van JenV gebruikt over de rechtspraak zijn dermate verouderd dat de voorspelling die uit het model kwam al geruime tijd niet bruikbaar wordt geacht voor de raming (zie kader Rechtspraak).

Rechtspraak: voorspelling aantal rechtszaken niet gebruikt voor raming omdat gegevens verouderd zijn.

Het Prognose Model Justitiële ketens (PMJ) dat het Ministerie van JenV gebruikt voor de raming van de rechtspraak, gebruikt als input in het model data van 3 jaar eerder. Voor de raming van 2020 gebruikte het ministerie gegevens uit 2017, aangevuld met voorlopige cijfers uit 2018. Omdat het PMJ wordt gevoed met oude gegevens, en tegelijkertijd de trend is dat het aantal rechtszaken afneemt, voorspelt het model het aantal rechtszaken volgens het ministerie niet goed. Dit aantal valt volgens het ministerie doorgaans lager uit dan in de raming op basis van het PMJ. Daarom heeft het ministerie sinds 2011 deze PMJ-prognoses niet meer onverkort gevolgd in de begrotingsvoorbereiding.

In alle vier casussen waar een raming van het type prijs maal hoeveelheid (p x q) werd gebruikt, viel ons op dat de ramingsmodellen meer kwaliteitswaarborgen kenden voor de hoeveelheid (q) dan voor de prijs (p). Het Ministerie van JenV steekt bijvoorbeeld veel moeite in modellen die aantallen voorspellen, zoals het eerdergenoemde PMJ. Het Ministerie van OCW doet dat in de zogenoemde referentieraming voor studentenaantallen.

Het andere element dat de hoogte van de voorspelde uitgaven bepaalt, de prijs (p), krijgt in de door ons onderzochte gevallen aanzienlijk minder aandacht bij het ramen. De prijs komt in de praktijk vaak simpelweg tot stand door het beschikbare budget te delen door de voorspelde hoeveelheid en daarover verder te onderhandelen. Wij constateerden in ons onderzoek uit 2016 al dat bij de rechtspraak vooral het beschikbare budget als uitgangspunt wordt genomen bij de prijsafspraken.[25]

De relatief bescheiden aandacht voor de totstandkoming en onderbouwing van ‘de prijs’ kan samenhangen met het kasstelsel dat de rijksoverheid gebruikt. Uit evaluaties van het gebruik van een baten-lastenstelsel in andere landen blijkt dat met zo’n stelsel onder meer het inzicht in de kosten kan worden vergroot.[26]

Ook als er wel relevante gegevens zijn om de prijs te bepalen worden deze soms buiten beschouwing gelaten (zie kader Rechtsbestel).

Rechtsbestel: actuele werklast niet meegenomen in de prijs

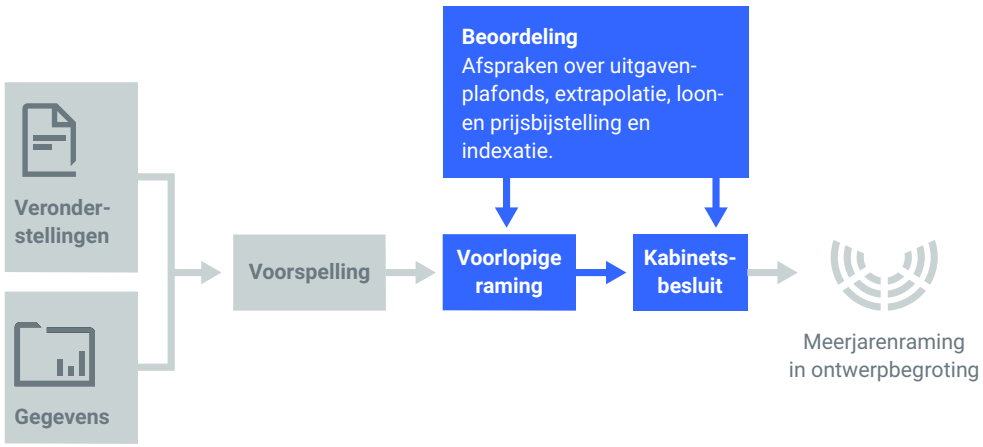
Een belangrijk onderdeel van de ramingen van het rechtsbestel door het Ministerie van JenV (artikel 32) vormt de rechtsbijstand. De uitgaven hieraan worden geraamd op basis van het aantal en het type zaken (q) en het tarief dat de advocaat per uur ontvangt (p). In 2017 concludeerde de Commissie Van der Meer[27] dat de vergoeding voor een bepaald type zaak in bijna 20 jaar uit de pas is gaan lopen met de tijd die een advocaat er daadwerkelijk aan besteedt omdat zaken in de loop der tijd steeds ingewikkelder zijn geworden. De rechtsbijstand moet de hogere kosten zelf opvangen, schreef de commissie. Volgens de minister van JenV is de scheefgroei het grootst bij het personen- en familierecht. Uit ons onderzoek bleek ook dat in de rechtspraak de uitkomsten van de werklastmeting, inclusief die van overwerk, niet expliciet werden meegenomen bij de onderhandelingen over het tarief voor de bekostiging van de Raad voor de Rechtspraak in 2014 en in 2017. Volgens de geldende afspraken zou dat wel moeten.[28] Het onderliggende patroon bij zowel de rechtsbijstand als de rechtspraak was dat meerjarige ramingen niet werden gebaseerd op actuele gegevens over werklast waardoor deze ramingen lager uitvielen.

5. Beoordeling en besluitvorming

In dit hoofdstuk kijken we eerst hoe medewerkers van ministeries een uitgavenraming op basis van voorspellingen omzetten in een raming die past binnen de meerjarige beschikbare middelen volgens de begroting in de begroting. Zij doen dit vaak in samenwerking met medewerkers van het Ministerie van Financiën. Dit proces kan resulteren in positieve of negatieve begrotingsruimte.

Figuur 7 *De totstandkoming van meerjarenramingen: top down fase door vakministerie samen met het ministerie van Financiën*

Het top-down gedeelte van het ramingsproces



Vervolgens staan we stil bij de rol van de minister van Financiën als kadersteller en toezichthouder.

5.1 Van voorspelling tot besluit

Als een raming van de uitgaven om het afgesproken beleid uit te voeren *hoger* uitvalt dan de beschikbare middelen, moeten er keuzes worden gemaakt. Als het beschikbare budget niet wordt opgehoogd heeft dit gevolgen voor het eerder afgesproken beleid. Dit kan betekenen dat publieke dienstverlening wordt versoberd of dat doelstellingen naar beneden moeten worden bijgesteld. Het Ministerie van Defensie biedt een goede illustratie van die praktijk (zie kader Defensie).

Defensie: Aanpassen van raming aan het beschikbaar budget leidt tot beperkte invulling van de opdracht aan de Luchtmacht

Bij het Ministerie van Defensie maakt de Commandant der Luchtstrijdkrachten (CLSK) een meerjarige bottom-up raming voor de uitgaven voor de Koninklijke Luchtmacht (artikel 4). De CLSK moet jaarlijks zijn bottom-up raming inpassen in het budget dat intern, dus binnen het ministerie van Defensie beschikbaar is gesteld. Wanneer het interne budget voor de CLSK onvoldoende is om de opdracht uit te voeren, heeft het de minister van Defensie in principe '2 knoppen'. Het kan besluiten de invulling van de opdracht van de CLSK aan te passen of om het budget voor de CLSK naar boven aan te passen. Doorgaans kiest de minister van Defensie ervoor om invulling van de opdracht bij te stellen. Dit gebeurt zowel voorafgaand als gedurende het uitvoeringsjaar. Soms leidt dit tot besparingen die de kwaliteit van de taakuitoefening niet of maar beperkt raken, zoals het verplaatsen van buitenlandse oefeningen naar het binnenland. Maar soms leidt dit wel tot verschraling, bijvoorbeeld als het aantal vlieguren wordt verlaagd waardoor de geoefendheid van de vliegers in gevaar komt. In ons verantwoordingsonderzoek 2019 concludeerden wij dat het parlement niet in staat is om te beoordelen of de minister van Defensie alle aan de krijgsmacht opgedragen taken kan laten uitvoeren. De informatie hierover beoordeelden we als te rooskleurig.

Als een bottom-up raming van een ministerie *lager* uitvalt dan het beschikbare (voorlopige) budget is er sprake van positieve begrotingsruimte. Als dit meerjarig het geval is, ligt het voor de hand om het budget te verlagen. Maar vaak gebeurt dit niet en blijft deze ruimte binnen de departementale begroting beschikbaar om andere budgetten te verhogen of om tekorten elders in de begroting te dekken.

Ministers hebben veel vrijheid om hun ramingen in overeenstemming te brengen met de beschikbare (voorlopige) budgetten in hun begrotingen. Volgens het Ministerie van Financiën kan dat de doelmatigheid van de uitgaven ten goede komen. Ministeries zouden zo namelijk gestimuleerd worden om zelf beleidsplannen te evalueren, prioriteiten te stellen en te streven naar verbetering van doelmatigheid.

In de door ons onderzochte casussen doen ministeries tijdens de begrotingsvoorbereiding zelden voorstellen voor bezuinigingen op beleid om financiële knelpunten op te lossen. Dat blijkt uit de documenten waarin zij mee- en tegenvallers inventariseren wanneer ze de begroting voorbereiden. Elke minister stuurt in het voorjaar een brief naar de minister van Financiën met budgettaire voorstellen voor het volgende begrotingsjaar (de beleidsbrief). Een respondent zei hierover:
'*In de beleidsbrieven van ons komen bijna geen beleidsmatige dekkingsvoorstellen voor. Een reden hiervoor is dat de beleidsbrief het begin van de onderhandeling met Financiën is. Als we een beleidsmatige dekkingsoptie zouden opnemen dan zou Financiën deze gelijk inboeken.*'

De dekking voor tegenvallers vinden ministeries, na inzet van eventuele meevallers, voornamelijk bij meer technische of op korte termijn eenvoudigere dekkingsopties. Ze gebruiken soms creatieve methoden om begrotingsruimte te houden of een raming binnen het beschikbare budget te krijgen. Deze werkwijzen staan op gespannen voet met de voorschriften in de begrotingsregels over extrapolatie.[29] In de door ons onderzochte casussen hanteerden ministeries daarvoor soms verhullend vakjargon (zie kader).

Gebruikte termen om positieve en negatieve begrotingsruimte aan te duiden

Plat extrapoleren: *De effecten van het ramingsmodel niet verwerken in de extrapolatie om hiermee budgettaire ruimte creëren.*

In 2017 spraken de ministeries van Financiën en OCW af om een 'platte extrapolatie' uit te voeren voor de raming van de jaarlijkse ontwikkeling van het aantal studenten op alle onderwijsartikelen, waaronder artikel 7. Dit betekende dat budgettaire meevallers als gevolg van lagere studentenaantallen niet werden verwerkt in de begroting. Daardoor creëerde het Ministerie van OCW impliciet positieve begrotingsruimte in de meerjarencijfers. Deze zette die ruimte vervolgens in om tekorten elders op de begroting te dekken.

Ondervullen: *Budget inzetten dat naar verwachting overblijft omdat de personele bezetting niet wordt gehaald.*

Het Ministerie van Defensie heeft voor budgettaire knelpunten in de interne begrotingsnota van 2020 tijdelijke dekking gevonden door 'ondervulling' . Voor de verwachte personele bezettingsgraad was een bepaald percentage geraamd. De feitelijke bezettingsgraad viel echter lager uit omdat er veel onvervulde vacatures waren. Het Ministerie van Defensie wist dat er door die onderbezetting minder personeelskosten hoefden te worden betaald. De positieve begrotingsruimte die vervolgens ontstaat op het budget voor personeel heeft het ministerie ingezet om budgettaire problemen elders op de begroting te dekken.

Ramingsrisico inboeken: *Een raming zoals die uit het model komt verlagen met een bedrag en erop gokken dat de daadwerkelijke uitgaven lager zullen uitvallen. Hiervoor kan bijvoorbeeld worden gekozen om een bezuiniging in te vullen.*

Het Ministerie van JenV verwerkte de uitkomsten van het ramingsmodel PMJ voor de rechtspraak wegens budgettaire krapte niet meerjarig. De reden hiervoor was dat er op de middellange termijn onvoldoende budgettaire ruimte was voor de geraamde uitgaven.

Financieel management toepassen: *Rekeningen opsparen en doorschuiven naar het volgende begrotingsjaar om cosmetisch binnen het jaarbudget te blijven.*

Het Ministerie van Defensie hanteert de term 'financieel management' om aan het eind van een begrotingsjaar betalingen uit te stellen en te verplaatsen naar het volgende begrotingsjaar. De minister van Defensie gebruikt financieel management als oplossing voor negatieve begrotingsruimte die optreedt als het budget niet toereikend is om de geplande opdrachten uit te voeren. Hierdoor blijft het budget cosmetisch binnen het uitgavenplafond voor het begrotingsjaar.

In beginsel worden de bedragen in de begroting jaarlijks aangepast voor gestegen lonen en prijzen, de zogenaamde loon- en of prijsbijstelling (LPO). De minister van Financiën kan besluiten om LPO niet of slechts gedeeltelijk aan ministeries uit te keren.

De loon- en prijsbijstelling is een veelgebruikt instrument om knelpunten op te lossen. Ministeries kunnen de LPO die zij krijgen wel of niet doorgeven aan ontvangende partijen of deze inzetten voor de dekking van knelpunten op hun begroting. Als de loon- en prijsbijstelling een jaar niet wordt uitgekeerd, werkt dat meerjarig door. Dit kan

zorgen voor negatieve begrotingsruimte. Zeker als het een aantal jaar achter elkaar gebeurt, krimpt het budget ten opzichte van de feitelijke loon- en prijsontwikkeling.

Tijdens de begrotingsvoorbereiding maakt het kabinet verschillende keuzes om de uitkomsten van het bottom-up ramingsproces in lijn te brengen met de (top-down) beschikbare budgetten in de rijksbegroting. Voor het parlement is het van belang dat het goed zicht heeft op deze onderliggende keuzes zodat het de begrotingsvoorstellen beter kan beoordelen.

5.2 De minister van Financiën als kadersteller en toezichthouder

De minister van Financiën coördineert het begrotingsproces en het begrotingsbeheer (artikel 4.11 CW 2016). Hij kan daarover regels stellen (artikel 4.20 CW 2016) en houdt hier ook toezicht op (artikel 4.12 CW 2016). Het toezicht gebeurt door de Inspectie der Rijksfinanciën (IRF). De regels over meerjarenramingen en de omgang met begrotingsruimte zijn versnipperd over uiteenlopende bronnen (zie bijlage 3). Dit gaat ten koste van de eenduidigheid en laat veel ruimte voor interpretatie. Ook op basis van de onderzochte casussen en gesprekken met medewerkers van de IRF constateren wij dat vrij elementaire regels niet altijd even duidelijk zijn geformuleerd en vastgelegd. Het is daardoor onduidelijk in hoeverre deze worden nageleefd. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het gebruik van de regels voor meerjarenramingen zoals die zijn geformuleerd in de begrotingsregels van het kabinet Rutte III.

Volgens de begrotingsregels van het kabinet Rutte III worden meerjarenramingen opgebouwd uit 4 verschillende lagen. Er wordt onderscheid gemaakt tussen de kasuitgaven op basis van aangegane verplichtingen, nieuw aan te gane verplichtingen in het begrotingsjaar, in de toekomst aan te gane verplichtingen die technisch noodzakelijk zijn en in de toekomst aan te gane beleidsmatige verplichtingen.[30] Dit onderscheid is overgenomen uit een memorie van toelichting van de Comptabiliteitswet uit 1976. Het idee was destijds dat bestaande en toekomstig aan te gane verplichtingen de basis vormen voor de raming van de meerjarige kasuitgaven. Dit is niet de huidige interpretatie van de regelgeving over de relatie tussen meerjarige verplichtingen en uitgaven. Zo doet het Ministerie van OCW het andersom: het gebruikt de raming van de kasuitgaven als basis voor de raming van de verplichtingen. Het vastleggen van verplichtingen in de administratie sluit ook niet aan op de verschillende categorieën uitgaven en verplichtingen. Wij hebben bij 5 ministeries onderzocht of hun begrotingsadministratie inzicht biedt in de eerdergenoemde lagen uit de begrotingsregels. Dat was niet het geval.

De begrotingsregels uit het regeerakkoord laten veel ruimte voor interpretatie, zowel voor de ministeries als voor de ambtelijke toezichthouder, de IRF. Dat komt door de abstracte formulering van de regels. Daarin staat bijvoorbeeld dat in de extrapolatie (het doortrekken van een raming naar volgende jaren) zichtbaar moet zijn als een instrument afloopt. Als een jaarlijkse uitgave afloopt in een bepaald jaar moet de raming vanaf dat jaar dus worden aangepast. Deze regel is niet verder uitgewerkt waardoor er ruimte is voor interpretatie.

Zo is het bijvoorbeeld niet duidelijk hoe ministeries moeten omgaan met een subsidieregeling die afloopt door een horizonbepaling. De horizonbepaling is opgenomen in de Comptabiliteitswet (artikel 4.10 CW 2016) en houdt in dat een subsidieregeling van het Rijk in beginsel automatisch na 5 jaar vervalt. De interpretatie van medewerkers van het Ministerie van EZK was dat het geraamde bedrag meerjarig werd doorgetrokken zolang er geen evaluatie van een subsidieregeling had plaatsgevonden en besloten is om te stoppen. Zij deden dat omdat het verlagen en verhogen van de uitgavenplafonds te veel onrust zou veroorzaken. Deze werkwijze van EZK hoeft niet onjuist te zijn. Maar de term horizonbepaling wekt de suggestie dat de financiering voor een aflopende regeling stopt en het juist een expliciet besluit vergt om deze te handhaven.

Wanneer een horizonbepaling wel zou leiden tot zichtbare verlaging van een meerjarenraming in het jaar dat de subsidieregeling afloopt, wordt voor de Tweede Kamer zichtbaar welke middelen in de toekomst vrijvallen. Als dit onzichtbaar blijft voor het parlement, bestaat het risico dat de vrijvallende middelen ergens binnen de begroting worden ingezet zonder dat de Tweede Kamer alternatieve bestedingsopties kan overwegen. Het idee achter een horizonbepaling verliest dan in praktijk zijn betekenis.

Ook de begrippen en uitgangspunten die de minister gebruikt om het ramingsbeleid te beschrijven zijn in praktijk soms onduidelijk. Zo is een uitgangspunt bijvoorbeeld dat ramingen *realistisch* moeten zijn. Volgens de minister van Financiën toetst de IRF of ramingen realistisch zijn. Belangrijke normen die de IRF daarvoor gebruikt zijn budgettaire inpasbaarheid en doelmatigheid. Ook kan de IRF toetsen of de bedragen die in de ontwerpbegroting worden opgenomen, voldoen aan het proportionaliteitsbeginsel. Op basis van dit beginsel bekijkt de IRF of de geraamde bedragen in evenredige verhouding staan tot de gewenste beleidsdoelen.[31]

De begrippen ‘realistisch ramen’ en ‘proportionaliteitsbeginsel’ zijn echter niet verder uitgewerkt in regelgeving of beleid. In onze gesprekken met medewerkers van de IRF bleek dat deze begrippen verschillend worden geïnterpreteerd. Ook geven medewerkers

aan dat nadere uitwerking onwenselijk is omdat ramingen daarvoor te veel van elkaar verschillen. Bij het toezicht op meerjarenramingen legt de IRF in de praktijk de nadruk op *budgettaire inpasbaarheid* en beperkt ze zich tot analyse van de verschillen met vorig jaar. De inspectie heeft in de door ons onderzochte gevallen weinig aandacht voor de vraag of de prijs (p) toereikend is, hoe deze tot stand komt en of het budget in overeenstemming is met de doelstelling.

Het parlement moet er volgens ons echter van uit kunnen gaan dat een raming de best mogelijke inschatting is van de uitgaven die nodig zijn om het vastgestelde beleid uit te voeren. Dat is immers ook de definitie van een raming die het kabinet zelf hanteert.[32] Het risico bestaat dat dit niet meer het geval is wanneer er bij het opstellen van de meerjarenramingen te veel aandacht is voor de budgettaire inpasbaarheid.

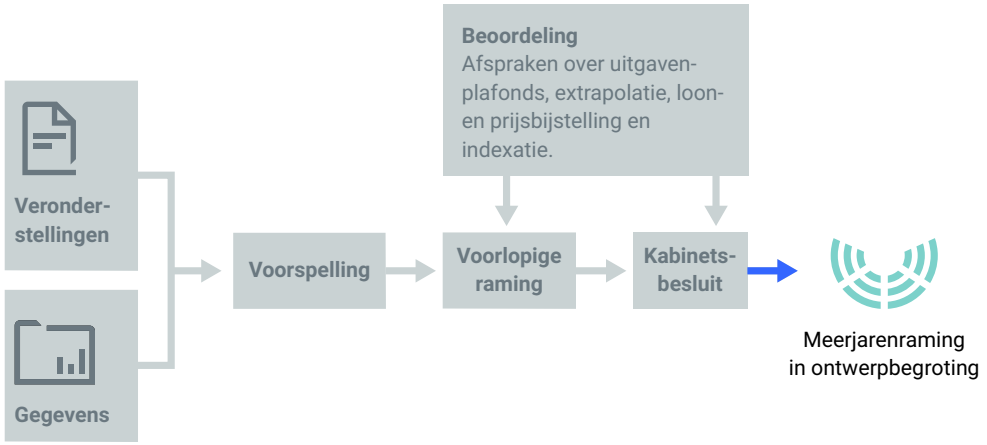
6. Informatievoorziening aan het parlement

Het parlement besluit over de jaarlijkse verdeling van middelen (allocatie) door in te stemmen met een ontwerp begrotingswet. Over de reikwijdte van het budgetrecht wordt verschillend gedacht. Een definitie is het vaststellen van de maximale hoogte van de uitgaven en verplichtingen. Wij vinden dat een beperkte opvatting.[33]De Tweede Kamer geeft ook de bestedingsrichting aan en wil kunnen beoordelen of het geld daadwerkelijk daar terechtkomt en wat de uiteindelijke resultaten of effecten zijn.

Om het budgetrecht goed te kunnen uitoefenen is het volgens ons daarom van belang voor parlementariërs om te weten of het beleid het komend jaar met het voorgestelde budget kan worden uitgevoerd. Voor de middellange termijn geldt hetzelfde. In de toelichting op de begrotingswet staat daarom ook de raming voor de 4 komende jaren (t/m t+4). In dit hoofdstuk staan we stil bij de informatie die het parlement ontvangt over begrotingsruimte en bij de informatiewaarde van meerjarenramingen.

Figuur 8 *De totstandkoming van meerjarenramingen: de informatie aan het parlement*

De informatie over ramingen voor het parlement



6.1 Naleving voorschriften informatievoorziening

In paragraaf 2.3 zijn wij ingegaan op verschillende vormen van begrotingsruimte. In deze paragraaf bespreken wij de informatievoorziening aan het parlement over de mate waarin uitgaven nog flexibel zijn en alternatief kunnen worden ingezet. Technisch zijn uitgaven flexibel wanneer deze nog niet juridisch vastliggen of bestaande verplichtingen vervallen. Op basis van de rijksbegrotingsvoorschriften (RBV) moet de budgetflexibiliteit zowel kwantitatief als kwalitatief in de begrotingsstukken worden toegelicht in de ontwerpbegroting.

Wij zijn nagegaan in hoeverre aan deze voorschriften wordt voldaan bij de 5 begrotingsartikelen die wij hebben onderzocht. Wij stellen vast dat de voorschriften in deze gevallen voor een aantal onderdelen over het algemeen redelijk worden gevolgd. Bij de kwalitatieve toelichting werd niet altijd voldaan aan de voorschriften. Zo wordt bij 3 van de 5 casussen niet toegelicht na hoeveel jaar belangrijke verplichtingen aflopen en werd slechts bij 2 van de casussen de gehanteerde prijs (p) toegelicht.

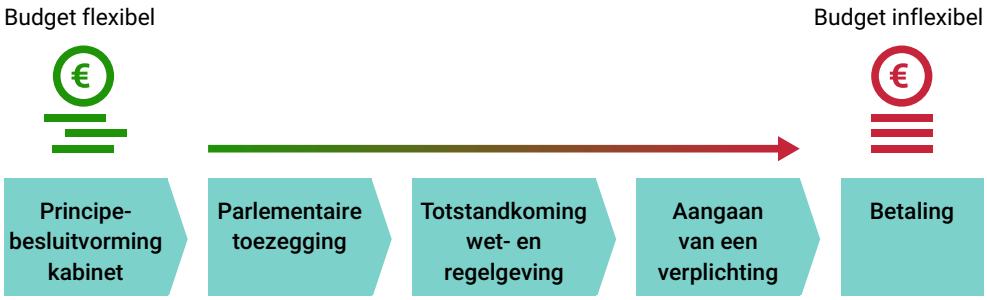
6.2 Begrotingsruimte buiten beeld

De informatie over de *budgetflexibiliteit* geeft het parlement inzicht in het deel van de te autoriseren uitgaven waarop nog geen wettelijke verplichting tot betaling rust (de 'vrije ruimte'). De RBV schrijven voor om deze informatie alleen voor de uitgaven in het begrotingsjaar (jaar t) op te nemen. Op korte termijn is de budgetflexibiliteit beperkt en ligt gemiddeld ruim 95% van de uitgaven vast omdat er al sprake is van een verplichting tot betaling (zie figuur 9).34 Daarom moet voor de aanpassing van uitgaven meestal een aantal jaar worden uitgetrokken.35

Op langere termijn neemt de budgetflexibiliteit toe, maar het parlement krijgt daarover geen informatie in de begrotingsstukken. De Tweede Kamer heeft hierdoor geen inzicht in de meerjarige uitgaven waarvoor nog geen verplichtingen zijn aangegaan en waar een andere besteding mogelijk is. Ze kan bijvoorbeeld zelf niet in de begrotingsstukken vinden waar meerjarige dekking kan worden gevonden voor amendementen met structurele budgettaire consequenties. In deze gevallen is de Tweede Kamer afhankelijk van aanvullende informatie van het kabinet om dekkingsmogelijkheden voor te stellen. Wij schreven dat ook al in onze publicatie Inzicht in publiek geld, deel 2 uit 2019.

Figuur 9 *Stadia van besluitvorming voordat uitgaven worden verplicht en worden betaald.*

Uitgaven liggen in elk volgend stadium van besluitvorming steeds meer vast



Mocht de Tweede Kamer de ontwerpbegroting willen amenderen dan heeft ze niet alleen inzicht nodig in meerjarige budgetflexibiliteit. Om goede afwegingen te maken moet de Kamer ook weten waar zich negatieve of positieve begrotingsruimte bevindt (zie ook paragraaf 2.3 van dit rapport). Het meer *technische percentage* budgetflexibiliteit vormt namelijk niet altijd een goede indicator van *beleidsmatige* begrotingsruimte. Ter illustratie: het Ministerie van Defensie rapporteert op zijn artikelen rijksbreed gezien altijd de hoogste percentages budgetflexibiliteit (28% in 2021op het door ons onderzochte artikel 4). Dat suggereert dat een aanzienlijk deel van deze budgetten beschikbaar is voor herbestemming.

In de praktijk lijkt er op dit deel van de begroting juist sprake te zijn van *negatieve* begrotingsruimte. Het Ministerie van Defensie moet de geplande taakuitvoering namelijk geregeld naar beneden bijstellen om binnen het budget te blijven. Hoewel de uitgaven juridisch gezien dus ogenschijnlijk relatief flexibel zijn, is de ruimte om uitgaven anders in te zetten hier dus juist zeer laag: door het afromen van budgetten komen afspraken over de uitvoering van het afgesproken beleid direct in gevaar.

Een interessant alternatief voor de huidige weergave van de budgetflexibiliteit is de weergave van begrotingsruimte bij het Infrastructuurfonds. In dit fonds is een

zogeheten flexnorm opgenomen, naar aanleiding van het IBO Flexibiliteit in de infrastructurele planning.[36] Door deze informatie en door een lange termijnperspectief (van t+13) te hanteren voor kasprognoses, bestaat hier meer inzicht in meerjarenramingen en begrotingsruimte dan elders in de rijksbegroting (zie kader flexnorm).

Flexnorm infrastructuur: positieve begrotingsruimte transparant gepresenteerd

Het Ministerie van IenW kent een zogenoemde flex norm in het Infrastructuurfonds. Daarmee wordt zichtbaar welk aandeel van de aanlegbudgetten naar mening van de minister van IenW flexibel is en dus beschikbaar voor **nieuwe** plannen. Het betreft de ruimte op de begroting waarvoor nog geen definitieve bestemming is bepaald. In de begroting 2019 zijn al deze flexibele budgetten van het Infrastructuurfonds uit de verschillende artikelen overgeheveld naar een nieuw artikel: artikel 20 Verkenningen, reserveringen en investeringsruimte. Het artikel bevat alle flexible budgetten die gereserveerd zijn voor het verbeteren van de bereikbaarheid. Over deze budgetten zijn nog geen bestuurlijke afspraken gemaakt en ze zijn niet juridisch verplicht en kunnen dus nog worden besteed aan hetzij een spoorwerk, een snelweg of een ander project dat bereikbaarheid verbetert. Door deze budgetten bijeen te plaatsen in 1 artikel is beoogd om alle flexibele budgetten overzichtelijk te presenteren voor besluitvorming over alle vormen van mobiliteit.

6.3 Ongewijzigd beleid kan beleidsmatige krimp of groei betekenen

Een meerjarenraming zou een Kamerlid moeten laten zien waarover hij/zij beslist, zowel voor het begrotingsjaar als voor de middellange termijn. Meerjarenramingen zouden daarbij de best mogelijke inschatting moeten vormen van de noodzakelijke uitgaven voor uitvoering van het bestaande beleid of het onderhoud en beheer van het bestaande areaal of arsenaal. Op basis van de onderzochte casussen betwijfelen wij of dit wel altijd het geval is.

Om een raming in lijn te brengen met de beschikbare middelen worden afspraken gemaakt. Zo'n afspraak kan bijvoorbeeld zijn om een deel van de loon- en prijsbijstelling niet uit te keren omdat het uitgangspunt is dat er in de toekomst doelmatiger gewerkt zal worden. Dit soort afspraken en veronderstellingen waarop een meerjarenraming is gebaseerd blijven meestal onzichtbaar voor het parlement.

Of zulke veronderstellingen uitkomen, valt evenmin op te maken uit de stukken die het parlement ontvangt. Zo kan er bijvoorbeeld bij een korting op een budget de aanname zijn gehanteerd dat er door verbetering van doelmatigheid 'meer voor minder' zal worden geleverd. Als deze aanname niet uitkomt dan kan 'minder voor minder' het resultaat zijn voor de publieke dienstverlening. Wij hebben in dit onderzoek niet vastgesteld in hoeverre verschraling van dienstverlening feitelijk optrad en of deze het gevolg was van het ramingsproces.

Wel vonden we in 4 van de 5 onderzochte casussen signalen dat er over een langere periode sprake is geweest van verschraling van publieke dienstverlening. Als in een raming een duidelijke doelstelling of norm ontbreekt, kan zowel het Ministerie van Financiën als het parlement zo'n signaal moeilijk op waarde schatten.

Volgens het Ministerie van IenW is het uitgesteld en het achterstallig onderhoud bij het hoofdvaarwegennet opgelopen tot bijna een half miljard euro (zie IenW kader, paragraaf 3.1) . Minder zichtbaar zijn achterstanden in vervanging en onderhoud van defensiematerieel. Het Defensie Life-cycle Plan (DLP) in de periode 2020-2035 vertoont volgens het Ministerie van Defensie een aanzienlijk tekort voor instandhouding en vervanging van materieel. In de Defensievisie 2035 wordt dit tekort benoemd als onderdeel van een benodigde investering van € 1,5 a 2 miljard voor moderne bedrijfsvoering.[37] Dit bedrag kan volgens het Ministerie van Defensie lager worden door 'aan de knoppen draaien' bij het niveau van onderhoud.

Soms is er een extern onderzoek voor nodig om negatieve begrotingsruimte aannemelijk te maken en op de politieke agenda te plaatsen. In sommige gevallen gebeurt dat pas jaren later. Het Ministerie van JenV paste in 2020 de tarieven van de Raad voor de Rechtspraak aan nadat de Boston Consulting Group had gekeken naar de kostenstructuur en bekostigingssystematiek.[38] Wij hebben in dit onderzoek niet de kwaliteit van deze externe rapporten beoordeeld. Wel merken we op dat voor het parlement dergelijke onderzoeken vaak de enige manier zijn om zicht te krijgen op jarenlange impliciete beleidskeuzes waarop een begroting is gebaseerd.

In maart 2021 concludeerden de onderzoekers van PwC dat het budget voor de bekostiging van universiteiten niet toereikend is om de veronderstelde kwaliteit te realiseren.[39] In dit onderzoek is ook gekeken naar kosten die eigenlijk wel gemaakt moeten worden, maar die worden vermeden door bijvoorbeeld onderhoudsuitgaven uit te stellen of zwaarder te leunen op onbetaald overwerk.[40] PwC stelde dat er extra middelen nodig zijn of dat de gevraagde ambities neerwaarts moeten worden

bijgesteld. In het rapport wordt becijferd dat er jaarlijks € 600 miljoen extra nodig zou zijn om onderzoeks- en onderhoudsbudgetten op peil te brengen.

Beeld Rijksbegroting

De 16e Studiegroep Begrotingsruimte schreef in 2020 in zijn rapport dat de ramingssystematiek bij de zorguitgaven leidt tot jaarlijkse groei van het budget.[41] De zorguitgaven kennen, net als de uitgaven voor sociale zekerheid, een apart uitgavenkader binnen de collectieve uitgaven met een eigen uitgavenplafond. De uitgaven in de rijksbegroting zijn ondergebracht in een derde uitgavenkader, het zogenoemde uitgavenkader rijksbegroting. Onder dit uitgavenkader vallen al onze casussen. De uitgaven binnen het kader rijksbegroting staan steeds meer onder druk door uitgavenstijging van de andere 2 kaders (sociale zekerheid en zorg). Wij hebben niet onderzocht in hoeverre er sprake is van negatieve begrotingsruimte binnen de rijksbegroting. De signalen over negatieve begrotingsruimte die we in onze casussen aantroffen passen echter wel in het beeld van toenemende budgettaire krapte binnen het uitgavenkader rijksbegroting.

7. Conclusies en aanbevelingen

De bevindingen in dit rapport zijn grotendeels gebaseerd op de onderzochte casussen. Wij stellen niet dat deze bevindingen representatief zijn voor de ramingspraktijk binnen de hele rijksoverheid. Wel vinden we dat de bevindingen illustratief zijn voor problemen en risico's die breder binnen het huidige begrotingsstelsel spelen.

In dit hoofdstuk trekken we daarom een aantal conclusies. We richten ons daarnaast tot het parlement met een aantal aanbevelingen om het debat over begrotingsruimte en budgettaire keuzes te bevorderen. Hiermee beogen we de uitoefening van het parlementaire budgetrecht te ondersteunen. Ten slotte doen we aanbevelingen aan de minister van Financiën om risico's te voorkomen en het huidige stelsel van meerjarenramingen te versterken.

7.1 De informatiepositie van het parlement

Bij de informatievoorziening aan het parlement gaat het er enerzijds om het parlement meer feitelijk inzicht te bieden in de meerjarige ruimte waarvan het de besteding nog kan wijzigen. In dit onderzoek duiden we dit aan als de flexibiliteit van de uitgaven. Anderzijds is er een meer beleidsmatig perspectief: is het meerjarig geraamde budget in lijn met de afspraken over het uit te voeren beleid? In de huidige praktijk van meerjarenramingen heeft het parlement te weinig zicht op beide aspecten van begrotingsruimte. Het kan bovendien de kwaliteit van meerjarenramingen niet goed beoordelen. Daardoor is het voor het parlement lastig om het debat aan te gaan over budgettaire keuzes en kan het zijn budgetrecht niet optimaal uitoefenen.

Inzicht in de flexibiliteit van uitgaven

Het parlement heeft maar beperkt zicht op flexibele ruimte die beschikbaar is voor alternatieve budgettaire keuzes, vooral op de middellange termijn. Daaraan draagt een aantal factoren bij:

- In de voorschriften staat niet dat departementale begrotingen informatie bevatten over de budgetflexibiliteit die meerjarig beschikbaar is en het parlement kan gebruiken bij besluitvorming over allocatie.
- De bestaande voorschriften worden niet altijd nageleefd. In de onderzochte ramingen worden de gehanteerde prijs en de tijdhorizon van verplichtingen vaak niet onderbouwd.

Inzicht in de beleidsmatige begrotingsruimte

Meerjarenramingen zouden de best mogelijke inschatting moeten vormen van de noodzakelijke uitgaven voor uitvoering van het bestaande beleid of voor het onderhoud en beheer van het bestaande areaal of arsenaal. Door de manier waarop meerjaren-ramingen tot stand komen, is het onzeker of de cijfers die het parlement ziet in de departementale begroting werkelijk de beste inschatting zijn van de uitgaven die nodig zijn om het beleid ongewijzigd voort te zetten. Wij beoordelen dit op basis van de onderzochte casussen als onzeker omdat:

- De veronderstellingen en gegevens in ramingsmodellen niet altijd actueel en accuraat zijn;
- Ramingsmodellen vaak wel kwaliteitswaarborgen voor de hoeveelheid (q) kennen maar voor de prijs (p) veel minder waarborgen bevatten;
- De uitkomsten van ramingen soms worden aangepast om ze in het beschikbare budget te laten passen. De onderliggende keuzes zijn voor het parlement niet duidelijk.

Door deze factoren kan een meerjarenraming op basis van de veronderstelling van ongewijzigd beleid in werkelijkheid neer komen op een jaarlijkse krimp van het budget. Dit is het geval wanneer kostenverhogende factoren niet goed worden meegenomen in de raming. De uitvoering van beleid moet dan elk jaar passend worden gemaakt aan een te krap budget. Ook hebben we gezien dat positieve begrotingsruimte in meerjaren-ramingen soms niet zichtbaar werd gemaakt voor het parlement door de ‘q’ niet te actualiseren.

7.2 Zwakke punten in een sterk stelsel

Op het gebied van top-downbegrotingsramingen is het Nederlandse stelsel effectief gebleken voor uitgavenbeheersing. Internationaal staat het ook bekend als *good*

practice.[42] Allereerst bestaat er een duidelijke relatie tussen de politiek gebonden uitgavenplafonds ontleend aan het regeerakkoord en de wettelijke begrotingstotalen. Daarnaast draagt iedere minister zelf de verantwoordelijkheid voor het beheer van de eigen begroting (artikelen 3.2 en 4.1 CW 2016). Deze verantwoordelijkheid zorgt voor een prikkel om binnen het beschikbare budget te blijven en om de doelmatigheid van de eigen uitgaven te bewaken.

Keerzijde is dat een langdurige eenzijdige focus op uitgavenbeheersing en daarmee op de handhaving van uitgavenplafonds de aandacht vermindert voor kwaliteit van de ramingen van de begrotingsartikelen (het departementale bottom-up ramingsproces). Ook kan een eenzijdige focus op beheersing van uitgaven de aandacht afleiden van doelmatigheid en het op peil houden van publieke dienstverlening, vooral als dit gepaard gaat met ad-hoc bezuinigingen. Zo constateerde de Studiegroep Begrotingsruimte in 2016 dat bij de bezuinigingsoperaties na de financiële crisis vanaf 2008, vooral bezuinigingen zijn doorgevoerd op het meest flexibele deel van de overheidsuitgaven. Dat waren volgens de studiegroep niet noodzakelijk de meest doelmatige besparingen.

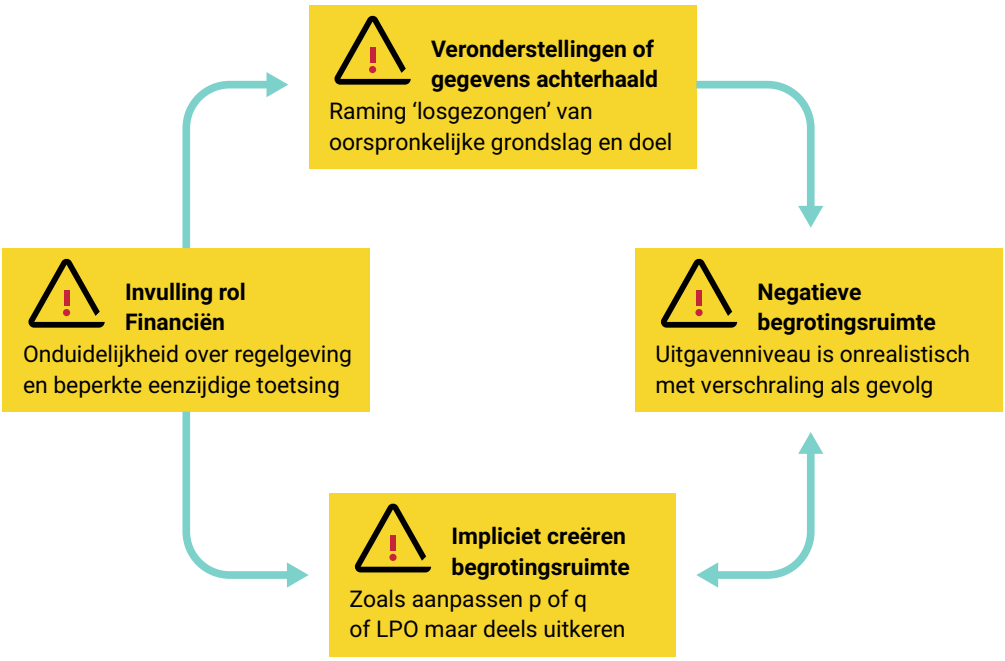
Meerjarenramingen zijn ooit ingevoerd om de praktijk van puur historisch bepaalde ramingen in te dammen en te veel optimisme bij het ramen te voorkomen. Toch laten ook de casussen die wij onderzochten zien dat historisch ramen en onterecht optimisme nog vaak aanwezig zijn in de huidige ramingspraktijk. Door de focus op top-down beheersing (per begroting of per uitgavenkader) krijgt de totstandkoming van meerjarenramingen per begrotingsartikel weinig aandacht van de minister van Financiën. Dit uit zich op verschillende manieren:

- De regelgeving voor meerjarenramingen is versnipperd en onduidelijk en er is geen helder beleid voor het toetsen ervan.
- Het toezicht op ramingen richt zich voornamelijk op de jaarlijkse veranderingen van de p en q en op budgettaire inpasbaarheid. Het houdt zich niet bezig met de grondslag of het doel van de raming.

In de Comptabiliteitswet 2016 valt de zorg voor het ramen van uitgaven onder het begrip begrotingsbeheer. De vakministers zijn verantwoordelijk voor de ordelijkheid en controleerbaarheid van het begrotingsbeheer (artikelen. 3.2 en 4.1 CW 2016). De minister van Financiën is belast met het toezicht op het begrotingsbeheer van het Rijk (4.12 CW 2016). Geringe aandacht voor het bottom-up ramingsproces door de minister van Financiën draagt bij aan een aantal risico's. Deze zijn weer gegeven in figuur 10.

Figuur 10 *Samenhang risico's meerjarenramingen en begrotingsruimte*

De risico's die uit de casussen naar voren kwamen hangen met elkaar samen



Besluitvorming op basis van onnauwkeurige ramingen kan niet zonder gevolgen blijven, zeker niet als dit meerdere jaren achter elkaar voorkomt. Het kan leiden tot minder geoefende militairen, langere wachttijden bij de rechtspraak, verborgen kosten zoals onbetaalde overuren bij onderwijsinstellingen en achterstallig onderhoud van bruggen. Deze maatschappelijke consequenties waren niet het onderwerp van dit onderzoek maar we kwamen dit soort signalen wel tegen in de casussen.

Ook stellen we op basis van de casussen vast dat signalen van verschraling van publieke dienstverlening in de huidige ramingssystematiek in de begrotingsstukken moeilijk naar boven komen. Doorgaans worden deze signalen van negatieve begrotingsruimte pas na jaren door onafhankelijke en externe onderzoeken geconstateerd. Idealiter heeft het parlement wel inzicht in dit soort ingrijpende gevolgen van budgettaire keuzes zodat zij onderdeel kunnen vormen van de besluitvorming door het parlement.

7.3 Aanbevelingen

Om beter zicht te krijgen op de begrotingsruimte en de kwaliteit van ramingen doen wij daarom de volgende aanbevelingen aan het parlement:

- Overweeg bij begrotingsbehandelingen vaker gerichte vragen te stellen over de aannames en onderbouwing van meerjarenramingen, vooral als het om de gehanteerde prijs gaat;

- Overweeg bij de voorbereiding op de begrotingsbehandeling jaarlijks een raming binnen de begroting te kiezen en deze nader te onderzoeken. Hier zien we een mogelijke rol weggelegd voor de begrotingsrapporteur;
- Vraag ministers vaker inzicht te bieden in verplichtingen die de komende 4 jaar aflopen. Zo ontstaat er inzicht in beschikbare begrotingsruimte in meerjarig perspectief.

Voor de eerste suggestie hebben we een lijst met een praktijkcasus en voorbeeldvragen opgenomen in bijlage 1.

Om de kwaliteit van meerjarenramingen te verbeteren en beter zicht te bieden op begrotingsruimte, bevelen we de minister van Financiën aan om:

- Als kadersteller een heldere definitie te bepalen van wat onder een raming wordt verstaan en deze vast te leggen in wet- en regelgeving;
- Als kadersteller duidelijker eisen te formuleren voor het opstellen en onderhouden van meerjarenramingen door ministeries. Deze eisen zouden in ieder geval gelden voor het periodiek herijken van de grondslag, het gebruik van actuele informatie en transparantie over het bepalen van de prijs;
- Als toezichthouder op de verschillende begrotingshoofdstukken een toetsingsbeleid te ontwikkelen waarin de begrippen 'realistisch ramen' en 'het proportionaliteitsbeginsel' concreet worden uitgewerkt;
- Te onderzoeken of er mogelijkheden zijn om het meerjarige inzicht in de begrotingsruimte voor het parlement te verbeteren, bijvoorbeeld aan de hand van de weergave van de begrotingsruimte in het Infrastructuurfonds.

Als kadersteller en toezichthouder zou de minister de geldende eisen en criteria voor meerjarenramingen beter inzichtelijk kunnen maken voor zowel vakdepartementen als de medewerkers van de Inspectie der Rijksfinanciën. Door de kwaliteit van het bottom-up ramingsproces te versterken kan een bijdrage worden geleverd aan een betere onderbouwing van beleid. Daarmee ondersteund dit ook een belangrijke doelstelling van de Operatie Inzicht in Kwaliteit.

8. Reactie minister van Financiën en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van Financiën heeft op 31 mei 2021 een reactie gegeven op ons onderzoek. Wij geven in dit hoofdstuk de reactie van de minister van Financiën samengevat weer. De integrale reactie van de minister is te raadplegen op www.rekenkamer.nl.

8.1 Samenvatting reactie minister van Financiën

De minister geeft aan dat hij het belang van goede ramingen met de Algemene Rekenkamer deelt en is hij de Algemene Rekenkamer erkentelijk dat zij hier nogmaals de aandacht op vestigt. Allereerst is een goede raming van belang voor het budgetrecht en het informatierecht van het parlement door inzicht te bieden in de middelen die nodig zijn om het voorziene beleid uit te voeren. Daarnaast geven ze de minister van Financiën een instrument om het kabinet te houden aan de financiële afspraken uit het regeerakkoord en de beheersbaarheid van de overheidsfinanciën te vergroten.

Volgens de minister zijn ramingen zeer uiteenlopend van aard, waardoor het volgens hem lastig is om eenduidig vast te stellen wat de eisen zijn voor een goede raming. Het CPB, dat stelt dat dat een goede raming zowel redelijk als zuiver is, is volgens de minister een goed startpunt. De minister geeft aan dat het overgrote deel van de rijksuitgaven zowel redelijk als zuiver is geraamd. Zo zijn de ramingen voor bijvoorbeeld zorg, sociale zekerheid en onderwijs volgens de minister voornamelijk gestoeld op ramingsmodellen, waarbij de uitkomsten van de modellen objectiveerbaar zijn en daardoor relatief eenvoudig te toetsen op redelijkheid en zuiverheid. De minister van Financiën geeft aan dat de kritische kanttekeningen die de Algemene Rekenkamer volgens hem terecht plaatst bij de onderzochte ramingen niet representatief zijn voor

het geheel van de rijksbegroting. Ook is voor sommige posten het maken van een goede raming volgens de minister zeer complex en wijkt zelfs de beste raming in een gegeven jaar meestal af van de uitkomst.

De minister geeft aan dat het rapport van de Algemene Rekenkamer illustreert dat verbeteringen in de ramingspraktijk mogelijk en ook zeer wenselijk zijn. Hij geeft aan dat de vakministers primair verantwoordelijk zijn: zij dienen hun begroting in bij het parlement en leggen daarover verantwoording af. Het Ministerie van Financiën heeft als hoeder van de begroting echter ook een zwaarwegend belang bij goede ramingen en hij ziet het dan ook als taak van zijn ministerie om departementen waar nodig hierbij te ondersteunen.

Meer wet- en regelgeving is volgens hem niet de beste oplossing omdat regels per definitie grofmazig zijn terwijl voor complexe ramingen maatwerk nodig is. Dit maatwerk kunnen de departementen volgens hem beter leveren dan het Ministerie van Financiën. De minister van Financiën ziet daarom meer in het vergroten van kennis over ramingen (inclusief de toetsing daarvan) en het beter organiseren van *checks and balances*, zowel tussen de vakdepartementen en het Ministerie van Financiën als binnen de departementen zelf. De minister van Financiën geeft aan dat hij in overleg gaat met de vakdepartementen om te bezien waar verbeteringen mogelijk zijn.

8.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De minister erkent in zijn reactie het belang van goede ramingen, ook voor het budgetrecht van het parlement. Verbeteringen noemt hij zeer wenselijk. Aan de andere kant valt ons op dat de minister voor deze zeer wenselijke verbeteringen vooral een afwachtende houding aanneemt.

Maar de vraag die resteert is wanneer een raming ook een ‘goede raming’ is. Wij vinden het opvallend dat de minister hiervoor wisselende criteria hanteert. In zijn reactie noemt de minister de criteria ‘redelijk’ en ‘zuiver’. In zijn eigen Financieel Jaarverslag van het Rijk 2019 hanteert de minister andere criteria voor een goede raming namelijk ‘proportioneel’ en ‘realistisch’. Dit illustreert onze constatering dat er momenteel weinig duidelijkheid is over definities en onderstreept de noodzaak om enkele begrippen uniform te hanteren bij de definitie wat een raming een ‘goede raming’ maakt. Het is immers de bedoeling dat de bedragen in een begroting de werkelijkheid benaderen en niet een papieren werkelijkheid representeren. In de diversiteit van de ramingen zien we geen belemmering om eisen te stellen aan het opstellen en onderhouden van ramingen en ramingsmodellen en voor het gebruik

van de meest actuele beschikbare gegevens. Wij verwachten dat dergelijke algemene regels bijdragen aan het verbeteren van de kwaliteit van ramingen.

De beperkte rol die de minister van Financiën speelt bij het toetsen van ramingen – met een nadruk op de budgettaire inpasbaarheid – heeft volgens ons juist bijgedragen aan de door ons gesignaleerde problemen. De minister heeft echter op basis van artikel 4.12 CW 2016 een taak bij het toezicht op het begrotingsbeheer, waaronder ook de zorg voor het goed ramen valt.

Ten slotte gaat de minister van Financiën niet in op onze aanbevelingen om het meerjarig inzicht in de budgetflexibiliteit te verbeteren. De kern van het budgetrecht is juist dat het parlement bij de autorisatie van de begroting een besluit neemt over de uitgaven die nog niet vast liggen.

Bijlagen

Bijlage 1 Eerste hulp bij ramingen

Wij willen de Tweede Kamer praktische handvatten aanreiken om haar rol in het allocatieproces te versterken. Daarom bevat deze bijlage een handreiking waarmee Kamerleden hun inzicht in de ramingssystematiek en het ontstaan van begrotingsruimte kunnen vergroten. Ter illustratie gebruiken wij artikel 7 uit de begroting van het Ministerie van OCW waarmee de minister het wetenschappelijk onderwijs (WO) financiert. Met de bekostiging van universiteiten op dit begrotingsartikel is circa € 5,5 miljard per jaar gemoeid (www.rijksbegroting.nl). In maart 2021 stelde een extern onderzoek over het budget voor wetenschappelijk onderwijs en onderzoek:

'Voor het wetenschappelijk onderwijs en onderzoek (wo&o) concludeert dit onderzoek dat de financiering op totaalniveau niet toereikend is. Het macrobudget is niet afdoende om het huidige inspanningsniveau van de onderzoekskerntaak te dekken. Als gevolg hiervan lopen investeringen en de mate van ondersteuning terug en neemt de werkdruk toe. De 'verborgen kosten' in het wo&o nemen dus toe. De financiële ruimte voor universiteiten om vrij onderzoek te initiëren is beperkt en dalend (van €8.000 naar €5.100 per medewerker). In het wo&o is een correctie nodig van structureel €400 miljoen om het tekort voor onderzoek te dekken, en structureel €200 miljoen en incidenteel €300 miljoen om achtergebleven investeringen vlot te trekken.'
Bron: PwC, 2020. Tussenrapportage Onderzoek naar de toereikendheid van het macrobudget, doelmatigheid van de besteding en de kosten(toerekening) in mbo, hbo en wo.

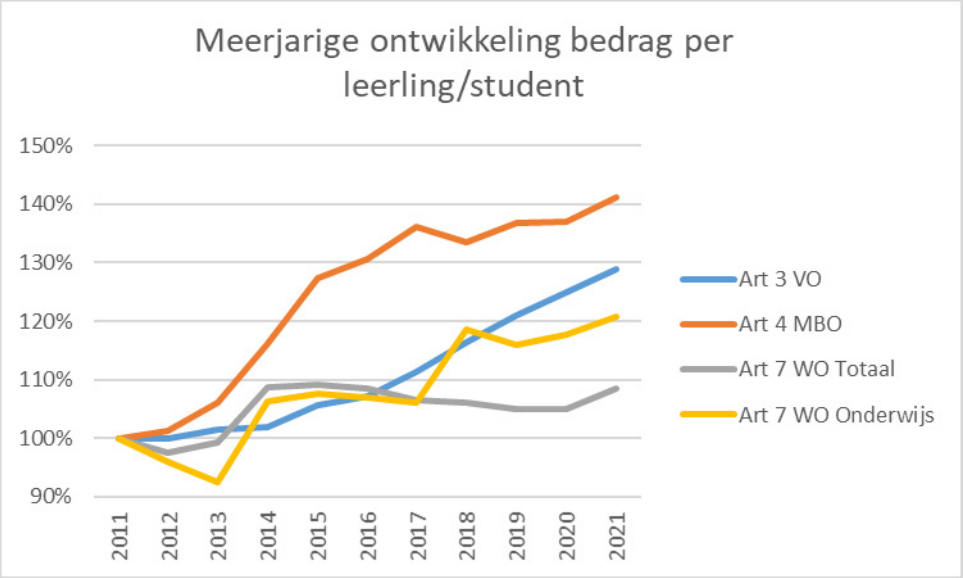
Volgens dit onderzoek zou de minister van OCW de universiteiten dus jaarlijks ruim 10% te weinig geld geven om de van hen verwachte ambities te realiseren.

Medewerkers van het Ministerie van OCW vertelden ons niet gealarmeerd te zijn over signalen van negatieve begrotingsruimte in het hoger onderwijs. De financiële positie van universiteiten was immers gezond en Nederland scoorde internationaal goed met wetenschappelijk onderzoek. Kennelijk wisten de universiteiten zich toch goed te redden met het budget.

Hoewel op basis van deze gegevens er misschien niet veel aan de hand lijkt te zijn, gaat deze situatie echter wel gepaard met aanzienlijke verborgen kosten. Hiertoe behoren het niet doen van investeringen die wel zouden moeten en door zwaar te leunen op onbetaald overwerk van medewerkers. Als het goed is neemt een raming alle kosten mee, dus ook deze, en maakt het ministerie een bewuste keuze over de vraag in hoeverre het deze kosten wil dekken met zijn bijdrage.

Uit ons onderzoek blijkt echter dat er geen actuele grondslag bestaat voor de financiële bijdrage van de minister van OCW aan universiteiten. De raming is gebaseerd op gegevens over de tijdsbesteding van universitaire medewerkers uit 1984 en is daarna nooit geactualiseerd. Ook heeft de minister van OCW geen beleidsopvatting over de mate waarin zij de kosten van universitair onderwijs en onderzoek zou moeten financieren. Wel wordt een deel van het budget jaarlijks aangepast aan het aantal studenten. Als er lange tijd geen actualisatie plaatsvindt van de prijs waarop een raming is gebaseerd, bestaat het risico dat deze elk jaar iets verder ‘uit het lood’ raakt. Hierdoor kan er ineens veel geld nodig zijn om de situatie te herstellen of moeten ambities worden verlaagd. Dit heeft nadelige gevolgen voor betrokkenen, in dit geval studenten en onderwijspersoneel.

In de figuur hieronder is de ontwikkeling van uitgaven van de minister van OCW per universitaire student vanaf 2011 afgezet tegen de uitgaven per leerling/student in het voortgezet onderwijs (VO) en Middelbaar beroepsonderwijs (MBO). De uitgaven aan universiteiten zijn bestemd voor zowel onderwijs als voor onderzoek. Volledigheidshalve onderscheiden wij daarom de totale uitgaven voor het WO (onderwijs en onderzoek) en de WO onderwijsuitgaven.



Bron: www.rijksbegroting.nl

Wat opvalt is dat universiteiten 8% meer ontvangen per student vergeleken met 2011 en MBO instellingen 41% meer. Zelfs de toename van alleen het WO onderwijsdeel is met 21% fors lager. Er kunnen allerlei beleidsmatige redenen zijn waarom er extra geld naar een bepaald type onderwijs is gegaan en naar een ander type niet. Bij extra geld horen normaal gesproken extra ambities en vice-versa. Er kunnen echter ook technische redenen zijn waarom een raming te krap of te ruim is geworden in de loop der tijd. Zoals dit onderzoek laat zien zijn veel van deze redenen slecht zichtbaar in begrotingsstukken.

Daarom denken wij dat de Tweede Kamer door het stellen van een aantal gerichte vragen een beter beeld kan krijgen van waarmee ze akkoord gaat in de begroting. Ook kan de Tweede Kamer dan zien of er een bijstelling van het allocatievoorstel in de begroting nodig is. Wij geven hierbij enkele voorbeeldvragen:

- Wat is de basis voor deze raming? Welke beleidsuitgangspunten en doelstellingen gelden er? Of anders gezegd: wat is het ongewijzigd beleid waarvoor de raming is bestemd?
- Welke aannames en gegevens worden voor de berekening van de grondslag gebruikt? Wanneer zijn deze aannames voor het laatst getoetst en herzien? Hoe actueel zijn de gebruikte gegevens?
- Leiden aanpassingen van beleid zichtbaar tot bijstellingen van de raming? Zo ja, waar is het aangepaste bedrag op gebaseerd?
- Leiden aanpassingen van de raming tot aanpassingen van het beleid? Zo ja, welke aanpassingen?
- Welke p (prijs) wordt gehanteerd en sluit deze voldoende aan bij de beleidsdoelstelling die bij de raming hoort?

- Hoe is het verloop van de prijs (de uitgaven gedeeld door het aantal) meerjarig bezien? Is een afname het gevolg van verbeterde doelmatigheid (meer voor minder) zonder dat de kwaliteit hier onder leed?
- Welke factoren, los van beleidskeuzes, bepalen vooral hoeveel geld er nodig is?
- Wordt er structureel meer of minder uitgegeven dan het bedrag dat in de begroting staat?
- Is de raming in de loop der tijd voldoende gecorrigeerd voor inflatie?
- Zijn er de afgelopen jaren achterstanden ontstaan in de werkvoorraad (bijvoorbeeld toename van achterstallig onderhoud of toenemende wachttijden)?
- Zijn beleidsdoelstellingen of werkprogramma's naar beneden aangepast? Is de Kamer hier tijdig over geïnformeerd?
- Worden er kosten afgewenteld op andere partijen (bijvoorbeeld onbetaald overwerk, extra kosten voor andere partijen in de uitvoeringsketen)?
- Is de publieke dienstverlening aangepast wegens budgettaire krapte?

Dergelijke vragen over ramingen zouden een aanvulling kunnen vormen op het kader-Duisenberg voor rapporteurs van Kamercommissies om begrotingen en jaarverslagen te toetsen.

Bijlage 2 Methodologische verantwoording

Onderzoeksvragen

De totstandkoming van de meerjarenramingen zoals het parlement die ontvangt en het zicht dat het parlement heeft op begrotingsruimte stonden centraal in het onderzoek. De onderzoeksvragen die we onszelf hebben gesteld luiden:

1. Hoe ontstaat in de praktijk begrotingsruimte binnen de systematiek van meerjarenramingen?
2. Welke informatie ontvangt het parlement over begrotingsruimte en op welk moment in het begrotingsproces?
3. Kan het parlement zijn rol bij de allocatie voldoende vervullen op basis van de informatie over de begrotingsruimte? [43]

De eerste 2 vragen zijn inventariserend en beschrijvend van aard terwijl de laatste een normatief karakter heeft. Voor deze vragen ontlenen we onze normen aan de *OECD Principles of Budgetary Governance*. Deze stellen dat het parlement kan participeren in een realistisch debat over budgettaire keuzes wanneer het inzicht heeft in:[44]

1. de begrotingsruimte die beschikbaar is voor budgettaire keuzes;
2. het deel van de begrotingsruimte dat het kabinet met zijn voorstel alloceert;
3. de beschikbare begrotingsruimte en het effect van budgettaire keuzes hierop in meerjarig perspectief;
4. de niet-financiële gevolgen van budgettaire keuzes over begrotingsruimte (bijvoorbeeld voor beleidsambities en het niveau van publieke dienstverlening);

   Deze informatie tijdig beschikbaar is, dat wil zeggen:
5. deze benodigde informatie beschikbaar is op het moment dat het kabinet een budgettair voorstel aan de Kamer voorlegt;
6. het parlement voldoende tijd heeft om hier kennis van te nemen en deel te nemen aan het debat over budgettaire keuzes.

   En deze informatie is ten slotte van voldoende kwaliteit is, dat wil zeggen:
7. de presentatie van de informatie meerjarig vergelijkbaar is.

Casusselectie

Voor de selectie van de casussen hebben we een kwantitatieve analyse gemaakt van de begrotings- en realisatiecijfers van de rijksbegroting vanaf 2016. Op basis hiervan maakten we een eerste selectie. Daarop hebben we naar een aantal

ministeries een lijst met open vragen verstuurd over de ramingspraktijk. Daarna volgde een gesprek met de betreffende directie Financieel-Economische Zaken (FEZ). Na deze gesprekken is een definitieve keuze gemaakt voor ministeries en casusartikelen.

Om een divers en rijksbreed beeld in de casussen te krijgen, hebben we verder rekening gehouden met verschillende typen ramingen en het soort uitgaven en instrumenten op begrotingsartikelen. Uiteindelijk hebben we ervoor gekozen om te kijken naar de meerjarenramingen die horen bij de volgende 5 casussen:

- Ministerie van JenV: artikel 32 Rechtspleging en rechtsbijstand;
- Ministerie van OCW: artikel 7 Wetenschappelijk Onderwijs;
- Ministerie van Defensie: artikel 4 Koninklijke Luchtmacht;
- Ministerie van EZK: artikel 2 Bedrijvenbeleid;
- Ministerie van IenW/Infrastructuurfonds: artikel 15 Hoofdvaarwegennet.

Argumenten bij deze keuzes waren dat er een brede mix van typen ramingen is vertegenwoordigd. Dit geldt zowel voor het type raming (p*q, gebudgetteerd of een combinatie) als de aard van de belangrijkste financiële instrumenten (subsidies, bekostiging van publieke dienstverlening, investeringen en instandhouding van materieel en infrastructuur). De onderzochte ramingen vallen alle onder budget-discipline sector Rijksbegroting zodat hier het budgetrecht van het parlement volledig van toepassing is.

Tabel *Variëteit in casussen (bedragen in miljoenen €, uitgaven begroting 2021)*

	Rol en Verantwoordelijkheid	Voornaamste fin. instrumenten	Type raming
JenV art.32 (€ 1.639)	Financieren rechtspraak en rechtsbijstand	Bijdrage ZBO's/RWT's	Gebudgetteerde p*q-raming
OCW art.7 (€ 5.553)	Financieren van stelsel hoger onderwijs en onderzoek	Bekostiging	Gebudgetteerde p*q-raming
Defensie art.4 (€ 664)	Gereed stellen en in stand houden capaciteit luchtmacht	Personele en materiële uitgaven	Gebudgetteerd
EZK art.2 (€ 2.951)	Stimuleren innovatie en financieren kennisinfrastructuur	Subsidies en diverse typen bijdragen aan instellingen	Gebudgetteerd
Infrastructuurfonds art.15 (€ 1.316)	Aanleg, beheer en onderhoud van hoofdvaarwegennet	Opdrachten; personele en materiële uitgaven	Gebudgetteerd

Bron: www.Rijksbegroting.nl

Werkwijze

Voor elke casus is documentatie over het ramingsproces bij het ministerie opgevraagd en bestudeerd. Daarnaast zijn medewerkers van FEZ en van de betreffende beleidsdirectie of uitvoeringsorganisatie nader bevraagd in een aantal interviews. Op basis hiervan is een nota van bevindingen opgesteld en voorgelegd ter verificatie aan het ministerie. Ook spraken we met medewerkers van de afdelingen Begrotingsbeleid (BBL), Begrotingsbeheer(BBH) en verschillende secties van de Inspectie der Rijksfinanciën (IRF) bij het Ministerie van Financiën.

Bijlage 3 Relevante regelgeving en normen

Er is geen overkoepelend document met regels over meerjarenramingen waarin helder en begrijpelijk is verwoord:

- welke regels en voorschriften gelden voor meerjarenramingen;
- wat het doel en de functie zijn van meerjarenramingen;
- wie verantwoordelijk is;
- wanneer en hoe meerjarenramingen worden opgesteld;
- welke informatie van wie wordt gebruikt;
- in welke stukken de meerjarenramingen zijn opgenomen;
- hoe (door wie, wanneer, waarin, waarover) het parlement wordt geïnformeerd.

Voor de regels hebben we daarom gekeken naar de informatie die verspreid is over verschillende bronnen zoals wet- en regelgeving en kabinetsafspraken, en binnen die bronnen op verschillende plekken is terug te vinden. De voor dit onderzoek gebruikte bronnen zijn:

- Comptabiliteitswet 2016 (CW 2016), in het bijzonder artikelen 2.13, ,3.2, 3.6, 3.7, 4.1, 4.11 en 4.12
- Rijksbegrotingsvoorschriften (RBV), in het bijzonder model 1-33d en onderdeel ‘Bij de ontwerpbegroting aan te leveren informatie’ over LPO en extrapolatie (p.225 e.v. van de PDF RBV 2021)
- Wet Houdbare Overheidsfinanciën (Wet Hof), in het bijzonder artikel 2
- Begrotingsregels 2018-2022, bijlage 1 bij de Startnota Rutte III. In het bijzonder de regels en toelichting over meerjarencijfers en extrapolatie
- Studiegroep begrotingsruimte, met name de rapporten van de 15e en 16e studie-groep
- Financieel jaarverslag Rijk 2018, paragraaf 2.3

De paragraaf over ramingen in het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2018 is te zien als een eerste stap naar een overkoepelend document.

Bijlage 4 Eindnoten

1. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 31 865, nr. 76.
2. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 31 865, nr. 98.
3. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 31865 nr. 135.
4. Algemene Rekenkamer (2017). *Niet-belastingontvangsten - Raming, beheersing en prikkels van ontvangsten van ministeries*
5. Ministerie van Financiën (2019). *Financieel Jaarverslag van het Rijk 2018*
6. De Rijksbegroting bevat circa 150 begrotingsartikelen die zijn verdeeld tussen de verschillende begrotingen. De meeste hiervan vertegenwoordigen een bepaald onderdeel van overheidsbeleid. Dit worden beleidsartikelen genoemd. Zo kent bijvoorbeeld de begroting van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat 14 beleidsartikelen (in 2021) waaronder een artikel voor Openbaar Vervoer en Spoor, een voor Wegen en Verkeersveiligheid en een voor Scheepvaart en Havens. Per beleidsartikel bevat de Rijksbegroting informatie over de doelstelling, de rol en verantwoordelijkheid van de ministere en de uitgaven en de gebruikte financiële instrumenten. Naast beleidsartikelen zijn er ook een aantal 'niet- beleidsartikelen'.
7. Comptabiliteitswet 2016, art. 2.5 Begrotingsstaat
8. Rijksbegrotingsvoorschriften Model 1-33d
9. Financieel Jaarverslag van het Rijk 2018 en Rijksbegrotingsvoorschriften Model 1.33
10. World Bank 2013: /Wildavsky 1986.
11. 8e Studiegroep begrotingsruimte (1989). *Naar gezonde overheidsfinanciën*
12. Raad van State (2019). Advies bij de Mijoenennota 2020
13. Deze definitie van begrotingsruimte is gebaseerd op die van Robinson 2013: '*Fiscal space – assuming unchanged expenditure policies – is then measured by the difference between the aggregate expenditure ceiling and baseline expenditure as indicated by the expenditure forward estimates.*' Robinson M. (2013): *Aggregate expenditure ceilings and allocative flexibility*. OECD Journal on Budgeting Volume 2012/3
14. National Audit Office (2014). Forecasting in government to achieve value for money
15. Op basis van het regeerakkoord stelt de minister van Financiën de zogenoemde startnota op. Deze bevat de vertaling van, en de toelichting op, de financiële afspraken uit het regeerakkoord in een meerjarenoverzicht per begrotingshoofd-stuk en -fonds. De startnota is geen wet, maar een zogenoemde budgettaire nota, vergelijkbaar met de Voorjaarsnota en de Miljoenennota. Het kabinet verwerkt de budgettaire gevolgen van het regeerakkoord vervolgens in de reguliere begrotingsstukken.

16. Beide bedragen zijn gebaseerd op de goedgekeurde begroting 2021
17. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 288, nr. 61.
18. Naast de bijdrage door OCW kent de financiering van universiteiten nog een tweede geldstroom (middelen voor specifieke onderzoeksprojecten van NWO en KNAW) en een derde geldstroom (overige inkomsten zoals EU middelen en contractonderzoek- en onderwijs). Daarnaast is ook het collegegeld van studenten een inkomstenbron.
19. Zie o.m. Algemene Rekenkamer, *Instandhouding hoofdvaarwegennet*, rapport van 14 oktober 2015; Algemene Rekenkamer, '*Aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2017 (hoofdstuk XII) van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu*', Brief aan de TK d.d. 16 oktober 2016.
20. Jaarverslag 2020 Infrastructuurfonds, instandhoudingsbijlage. www.rijksbegroting.nl
21. Algemene Rekenkamer (2019) *Verantwoordingsonderzoek 2018 Infrastructuur en Milieu*
22. Horvat & Partners (mei 2020). *Validatie budgetbehoefte instandhouding 2020-2035*
23. Algemene Rekenkamer (2015). *Instandhouding hoofdvaarwegennet*.
24. Algemene Rekenkamer (2018). *Beantwoording vragen Tweede Kamer over brief 5 april 2018 inzake kabinetsreactie op rapport Adviescommissie Verslaggevingsstelsel rijksoverheid.*
25. Algemene Rekenkamer (2016). *Bekostiging Rechtspraak: gevolgen voor doelmatigheid.*
26. Rapportage Adviescommissie Verslaggevingsstelsel rijksoverheid (2017). *Baten en lasten geherwaardeerd - Voor- en nadelen van verdere toevoeging van baten-lasteninformatie.*
27. Commissie van der Meer (2017) Andere tijden. Evaluatie puntentoekenning in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/10/25/tk-eindrapport-andere-tijden
28. Op basis van artikel 12.2c van het Besluit financiering rechtspraak 2005 moet bij de vaststelling van de prijzen voor de rechtspraak gebruik gemaakt worden van de werklastmeting.
29. Bijvoorbeeld de begrotingsregel *'Wanneer geen expliciete andersluidende afspraken bestaan dient het volume en de prijs die ten grondslag liggen aan de ramingen, constant gehouden te worden'* Begrotingsregels 2021-25, Startnota kabinet Rutte 3
30. *'De ramingen van de uitgaven voor het begrotingsjaar en elk van de vier daaropvolgende jaren (de meerjarenramingen) bestaan uit:*

- *De uitgaven die voortvloeien uit verplichtingen die zijn aangegaan tot en met het lopende begrotingsjaar of in dat jaar zullen worden aangegaan;*
- *De uitgaven die voortvloeien uit verplichtingen die in het eerstvolgende begrotingsjaar zullen worden aangegaan;*
- *De uitgaven die voortvloeien uit verplichtingen die in de jaren volgend op het eerstvolgende begrotingsjaar moeten worden aangegaan, omdat deze een technisch noodzakelijke voortzetting vormen van reeds eerdere aangegane verplichtingen;*
- *De overige verplichtingen, voortvloeiend uit bestaand beleid of afspraken op kabinets- of ministerieel niveau die in de jaren volgend op het eerstvolgend begrotingsjaar worden aangegaan'.*

  Begrotingsregels 2021-25, Startnota kabinet Rutte 3

31. Financieel Jaarverslag Rijk 2018
32. Financieel Jaarverslag Rijk 2018
33. Waarom wij het budgetrecht ruimer interpreteren dan de formele goedkeuring van maximum bedragen in begrotingswetten hebben we eerder uiteen gezet in onze publicatie *Inzicht in publiek geld - Deel 2*
34. In de Rijksbegroting 2021 was 97,3% van de uitgaven juridisch verplicht. Wij komen op dit percentage door de totalen uit de overzichten niet-verplichte uitgaven uit de begrotingen op te tellen en te delen door het totaal aan begrotings-uitgaven op deze begrotingen. Wij wezen hier eerder op in onze publicatie Inzicht *in Publiek Geld - Deel 2.*
35. www1.worldbank.org/publicsector/LearningProgram/PEAM/Dorotinsky-BackCh4.pdf
36. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016–2017, 34 550 A, nr. 5
37. Ministerie van Defensie (2020). *Defensievisie 2035 – Vechten voor en veilige toekomst*
38. Boston Consulting Group (2019). *Doorlichting Financiën Rechtspraak*
39. PwC (2021). *Toereikendheid, doelmatigheid en kostentoerekening in het mbo, hbo en wo&o*
40. PwC (2020). *Tussenrapportage Onderzoek naar de toereikendheid van het macrobudget, doelmatigheid van de besteding en de kosten(toerekening) in mbo, hbo en wo.*
41. 16e Studiegroep Begrotingsruimte (2020). *Koers bepalen – kiezen in tijden van budgettaire krapte.*
42. Zie bv.: IMF (2006) *Kingdom of the Netherlands—Netherlands: Report on the Observance of Standards and Codes—Fiscal Transparency Module, and the Aide-Mémoire Regarding the Fiscal Framework.* IMF Country Report No. 06/124

43. Wij hanteerden ook nog een vierde onderzoeksvraag die luidde: *Werken de waarborgen om de begrotingsruimte van toekomstige kabinetten te beschermen?* Wij hebben de werking van de begrotingsregel die dit eist onderzocht en bevindingen afgestemd met het Ministerie van Financiën. De resultaten van dit deel van het onderzoek hebben we echter niet in dit rapport opgenomen omdat de bevindingen nog een stuk technischer van aard zijn en ze door de coronasituatie minder actueel zijn geworden.
44. https://www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf
    Onze criteria zijn ontleend aan principle 2: *Closely align budgets with the medium-term strategic priorities of government*, principle 5: *Provide for an inclusive, participative and realistic debate on budgetary choices* en principle 4: *Ensure that budget documents and data are open, transparent and accessible*. De normen die wij hanteren zijn gebaseerd op de onderliggende criteria die bij de normen staan vermeld. In het bijzonder 2a, 2c, 4b, 4d, 5a, 5b, 5c. Met de OESO is ook contact geweest over de criteria die zij intern hanteren voor hun beoordeling. Dit heeft tot verdere verfijning geleid.

Algemene Rekenkamer
Afdeling Communicatie
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
070 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

De tekst in dit document is
vastgesteld op 16 juni 2021.
Dit document is op 22 juni 2021
aangeboden aan de
Tweede Kamer.

Foto omslag: ANP / Bart Maat

Den Haag, juni 2021