

Vergaderjaar 2024–2025

36 600 IX

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Financiën (IXB) en de begrotingsstaat van Nationale Schuld (IXA) voor het jaar 2025

31 865

Verbetering verantwoording en begroting

Nr. 28

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 november 2024

Naar aanleiding van de vragen van rapporteurs Faddegon en Maatoug over de Begroting van het Ministerie van Financiën en de Nationale Schuld (IX) 2025, die ons 12 november zijn toegezonden, beantwoorden wij middels deze brief de gestelde vragen per onderwerp. Omdat de onderwerpen in deze brief raken aan de portefeuilles van alle drie de bewindspersonen, stuur ik deze brief mede namens de Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst.

1. Neerslag Hoofdpijnenakkoord

De commissie vraagt of en zo ja voor welke activiteiten van de Wereldbank de verminderde bijdrage aan de Wereldbank – als invulling van de taakstelling «Gerichte keuzes ontwikkelingssamenwerking» uit het HLA – gevolgen heeft.

De maatregel «Gerichte keuzes ontwikkelingssamenwerking» uit het HLA is verwerkt in de vorm van een taakstelling op de Rijksbrede ODA-middelen (Official Development Assistance). Bij Financiën slaat dit neer op de bijdrage aan de International Development Association (IDA), het onderdeel van de Wereldbankgroep dat concessionele leningen – en in beperkte mate schenkingen – verstrekt aan de armste landen in de wereld. Op de Financiën-begroting staat een reservering voor toekomstige Nederlandse bijdrages aan IDA. Deze betrof € 1.955 mln. voor 2027 t/m 2034 en is door het invullen van de taakstelling verkleind naar € 1.517 mln.

Daarnaast vraagt de commissie waar de HLA-taakstelling op inhuur van externen die oploopt tot € 9 miljoen is neergeslagen.

De taakstelling op externe inhuur, oplopend tot € 9 mln., is neergeslagen bij de Belastingdienst (€ 8,6 mln.), Douane (€ 0,1 mln.) en Dienst Toeslagen (€ 0,4 mln.), verdeeld op basis van structurele inhuurbudgetten van deze drie organisaties.

Ook wil de commissie weten of en in hoeverre de HLA-apparaatstaakstelling ook gedeeltelijk wordt doorverdeeld naar uitvoeringsorganisaties, zoals Rijksbreed afgesproken zou zijn.

In het Regeerprogramma heeft het kabinet de HLA-taakstelling verder uitgewerkt. Het kabinet wil middels de taakstelling onnodige procedures afschaffen, de overhead terugdringen, regels vereenvoudigen en verminderen, en administratieve verplichtingen voor burgers, ondernemers en uitvoeringsorganisaties terugbrengen. Het kabinet kijkt hierbij primair naar de beleidsdepartementen, maar sluit besparingen bij uitvoeringsorganisaties niet uit. Ook bij uitvoeringsorganisaties kan er immers sprake zijn van overhead en/of onnodige procedures. De specifieke keuzes waar hoeveel bespaard wordt is aan individuele bewindslieden. Zij leggen in hun eigen begrotingen en jaarverslagen verantwoording af aan de Tweede Kamer.

Voor het Ministerie van Financiën zelf zijn er in de Ontwerpbegroting 2025 reeds keuzes gemaakt voor de invulling van de taakstelling in 2025. Van de € 15,6 mln. taakstelling is € 11,9 mln. terecht gekomen bij het beleidsdepartement, en door een generieke efficiency korting van 0,1% komt € 3,7 mln. bij de uitvoeringsorganisaties Belastingdienst, Toeslagen en Douane.

De opties voor (structurele) besparingen voor 2026 en verder worden op dit moment Financiën-breed in kaart gebracht. Komend voorjaar zal over de invulling van de taakstelling worden besloten. Op dit moment kan nog niet aangegeven worden hoe groot de bijdrage van de uitvoeringsorganisaties gaat zijn.

2. Doelstelling en prestatie-indicatoren

Prestatie-indicatoren Belastingdienst

De commissie verneemt graag welke twee prestatie-indicatoren van «Effectief informeren» door de Belastingdienst zijn vervangen door welke nieuwe prestatie-indicator (Tabel 18, p.77).

De indicator «Klanttevredenheid informatie op de website» vervangt de prestatie-indicatoren «klanttevredenheid website» en «klantontevredenheid website».

Daarnaast vraagt de commissie of en wanneer een nulmeting wordt gedaan voor de indicator die is toegevoegd om de prestatie van de Belastingdienst ten aanzien van startende ondernemers te meten op het tussendoel «Gemak» (p.79).

De Belastingdienst wil startende ondernemers gemak bieden en hen helpen met informatievoorziening op maat. De activiteiten vanuit Goede Start Belastingdienst voorzien in deze behoefte. Deze dienstverlenende en preventieve benadering sluit aan bij de Uitvoerings- en Handhavingsstrategie van de Belastingdienst. Omdat het hier een nieuwe indicator betreft, is er voor 2025 geen streefwaarde aan verbonden. Op basis van de resultaten zullen de meetmethodiek en de werking worden geëvalueerd en zo nodig verbeterd. Met deze stappen zal er in 2025 een nulmeting worden gedaan ten behoeve van de volgende begroting.

Ook vraagt de commissie waarom de Minister ervoor kiest om de streefwaarde bij de prestatie-indicator «Betalingsachterstand» van de Belastingdienst bij te stellen, in plaats van in te zetten op oplossingsrichtingen met als doel de streefwaarde in de toekomst wel weer te halen?

De Belastingdienst neemt verschillende maatregelen om uiteindelijk de score op de prestatie-indicator «betalingsachterstand» te verbeteren, onder andere het vergroten van personele capaciteit en efficiënter werken. Deze en andere maatregelen zijn toegelicht in de «Voortgangsbrieven moties en toezeggingen Belastingdienst oktober 2024» (Belastingdienst | Tweede Kamer der Staten-Generaal). Naast de maatregelen kiest de Belastingdienst expliciet ook voor het aanpassen van de streefwaarde van de prestatie-indicator, omdat de nieuwe streefwaarde een meer realistische norm stelt gezien de veranderde situatie. Dit laatste betreft bijvoorbeeld intrekkingen van coronabetalingsregelingen waardoor vorderingen direct terugvallen in betalingsachterstanden en het opheffen van eerdere pauzeringen.

Rijksbegrotingsvoorschriften

De commissie verneemt graag of de Minister bereid is om in de Rijksbegrotingsvoorschriften in aanvulling op de Groeiparagraaf een «krimpparagraaf» op te nemen waarin neerwaartse bijstellingen van ambitie worden vermeld. Zo nee, waarom niet?

De Groeiparagraaf uit de Leeswijzer in de begrotingen en jaarverslagen heeft betrekking op de belangrijkste verbeteringen in de informatievoorziening aan het parlement in die begrotingsstukken. Ik heb geen voornemen om een «krimpparagraaf» met verminderde ambities in de informatievoorziening aan het parlement op te nemen. In de Agenda toekomstbestendig begroten en verantwoorden¹ is verwoord welke verbeteringen ik beoog.

Dienst Toeslagen

De commissie verneemt graag of het klopt dat Dienst Toeslagen accepteert dat tot 22% van de toeslagenontvangers noch tevreden, noch ontevreden is (Tabel 51, p. 126) en dat tot 37% van de toeslagenontvangers het eens, noch oneens is met stellingen over het gestand doen door Dienst Toeslagen van zogenaamde burgerbeloften (Tabel 51, p. 126).

Onderstaand antwoord betreft uitsluitend Toeslagen – Regulier; de cijfers hebben geen betrekking op Toeslagen – Herstel.

Dienst Toeslagen heeft ervoor gekozen om de groepen «neutraal» en/of «weet niet» apart inzichtelijk te maken. Dit omdat deze groepen geen uitgesproken mening weergeven, mogelijk vanwege onvoldoende ervaringen of (recent) contact, of omdat men de ervaring als neutraal (niet positief of negatief) beoordeelt. Voorheen werden deze percentages meegeteld bij tevredenheid/ontevredenheid en eens/oneens. Om een zuiverder beeld te geven van de (on)tevredenheid over Dienst Toeslagen is in de ontwerpbegroting deze kpi aangepast en accepteert Dienst Toeslagen daarmee het percentage.

3. Strategische Evaluatie Agenda

Budgettair belang

De commissie verneemt graag of voor de afzonderlijke jaren 2024, 2025, 2026, 2027, 2028 en 2029 het budgettaire belang kan worden aangegeven van het evaluatieonderzoek dat in die jaren wordt afgerond.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2024–2025, 33 670, nr. 18

Alle beleidsartikelen op de begroting van het Ministerie van Financiën staan op de Strategische Evaluatie Agenda (SEA) middels een koppeling aan beleidsthema's. Beleidsthema's worden op hun beurt gedekt door ten minste één periodieke rapportage elke 4–7 jaar, zodat tussen 2024 en 2030 alle begrotingsartikelen worden gedekt door evaluatieonderzoek. Conform de Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022 zijn alle belangrijke thema's in termen van maatschappelijke en budgettaire relevantie vertegenwoordigd. De SEA-thema's, periodieke rapportages en begrotingsartikelen zijn als volgt verbonden:

SEA-thema	Periodieke Rapportage (Afrondingsjaar)	Begrotingsartikel	Begrote uitgaven per artikel in 2025 (bedragen x € 1 mln)
Solide overheidsfinanciën	– BTW-compensatiefonds (2028) ¹		
	– Schuldfinanciering tegen zo laag mogelijke kosten onder acceptabel risico (2025)	6	4.248
	– Optimaal kasbeheer van het Rijk en van gelieerde instellingen (2024)	11	27.683
		12	5.598
Economie en vestigingsklimaat	– Het borgen van publieke belangen via het aandeelhouder-schap op een zo efficiënt mogelijke wijze (2027)		
	– Evaluatie crisismaatregelen COVID-19 pandemie IFI's en Europese instellingen (2025)	3	14.783
		4	629
	– Exportkredietverzekering (2030)	5	148
Financiële sector	– Stabiele, integere en betrouwbare financiële markten (2024)	2	28
Fiscaal beleid	– Vereenvoudiging belastingstelsel – aanpak fiscale regelingen (2028)	1	3.682
Belastingdienst	– Verduurzaming van het belastingstelsel (2030) – Uitvoering en handhaving Belastingdienst (2029)	1	3.682
Toeslagen	– Recht doen aan het verleden (2028) – Presteren in het heden/Anticiperen op de Toekomst (2026)	13	2.821
Douane	– Effectgericht Sturen (2026)	9	837

¹ uiterlijk 2028; mogelijk eerder afhankelijk van vervolgonderzoeken op beleidsdoorlichting 2021.

Onderliggend aan de periodieke rapportages vinden evaluaties plaats die een kleinere omvang hebben. Naast het maatschappelijke en budgettaire belang van onderwerpen, speelt ook de inzichtbehoefte van de organisatie een belangrijke rol bij het opzetten van deze evaluaties. De budgettaire grondslag van deze evaluaties is soms moeilijk te meten, zoals bij wetsevaluaties of artikeloverschrijdende onderwerpen, waardoor het ingewikkeld is op dit niveau een optelsom van het budgettaire belang van evaluatieonderzoek per jaar aan te geven. Een dergelijke optelsom gaat bovendien voorbij aan de realiteit van evaluatieonderzoek waarbij het nodig is focus aan te brengen om te komen tot de meest bruikbare inzichten. Het (kern)doel van de SEA is om betere en meer bruikbare inzichten te krijgen in de (voorwaarden voor) doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid om daarmee bij te dragen aan een hogere maatschappelijke toegevoegde waarde van beleid.

Discontovoet

De commissie verneemt graag wanneer duidelijk is wanneer de tussentijdse herziening van de evaluatie van de discontovoet start en wanneer deze zal zijn afgerond.

De discontovoet wordt iedere 5 jaar herzien, tenzij er aanleiding is voor een tussentijdse technische update, bijvoorbeeld vanwege veranderingen in de reële rente. Dit is conform de gemaakte afspraken in de werkgroep

discontovoet. In 2020 heeft de laatste herziening van de discontovoet plaatsgevonden. De volgende herziening vindt plaats in 2025. Omdat het CPB heeft gesignaleerd dat de reële rente dermate gestegen is dat dit aanleiding geeft voor een tijdige update, zal de werkgroep vroeg in 2025 starten. Het streven is dat de herziening voor het zomerreces 2025 wordt afgerond.

De commissie vraagt in hoeverre en wanneer eventuele herziening van de methodologische onderbouwing bij de evaluatie Discontovoet is voorzien.

Het advies van de werkgroep discontovoet 2020 bevat twee aanbevelingen voor methodologische verbeteringen. Deze aanbevelingen worden in ieder geval behandeld in het rapport van de werkgroep discontovoet 2025. Daarnaast kunnen de betrokken experts in de werkgroep discontovoet 2025 vaststellen of er aanleiding is voor herziening van de methodologische onderbouwing.

De commissie vraagt verder in hoeverre de evaluatie discontovoet direct of indirect invloed heeft op de discontovoet waarmee het houdbaarheids-saldo wordt bepaald en een eventuele actualisatie van het rapport van de 17e Studiegroep Begrotingsruimte.

De werkgroep discontovoet 2025 is alleen gericht op de discontovoeten die gehanteerd dienen te worden in maatschappelijke kosten-batenanalyses (MKBA's). Het is aan het CPB om te bepalen of de uitkomsten van de werkgroep aanleiding geven tot actualisatie van de houdbaarheidsberekeningen. Op basis hiervan is er geen spraken van een beoogde actualisatie van de 17^{de} studiegroep begrotingsruimte.

Fiscale regelingen

De commissie verneemt graag waarom ervoor is gekozen sommige evaluaties van fiscale regelingen samen te voegen en of de Minister er conform een eerdere aanbeveling van de Algemene Rekenkamer op kan toezien dat in lopende en komende evaluaties het toetsingskader voor elke fiscale regeling afzonderlijk wordt gehanteerd.

Het klopt dat bij sommige evaluaties fiscale regelingen worden samengevoegd, bijvoorbeeld bij de evaluatie van de verlaagde btw-tarieven of de fiscale ondernemerschapsregelingen. De voornaamste reden hiervoor is dat het gaat om regelingen die beleidsmatig sterk met elkaar samenhangen. Het is dan niet alleen efficiënter, maar ook zinvoller om de regelingen gezamenlijk te evalueren. Wel worden in deze evaluatierapporten de verschillende fiscale regelingen apart beoordeeld op doeltreffendheid en doelmatigheid. Dat geldt ook voor de toepassing van het toetsingskader fiscale regelingen. Ook in lopende en komende evaluaties zal voor elke fiscale regeling het toetsingskader afzonderlijk gehanteerd worden.

De commissie vraagt vooruitlopend op de Voorjaarsnotabesluitvorming voor het totaal aan uitgevoerde evaluaties van fiscale regelingen na te gaan in hoeverre die (alsnog) nopen tot aanpassing of afschaffing van de betrokken fiscale regelingen.

Het uitgangspunt is dat negatief geëvalueerde regelingen afgeschaft of aangepast worden. In het ambtelijk rapport aanpak fiscale regelingen van 7 juli 2023 staat een overzicht met beoordelingen van fiscale regelingen,

inclusief evaluatie-uitkomsten op doeltreffend- en doelmatigheid.² Na publicatie van dat rapport zijn een aantal evaluaties uitgevoerd, waarop het kabinet een reactie heeft gegeven in de brief van 17 oktober jl.³ In diezelfde brief staat de toezegging dat richting het voorjaar een breed scala aan beleidsmaatregelen uitgewerkt wordt voor negatief beoordeelde fiscale regelingen.

De commissie verneemt graag welke mogelijkheden er zijn om het toetsingskader voor fiscale regelingen nog verder te verbeteren zodat eventueel geconstateerde negatieve neveneffecten van een fiscale regeling expliciet in de politieke besluitvorming over de regeling kunnen worden betrokken.

Het toetsingskader is vanaf deze kabinetsperiode aangescherpt op aanbevelingen van de 17e studiegroep begrotingsruimte. Daarbij zijn onder andere vragen over doeltreffend- en doelmatigheid geïntegreerd in het toetsingskader en komt de noodzaak tot overheidsingrijpen expliciet aan bod. Indien er sprake is van negatieve neveneffecten komen deze aan bod in de doelmatigheidsanalyse, het toetsingskader fiscale regelingen en dus ook in de uiteindelijke evaluatie-uitkomsten. Daar kan vervolgens politieke besluitvorming over plaatsvinden.

Start- en afrondingsjaren

De commissie verneemt graag of kan worden aangegeven van alle evaluaties waarvan startjaar niet is aangegeven («te starten») en/of het afrondingsjaar («n.t.b.»), wanneer deze zullen starten en worden afgerond.

De afrondingsjaren van de evaluaties waar dit nog niet was aangegeven zijn:

Evaluatie	Afrondingsjaar
Evaluatie Discontovoet	2025
Evaluatie verduurzaming publieke belangen	2030
Evaluatie MVO-beleid	2030
Evaluatie verduurzaming exportkredietverzekering	2030
Evaluatie verduurzaming financiële markten	2030
Evaluatie doeltreffendheid en effecten art. 4:24a Wft	n.t.b.

Bij de «Evaluatie doeltreffendheid en effecten art. 4:24a Wft» is nog steeds sprake van een n.t.b. omdat nog niet bekend is wanneer deze evaluatie kan worden uitgevoerd. Dit komt omdat nog niet formeel gehandhaafd is op grond van art. 4:24a Wft en de evaluatie zal worden uitgevoerd op een moment dat de AFM handhaving heeft ingezet op grond van het genoemde artikel en er voldoende ontwikkelingen in de bestuursrechtelijke rechtspraak zijn om een oordeel over de effecten te kunnen vormen.

Conform de Rijksbegrotingsvoorschriften is het startjaar niet in de tabellen van de Strategische Evaluatie Agenda opgenomen. Onder «status» wordt alleen aangegeven of de evaluatie «te starten», «lopend», of «afgerond» is. Voor alle onderzoeken en evaluaties op de SEA van het Ministerie van Financiën geldt dat het jaartal in de tabel het jaar van afronding betreft. Hoe ver voor het afrondingsjaar de evaluaties worden opgestart is onder andere afhankelijk van de omvang en of het een intern

² Kamerbrief aanbieding ambtelijk rapport aanpak fiscale regelingen | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

³ Kamerbrief met kabinetsreactie evaluaties fiscale regelingen | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

of extern onderzoek betreft. Echter worden alle evaluaties in principe binnen 2 jaar voor het aangegeven afrondingsjaar gestart. In een deel van de gevallen zal de start een jaar eerder zijn dan het jaar van afronding, in andere gevallen is start en afronding in hetzelfde jaar.

Evaluatie hersteloperatie toeslagen

De commissie verneemt graag wanneer de Kamer de opzet van de periodieke rapportage naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het financieel herstel van gedupeerden van de toeslagenaffaire kan verwachten.

De opzet voor de periodieke rapportage naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het financieel herstel van gedupeerden van de toeslagenaffaire zal, mede op basis van de evaluatie van de wet hersteloperatie toeslagen, in 2026 aan de Kamer worden verzonden.

4. Brede Welvaart

De commissie verneemt graag welke streefwaarden het kabinet hanteert voor de indicatoren opgenomen in de factsheet Brede Welvaart voor het Ministerie van Financiën.

Het Ministerie van Financiën onderschrijft de informatiewaarde van Brede Welvaart en de indicatoren die zijn opgenomen in de factsheet Brede Welvaart van het CBS. Voor een lerende overheid is het belangrijk om hier elk jaar kennis van te nemen, en dit mee te nemen in het opstellen van nieuw beleid. Brede welvaartsindicatoren vormen hiermee belangrijke input in het beleidsproces, maar zijn geen uitkomstmaten waar expliciet op wordt gestuurd, noch hanteert het kabinet streefwaarden voor de indicatoren die zijn opgenomen in de factsheet Brede Welvaart.

5. Arbeidsmarktkrapte

De commissie vraagt de Minister te reflecteren op de uitdaging die arbeidsmarktkrapte en het tekort aan IV-capaciteit vormen voor de Belastingdienst en de Dienst Toeslagen.

De personele bezetting van zowel de Belastingdienst als Dienst Toeslagen staat blijvend onder druk door taakuitbreidingen en intensiveringen, alsmede door de (structurele) krappe arbeidsmarkt en de verder oplopende pensioen- en reguliere uitstroom. Dit geldt nog meer voor IV-functies. Om kritisch (IV) personeel blijvend te kunnen aantrekken en behouden, zetten de Belastingdienst en Dienst Toeslagen in op een intensievere (pre)arbeidsmarktbenadering, werving en opleidingstrategieën. Daarnaast wordt geïnvesteerd in vitaliteit en vakmanschap van onze medewerkers en het minder arbeidsintensief organiseren van onze werk- en IV-processen.

6. Risicoparagraaf

De commissie vraagt of en in hoeverre de Minister bereid is de Rijksbegrotingsvoorschriften aan te vullen met een risicoparagraaf per beleidartikel voor beleidsmatige risico's met bijvoorbeeld risicomatrices? En zo niet, waarom niet?

Iedere vakminister is verantwoordelijk voor het behalen van beleidsdoelstellingen en daarmee om aandacht te schenken aan mogelijke beleidsrisico's die het behalen van de doelstellingen in de weg staan. Deze risico's kunnen worden benoemd in de beleidsagenda en het beleids-

verslag. In de bedrijfsvoeringsparagraaf in het jaarverslag wordt reeds gerapporteerd over bedrijfsvoeringsrisico's, M&O, fraude en corruptie. Op diverse plaatsen wordt dus al ingegaan op (beleidsmatige) risico's.

De rapporteurs constateren dat de begroting conform rijksbegrotingsvoorschriften wel gestructureerd inzicht geeft in de financiële risico's van garantieverplichtingen, maar niet in de risico's voor de verwezenlijking van het voorgenomen beleid waaronder de belastinginkomsten. Hoewel dat laatste ook niet in de rijksbegrotingsvoorschriften is voorgeschreven, laat de Minister dit over aan de vakministers. De commissie verneemt graag of ik als vakminister bereid ben, om voor mijn eigen begroting Financiën en Nationale Schuld van 2026 een risicoparagraaf per beleidsartikel voor beleidsmatige risico's op te nemen? En zo niet, waarom niet?

Ik hecht veel waarde aan het belang van identificeren, beheren en evalueren van risico's. Ik zie echter geen toegevoegde waarde om dit nu per artikel op de begroting van Financiën toe te voegen. Op diverse andere momenten informeer ik hier reeds over. Dat zit onder andere in behandeling van het Belastingplan, waarbij ik met uw Kamer in gesprek ga over het voorgenomen beleid die belastinginkomsten raken. Ook informeer ik u in de Miljoenennota, voor- en najaarsnota over de ramingen en realisatie van de belastinginkomsten. Daarnaast worden op alle wetsvoorstellen ook uitvoeringstoetsen uitgebracht waarin aandacht is voor risico's. Met betrekking tot andere financiële risico's voor mijn eigen begroting geldt dat er een overzicht met de risicoregelingen is opgenomen. Met betrekking tot (strategische) risico's in de uitvoering geldt dat ik u hierover informeer via de jaarplannen van de Belastingdienst, Douane en Toeslagen.

Hopende u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De Minister van Financiën,
E. Heinen