

Nr. 36

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 september 2024

Plannen moeten leiden tot resultaten. Een goede begroting legt de basis voor een transparante verantwoording over geld en prestaties. Dat is de basis voor het vertrouwen in de overheid. Een overheid die levert en doet wat ze belooft. In de aanloop naar de begrotingsbehandeling in de Tweede Kamer stuurt de Algemene Rekenkamer uw Kamer ieder jaar aandachtspunten bij de diverse ontwerpbegrotingen. In deze overkoepelende brief delen wij onze hoofdbevindingen over:

1. De navolgbaarheid van de financiële middelen.
2. De definiëring van de doelen door het kabinet.
3. De uitvoerbaarheid van de plannen.

Samenvattend

- *De intensiveringen en ombuigingen van het kabinet-Schoof en de verdeling van de financiële middelen naar de drie nieuwe ministeries, zijn goed te volgen.*
- *De doelstellingen zijn veelal niet of slechts abstract gedefinieerd waardoor het voor het parlement moeilijk is de voortgang te volgen en te controleren.*
- *Risico's en onzekerheden voor de uitvoering van plannen zijn in de meeste ontwerpbegrotingen niet duidelijk in beeld gebracht, terwijl die informatie juist belangrijk is om verrassingen in beleidseffecten en/of geld te voorkomen en het budgetrecht goed uit te kunnen oefenen.*

Naast deze brief publiceren we 15 brieven over de departementale ontwerpbegrotingen voor 2025, waaronder de drie nieuwe ministeries. Hieronder gaan we in op de drie bovengenoemde aspecten.

1 Navolgbaarheid van de financiële middelen

We hebben gekeken of de verwerking van de extra middelen en bezuinigingen van het kabinet-Schoof goed te volgen is, inclusief de overheveling van middelen als gevolg van de vorming van nieuwe ministeries.

Positieve punten:

- De Miljoenennota geeft een totaalbeeld van de ombuigingen en intensiveringen en de effecten daarvan voor de meerjarenramingen.
- De verdeling van middelen over de nieuwe ministeries is goed navolgbaar. Daarvoor zijn in de ontwerpbegrotingen zogenoemde conversietabellen (van begroting X naar begroting Y) opgenomen.

Aandachtspunten:

- De Miljoenennota biedt geen inzicht in de verwerking van het Hoofdlijnenakkoord (HLA) op het niveau van begrotingsartikelen.
- In de begrotingen wordt in de budgettaire tabellen verschillend verwezen naar maatregelen uit het HLA. Zo is niet altijd het maatregelnummer genoemd en heeft de maatregel soms een andere naam. Soms is alleen in de toelichting op de mutatie aangegeven dat deze betrekking heeft op het HLA. Bij maatregelen die meer dan één begroting of begrotingsartikelen raken is de navolgbaarheid HLA – begroting moeilijk (bv. maatregel 34 ontwikkelingsamenwerking, maatregel 61 Klimaatfonds en maatregel 63 regionale aanpak woningbouw).

2 Definiëring van de doelen door het kabinet

Naar aanleiding van het Verantwoordingsdebat 2024 is een aantal moties (van der Lee c.s. (Kamerstuk 36 560, nr. 5), Martens/de Kort (Kamerstuk 36 560 VIII, nr. 12)) aangenomen die vraagt om duidelijke kabinetsdoelen. We keken bij de ontwerpbegrotingen naar:

- Brede welvaartsindicatoren.
- Doelstellingen in de begrotingshoofdstukken.

Daarnaast keken we naar de strategische evaluatieagenda's, die ingaan op doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid.

Brede welvaartsindicatoren

Voor het volgen van de lange termijnontwikkelingen bieden de Brede welvaartsindicatoren («hier en nu», «later» en «elders») een goede kapstok. Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) publiceert bij elke afzonderlijke begroting een factsheet Brede Welvaart. De vraag is of en hoe de Minister met het beleid op de brede welvaart invloed wil uitoefenen.

Positieve punten:

- De indicatoren uit de CBS-factsheets zijn in een aantal ontwerpbegrotingen en de Miljoenennota opgevoerd als contextinformatie. Voorbeelden hiervan zijn verwijzingen in de ontwerpbegroting van Justitie en Veiligheid naar het hoge vertrouwen van de bevolking in de rechterlijke macht en de verwijzing in de ontwerpbegroting van Sociale Zaken en Werkgelegenheid naar de grote mate van tevredenheid van Nederlanders met de arbeidsomstandigheden en de goede werk-privé balans.
- In een beperkt aantal gevallen worden lange termijn doelstellingen genoemd die een relatie hebben met Brede welvaartsindicatoren (bijvoorbeeld top 5 meest concurrerende landen, 55% reductie CO₂, (kinder-)armoede niet boven niveau 2024, Nederland behoort tot de top als het gaat om bereikbaarheid, innovatie 3% van het bruto binnenlands product voor R&D in 2030).

Aandachtspunten:

- In de Miljoenennota en ontwerpbegrotingen worden de Brede welvaartsindicatoren niet gekoppeld aan doelen en beleidsmaatregelen.

len van de Minister zoals de studiegroep Begrotingsruimte heeft geadviseerd.

- Centraal Planbureau, Planbureau voor de Leefomgeving en Sociaal en Cultureel Planbureau constateren in hun gezamenlijke reflectie dat het kabinet «hier en nu» prioriteert ten opzichte van de dimensies «later» en «elders». Dat zijn politieke keuzes. We bevelen aan om de effecten en risico's van alle dimensies in beeld te houden, inclusief maatregelen om eventuele risico's te beperken.

Doelstellingen in de begroting

Concrete, meetbare en tijdgebonden doelstellingen verhogen de informatiewaarde van de ontwerpbegrotingen en maken het voor de Tweede Kamer mogelijk de voortgang van beleidsmaatregelen te volgen.

Positief:

- Er zijn in de ontwerpbegrotingen van diverse ministeries verschillende voorbeelden van duidelijke doelstellingen aangetroffen:
 - Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening: Het bouwen van 100.000 woningen per jaar en daarbinnen een aantal afgeleide doelstellingen.
 - Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur: De doelstelling voor biologische landbouw (artikel 21) is dat in 2030 tenminste 15% van het totale landbouwareaal in Nederland biologisch gecertificeerd is.
 - Volksgezondheid, Welzijn en Sport: Het halveren van administratietijd naar 20% in 2030.

Aandachtspunten:

- De algemene doelstellingen per beleidsartikel zijn meestal abstract geformuleerd.
- Kabinetsprioriteiten, -intensiveringen en -ombuigingen zijn veelal niet duidelijk herleidbaar naar scherpe doelen in de ontwerpbegrotingen.

Begrotingen zijn al lang niet meer alleen een financieel document. Voor het goed uitoefenen van het budgetrecht is naast financiële informatie ook beleidsinformatie nodig: waaraan wordt geld besteed en wat zijn de beoogde resultaten? Om een begroting toegankelijk te houden pleiten we al langere tijd voor een digitale begroting waarmee beleidsinformatie via links wordt gekoppeld aan financiële informatie.

Strategische evaluatieagenda's

U heeft ons naar aanleiding van de motie Van Vroonhoven/Vermeer (Kamerstuk 36 470, nr. 6) gevraagd de Strategische Evaluatie Agenda's bij de begrotingshoofdstukken te beoordelen. Deze evaluaties zijn een belangrijk instrument om te leren en de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid en uitgaven te verbeteren.

Positieve punten:

- De evaluatieagenda's zijn stevig gevuld. In 2025 worden ruim 200 evaluaties afgerond. Wij hebben belangrijke evaluaties op uw verzoek vermeld in onze begrotingsbrieven per departement.
- In bijlage 10 en 11 van de Miljoenennota is een omvangrijk overzicht van fiscale regelingen opgesteld. Wij wijzen in het bijzonder op tabel 10.6.1, waarin een overzicht is opgenomen met de uitkomsten van de uitgevoerde evaluaties van fiscale regelingen in de periode 2020–2025. Ook staat in deze tabel of de evaluatie (al) een beleidsopvolging heeft gekregen.

- In de Miljoenennota (bijlage 1 over de begrotingsregels) is opgenomen dat negatieve evaluaties van fiscale regelingen in beginsel moeten leiden tot afschaffing of aanpassing van de fiscale regeling.

Aandachtspunten:

- De resultaten van eerder uitgevoerde evaluaties naar fiscale regelingen hebben nog veelal niet geleid tot daadwerkelijke afschaffing of versoering van de fiscale regeling. Voorbeelden hiervan zijn de eigenwoningregeling en de landbouwwijziging.
- De evaluatieagenda's geven nog geen inzicht in de vraag welke uitgaven in de lopende periode van vier tot zeven jaar inmiddels met evaluaties zijn afgedekt. Zo weet de Kamer niet welk deel van de collectieve middelen, inclusief inkomsten, wordt geëvalueerd wordt en welk deel buiten beeld is.

3 Uitvoerbaarheid van de plannen

In de Staat van de Rijksverantwoording 2023 (mei 2024) stelden we vast dat de uitvoering vaak vastliep en dat veel ambities van kabinet-Rutte IV niet werden waargemaakt door vacatures of complexiteit van regels of systemen. Daarnaast constateerden we dat de Kamer (en de samenleving) regelmatig wordt verrast door mee- of tegenvallers, in geld of in resultaten. We vragen aandacht voor de uitvoerbaarheid van plannen en vereenvoudiging van de uitvoering. Dat betekent ook dat het zaak is om te zorgen voor een realistische onderbouwing van ramingen, en een vroegtijdige signalering van onzekerheden in beleidsresultaten en financiën. Daarmee worden toekomstige verrassingen, teleurstellingen, «beleids crises» beperkt, en worden ad hoc bezuinigingen om binnen de EMU-grens van 3% te blijven voorkomen.

Positieve punten:

- Bij enkele begrotingen worden dergelijke risico's in beeld gebracht, bijvoorbeeld:
 - Bij Buitenlandse Zaken wordt gesteld dat de raming van ontvangsten uit de Herstel- en Veerkrachtfaciliteit (HVF) van de Europese Unie kwetsbaar is.
 - Bij Financiën wordt erop gewezen dat het bedrag voor de Hersteloperatie Toeslagen is gebaseerd op een grofmazige raming, met grote onzekerheden.
 - Er worden meerdere programma's genoemd voor vereenvoudiging van onder andere inkomensvoorziening, toeslagen en belastingen.

Aandachtspunten:

- In de meeste ontwerp-begrotingen is er geen aandacht voor risico's in financiën of resultaten, zoals:
 - Bij Asiel en Migratie blijkt dat ondanks de ervaringen van jarenlange overschrijdingen, de uitgaven voor de asielopvang vanaf 2027 sterk naar beneden zijn bijgesteld, terwijl de (onzekere) daling van het aantal asielzoekers in de opvang niet in hetzelfde tempo verloopt. De Minister benoemt overigens wel de onzekerheid in de asielprognoses voor de komende 3 jaar.
 - De schaarste op de arbeidsmarkt kan uitvoering van plannen in de weg staan. Dit leidt mogelijk tot onderuitputting van middelen en het niet realiseren van doelen.
 - De ombuigingen op het ambtelijk apparaat en op externen zijn in de begrotingen ingeboekt. Dat is vooral een technische maatregel, want veelal ontbreken concrete plannen. Wij constateren dat de uitvoering niet in alle gevallen is ontzien bij de bezuinigingsopgaven. Uit onze eerdere rapporten volgt dat de uitvoering al onder druk staat.

- De plannen voor het Transitiefonds landelijk gebied en natuur worden niet doorgezet. In de budgettaire bijlage bij het Hoofdlijnenakkoord is te zien dat een bedrag van € 20,5 miljard dat nog voor dit fonds op de aanvullende post bij Financiën was gereserveerd, komt te vervallen. De Minister maakt in de begroting niet duidelijk of ambities worden aangepast en of deze wijziging gevolgen heeft voor het nakomen van Europese afspraken waaronder de Kaderrichtlijn Water en de Vogel- en Habitatrichtlijn.
- Sommige maatregelen leiden mogelijk tot nieuwe problemen in de uitvoering, zoals bijvoorbeeld de uitzonderingen op het verhoogde btw-tarief.
- Een blijvend aandachtspunt van de Algemene Rekenkamer is het verplichtingen-kasstelsel waar de Nederlandse Rijksoverheid als een van de weinige EU-landen nog gebruik van maakt. Gevolgen van dat stelsel zijn het jaarlijks schuiven met kasgeld en weinig inzicht in bezittingen, investeringen en langjarige instandhoudingsverplichtingen. Een baten-lastenstelsel is meer geëigend om de bezittingen en verplichtingen en mede daaraan verbonden financiële risico's adequaat in beeld te brengen.

Mede op verzoek van u zullen we in het verantwoordingsonderzoek over 2024 een aantal uitvoeringstoetsen tegen het licht houden, met onder meer de vraag of kwalitatieve of kwantitatieve personeelstekorten een rol spelen of hebben gespeeld in de besluitvorming over nieuwe (wettelijke) maatregelen.

4 Tot slot: Drie nieuwe ministeries

In deze nieuwe regeerperiode zijn er drie nieuwe ministeries ingesteld: Klimaat en Groene Groei, Asiel en Migratie, en Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Elke Minister met een eigen begroting is verantwoordelijk voor het ontwikkelen, vaststellen, uitvoeren en evalueren van het beleid en voor de in de begroting en het jaarverslag opgenomen informatie. Ministers die belast zijn met de leiding van een ministerie zijn ook verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering en het financieel beheer van het ministerie. Een goed begrotingsbeheer, financieel beheer en bedrijfsvoering kan niet zonder een goed ingerichte financiële functie bij de ministeries. Onderdeel daarvan is dat bewindspersonen op onafhankelijke wijze worden geadviseerd over financieel-economische aangelegenheden. Ongeacht de organisatorische invulling is het cruciaal dat de onafhankelijkheid van de financiële functie wordt geborgd.

Wij vertrouwen erop dat deze brief behulpzaam is bij de begrotingsbehandeling en de begrotingsdebatten in uw Kamer. Tegelijkertijd met deze overkoepelende brief sturen wij uw Kamer brieven met aandachtspunten bij de ontwerpbegrotingen 2025 van Asiel en Migratie, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp, Buitenlandse Zaken, Defensie, Economische Zaken, Financiën, Justitie en Veiligheid, Klimaat en Groene Groei, Infrastructuur en Waterstaat, Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur, Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening.

Algemene Rekenkamer

drs. P.J. (Pieter) Duisenberg,
president

drs. C. (Cornelis) van der Werf,
secretaris