Algemene Rekenkamer

BEZORGEN
Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Prinses Irenestraat 6
2595 BD DEN HAAG

Postbus 20015
2500 EA Den Haag
070 342 43 44
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

datum 24 september 2024
betreft Aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2025 begrotingshoofdstuk IX Financiën en Nationale Schuld

Geachte heer Bosma,

Ieder jaar stuurt de Algemene Rekenkamer uw Kamer enkele aandachtspunten bij de ontwerpbegrotingen van de ministeries ten behoeve van de begrotingsbehandeling. Deze brief gaat in op de ontwerpbegroting 2025 (begrotingshoofdstuk IX) van het Ministerie van Financiën.

De onderwerpen in deze begrotingsbrief zijn:

1. Stand van zaken aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer
2. Doelen en kengetallen
3. Inzicht in de navolgbaarheid maatregelen kabinet Schoof
4. Financiële risico's en onzekerheden
5. Strategische Evaluatie Agenda
6. Recent gepubliceerd en/of aankomend onderzoek Algemene Rekenkamer

1. Stand van zaken aanbevelingen AR

De Algemene Rekenkamer brengt de volgende aanbevelingen uit eerder onderzoek onder uw aandacht:

- Beperk het aantal fiscale regelingen;
- Houdt blijvend aandacht voor het verbeteren van het financieel beheer.

In het verantwoordingsonderzoek over 2021 presenteerden wij de resultaten van ons onderzoek naar 4 fiscale regelingen. Wij constateerden dat fiscale regelingen niet of niet tijdig werden geëvalueerd en bij negatieve evaluaties werd zelden ingegrepen om de fiscale regeling af te schaffen c.q. aan te passen. Onze kernaanbeveling was om 'te

ons kenmerk 24003124 R
bijlage(n)

snoeien in de wildgroei' aan fiscale regelingen, zeker ingeval het instrument als niet effectief of doelmatig is geëvalueerd.
De minister heeft deze aanbeveling opgevolgd door het toezicht op de evaluaties en de toepassing van het fiscale toetsingskader door het ministerie van Financiën te verbeteren. Ook is het jaarlijkse overzicht van de fiscale regelingen in de bijlagen van de Miljoenennota uitgebreid en zijn de begrotingsregels voor fiscale regelingen aangescherpt. In 2023 zijn 116 fiscale regelingen in kaart gebracht in het rapport 'Aanpak Fiscale Regelingen'. In het vorige kabinet heeft de Staatssecretaris van Financiën - Fiscaliteit en Belastingdienst ook daadwerkelijk een aantal fiscale regelingen geschrapt of versoberd. Het vorige kabinet heeft – net als het huidige kabinet – een begrotingsafspraak gemaakt dat negatief geëvalueerde fiscale regelingen moeten worden versoberd of afgeschaft.[1] Ook is er een zogenoemde taakstelling opgenomen voor de versobering van fiscale regelingen en belastingconstructies. Sinds de val van het vorige kabinet zijn er verschillende evaluaties uitgevoerd naar fiscale regelingen.[2] Daarop is, vanwege de demissionaire status, nog geen bestuurlijke reactie gevolgd. Ook zijn er eerdere evaluaties uitgevoerd waaruit volgde dat sommige fiscale regelingen niet doelmatig of doeltreffend waren, maar is geen navenante versobering of afschaffing gevolgd. Uw Kamer kan overwegen de minister van Financiën en de betrokken vakministers te verzoeken samen na te gaan in hoeverre al uitgevoerde evaluaties nopen tot aanpassing of afschaffing van fiscale regelingen.

In ons Verantwoordingsonderzoek Ministerie van Financiën en Nationale Schuld (IX) 2023 constateerden wij dat via de *Taskforce Verbetering Financieel Beheer* de minister invulling geeft aan zijn wettelijke taak om de doelmatigheid van het financieel beheer van het Rijk te bevorderen.
De minister van Financiën heeft de activiteiten van de Taskforce na Verantwoordingsdag 2024 belegd binnen de reguliere organisatie. Het is belangrijk dat de aandacht voor goed financieel beheer bij de vakdepartementen en bij het Ministerie van Financiën niet afneemt.

[1] In het hoofdlijnenakkoord 2024-2028 wordt in hoofdstuk 10, p.25 aangegeven dat de begrotingsregels zoals voorgesteld door de 17e Studiegroep Begrotingsruimte (bijlage 11, bijlage 4) worden overgenomen. Aan deze afspraak wordt normaals gememoreerd in bijlage 1 van de Miljoenennota, p.12.
[2] Een overzicht van de recent uitgevoerde evaluaties van fiscale regelingen, hun inhoud én uitkomsten staat in tabel 10.6.1 van bijlage 10 bij de Miljoenennota. In bijlage 11 van de Miljoenennota is ook een verwijzing te vinden naar de integrale evaluatie.

2. Doelen en kengetallen

In de Staat van de rijksverantwoording 2023 (mei 2024) deden we de aanbeveling om bij een nieuw regeerakkoord de intensiveringen, ombuigingen en doelstellingen zodanig vast te leggen dat het parlement de voortgang en resultaten kan monitoren. De door de Tweede Kamer aangenomen motie Van der Lee (29 mei 2024) laat zien dat de Tweede Kamer het belang van concrete doelstellingen onderschrijft. We verwachten dat de minister de doelen duidelijk en vindbaar in zijn/haar begroting formuleert.

Bij elke begroting wordt ook een factsheet Brede Welvaart van het CBS gepubliceerd (dit keer nog gebaseerd op de 'oude' indeling van de ministeries). Deze bevat een selectie van de indicatoren uit de Monitor Brede Welvaart & Sustainable Development Goals 2024, passend bij de beleidsterreinen van de betreffende begroting.
Wij hebben in de ontwerpbegroting 2025 geen expliciete verwijzing naar doelstellingen of indicatoren brede welvaart gevonden. Er worden echter wel wensen uitgesproken die inhoudelijk aansluiten bij bestaande brede welvaart indicatoren. Een van de doelstellingen in de begroting is bijvoorbeeld het verbeteren van het gedrag van burgers en bedrijven zodat zij structureel uit zichzelf (fiscale) regels naleven (compliance). Dit doel hangt samen met de indicatoren *belastingmoraal* en *vertrouwen in de Belastingdienst* uit de Brede Welvaart factsheet 2024.

De ontwerpbegroting bevat zoals voorgeschreven per begrotingsartikel doelstellingen van het beleid van de minister en in de ontwerpbegroting zijn per artikelonderdeel ook doelstellingen opgenomen. Ook de beleidsagenda in de begroting bevat prioriteiten en/of doelstellingen. Wij wijzen de Tweede Kamer ter illustratie op een voorbeeld van een duidelijk omschreven doelstelling en/of kengetal in de begroting en op een voorbeeld met een minder duidelijk omschreven doelstelling.

We stellen vast dat de doelstelling voor het percentage vrouwen in de raad van bestuur in (staats)deelnemingen in artikel 3 duidelijk is geformuleerd in de ontwerpbegroting. De indicator geeft weer het percentage van de deelnemingen de raad van bestuur uit meer dan 1/3 vrouwen bestaat. In 2023 is het percentage 69%, nl bij 9 van de 13 staatsdeelnemingen. Voor 2024 moet dit 100% zijn.[3] Deze doelstelling is specifiek, meetbaar en tijdgebonden en daardoor goed navolgbaar voor de Tweede Kamer.

[3] Het totaal aantal deelnemingen is gecorrigeerd voor (i) de deelnemingen COVRA en UCN, die maar één bestuurder hebben en (ii) voor de deelnemingen Air France-KLM, KLM en Thales waarbij de Staat een klein minderheidsbelang heeft in de onderneming en daardoor beperkte invloed kan uitoefenen op het beleid.

We stellen vast dat de doelstelling voor het realiseren van de digitale transformatie bij de Douane in artikel 9 niet specifiek, meetbaar en tijdgebonden is geformuleerd. Deze doelstelling vormt 1 van de 3 pijlers van de Douane, maar de begroting heeft geen heldere doelstelling en licht niet toe hoe dit bereikt moet worden. Ook treffen we in de ontwerpbegroting geen verwijzing aan naar Kamerstuk met een uitwerking van deze doelstelling.

3. Financiële risico's en onzekerheden

In de Staat van de rijksverantwoording 2023 stelden we vast dat de Tweede Kamer regelmatig verrast wordt door berichten over uitgaven, inkomsten of resultaten die in de praktijk substantieel anders uitpakken dan was verwacht. We deden de aanbeveling om risico's pro-actiever in beeld te brengen en om aandacht te vragen voor de kwaliteit van ramingen. In deze begroting vinden wij die aandacht voor financiële risico's tenminste 2 keer expliciet terug: bij de hersteloperatie Toeslagen en bij het Herstel- en Veerkrachtplan. Daarnaast zien we dat de minister juist niet expliciet ingaat op 2, door het Ministerie eerder wel onderkende, risico's: een grote werkvoorraad aan af te handelen bezwaren bij de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT) en Box 3. Hieronder gaan we hier verder op in.

Bij artikel 13 Toeslagen wijst de minister erop dat voor aanvullende schaderoutes bij de hersteloperatie toeslagen € 2,3 miljard aan extra middelen is vrijgemaakt. Het totale budget voor aanvullende schaderoutes komt hiermee uit op € 3,9 miljard. Wat betreft de gehele hersteloperatie is het meerjarige budget vastgesteld op circa 11,6 miljard.[4] Uw Kamer is ook eerder geïnformeerd over de € 2,3 miljard aan extra middelen voor de aanvullende schaderoutes bij de Nota van Wijziging *hersteloperatie Toeslagen.*[5] Dit bedrag bestaat uit 2 delen: circa € 1,4 miljard op de Financiënbegroting en € 0,9 miljard als reservering op de Aanvullende Post. Daarbij is aangegeven dat dit bedrag is gebaseerd op een grofmazige raming, met grote onzekerheden over het aantal gedupeerden per aanvullende schaderoute en hun gemiddelde schade.[6] Met het bedrag van € 0,9 miljard op de Aanvullende Post tracht het kabinet de risico's te beperken. Deze raming is tevens onzeker. Het bedrag kan zowel toe- als afnemen, afhankelijk van de besluitvorming over het totaalaanbod aan aanvullende schaderoutes en het feitelijk

[4] Nota naar aanleiding van het verslag - Wijziging van de begrotingsstaat van het Ministerie van Financiën (IXB) en de begrotingsstaat van Nationale Schuld (IXA) voor het jaar 2024 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota), Eerste Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 36 550 IX, E.
[5] Kamerstukken II (2023-2024), 36550 IX, nr. 6 en nr. 7.
[6] Kamerstukken II (2023-2024), 36550 IX, nr. 7, Budgettaire bijlage.

gebruik van de diverse routes.

In de Memorie van Toelichting bij de begroting 2025, onder Hoofdstuk 2 Beleidsprioriteiten (2.1), wijst de minister erop dat er ten aanzien van de Herstel- en Veerkrachtfaciliteit (HVF) mogelijk budgettaire risico's zijn. Het niet tijdig of volledig invoeren van de in het Herstel- en Veerkrachtplan (HVP) afgesproken hervormingen kan aanzienlijke budgettaire gevolgen hebben. Dit kan een rol gaan spelen bij het derde betaalverzoek dat volgens planning medio 2025 bij de Europese Commissie zal worden ingediend.
De minister laat in deze 2 voorbeelden zien dat de onzekerheden in beeld zijn. De Tweede Kamer kan de minister bevragen en aan de orde stellen of en hoe op deze onzekerheden ingespeeld wordt.

In de begroting gaat de minister niet in op verwachte financiële risico's en onzekerheden bij de grote werkvoorraad aan af te handelen bezwaren bij de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT). In de Voortgangsrapportage Hersteloperatie Toeslagen van januari tot en met april 2024 is uw Kamer erover geïnformeerd dat het aantal bezwaren de capaciteit van UHT overstijgt. UHT moet inmiddels vrijwel de gehele uitvoeringscapaciteit voor bezwaren inzetten voor het opvolgen van rechterlijke beslistermijnen. Omdat de instroom de capaciteit overstijgt neemt het bedrag dat UHT aan dwangsommen betaalt toe.[7] In de Nota van Wijziging *hersteloperatie Toeslagen* is uw Kamer geïnformeerd dat het kabinet aan gedupeerde ouders een schikkingsvoorstel van € 5.000 gaat doen voor de afhandeling van bezwaren. Het kabinet verwacht dat dit niet alleen een versnelling, maar ook een besparing oplopend tot € 16 miljoen van de totale kosten oplevert.[8] Gelet op de Verantwoordingsonderzoeken bij het Ministerie van Financiën van de afgelopen jaren (2020 t/m 2023) waarbij wij aandacht hadden voor de voortgang en het functioneren van de hersteloperatie toeslagen en voor de ruimhartige toepassing van regelingen waardoor ook fouten en onzekerheden ontstaan in de rechtmatigheid van een deel van de uitgaven, zouden wij aandacht in de begroting voor deze (of andere) risico's passend vinden, zodat de Tweede Kamer in staat wordt gesteld hierover met de minister in debat te gaan.

Het nieuwe kabinet is direct bij de start geconfronteerd met een miljardentegenvaller na de Box 3-arresten van de Hoge Raad d.d. 6 juni 2024. De nieuw aangetreden Staatssecretaris voor Financiën - Fiscaliteit en Belastingdienst heeft bij zijn aantreden aangegeven dat dit onderwerp voor hem een topprioriteit is. In de begroting en de

[7] Kamerstukken II (2023-2024), 31066, nr. 1390.
[8] Kamerstukken II (2023-2024), 36550 IX, nr. 6 en nr. 7.

toelichting hierop gaat de minister niet in op verwachte financiële risico's en onzekerheden als gevolg van onrechtmatig geheven belasting over de inkomsten uit bezittingen van belastingplichtigen in box 3. Uit de Miljoenennota wordt duidelijk dat de derving tot 2027 als gevolg van genoemde Box 3-arresten oploopt tot zo'n € 10 miljard. Een bedrag van ruim € 6 miljard daarvan loopt in 2024 in het saldo, terwijl de derving in de jaren 2025 en 2026 wel wordt gecompenseerd.

Strategische Evaluatie Agenda (SEA)
De minister is verantwoordelijk voor het periodiek onderzoeken van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid dat aan zijn/haar begroting ten grondslag ligt. Zo kan een ministerbeleid op een onderbouwde manier inrichten en bijsturen en zich goed verantwoorden over behaalde resultaten. De SEA laat zien welke evaluaties zijn uitgevoerd en gepland op de belangrijke beleidsthema's van het departement. Eén keer per 4 tot 7 jaar vindt er per beleidsthema een periodieke rapportage plaats die – als het goed is – een compleet beeld geeft van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid per thema. Alle (terugkerende) uitgaven van de minister worden zo op deze wijze afgedekt met evaluaties. De Algemene Rekenkamer heeft de SEA van het Ministerie van Financiën op 3 aspecten beoordeeld:

a. Afdekking van de uitgaven door evaluatieonderzoek
De SEA is erop gericht om de beleidsthema's en de daarbij behorende uitgaven met onderzoek af te dekken. Uit de SEA blijkt dat voor alle begrotingsartikelen evaluaties zijn uitgevoerd. Verder wijkt de thema-indeling op onderdelen wezenlijk af van de indeling van voorgaand jaar, omdat de beleidsprioriteiten van de beleidsagenda zijn gewijzigd. Hierdoor heeft een (gedeeltelijke) herschikking van evaluaties plaatsgevonden naar verschillende (deel)thema's. De minister maakt verder niet inzichtelijk in hoeverre begrotingsmiddelen met evaluaties zijn afgedekt. Daartoe is er geen formele verplichting, maar zo heeft de Tweede Kamer geen duidelijk beeld van de afdekking van de financiële middelen met evaluaties en welke evaluatieopgave er voor de komende periode nog ligt.

b. Geplande evaluaties in de SEA die wij van bijzonder belang achten
Gelet op ons Verantwoordingsonderzoek 2024 bij het Ministerie van Financiën vinden we de periodieke rapportage naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het financieel herstel van gedupeerden van de toeslagenaffaire uit de SEA van bijzonder belang voor de commissie Financiën van de Tweede Kamer.

c. Fiscale regelingen in de SEA
De strategische evaluatieagenda in de (ontwerp)begroting 2025 laat zien dat het merendeel van de evaluaties betrekking heeft op fiscaal beleid (ongeveer 70%), in het bijzonder de fiscale regelingen. Bij de evaluaties van fiscale regelingen is een aandachtspunt dat evaluaties meerdere fiscale regelingen kunnen omvatten. De Algemene Rekenkamer rapporteerde in het Verantwoordingonderzoek 2022 dat het ons logisch lijkt dat fiscale regelingen in beginsel afzonderlijk worden geëvalueerd. Alleen als fiscale regelingen overeenkomstige doelstellingen en kenmerken hebben, kunnen regelingen bij een evaluatie worden samengevoegd. Omdat in de strategische evaluatieagenda bij de begroting voor 2025 opnieuw evaluaties zijn opgenomen die meerdere regelingen omvatten, is het goed om hierop alert te zijn.

4. Recent gepubliceerd en/of aankomend onderzoek AR
De Algemene Rekenkamer publiceerde op 5 april 2022 het rapport *Focus op handhaving Belastingdienst bij schijnzelfstandigheid (2022).* Hierin constateerden wij dat de handhaving op schijnzelfstandigheid voor de Belastingdienst een worsteling is. Wij wijzen op dit rapport aangezien is afgesproken dat vanaf 1 januari 2025 de handhaving op mogelijke schijnzelfstandigheid wordt hernomen. Wij schreven in 2022 dat het opheffen van het moratorium een stap is om handhaving mogelijk te maken, maar geen eindstation. Duidelijke regels om zelfstandigen en werknemers te kunnen onderscheiden en de fiscale en sociaalrechtelijke verschillen blijven hierbij aandachtspunten. In onze verantwoordingsonderzoeken in de afgelopen twee jaren constateerden wij in dit licht dat ook bij het ministerie van Financiën zelf met (vermoedelijk) schijnzelfstandigen wordt gewerkt. Wij benadrukten het belang dat het Ministerie van Financiën de fiscale wet- en regelgeving zelf ook correct moet naleven. Het kan negatieve gevolgen hebben voor de werkzaamheden van belastinginspecteurs en de geloofwaardigheid van de Belastingdienst als men bij de eigen organisatie werkt met (vermoedelijke) schijnzelfstandigen.

De Algemene Rekenkamer publiceerde op 6 februari 2024 het rapport *Focus op coronabelastingschulden (2024).* Hierbij hebben wij onderzoek gedaan naar de inning van € 5,7 miljard aan coronabelastingschulden. Deze inning bleek problematisch te verlopen. In ons Verantwoordingsonderzoek 2023 schreven wij daarom: ”Wij vragen de staatssecretaris om aandacht te houden voor voldoende personeel voor het invorderingsproces. We verwachten dat de Belastingdienst het proces van dwanginvordering coronaschulden mogelijk maakt en de Kamer informeert over de ontwikkeling van de openstaande coronaschulden.” Gelet op beleidsartikel 1 brengen wij

dit nogmaals onder uw aandacht. De reden dat we dat doen is dat de Belastingdienst de dwanginvordering niet (nagenoeg) zou moeten stilleggen in verband met de evidente risico's voor de belastingmoraal.

De Algemene Rekenkamer brengt verder onder uw aandacht dat momenteel een onderzoek is opgestart naar de *verantwoordingsinformatie van de belastingontvangsten.* De publicatie wordt in het najaar van 2025 verwacht. De reden dat we hierop wijzen is dat het belangrijk is om niet alleen stil te staan bij de verantwoording van de uitgaven, maar ook de ontvangsten. Er moet zicht bestaan op de (budgettaire) resultaten van de voorstellen die in de belastingplannen met Prinsjesdag zijn ingediend, zodat uw Kamer daar desgewenst de Minister vragen over kan stellen.

Wij vertrouwen erop dat deze brief behulpzaam is bij de begrotingsbehandeling in uw Kamer.

Algemene Rekenkamer

Pieter Duisenberg,
president

Cornelis van der Werf,
secretaris