

Vergaderjaar 2021–2022

35 925 IX

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Financiën (IXB) en de begrotingsstaat van Nationale Schuld (IXA) voor het jaar 2022

Nr. 5

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 september 2021

De begroting geeft budgettaire kaders voor de ontvangsten, uitgaven en verplichtingen voor het komende jaar weer. Een goede begroting legt de basis voor een goede verantwoording. En die verantwoording is vervolgens weer de basis voor de begroting van het volgende jaar.

Met deze brief ontvangt u enkele aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2022 (begrotingshoofdstuk IX) van het Ministerie van Financiën en Nationale Schuld (Kamerstuk 35 925 IX) die de Tweede Kamer kan gebruiken bij de begrotingsbehandeling. Deze aandachtspunten zijn gebaseerd op ons onderzoek van de laatste jaren. De begroting van Financiën (IXB) omvat € 10,6 miljard aan uitgaven, € 24,6 miljard aan verplichtingen en € 187,9 miljard aan ontvangsten. Bij de Nationale Schuld (IXA) gaat het om € 36,1 miljard aan uitgaven, € 36,1 miljard aan verplichtingen en € 62,7 miljard aan ontvangsten. De totale belastingontvangsten in 2022 worden geraamd op 223,1 miljard, waarvan € 181,3 miljard is geraamd op Artikel 1 van hoofdstuk IXB.

De Minister van Financiën is tevens beleidsmatig verantwoordelijk voor 26 fiscale regelingen¹ die volgens de Miljoenennota 2022 tot een geraamde belastingderving leiden van in totaal € 50,7 miljard.² Fiscale regelingen vormen geen onderdeel van de begroting van een ministerie omdat het geen uitgaven zijn, maar leiden wel tot minder belastingontvangsten. Dit is zichtbaar via de Miljoenennota.

¹ De liquidatie- en stakingsverliesregeling en het verlaagde VPB-tarief zijn abusievelijk niet extra-comptabel opgenomen in de toelichting bij het begrotingswetsvoorstel van Financiën (Kamerstuk 35 925 IX, nr. 1).

² Enkele fiscale regelingen die verplicht zijn op grond van Europese wet- en regelgeving of het budgettaire belang van 5 miljoen euro niet overschrijden en om die reden niet in bijlage 9 van Miljoenennota 2022 (Kamerstuk 35 925, nr. 2) zijn opgenomen, zijn hier niet meegenomen.

Wij gaan in op enkele aandachtspunten voortkomend uit onze onderzoeken, die relevant kunnen zijn voor de begrotingsbehandeling dit najaar, te weten:

- Coronacrisis en de Minister van Financiën als toezichthouder
- Belastingdienst
- Toeslagen
- Evaluaties van fiscale regelingen
- Onderzoek meerjarenramingen en informatiewaarde begrotingen
- Opvolging aanbevelingen

We sluiten deze brief af met een vermelding van nog te publiceren onderzoek van de Algemene Rekenkamer op het terrein van de Minister van Financiën.

1. Coronacrisis en de Minister van Financiën als toezichthouder

De Algemene Rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar verschillende aspecten van de bestrijding van de coronacrisis. Met onze webpublicatie Coronarekening (<https://coronarekening.rekenkamer.nl>) brengen we in kaart welke steunmaatregelen door het kabinet zijn getroffen, voor welk begroot bedrag, voor wie ze zijn bedoeld, door wie ze worden uitgevoerd en wat bekend is over de resultaten ervan. Via het bijbehorende dashboard vindt u gedetailleerde informatie over de getroffen steunmaatregelen.

Het kabinet heeft diverse steunmaatregelen getroffen om de samenleving door de coronacrisis te helpen. Hierbij was spoed vaak noodzakelijk en stond controle vooraf begrijpelijkerwijs soms onder druk. In ons rapport *coronacrisis: de risico's van garanties en leningen voor de overheidsfinanciën*, dat wij u op 25 november 2020 hebben gestuurd (Kamerstuk 35 420, nr. 192), wezen we al op de risico's hiervan. Hoewel de vakministers primair verantwoordelijk zijn voor de controle op en de verantwoording over de steunmaatregelen op hun terrein, vraagt het verhogen van de financiële risico's ook in tijden van nood centrale coördinatie en toezicht door de Minister van Financiën. In ons verantwoordingsonderzoek over 2020 hebben wij onderzoek gedaan naar de toezichtfunctie van de Minister van Financiën. Wij constateerden tekortkomingen in de uitvoering door de Minister van Financiën bij het (voorafgaand) toezicht op risicoregelingen en het inzetten van fiscale regelingen. Daarnaast constateerden wij dat de Minister van Financiën ook op het punt van de ernstige tekortkomingen bij het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) eerder had kunnen handelen. Om die reden hebben we het toezicht van de Minister van Financiën op het doelmatig begrotingsbeheer in 2020 als onvolkomenheid aangemerkt. Uw kamer heeft hierover tijdens het Verantwoordingsdebat met de Minister van Financiën gesproken (Handelingen II 2020/21, nr. 86, items 5 en 8).

Gezien de ontwikkelingen in de uitgaven en verplichtingen, de omvang van de steunmaatregelen, de financiële risico's die daarmee samenhangen en de onvolkomenheden die wij in ons verantwoordingsonderzoek over 2020 aantreffen, brengen wij, nu u samen met de regering voor de vaststelling van de begroting voor 2022 staat, sterke financiële (toezicht)functie en een ordentelijk begrotingsproces onder uw aandacht. De Minister stelt in zijn reactie op ons verantwoordingsonderzoek over 2020 dat vanwege de grote snelheid waarmee een steunpakket voor de economie is opgetuigd, procedures in sommige vallen niet goed gevolgd konden worden. Maar in zijn algemeenheid onderschrijft de Minister de noodzaak van een zorgvuldig besluitvormingsproces waarbij procedures worden gevolgd. Met deze erkenning gaan wij ervan uit dat de Minister, in zijn toezichtfunctie, hier aandacht aan zal besteden.

Naarmate de coronacrisis meer en meer onder controle komt en de samenleving stapsgewijs terugkeert naar «normaal» zou dit ook moeten gelden voor de (budgettaire) besluitvorming. Een ordentelijk besluitvormingsproces met een goede voorbereiding voorkomt dat snelheid ten koste gaat van kwaliteit. Haastige spoed is immers zelden goed. Dit vraagt om een stevige rol voor de financiële functie van het Rijk, zoals beschreven in de Comptabiliteitswet (CW) 2016 en het Besluit Taak FEZ. De directies Financieel Economische Zaken (FEZ) van de vakdepartementen als controllers van de ministeries en het directoraat-generaal van de Rijksbegroting van het Ministerie van Financiën als controller van het Rijk spelen een belangrijke rol als *countervailing power*. Zij zijn de hoeders van de financiële kaders, zorgen dat begrotingsregels worden nageleefd en dat er niet alleen aandacht is voor beleid, maar ook voor zaken als een goede bedrijfsvoering, evaluatie en verantwoording. Daardoor verbetert de kwaliteit van de voorstellen die uw Kamer krijgt voorgelegd en wordt u in staat gesteld een betere en meer integrale afweging te maken, zowel voor het jaar waarvoor de begroting geldt als ook voor de langere termijn. U kunt desgewenst hieraan bijdragen door kritisch te zijn op het beroep op art. 2.27, lid 2 CW 2016 (uitvoering van nieuw beleid voordat de begrotingswijziging is geautoriseerd), het (veelvuldig) gebruik van incidentele supplettoire wetten naast de reguliere wijzigingsmomenten (eerste en tweede supplettoire begroting) en de kwaliteit van de onderbouwing van beleid zoals voorgeschreven in art. 3.1 CW 2016.

2. Belastingdienst

«Belastingdienst op orde», is de derde beleidsprioriteit die in de ontwerp-begroting van Financiën wordt gepresenteerd. In ons verantwoordingsonderzoek over 2020 constateerden wij dat er voortgang is geboekt in het oplossen van de tekortkomingen in de bedrijfsvoering van de Belastingdienst. Zo heeft de Belastingdienst verder gewerkt aan het verbeteren van het proces van verplichtingenbeheer en prestatieverklaringen en vooruitgang geboekt in de dossiervorming en de monitoring van de tijdige en volledige uitvoering van de verbijzonderde interne controles.

Tegelijkertijd heeft de Belastingdienst nog veel werk te verzetten om de bedrijfsvoering op orde te krijgen. In ons verantwoordingsonderzoek over 2020 werden vier van de vijf onvolkomenheden bij de Belastingdienst gehandhaafd en kwamen er twee nieuwe onvolkomenheden bij.

De tekortkomingen in de bedrijfsvoering kunnen niet allemaal in een of twee jaar worden opgelost. De Belastingdienst heeft tijd en een zekere mate van rust nodig om de bedrijfsvoering verder op orde te krijgen. Het is aan u om ervoor te waken de komende jaren met (fiscale) beleidswijzigingen geen nieuwe grote wissels te trekken op de Belastingdienst. Daarbij is de Belastingdienst gebaat bij besluitvorming waarbij realisme en ambitie hand in hand gaan. Een goed uitvoerbaar belastingstelsel is een belangrijke randvoorwaarde voor een goed functionerende Belastingdienst. Dat vraagt onder meer om voldoende aandacht voor uitvoerings-toetsen.

3. Toeslagen

In de ontwerp-begroting van Financiën wordt de nodige aandacht besteed aan toeslagen. In ons verantwoordingsonderzoek over 2020 hebben wij onderzoek gedaan naar de Uitvoerings- en Herstelorganisatie Toeslagen (UHT). Wij constateerden dat de UHT een moeilijke opdracht had. Zo moest in 2020 de organisatie nog worden opgericht, maar moesten er in datzelfde jaar ook al resultaten worden geboekt. In 2020 bleek de

oorspronkelijke planning voor het herstellen van gedupeerde ouders dan ook onhaalbaar, waardoor eind 2020 alleen aan 400 ouders in schrijnende situaties compensatie is uitbetaald. Verder bleek uit ons onderzoek dat de commissies in 2020 nog niet of nauwelijks inzetbaar waren en dat communicatie van de UHT met ouders niet altijd voldoende duidelijk en persoonlijk was. Zo bleek uit onze gesprekken met ouders dat het voor hen onvoldoende duidelijk was wanneer zij worden geholpen en wat nieuwe ontwikkelingen voor hen betekenen.

Het introduceren van de Catshuisregeling op 22 december 2020 heeft ertoe geleid dat meer ouders zich hebben aangemeld als gedupeerde en dat de werkdruk op de UHT en de commissies verder is toegenomen. Daarmee blijft aandacht voor duidelijke en persoonlijke communicatie en voor voldoende toerusting van de commissies gedurende de hersteloperatie onverminderd van belang.

In de ontwerpbegroting staat aangegeven dat de herstelorganisatie in 2022 doorgaat met het beoordelen van de dossiers. De snelheid van de afhandeling van de dossiers hangt onder andere af van de aanpassing van de opdracht van de herstelorganisatie, die in het najaar van 2021 zal worden afgerond. Een aanpassing zal onherroepelijk ook nieuwe vertraging met zich meebrengen. Regels en procedures moeten worden aangepast en ambtenaren moeten zich deze eigen maken. Een zorgvuldige voorbereiding, met voldoende aandacht voor de uitvoering, is noodzakelijk om te garanderen dat een nieuwe aanpak ook daadwerkelijk leidt tot meer snelheid en een betere dienstverlening aan de getroffen burgers. Wij onderstrepen nogmaals het belang om ook bij een aanpassing te zorgen voor een goede communicatie met de burgers.

4. Evaluaties van fiscale regelingen

Fiscale regelingen zijn onderdeel van het belastingstelsel. Deze fiscale regelingen kunnen de vorm hebben van aftrekposten, heffingskortingen, vrijstellingen of verlaagde tarieven. De geldstromen die gemoeid zijn met fiscale regelingen gaan daardoor op in de totale belasting(geld)stromen. Hierdoor bestaat het risico dat er slechts beperkt zicht bestaat op en aandacht besteed wordt aan de omvang van deze fiscale regelingen en de doelmatigheid en de effectiviteit van het gekozen beleidsinstrument.

In de Miljoenennota 2022 zijn in totaal 104 fiscale regelingen te vinden, met een totaal financieel belang van naar schatting 123 miljard. In de Rijksbegrotingsvoorschriften (RBV) is het Toetsingskader fiscale regelingen opgenomen. Ook bij een evaluatie van een bestaande fiscale regeling moet dit toetsingskader worden gebruikt. Indien uit de evaluatie blijkt dat de regeling niet meer aan 1 of meer van de gestelde toetsingselementen voldoet, kan dat leiden tot aanpassing of afschaffing van de regeling.

In ons verantwoordingsonderzoek over 2020 concludeerden wij dat de regels omtrent het toetsingskader en de evaluatieverplichting onvoldoende worden nageleefd en daardoor in de praktijk niet leiden tot een kritische afweging en beoordeling van het instrument fiscale regelingen door de wetgever. Evaluaties van fiscale regelingen vonden niet of niet tijdig plaats. Ingeval een evaluatie wel plaatsvindt, worden veelal niet alle vragen uit het hiervoor genoemde Toetsingskader fiscale regelingen beantwoord. Wij bevelen dan ook aan het stelsel van fiscale beleidsinstrumenten grondig te herzien. Fiscale regelingen zouden alleen mogen worden ingezet, indien de regeling onlosmakelijk verbonden is met de heffingsstructuur van de belastingwetgeving dan wel aantoonbaar de

meest effectieve en doelmatige manier is om bepaalde beleidsdoelen te bereiken.

Bijlage 9 en bijlage 10 bij de Miljoenennota vormen een overzicht van alle bestaande fiscale regelingen. Ook volgt uit het overzicht dat de komende jaren een behoorlijk aantal fiscale regelingen zullen worden geëvalueerd. Sinds dit jaar wordt naar aanleiding van ons onderzoek in bijlage 10 uitgebreider stilgestaan bij de conclusies en aanbevelingen van uitgevoerde evaluaties van de fiscale regelingen sinds 2010. Wij vinden dit een positieve ontwikkeling.

De opgenomen informatie in bijlage 10 over het financiële belang, het tijdspad van de uit te voeren evaluaties en de uitkomsten van uitgevoerde evaluaties van de fiscale regelingen helpen om de controlerende rol van de Tweede Kamer te versterken. Vanuit die controlerende rol kunt u bijvoorbeeld vragen stellen over de schenkingsvrijstelling voor de eigen woning, die dit jaar kritisch is geëvalueerd. Ook het uitblijven van evaluaties kan aan de hand van de dit overzicht eenvoudig aan de orde worden gesteld. Wij noemen de uitblijvende evaluatie van de lijfrente-af trek hierbij als voorbeeld. In ons verantwoordingsonderzoek over 2020 hebben wij geconcludeerd dat deze fiscale regeling (ten onrechte) nog niet is geëvalueerd en aanbevolen dit alsnog te doen. Ingeval naar het oordeel van uw Kamer een fiscale regeling moet worden aangepast of afgeschaft, heeft u (bijvoorbeeld) de mogelijkheid het Belastingplan op dat punt te amenderen.

5. Onderzoek meerjarenramingen en informatiewaarde begrotingen

In ons rapport *Ruimte in de ramingen? Meerjarenramingen onderzocht* van 22 juni 2021 (Kamerstuk 31 865, nr. 192) concluderen wij dat veronderstellingen en gegevens onder uitgavenramingen in begrotingen soms onjuist en gedateerd zijn. Het parlement krijgt daardoor onvoldoende zicht op hoeveel geld er nodig is om het afgesproken beleid uit te voeren. 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. Daarom hebben wij naar aanleiding van ons onderzoek een interactief hulpmiddel ontwikkeld voor de toetsing van begrotingen door uw Kamer. Zie hiervoor onze website www.rekenkamer.nl.

6. Opvolging aanbevelingen

Op 7 oktober 2021 gaat de Algemene Rekenkamer de Voortgangsmeter aanbevelingen publiceren (www.rekenkamer.nl/voortgangsmeter). Hierin wordt een overzicht gegeven van alle aanbevelingen (590) die wij in de periode 2015–2020 hebben gedaan in ons doelmatigheidsonderzoek en in onze beleidsdiscussies in het verantwoordingsonderzoek. Ministeries hebben aangegeven welke maatregelen zij naar aanleiding van onze aanbevelingen hebben genomen.

De Minister van Financiën heeft in deze periode 28 onderzoeken gehad. Dit leidde tot 91 aanbevelingen waarvan op 67% een toezegging is gedaan. Dit percentage is ongeveer gelijk aan rijksbrede gemiddelde van 62%. Op 30 aanbevelingen is geen toezegging gedaan. Van één rapport waarop geen toezegging kwam, brengen we de aanbevelingen graag nogmaals onder uw aandacht.

In ons rapport *Zicht op revolverende fondsen van het Rijk* (Kamerstuk 31 865, nr. 133) hebben wij de Minister van Financiën aanbevolen het inzicht in het aantal revolverende fondsen van het Rijk en de aard en omvang, te verbeteren, alsmede manieren te vinden om verantwoording hierover af te leggen aan het parlement. We constateerden in ons onderzoek dat het Rijk steeds vaker revolverende fondsen gebruikt om publiek geld beschikbaar te stellen. De Eerste Kamer heeft op 13 juli 2021 ingestemd met het wetsvoorstel voor de oprichting van Invest International. Met de oprichting van Invest International is het bedrag aan rijks gelden in revolverende fondsen wederom toegenomen. Wij moedigen de Minister daarom aan om alsnog nadere afspraken te maken over de informatievoorziening over revolverende fondsen om het budgetrecht van uw Kamer beter te waarborgen. Als vervolg op het onderzoek naar revolverende fondsen onderzoeken wij de maatschappelijke resultaten van revolverende fondsen van het Rijk. We verwachten de resultaten van dit onderzoek in juni 2022 te publiceren.

7. Overig te publiceren onderzoek van de Algemene Rekenkamer

Tot de publicatie van ons verantwoordingsonderzoek over 2021 op 18 mei 2022 verwachten we op het terrein van de Minister van Financiën, een rijksbreed onderzoek te publiceren naar zicht op de financiële informatie over rijksbezittingen. Daarnaast verwachten we nog een onderzoek te publiceren naar belastingheffing op woningbouwcorporaties.

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

Algemene Rekenkamer

drs. A.P. (Arno) Visser
president

drs. C. (Cornelis) van der Werf
secretaris