

Ministerie van Financiën en Nationale Schuld (IX)

Rapport bij het Jaarverslag 2023

2024



Algemene
Rekenkamer

Vooraf

De Algemene Rekenkamer doet ieder jaar onderzoek naar de verantwoording die ministers in hun jaarverslagen afleggen over hun bestedingen, hun bedrijfsvoering en hun beleid. Dit noemen we het verantwoordingsonderzoek. Onze centrale vragen in het jaarlijkse verantwoordingsonderzoek zijn:

- Is het geld in het afgelopen jaar ontvangen, besteed en verantwoord volgens de regels?
- Waren de zaken op het departement goed geregeld?
- Heeft het beleid de gewenste resultaten opgeleverd?

Op basis van deze vragen beschrijven wij per begrotingshoofdstuk of de verantwoordelijke ministers hun zaken op orde hebben. Zoals onze wettelijke taak voorschrijft, geven wij daarbij ook oordelen over de financiële informatie en de kwaliteit van de bedrijfsvoering. Pas nadat de Staten-Generaal de verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer bij de rijksrekening en de rijkssaldi-balans hebben ontvangen, kunnen zij per begrotingshoofdstuk decharge verlenen aan de verantwoordelijke minister. Bijlage 2 bevat een uitgebreidere toelichting op ons verantwoordingsonderzoek.

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2023* van het Ministerie van Financiën en Nationale Schuld. De andere rapporten van het verantwoordingsonderzoek 2023 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2023. Hier vindt u ook ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2023*. Hierin nemen wij de verklaring van goedkeuring van de rijksrekening op. Ook vindt u hierin een overkoepelende beschouwing over het verantwoordingsonderzoek 2023.

Inhoud

1. Onze conclusies | 5

2. Feiten en cijfers | 8

2.1 Ministerie van Financiën kampt met personeelstekorten | 9

2.2 Fiscale regelingen | 11

3. Financiële informatie | 12

3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau | 13

3.2 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau | 17

3.3 Benadrukking van specifieke bevindingen Financiën (IXB) | 21

4. Bedrijfsvoering | 24

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering | 24

4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering | 27

4.3 Opgeloste onvolkomenheden | 28

4.4 Onvolkomenheden | 31

4.5 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering | 44

4.6 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 56

5. Beleidsresultaten | 57

5.1 Inzicht extra geld | 57

5.2 Toekenning extra geld: effectiviteit toezicht en informatievoorziening aan parlement kan beter | 61

5.3 Hersteloperatie toeslagen deels op gang, maar knelpunten blijven zorgelijk | 66

5.4 Terugblik: fiscale regelingen | 74

5.5 Totstandkoming beleidsinformatie | 75

6. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer | 76

6.1 Reactie minister van Financiën | 76

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 81

Bijlagen | 82

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van Financiën en
Nationale Schuld 2023 | 82

Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek | 85

Bijlage 3 Literatuur | 91

Bijlage 4 Begrippenlijst | 92

Bijlage 5 Eindnoten | 98

1. Onze conclusies

De minister van Financiën is onder meer verantwoordelijk voor het oplossen van problemen bij het eigen Ministerie van Financiën. Dat zijn problemen zoals de moeizame hersteloperatie toeslagen voor gedupeerde ouders. Of het vervangen van de verouderde IT-systemen bij de Belastingdienst. Maar de minister heeft daarnaast ook een rol om te zorgen dat andere ministers publiek geld goed besteden. De minister heeft een aantal van al de bestaande problemen weten op te lossen. In 2023 zijn 2 van de 6 onvolkomenheden opgelost. Er komen daarentegen wel 3 nieuwe onvolkomenheden bij. De minister en het Ministerie van Financiën nemen problemen serieus. En dat helpt bij het oplossen. Wat niet helpt is dat het ministerie een groot gebrek heeft aan personeel en aan IT-capaciteit.

Het financiële herstel voor gedupeerde ouders in de hersteloperatie toeslagen is in 2023 verder op gang gekomen. Maar de afhandeling van de integrale beoordeling, van verzoeken voor aanvullende werkelijke schade en van bezwaarschriften duurt erg lang. Daarnaast zien we dat de kosten flink oplopen tot naar verwachting € 8 miljard. Door de ruimhartige toepassing van regelingen ontstaan er ook fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van een deel van de uitgaven. Het kan zijn dat mensen dan te veel compensatie ontvangen. We vinden al met al de voortgang van de hersteloperatie zorgelijk (zie § 5.3)

De Belastingdienst heeft in 2023 voortuitgang geboekt bij het moderniseren van de IT-systemen voor de allergrootste belastingen, zoals de btw. Maar het gewenste resultaat is nog niet bereikt. Om risico's te beperken moet de Belastingdienst prioriteit blijven geven hieraan. Dit is niet vanzelfsprekend. De Belastingdienst staat onder druk om, onder meer door politieke wensen, nieuw of aangepast beleid uit te voeren. Zulke veranderingen hebben bijna altijd gevolgen voor de IT-systemen (zie § 4.4.5).

We concluderen ook dat de Belastingdienst bij het afsluiten van maatwerk-betalingsregelingen het bestaansminimum van burgers nog onvoldoende beschermt. We maken ons zorgen dat zij daardoor onder het bestaansminimum terechtkomen (zie § 4.4.6).

Positief is dat de Belastingdienst in 2023 2 onvolkomenheden in het inkoopbeheer en het wijzigingsbeheer in IT-systemen, heeft opgelost.

Het coalitieakkoord van het kabinet-Rutte IV bevat flinke extra uitgaven. Daarom hebben we gekeken naar enkele voorstellen voor extra geld, en de rol van de minister van Financiën bij de toekenning ervan. Ons onderzoek laat zien dat alle voorstellen die wij hebben onderzocht inhoudelijk zijn getoetst. Die toetsing is een momentopname. We zien in ons onderzoek bij de andere ministeries dat er meestal geen of slecht zicht is op de resultaten van dit extra geld voor burgers en bedrijven. Mede daarom beoordelen we rol van de minister van Financiën hierin als matig. (zie § 5.2).

Vooruitblik

Personeelstekorten spelen vaak een rol in de onderwerpen die wij onderzoeken. Dat werkt door in onze financiële oordelen (hoofdstuk 3), problemen in de bedrijfsvoering (hoofdstuk 4) en de voortgang van de hersteloperatie (hoofdstuk 5). De personeelstekorten hebben ook consequenties voor de ruimte voor nieuw beleid. Die ruimte is beperkt. De boodschap van ons verantwoordingsonderzoek 2020 is daarom nog steeds actueel: regering en parlement

moeten zeker weten dat wijzigingen in (fiscaal) beleid niet opnieuw een grote wissel trekken op de Belastingdienst. Ook onze eerdere aanbeveling om ondoelmatige fiscale regelingen af te schaffen, geeft de Belastingdienst op de lange termijn lucht én kan budgettaire ruimte scheppen. En wellicht biedt dit uiteindelijk ook ruimte om te werken aan een forse vereenvoudiging van het fiscale stelsel en het toeslagensysteem.

Samenvattend financieel oordeel bij het Jaarverslag 2023 van het Ministerie van Financiën



De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2023* van het Ministerie van Financiën voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften, met uitzondering van de rechtmatigheid van de verplichtingen en een niet te kwantificeren aanvullende onzekerheid over de volledigheid van de belastingontvangsten bij de Belastingdienst.

Samenvattend financieel oordeel bij het Jaarverslag 2023 van Nationale Schuld



De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2023* van Nationale Schuld voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften.

Onvolkomenheden bij Ministerie van Financiën

Bestaande onvolkomenheden	2020	2021	2022	2023	
1. M&O-beleid Belastingdienst	✗	✗	✗	✗	▶
2. Inkoopbeheer Toeslagen		✗	✗	✗	
3. Inkoopbeheer Douane			✗	✗	
4. Beheer grote geldstromen Doaune			✗	✗	▶
Nieuwe onvolkomenheden					
5. IT-legacy Grote Belastingmiddelen				✗	
6. Inkoopbeheer Beleidsdepartement				✗	
7. Betalingsregelingen Belastingdienst				✗	
Opgeloste onvolkomenheden					
8. Wijzigingsbeheer IT-systemen (testprocedures) Belastingdienst	✗	✗	✗	✓	
9. Inkoopbeheer Belastingdienst			✗	✓	

✗ Onvolkomenheid

✗ Ernstige onvolkomenheid

✓ Opgelost: de maatregelen die zijn uitgevoerd om de onvolkomenheid op te lossen, werken

▶ De minister heeft afgelopen jaar vooruitgang geboekt in het oplossen van de onvolkomenheid

|| De minister heeft afgelopen jaar weinig tot geen vooruitgang geboekt in het oplossen van de onvolkomenheid

Verder in het rapport

- Hoofdstuk 2 Feiten en cijfers
- Hoofdstuk 3 Financiële informatie
- Hoofdstuk 4 Bedrijfsvoering
- Hoofdstuk 5 Beleidsresultaten
- Hoofdstuk 6 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

2.

Feiten en cijfers

De minister van Financiën is op grond van de Comptabiliteitswet 2016 verantwoordelijk voor de coördinatie van het begrotingsbeheer van het Rijk en de bevordering van de doelmatigheid van het financieel beheer van het Rijk. De Belastingdienst (onderdeel van het ministerie) zorgt voor het grootste deel van de inkomsten van de rijksoverheid. Begrotingshoofdstuk IXB gaat over het Ministerie van Financiën. Daarnaast valt ook hoofdstuk IXA Nationale Schuld onder de minister van Financiën. In onderstaande tabellen presenteren wij de cijfers separaat.

Het Ministerie van Financiën (IXB) heeft in 2023 € 14.559 miljoen uitgegeven. Dit is 3,9% van de totale rijksuitgaven over 2023. Daarnaast is het Ministerie van Financiën (IXB) verplichtingen aangegaan voor € 21.166 miljoen. De belastingontvangsten bedroegen € 217.765 miljoen (inclusief artikel 6 BTW-compensatiefonds). Voor de Nationale Schuld (IXA) waren de uitgaven dit jaar € 50.176 miljoen (exclusief rente-uitgaven). In 2023 zijn deze uitgaven hoger dan het voorgaand jaar. Dit komt doordat het ministerie meer leningen heeft afgelost dan gepland.

De rente-uitgaven van de Nationale Schuld (IXA) bedroegen in 2023 € 7.590 miljoen (op transactiebasis). Dit was in 2023 € 3.132 miljoen meer dan in 2022, voornamelijk omdat meer middelen in de schatkist zijn aangehouden en de rentepercentages gestegen zijn. De rente-uitgaven bedragen 13,1% van de totale uitgaven van de Nationale Schuld (IXA).¹

De aantallen fte's zijn gebaseerd op gegevens van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De Algemene Rekenkamer heeft deze gegevens niet gecontroleerd.

Tabel 1 Ministerie van Financiën (IXB) in miljoenen € en aantallen fte's

	2021	2022	2023
Verplichtingen	-6.872	27.037	21.166
Uitgaven	9.481	11.679	14.559
Ontvangsten	6.879	3.738	4.880
Belastingontvangsten	165.268	182.248	217.765
Fte's IXA en IXB	33.198	34.909	36.842

Tabel 2 Nationale Schuld (IXA) in miljoenen €

	2021	2022	2023
Verplichtingen	48.049	37.902	57.766
Uitgaven	48.049	37.902	57.766
Ontvangsten	78.273	79.587	70.982

2.1 Ministerie van Financiën kampt met personeelstekorten

Het Ministerie van Financiën geeft aan dat de onderbezetting, tekorten aan personeel, voor het hele ministerie is verminderd van 3,7% in 2022 naar 3,1% in 2023. Deze percentages over de bezetting geven geen volledig beeld over het tekort aan personeel bij het Ministerie van Financiën. De formatie is namelijk niet per definitie gelijk aan de gewenste benodigde (tijdelijke) capaciteit. Mogelijk geeft de omvang van externe inhuur beter aan dat er sprake is van een flink tekort aan personeel. Het Ministerie van Financiën heeft in 2023 in totaal € 3.937.514 aan personeel uitgegeven, waarvan € 3.120.449 aan ambtelijk personeel en € 799.020 aan externe inhuur (bedragen x € 1.000). De externe inhuur als percentage van de totale uitgaven aan personeel komen daarmee voor het Ministerie van Financiën in 2023 uit op 20,3%. We zien dat de 'Roemernorm' steevast wordt overschreden. Volgens die norm mogen de uitgaven aan externe inhuur van personeel niet meer dan 10% uitmaken van de totale personeelskosten.

Voor de diverse organisatieonderdelen is er sprake van grote verschillen, zo blijkt uit tabel 3.

Tabel 3 *Personele uitgaven DG Belastingdienst, Toeslagen en Douane*
(bedragen x € 1.000) 2023

Onderdeel	Eigen personeel	Inhuur externen	Uitgaven inhuur als percentage van totale personele uitgaven* (%)
DG Belastingdienst	2.272.572	481.069	17,4
DG Toeslagen	153.281	256.649	62,4
DG Douane	470.087	32.777	6,5

** De totale personele uitgaven bestaan uit uitgaven voor eigen personeel, inhuur externen en overig personeel. Peildatum: 31-12-2023*

Deze tabel laat de personele uitgaven zien, per uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van Financiën. Ook zijn de uitgaven voor externe inhuur als percentage van de totale personele uitgaven opgenomen. Vooral bij Toeslagen wordt in verhouding veel geld uitgegeven aan externe inhuur. Extern personeel is in het algemeen duurder dan eigen personeel. De externe inhuur als percentage van de totale uitgaven aan personeel komt bij Toeslagen in 2023 uit op 62,4%. Bij Toeslagen vindt vooral inhuur plaats voor de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen.

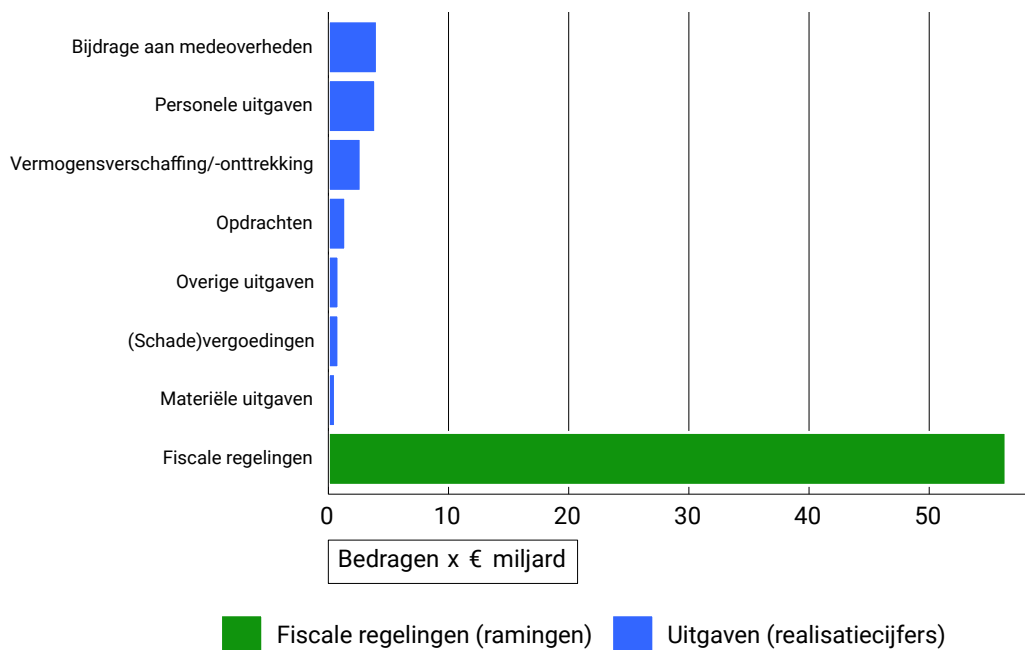
Bij het gehele ministerie zijn vooral data- en IT-gerelateerde vacatures lastig in te vullen. Bij de Douane en Toeslagen is het daarnaast ook moeilijk om specialistische juridische medewerkers aan te trekken.

Volgens het ministerie is er een grote uitdaging door de uitstroom van personeel bij de uitvoeringsorganisaties en het verlies van kennis die deze uitstroom met zich meebrengt. De Belastingdienst schat in dat er als gevolg van de uitstroom er zo'n 12.000 fte aan personeel moet instromen, tot en met 2028. Dat is 45% van het totale personeelsbestand. Ook bij de andere uitvoeringsorganisaties van het Ministerie van Financiën moet er flink worden geworven. Toeslagen geeft aan 580 fte te werven tot en met 2025 voor de reguliere taken. Voor de Uitvoering Herstel Toeslagen (UHT) moet Toeslagen 525 fte aantrekken, tot en met 2024.

2.2 Fiscale regelingen

Figuur 1 *Uitgaven van het Ministerie van Financiën*

Financiën is verantwoordelijk voor veel fiscale regelingen



Fiscale regelingen zijn, net als andere beleidsmaatregelen, instrumenten waarmee ministers beleidsdoelen proberen te halen. Maar er zijn enkele belangrijke verschillen:

- Fiscale regelingen zijn niet terug te vinden in de vorm van verplichtingen en uitgaven in de begroting en het jaarverslag van de vakministers.
- Voor fiscale regelingen geldt zelden een limiet: iedereen die aan de voorwaarden voldoet, heeft recht op het belastingvoordeel. Daardoor is sprake van een lager bedrag aan belastingontvangsten, ofwel gedeerde belastingopbrengsten.

De gedeerde belastingopbrengsten van deze regelingen op de begroting van het Ministerie van Financiën zijn terug te vinden in figuur 1. Ramingen van de gedeerde belastingopbrengsten zijn per regeling opgenomen in een bijlage van de Miljoenennota. Kortom: de lusten zijn voor de vakministers, de lasten voor de minister van Financiën.

We hebben regelmatig onderzoek gedaan naar fiscale regelingen. Vaak moesten we concluderen dat de doelstellingen vaag zijn, de onderbouwing gebrekkig is en het resultaat onduidelijk is. Daarom hebben we in het verantwoordingsonderzoek 2020 aanbevolen de fiscale regelingen te herzien. Besluitvorming over een brede herziening van de fiscale regelingen is doorgeschoven naar een nieuw kabinet. Voor meer informatie over fiscale regelingen verwijzen we naar § 5.4.

3.

Financiële informatie

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2023* van het Ministerie van Financiën, bestaande uit de begrotingshoofdstukken Financiën (IXB) en Nationale Schuld (IXA).

We geven oordelen over zowel de rechtmatigheid als de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie.

Een financiële transactie, zoals een uitgave, is *rechtmatig* als deze voldoet aan relevante Nederlandse en Europese regelgeving. Voldoet een transactie niet aan deze regelgeving, dan is dit een fout in de rechtmatigheid. Als niet is vast te stellen of een transactie voldoet aan de regelgeving, spreken we van een onzekerheid in de rechtmatigheid.

Financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag is *betrouwbaar* als deze overeenkomt met de werkelijke financiële standen en transacties, zoals verplichtingen, uitgaven en ontvangsten. *Ordelijk* wil zeggen dat de informatie op een beheerste manier tot stand is gekomen.

We geven hieronder ons samenvattend financieel oordeel bij het *Jaarverslag 2023*. Dat oordeel is gebaseerd op de onderliggende oordelen op totaalniveau (in § 3.1) en op artikelniveau (in § 3.2). We sluiten hiermee aan op het budgetrecht van het parlement. In § 3.3 gaan we in op enkele specifieke onderdelen van de ontvangsten, verplichtingen en uitgaven in het jaarverslag.

Samenvattend financieel oordeel bij het Jaarverslag 2023 van het Ministerie van Financiën



De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2023* van het Ministerie van Financiën voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften, met uitzondering van de rechtmatigheid van de verplichtingen en een niet te kwantificeren aanvullende onzekerheid over de volledigheid van de belastingontvangsten bij de Belastingdienst.

Samenvattend financieel oordeel bij het Jaarverslag 2023 van Nationale Schuld



De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2023* van Nationale Schuld voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften.

3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau

3.1.1 Financiën (IXB)

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2023* van het Ministerie van Financiën (IXB):

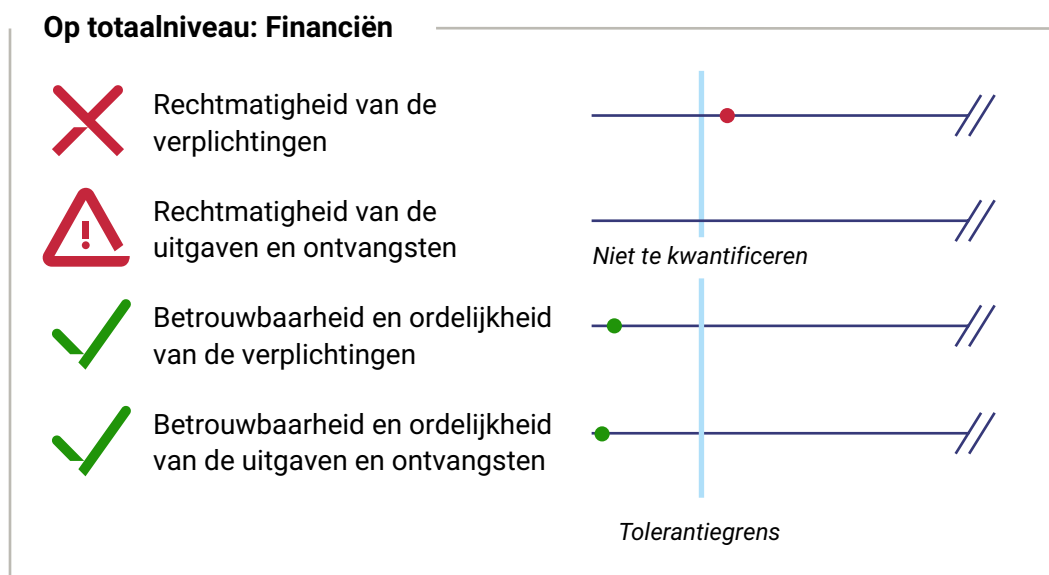
- is op totaalniveau rechtmatig, met uitzondering van de rechtmatigheid van de verplichtingen en een niet te kwantificeren aanvullende onzekerheid over de volledigheid van de belastingontvangsten bij de Belastingdienst (zie toelichting in ons voorbehoud);
- is op totaalniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

Wij geven dit oordeel onder het voorbehoud dat de Staten-Generaal goedkeuring zullen verlenen aan de slotverschillen waarin alle geraamde uitgaven, verplichtingen en ontvangsten uit de begroting van het Ministerie van Financiën (IXB) in overeenstemming zijn gebracht met de uiteindelijk gerealiseerde bedragen.

We kijken naar de volgende geldstromen en financiële standen:

- verplichtingen;
- uitgaven en ontvangsten;
- saldibalans;
- afgerekende voorschotten.

Voor elk van deze bedragen hanteren we een tolerantiegrens op totaalniveau. Als het bedrag aan fouten en onzekerheden binnen een geldstroom of van een financiële stand boven de tolerantiegrens komt, spreken we van een overschrijding. De volgende figuur maakt duidelijk bij welke geldstromen en financiële standen de tolerantiegrens wel of niet is overschreden (rood respectievelijk groen bolletje). Gedetailleerde informatie over de geconstateerde fouten en onzekerheden in de verplichtingen en in de uitgaven en ontvangsten staat in bijlage 1.



Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid op totaalniveau van de verplichtingen

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen is voor Financiën (IXB) op totaalniveau overschreden. We constateren € 281,3 miljoen aan fouten en € 407,1 miljoen aan onzekerheden, samen € 688,4 miljoen. De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van verplichtingen op totaalniveau bedraagt € 423,3 miljoen.

De belangrijkste fouten en onzekerheden lichten we toe en gaan vooral over inkoop. Een deel van de fouten ontstaat door contracten die rijksbreed onrechtmatig zijn aanbesteed en zogenoemde rijksbrede waivers. De fouten en onzekerheden met betrekking tot het handelen van het ministerie zelf worden veroorzaakt door het niet naleven van aanbestedingsregels en/of tekortkomingen in het inkoopbeheer. Zo zagen

we dat in 2023 verlengingsopties in contracten voor externe inhuurmedewerkers onduidelijk waren geformuleerd. Ook kon het ministerie niet altijd de documentatie over de uitgevoerde minicompetities opleveren in 2023. Daarnaast werd er soms bewust afgeweken van aanbestedingsregels via de waiver-procedure. Een nadere toelichting op deze tekortkomingen in het inkoopbeheer van de minister is opgenomen in hoofdstuk 4.

Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid op totaalniveau van de uitgaven en ontvangsten

Voorbehoud bij ons financieel oordeel over de belastingontvangsten en toeslagen-uitgaven in 2023

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de uitgaven en de ontvangsten is op totaalniveau niet overschreden.

Evenwel maken we jaarlijks een voorbehoud in ons rechtmatigheidsoordeel over de financiële verantwoordingsinformatie in het Jaarverslag van het Ministerie van Financiën vanwege een inherente onzekerheid over de volledigheid van de belastingontvangsten en de juistheid van de toeslagenuitgaven. Met ‘inherente onzekerheid’ bedoelen we dat er – ook bij een toereikend M&O-beleid van de minister – geen garantie is dat de belastingontvangsten volledig zijn en/of de toeslagenuitgaven juist zijn. Daarnaast nemen we in 2023 een aanvullende onzekerheid op over de volledigheid van de belastingontvangsten bij de Belastingdienst, die tot een beperking in ons oordeel heeft geleid. Bij de belastingontvangsten van de Douane en de toeslagen-uitgaven is ons oordeel niet aangepast. Dit lichten we in § 3.3.1 en § 4.4.1 nader toe.

Voorbehoud slotverschillen – nog door de Staten-Generaal goed te keuren budgetten

Voor de slotverschillen geldt dat het parlement deze achteraf goedkeurt. Dit betekent dat de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten die hieronder vallen zijn betrokken in ons oordeel onder voorbehoud dat het parlement de slotwet aanneemt die bij het jaarverslag hoort.

Het bedrag aan verplichtingen dat in het *Jaarverslag 2023* van het Ministerie van Financiën (IXB) is opgenomen, bevat € 0,4 miljoen aan overschrijdingen op het begrotingsartikel 8. Het bedrag aan uitgaven bevat € 35,1 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 1 en 3. Keuren de Staten-Generaal de daarmee samenhangende slotverschillen niet goed, dan moeten wij onze oordelen over de financiële verantwoordingsinformatie mogelijk herzien.

3.1.2 Nationale Schuld (IXA)

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2023* van Nationale Schuld (IXA):

- is op totaalniveau rechtmatig;
- is op totaalniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

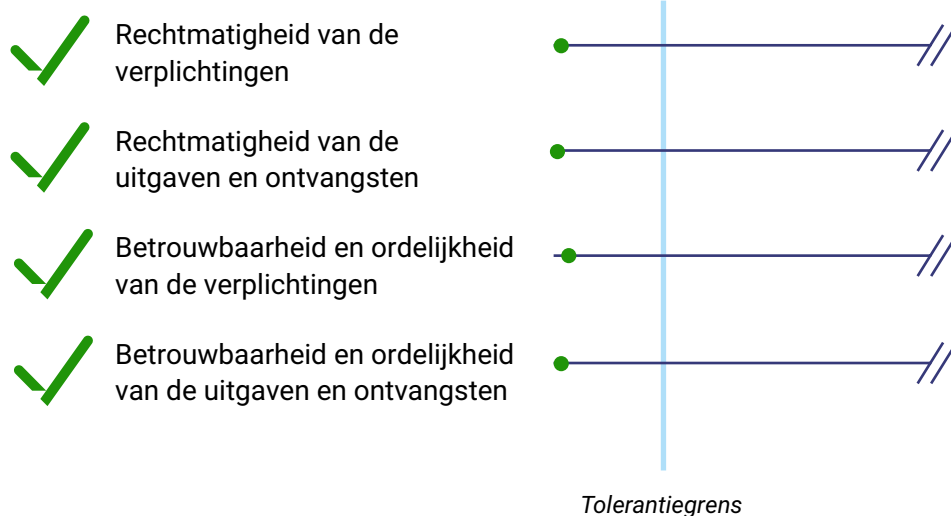
Wij geven dit oordeel onder het voorbehoud dat de Staten-Generaal goedkeuring zullen verlenen aan de slotverschillen waarin alle geraamde uitgaven, verplichtingen en ontvangsten uit de begroting van Nationale Schuld (IXA) in overeenstemming zijn gebracht met de uiteindelijk gerealiseerde bedragen.

We kijken naar de volgende geldstromen en financiële standen:

- verplichtingen;
- uitgaven en ontvangsten;
- saldibalans;
- afgerekende voorschotten.

Voor elk van deze bedragen hanteren we een tolerantiegrens op totaalniveau. Als het bedrag aan fouten en onzekerheden binnen een geldstroom of van een financiële stand boven de tolerantiegrens komt, spreken we van een overschrijding. De volgende figuur maakt duidelijk bij welke geldstromen en financiële standen de tolerantiegrens wel of niet is overschreden (rood respectievelijk groen bolletje). Gedetailleerde informatie over de geconstateerde fouten en onzekerheden in de verplichtingen en in de uitgaven en ontvangsten staat in bijlage 1.

Op totaalniveau: Nationale Schuld



Voorbehoud slotverschillen – nog door de Staten-Generaal goed te keuren budgetten

Voor de slotverschillen geldt dat het parlement deze achteraf goedkeurt. Dit betekent dat de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten die hieronder vallen zijn betrokken in ons oordeel onder voorbehoud dat het parlement de slotwet aanneemt die bij het jaarverslag hoort.

Het bedrag aan verplichtingen dat in het *Jaarverslag 2023* van Nationale Schuld (IXA) is opgenomen bevat € 10.822,5 miljoen aan overschrijdingen op het begrotingsartikel 11. Het bedrag aan uitgaven bevat € 10.822,5 miljoen aan overschrijdingen op het begrotingsartikel 11. Keuren de Staten-Generaal de daarmee samenhangende slotverschillen niet goed, dan moeten wij onze oordelen over de financiële verantwoordingsinformatie mogelijk herzien.

3.2 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau

3.2.1 Financiën (IXB)

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2023* van het Ministerie van Financiën (IXB):

- is op artikelniveau rechtmatig, met uitzondering van de artikelen 1 (Belastingen), 8 (Apparaat Kerndepartement), 9 (Douane) en 13 (Toeslagen). In de artikelen 1, 9 en 13 hebben we fouten en/of onzekerheden geconstateerd in de rechtmatigheid van de verantwoording van de verplichtingen, die de artikelgrens overschrijden. In de artikelen 8 (Apparaat Kerndepartement) en 13 (Toeslagen) hebben we fouten en/of onzekerheden geconstateerd in de rechtmatigheid van de verantwoording van de uitgaven en ontvangsten, die de artikelgrens overschrijden;
- is op artikelniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

Bij elke geldstroom hanteren we ook een tolerantiegrens op artikelniveau. Als het totaal van fouten en onzekerheden binnen een geldstroom boven de tolerantiegrens voor dat artikel komt, spreken we van een overschrijding. De volgende figuur maakt duidelijk bij welke artikelen en in welke financiële stroom de tolerantiegrens is overschreden.

Op artikelniveau

-  Artikel 1: fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen (€ 172,6 miljoen).
-  Artikel 9: fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen (€ 54,5 miljoen).
-  Artikel 13: fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen (€ 431,4 miljoen).
-  Artikel 9: fouten en onzekerheden in de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de verplichtingen (€ 20,7 miljoen).
-  Artikel 1: fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten: *niet te kwantificeren*, vanwege een aanvullende onzekerheid over de volledigheid van de belastingontvangsten in verband met misbruik en oneigenlijk gebruik.
-  Artikel 8: fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten (€ 11,7 miljoen).
-  Artikel 13: fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten (€ 119,2 miljoen).

Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen van begrotingsartikel 1 Belastingen

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen op artikel 1 (Belastingen) is € 168,4 miljoen. Deze tolerantiegrens is overschreden door € 74,6 miljoen aan fouten en € 98,0 miljoen aan onzekerheden, samen € 172,6 miljoen. De fouten ontstaan voor het grootste deel door rijksbrede onrechtmatige contracten waar de Belastingdienst verplicht gebruik van maakt. Daarnaast komen de fouten ook door het bewust afwijken van aanbestedingsregels via de waiver-procedure. De onzekerheden ontstaan door onduidelijke verlengings-opties in contracten voor externe inhuurmedewerkers. Een nadere toelichting op het inkoopbeheer van de Belastingdienst is opgenomen in § 4.3.2 en 4.5.2 .

Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen van begrotingsartikel 9 Douane

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen op artikel 9 (Douane) is € 38,7 miljoen. Deze tolerantiegrens is overschreden door € 15,7 miljoen aan fouten en € 38,8 miljoen aan onzekerheden, samen € 54,5 miljoen. De fouten ontstaan door het bewust afwijken van aanbestedingsregels via de waiver-procedure. De onzekerheden ontstaan door onduidelijke verlengings-opties in contracten voor externe inhuurmedewerkers. Een nadere toelichting op het inkoopbeheer van de Douane is opgenomen in § 4.4.2.

Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen van begrotingsartikel 13 Toeslagen

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen op artikel 13 (Toeslagen) is € 67,2 miljoen. Deze tolerantiegrens is overschreden door € 163,1 miljoen aan fouten en € 268,3 miljoen aan onzekerheden, samen € 431,4 miljoen. De fouten ontstaan door onrechtmatige aanbestedingen en bewuste afwijkingen via de waiver-procedure. De onzekerheden ontstaan door onduidelijke verlengingsopties in contracten voor externe inhuurmedewerkers. In het inkoopbeheer zien we dat Toeslagen niet altijd de documentatie over de uitgevoerde mini-competities kon overleggen in 2023. Een nadere toelichting op het inkoopbeheer van Toeslagen is opgenomen in § 4.4.2.

Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten van begrotingsartikel 8 Apparaat Kerndepartement

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten op artikel 8 (Apparaat Kerndepartement) is overschreden door de statistisch berekende maximale fout en onzekerheid. De maximale fout en onzekerheid

bedraagt € 25,7 miljoen. De tolerantiegrens bedraagt € 25,0 miljoen. De meest waarschijnlijke fout is € 3,2 miljoen en de meest waarschijnlijke onzekerheid € 8,5 miljoen. De oorzaak van de meeste fouten en onzekerheden in de uitgaven is het ontbreken van inhoudelijk goede onderbouwingen in de financiële administratie bij de afgifte van prestatieverklaringen. Een nadere toelichting op het inkoopbeheer van het beleidsdepartement is opgenomen in § 4.4.4.

Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten van begrotingsartikel 13 Toeslagen

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten op artikel 13 Toeslagen is € 79,6 miljoen. Deze tolerantiegrens is overschreden door € 51,9 miljoen aan fouten en € 67,3 miljoen aan onzekerheden, samen € 119,2 miljoen. De fouten en onzekerheden worden vooral veroorzaakt door tekortkomingen in de hersteloperatie toeslagen (€ 113,5 miljoen). Dat is 13% van de totaal uitgekeerde schadevergoedingen in 2023 (€ 862,1 miljoen). Dit betreft met name tekortkomingen in de uitvoering van de compensatieregeling en de kindregeling. Bij de compensatieregeling hebben de fouten en onzekerheden te maken met de toegepaste ruimhartigheid bij de integrale beoordeling van dossiers van ouders (zie § 3.3.2). Bij de kindregeling komen ze voort uit ontoereikende controles van de bankrekeningen, waarop het geld wordt uitgekeerd. Daarbovenop komt nog een beperkt bedrag (€ 6,5 miljoen) aan fouten en onzekerheden door het zogenoemde 'stapelen' van fouten. Met 'stapelen' bedoelen we de situatie dat ouders, die na de toets voor de Catshuisregeling (€ 30.000-regeling) ten onrechte zijn aangemerkt als gedupeerden, ook ten onrechte betalingen uit andere herstelregelingen ontvangen. Te denken valt aan herstelregelingen, zoals kwijtschelding van publieke en private schulden en het herstelprogramma voor kinderen. Het overige deel van de fouten en onzekerheden (€ 5,7 miljoen) wordt veroorzaakt door tekortkomingen in het inkoopbeheer (zie § 4.4.2).

3.2.2 Nationale Schuld (IXA)

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2023 Nationale Schuld (IXA)*:

- is op artikelniveau rechtmatig.
- is op artikelniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

3.3 Benadrukking van specifieke bevindingen Financiën (IXB)

3.3.1 Onzekerheid door afhankelijkheid van gegevens derden

Bestrijden van misbruik en oneigenlijk gebruik van publiek geld

In 2023 heeft het Ministerie van Financiën € 213,8 miljard aan belastingen geïnd en heeft het Rijk € 21,2 miljard uitgegeven aan reguliere toeslagen. DG Toeslagen van het Ministerie van Financiën voert deze reguliere toeslageregelingen uit, maar de uitgaven ervoor worden verantwoord op de begrotingshoofdstukken van BZK, VWS en SZW. De kosten voor DG Herstel, verantwoordelijk voor de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT), worden verantwoord in de begroting van het Ministerie van Financiën. De uitgekeerde schadevergoedingen door het UHT bedroegen in 2023 € 862,1 miljoen.

De minister van Financiën heeft beleid om misbruik en oneigenlijk gebruik van publieke middelen te bestrijden (M&O-beleid). Om te bepalen hoeveel belasting burgers en bedrijven moeten betalen is de Belastingdienst mede afhankelijk van de gegevens van deze belastingplichtigen. Belastingplichtigen kunnen er belang bij hebben om onjuiste of onvolledige gegevens op te geven. Daarom neemt de Belastingdienst maatregelen om dit te voorkomen en te ontdekken. We noemen deze maatregelen het M&O-beleid.

Inherente onzekerheid bij de belastingontvangsten en toeslagenuitgaven

Belastingen en toeslagen zijn vatbaar voor misbruik omdat het Rijk afhankelijk is van gegevens die door derden worden verstrekt. Deze afhankelijkheid vergroot de kans dat belastingen niet volledig worden geïnd en dat toeslagen niet correct worden uitbetaald. Zelfs bij een toereikend M&O-beleid zullen er altijd burgers en organisaties zijn die te weinig belasting betalen of te veel toeslagen ontvangen. Daarom kunnen wij niet vaststellen dat de belastingontvangsten volledig zijn en dat de toeslagenuitgaven juist zijn. Dat noemen wij een *inherente onzekerheid*. Deze inherente onzekerheid is niet uit te drukken in een bedrag.

Aanvullende onzekerheid bij de belastingontvangsten van de Belastingdienst

We hebben een aanvullende onzekerheid opgenomen over de volledigheid van de belastingontvangsten van de Belastingdienst. De minister heeft het M&O-beleid bij de Belastingdienst nog niet voldoende op orde (zie hoofdstuk 4). Dat leidt naast de *inherente onzekerheid* tot een *aanvullende onzekerheid* bij de volledigheid van de belastingontvangsten bij de Belastingdienst. In 2023 deden zich namelijk – net als

in de voorgaande jaren – omstandigheden voor, die van invloed zijn geweest op de uitvoering van het toezicht- en handhavingsbeleid van de Belastingdienst, Douane en Toeslagen. Zo heeft de Belastingdienst een onvolkomenheid voor hun M&O-beleid (zie § 4.4.1). Bij de belastingontvangsten van de Belastingdienst is de tekortkoming daarom zodanig dat dat ons oordeel beïnvloedt; bij de belastingontvangsten van de Douane en de toeslagenuitgaven is dat niet het geval. Deze aanvullende onzekerheid is niet uit te drukken in een bedrag. Daarom volstaan we met het opnemen van een ‘niet te kwantificeren aanvullende onzekerheid’ in ons financieel oordeel.

3.3.2 Onzekerheden in de rechtmatigheid bij uitvoering hersteloperatie toeslagen

De Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT) heeft bij de uitvoering van de hersteloperatie te maken met situaties waarin onduidelijk is wat er in het verleden precies is gebeurd. De behandeling van deze dossiers is lastig. De persoonlijk zaakbehandelaar verzamelt samen met de ouder(s) de benodigde informatie, beoordeelt die en luistert naar het verhaal van de ouder(s). Als aannemelijk is gemaakt dat de ouder(s) recht hebben op compensatie, wordt deze toegekend. Het kan daarbij voorkomen dat informatie over de historie van de gedupeerde ontbreekt of onduidelijk is. Conform de Wet hersteloperatie toeslagen en op nadrukkelijk verzoek van de Tweede Kamer wordt ruimhartigheid verkozen boven precisie en doelmatigheid wanneer deze onverenigbaar zijn. In de uitvoering van controlewerkzaamheden hebben wij naast fouten ook onzekerheden geconstateerd, met name door niet-beschikbare historische informatie over de gedupeerde. Deze onzekerheden hebben mede geleid tot overschrijding van de tolerantiegrens op artikel 13 Toeslagen (rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten, en verplichtingen). Mogelijk zullen deze fouten en onzekerheden de komende jaren toenemen vanwege de invoering van een alternatieve privaatrechtelijke route (Versneld Duidelijkheid Ouders) in de hersteloperatie.

Wij benadrukken dat deze onzekerheid het gevolg is van toetsing aan regelgeving en dat dit ons financieel oordeel betreft ten behoeve van het verantwoordingsproces van de minister aan de Kamer. Het is nadrukkelijk geen waardeoordeel. Wij zijn ons ervan bewust dat het kabinet en het parlement de wens tot ruimhartigheid in de uitvoering hebben meegewogen en hebben vastgelegd in de Wet hersteloperatie toeslagen. De afweging of de ruimhartigheid hier de doorslag moet geven, is aan het parlement.

3.3.3 Totstandkoming verplichtingenstand 2023

We constateren dat het Ministerie van Financiën in de verantwoordingsstaat de (gerealiseerde) aangegane verplichtingen uit het lopende jaar saldeert met de negatieve bijstellingen van aangegane verplichtingen uit voorgaande jaren. In het jaarverslag is dit toegelicht. De gerealiseerde aangegane verplichtingen 2023 van het Ministerie van Financiën bedroegen € 21,2 miljard. Let op: dit bedrag is gesaldeerd met de vervallen garanties en negatieve bijstellingen in het jaar. De grootste salderingen betreffen enkele (grote) vervallen garanties en bijstellingen (samen € 14,9 miljard). De aangegane verplichtingen in 2023 bedragen vóór saldering ongeveer € 36,1 miljard. Voor een nadere toelichting verwijzen wij naar het aandachtspunt hierover in § 4.5.3.

4.

Bedrijfsvoering

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering van het Ministerie van Financiën. We beschrijven kort in hoeverre de situatie is veranderd vergeleken met 2022 en we staan stil bij enkele belangrijke ontwikkelingen in de bedrijfsvoering van het ministerie (§ 4.1). Aansluitend geven we een oordeel over de door ons onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering (§ 4.2). In de daaropvolgende paragrafen beschrijven we de (opgeloste) onvolkomenheden meer in detail en bespreken we belangrijke risico's en aandachtspunten. We sluiten dit hoofdstuk af met de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de informatie over de bedrijfsvoering die de minister van Financiën in het *Jaarverslag 2023* verstrekt (§ 4.6).

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

Het Ministerie van Financiën werkt gestaag aan oplossingen van de problemen die wij signaleerden. Dat volgt uit ons onderzoek bij dit ministerie. We zien dat de interne beheersing bij het ministerie is verbeterd en dat tekortkomingen op onderdelen, zoals inkoopbeheer en wijzigingsbeheer bij de Belastingdienst, zijn weggewerkt. In 2023 zijn daarmee 2 van de 6 onvolkomenheden opgelost. Er komen wel 3 nieuwe onvolkomenheden bij. Over het algemeen maakt het ministerie goede vorderingen in de oplossing van de problemen.

Aan de andere kant zien we ook een aantal hardnekkige problemen bij het ministerie. Bijvoorbeeld het inkoopbeheer bij Toeslagen en bij de Douane, en risico's op de continuïteit van de dienstverlening van de Belastingdienst bij de grote belastingmiddelen (omzetbelasting, loonbelasting en inkomensheffing). Een deel van de problemen is

deels ontstaan door politieke druk en de urgentie sneller iets te kunnen betekenen voor de gedupeerden van de Toeslagenaffaire zoals de onvolkomenheid op het Inkoopbeheer bij Toeslagen.

Personeelstekort, politieke druk en urgentie

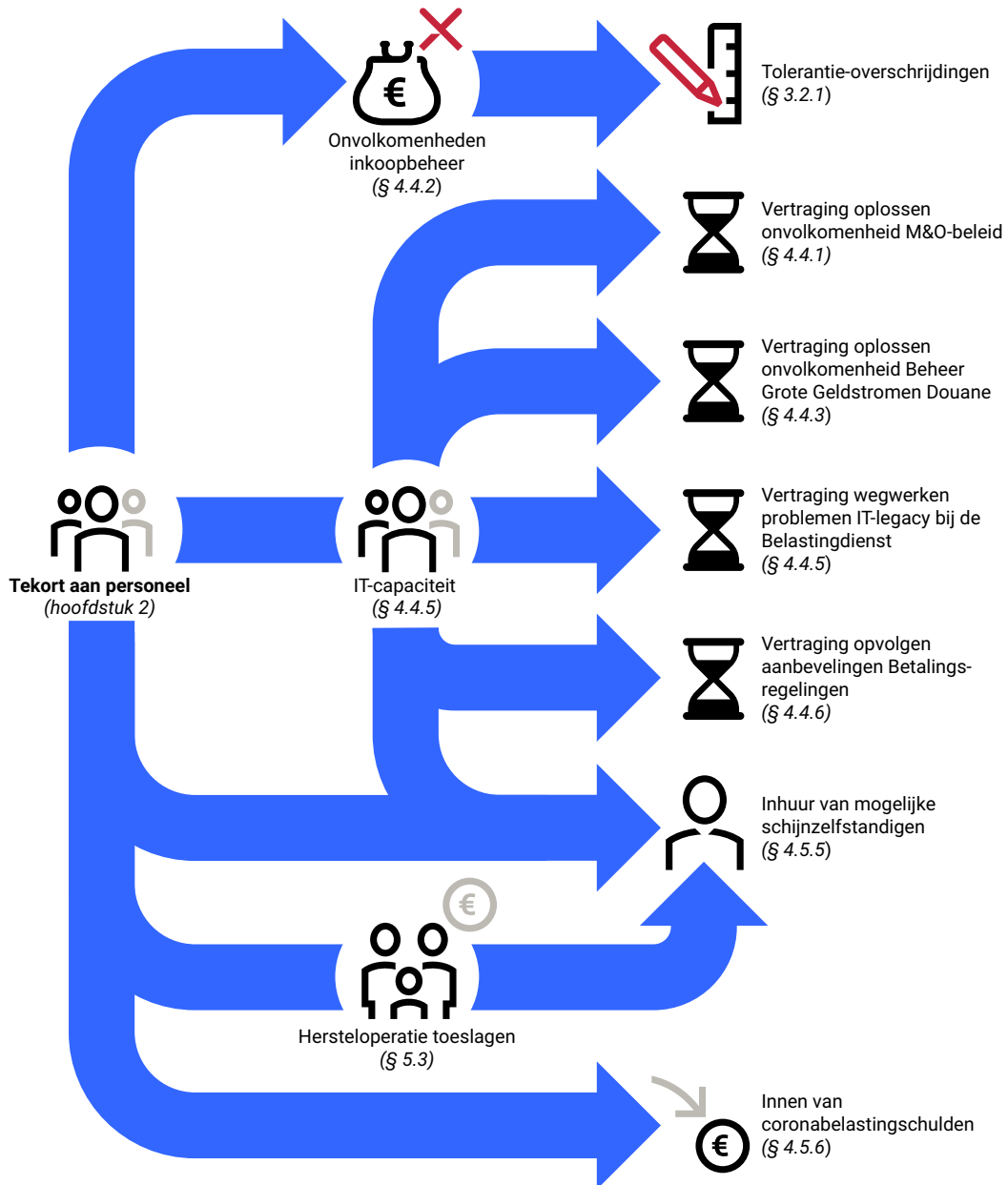
In veel gevallen is personeelstekort zowel de oorzaak van de problemen en een reden die snelle aanpak van die problemen in de weg staat. Dat zien we bij:

- de overschrijdingen van tolerantiegrenzen (zie § 3.2.1);
- de onvolkomenheid M&O-beleid (zie § 4.4.1);
- de onvolkomenheden in het Inkoopbeheer (zie § 4.4.2);
- het beheer van de grote geldstromen bij de Douane (zie § 4.4.3);
- de problemen met IT bij de Belastingdienst en de Douane (zie § 4.4.5);
- het opvolgen van de aanbevelingen Betalingsregelingen (zie § 4.4.6);
- het inhuren van mogelijke schijnzelfstandigen (zie § 4.5.5);
- het innen van coronaschulden (zie § 4.5.6);
- de hersteloperatie toeslagen (zie § 5.3).

Figuur 2 beeldt uit hoe het personeelstekort doorwerkt in de problemen bij de taakuitvoering van het Ministerie van Financiën.

Figuur 2 Gevolgen van personeelstekorten

Tekort aan personeel heeft allerlei gevolgen voor Ministerie van Financiën



In de volgende paragrafen gaan we verder in op deze onderwerpen.

4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de bedrijfsvoering van het Ministerie van Financiën.

De onderdelen van de bedrijfsvoering van het Ministerie van Financiën die wij hebben onderzocht voldeden in 2023 aan de gestelde eisen, met uitzondering van 7 onvolkomenheden.

Onvolkomenheden bij Ministerie van Financiën

Bestaande onvolkomenheden	2020	2021	2022	2023	
1. M&O-beleid Belastingdienst	✗	✗	✗	✗	▶
2. Inkoopbeheer Toeslagen		✗	✗	✗	
3. Inkoopbeheer Douane			✗	✗	
4. Beheer grote geldstromen Doaune			✗	✗	▶
Nieuwe onvolkomenheden					
5. IT-legacy Grote Belastingmiddelen				✗	
6. Inkoopbeheer Beleidsdepartement				✗	
7. Betalingsregelingen Belastingdienst				✗	
Opgeloste onvolkomenheden					
8. Wijzigingsbeheer IT-systemen (testprocedures) Belastingdienst	✗	✗	✗	✓	
9. Inkoopbeheer Belastingdienst			✗	✓	

- ✗ Onvolkomenheid
- ✗ Ernstige onvolkomenheid
- ✓ Opgelost: de maatregelen die zijn uitgevoerd om de onvolkomenheid op te lossen, werken

- ▶ De minister heeft afgelopen jaar vooruitgang geboekt in het oplossen van de onvolkomenheid
- || De minister heeft afgelopen jaar weinig tot geen vooruitgang geboekt in het oplossen van de onvolkomenheid

4.3 Opgeloste onvolkomenheden

4.3.1 Wijzigingsbeheer IT-systemen bij de Belastingdienst voldoende op orde gebracht

De Belastingdienst heeft in 2023 de testprocedures, onderdeel van het wijzigingsbeheer van IT-systemen, in voldoende mate op orde gebracht. In 2022 heeft de Belastingdienst het centrale toezicht op de goede werking van deze processen ingericht. De opzet van de testprocedures zelf was begin 2023 voldoende ingericht en deze blijken in 2023 in de praktijk nu ook voldoende te werken.

Effectief wijzigingsbeheer

De Belastingdienst beheert informatie in veel applicaties. De informatie in deze systemen moet betrouwbaar zijn. Wijzigingen in applicaties moeten beheerst worden doorgevoerd. Daarvoor is het belangrijk dat het wijzigingsbeheer (ook bekend als *change management*) goed werkt.

Het wijzigingsbeheer is effectief als:

- wijzigingen geautoriseerd, getest en goedgekeurd worden op basis van testresultaten;
- verschillende functionarissen wijzigingen aanvragen, goedkeuren en doorvoeren;
- er periodieke controle is op ongeautoriseerde wijzigingen.

In het verantwoordingsonderzoek 2020 constateerden we tekortkomingen in het testen van het wijzigingsbeheer, zoals bijvoorbeeld het ontbreken van een testmethodiek en voldoende testdocumentatie.

Ontoereikend wijzigingsbeheer is een risico voor de bedrijfsvoering en de betrouwbaarheid van informatie. Dat is bijvoorbeeld het geval bij ongewenste, onjuiste, of onvoldoende geteste wijzigingen. Dit kan leiden tot onjuist werkende programma's of tot verstoringen. Het gaat dus zowel om risico's voor de Belastingdienst zelf (interne beheersing) als voor de klanten van de Belastingdienst, dus burgers en bedrijven (verstoringen).

Testprocedure en centraal toezicht voldoende op orde

De Belastingdienst heeft het probleem bij het wijzigingsbeheer onderkend en aangepakt. In de periode 2021-2023 heeft de dienst gewerkt aan een betere inrichting van het testproces, en is ook centraal toezicht ingericht. Een adequate opzet van de testprocedure is opgeleverd in februari 2023. De Belastingdienst heeft in 2023 volgens de nieuwe procedures gewerkt. Dit heeft de Belastingdienst zelf vastgesteld door eigen controles. Audits van de ADR bevestigden dit. Er resteren alleen nog optimalisatiepunten voor de vastlegging van de testwerkzaamheden.

Aanvullende opmerking over scriptbeheer

Wij wijzen erop dat het optimalisatiepunt voor vastlegging van testwerkzaamheden ook speelt bij de bevinding over *scriptbeheer* die de ADR rapporteerde. De Belastingdienst maakt, evenals de Douane, veel gebruik van scripts: computercode in een programmeertaal, bedoeld om een specifieke functie te vervullen. In dit geval bijvoorbeeld voor het ophalen van gegevens uit applicaties, en aanpassing van gegevens in de database. Aan het gebruik van scripts zijn risico's verbonden, zodat een goed scriptbeheer nodig is. De ADR rapporteert dat de teams voor functioneel beheer de scriptbeheer-procedure nog niet volledig toepassen. Tekortkomingen zijn vooral: aantonen dat gecontroleerd is of de testwerkzaamheden zijn uitgevoerd, en aantonen dat gecontroleerd is of scripts zijn goedgekeurd voordat ze in gebruik zijn genomen.

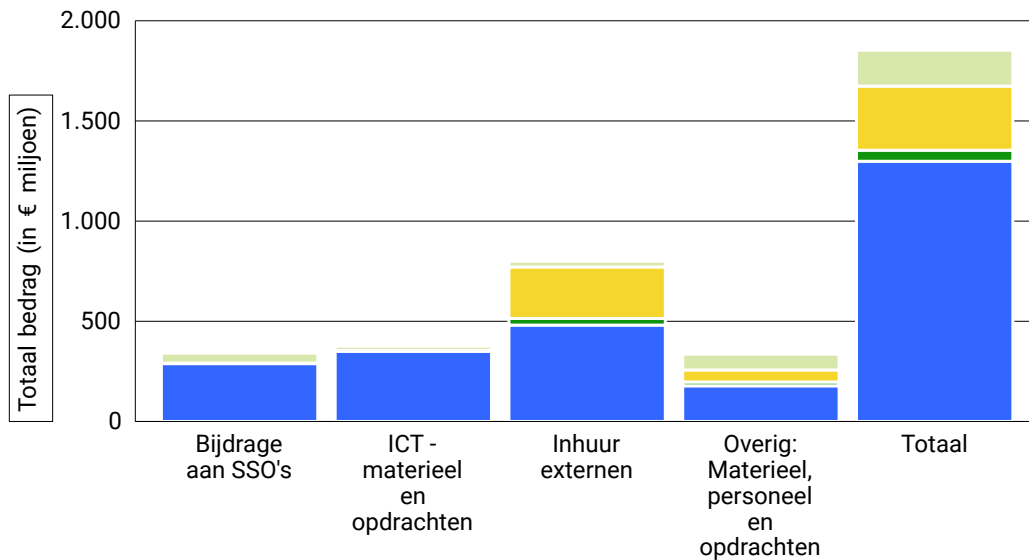
4.3.2 Belastingdienst: grootste inkoper herstelt inkoopbeheer succesvol

Voor we ingaan op de onvolkomenheid zelf, eerst een cijfermatige toelichting. De cijfers zijn ontleend uit de jaarverantwoording over 2023 van de minister van Financiën:

- De materiële uitgaven van het Ministerie van Financiën bedragen € 1.853 miljoen; dat is ongeveer 13% van de totale begrotingsuitgaven van € 14.559 miljoen.
- De aangegane verplichtingen die hiermee samenhangen bedragen € 2.000 miljoen.
- Ongeveer € 800 miljoen is besteed aan de inhuur van extern personeel. Dat is ongeveer 43% van de totale inkoop van de minister.
- De Belastingdienst is de grootste inkoper van het ministerie, met € 1.299 miljoen aan inkoopuitgaven (voornamelijk externe inhuur, IT en facilitaire diensten).

Figuur 3 Inkoop bij het Ministerie van Financiën op basis van Jaarverslag 2023

Belastingdienst is de grootste in koper bij het Ministerie van Financiën



Terugblik: problemen inkoopbeheer Belastingdienst

Het inkoopbeheer bij de Belastingdienst was de voorgaande jaren niet op orde. Veel fouten werden veroorzaakt door gebrek aan een generiek inhuurproces en het niet naleven van aanbestedingsregels; soms bewust door 'waivers' toe te passen, soms door vertragingen in het aanbestedingsproces.

Waiver-procedure

De zogenoemde waiver-procedure wordt gebruikt als het ministerie bewust inkopen doet op een manier die niet volgens de aanbestedingsregels is. Soms vragen de aanbestedende diensten niet om advies over deze onrechtmatige inkopen (geen verplicht juridisch consult), of ze negeren het advies. Deze bewuste onrechtmatige handelingen worden via de waiver-procedure met de hoogste ambtelijke leiding afgestemd.

Aanpak problemen effectief: minder fouten en resultaten goed gevolgd

In 2023 heeft de Belastingdienst het inkoopbeheer verbeterd en is er een generiek inhuurproces opgezet. Uit ons onderzoek blijkt dat de Belastingdienst op tijd begint met aanbestedingstrajecten. Hierdoor is er in 2023 ook een flinke afname van het aantal en de omvang van waivers te zien.

Bij de Belastingdienst zien we wel een nieuw aandachtspunt in het inkoopbeheer (zie § 4.5.2).

4.4 Onvolkomenheden

4.4.1 M&O-beleid Belastingdienst

De minister van Financiën is er onder meer verantwoordelijk voor dat de belasting- en premieontvangsten volledig geïnd worden. De Belastingdienst voert deze taak uit en is daarbij afhankelijk van de informatie die burgers en bedrijven verstrekken over hun fiscale situatie. Misbruik en oneigenlijk gebruik van fiscale wet- en regelgeving door burgers en bedrijven is niet uit te sluiten. Daarom moet de minister ervoor zorgen dat de Belastingdienst beleid heeft dat misbruik en oneigenlijk gebruik van deze wet- en regelgeving tegengaat (M&O-beleid). Met een werkend M&O-beleid wil de Belastingdienst misbruik en oneigenlijk gebruik verminderen naar een aanvaardbaar niveau. In eerdere onderzoeken constateerden we dat het centrale M&O-beleid (verantwoordingsonderzoek 2021), het M&O-beleid voor de grote belastingmiddelen (verantwoordingsonderzoek 2020) en het M&O-beleid voor de schenk- en erfbelasting (verantwoordingsonderzoek 2016) van de Belastingdienst nog niet voldoet aan de eisen. We beoordeelden dit geheel dan ook als onvolkomenheid.

Centrale beleidskaders: in 2023 nog niet geheel afgerond

Het doel van de Uitvoerings- en Handhavingsstrategie (UHS) van de Belastingdienst is dat zoveel mogelijk belastingplichtigen de fiscale wet- en regelgeving naleven, zonder dwingende en dure acties van de Belastingdienst. De UHS gaat uit van het principe 'handhavingsregie'. Dit betekent dat de Belastingdienst systematisch en gestructureerd kijkt naar (groepen van) belastingplichtigen.

Binnen die centrale kaders kunnen de uitvoerende directies die handhavingsregie in praktijk brengen. De verschillende dienstonderdelen van de Belastingdienst hebben te maken met nogal uiteenlopende doelgroepen. Op basis van kennis en ervaring kiezen zij passende handhavingsinstrumenten die aansluiten bij het gedrag van burgers en bedrijven, om zo de naleving van fiscale wet- en regelgeving te bevorderen. Hierbij wordt zoveel mogelijk ingezet op betere dienstverlening, zoals de vooraf ingevulde aangifte voor particulieren waardoor minder toezicht achteraf nodig is.

Vorig jaar besteedden wij al de nodige aandacht aan de UHS. Het is een van de belangrijkste documenten waarin is vastgelegd hoe de Belastingdienst het centrale M&O-beleid moet invullen. In ons onderzoek over 2023 zien we dat op centraal niveau nog 2 afgesproken beleidskaders ontbreken: de kaders Inzicht en Keuzeprocess. Deze worden naar verwachting in het eerste kwartaal van 2024 opgeleverd. Net als in voorgaande jaren zagen we in ons onderzoek nog geen kader op basis waarvan de Belastingdienst een aanvaardbaar niveau van M&O-risico kan vaststellen.

Wij vinden dit een belangrijk sluitstuk van een toereikend centraal M&O-beleid. We hebben wel vastgesteld dat de Belastingdienst opdracht heeft verstrekt voor een extern onderzoek naar de mogelijkheden voor het bepalen van een beheerst niveau van toezicht.

M&O-beleid blijft in ontwikkeling

In ons onderzoek zagen we verder dat de Belastingdienst nog werkt aan de invulling van het M&O-beleid in de vorm van handhavingsplannen. Een deel van de plannen is eind 2023 opgeleverd en in 2024 volgen naar verwachting nog andere handhavingsplannen.

Handhavingsregie gaat ervan uit dat de inzet van handhavinginstrumenten (in dienstverlening en toezicht) goed onderbouwd is, dat periodiek getoetst wordt of de aannames kloppen en of de keuzes het beoogde effect hebben, om ze zo nodig bij te stellen. Deze benadering staat bekend als plan-do-check-act-cyclus (PDCA) en helpt een voortdurend lerende overheid. De Belastingdienst past deze cyclus toe in de opzet van het M&O-beleid op strategisch, tactisch en operationeel niveau. Bij goed gebruik leert de Belastingdienst van elke ronde van de PDCA-cyclus. Daardoor kan de dienst processen verbeteren en inspelen op veranderingen in de omgeving. Die omgeving is continu in beweging door nieuwe regelgeving of ontwikkelingen, zoals het ontstaan van crypto-valuta en digitale marktplaatsen. Dat betekent dat handhaving niet statisch is, en telkens aangepast moet worden. In ons onderzoek over 2023 zien we dat de PDCA-cycli voor het M&O-beleid, afhankelijk van de verschillende dienstonderdelen, al werken of beginnen te werken. En daarmee groeit ook het lerend vermogen van de Belastingdienst.

Voortgang bij schenk- en erfbelasting belemmerd door afhankelijkheid van aanpassingen in de IT-systemen

Specifiek voor de schenk- en erfbelasting geldt dat de Belastingdienst beperkt inzicht heeft in het nalevingsgedrag van belastingplichtigen. Dat komt onder andere doordat er tot nu toe nog geen bruikbare uitkomsten van steekproeven zijn, of van andere vormen van interne controles. De Belastingdienst heeft deze gegevens nodig om het handhavingsplan voor de schenk- en erfbelasting aan te kunnen scherpen. We constateren dat de Belastingdienst voor de schenk- en erfbelasting afhankelijk is van de noodzakelijke verbetering van IT-systemen, om het geautomatiseerd uitreiken van aangiften mogelijk te maken. In dit verband verwijzen we ook naar de onvolkomenheid voor de IT van de Belastingdienst (zie § 4.4.5).

Conclusie

De Belastingdienst zette in 2023 aantoonbaar stappen naar een beter M&O-beleid. Dat geldt voor zowel het centrale M&O-beleid als voor het M&O-beleid voor de grote belastingmiddelen en de schenk- en erfbelasting. We zien dat in de opzet voortgang is geboekt, met beleidskaders en handavingsplannen. Ook zien we dat de benodigde PDCA-cycli, afhankelijk van de verschillende dienstonderdelen, al werken of beginnen te werken.

4.4.2 Inkoopbeheer Douane en Toeslagen: verbeteringen in gang gezet, positieve effecten nog niet zichtbaar

In 2022 constateerden we tekortkomingen in het inkoopbeheer van Douane en Toeslagen. Uit ons verantwoordingsonderzoek over 2023 blijkt dat de Douane de procedures voor minicompenties, een vereiste stap in de aanbestedingsprocedure (zie § 4.3.2), goed naleeft en er geen nieuwe waivers worden toegevoegd. De Douane heeft een *'Verbeterplan Inkoop en Contractmanagement'* opgesteld om de inkoopfunctie te professionaliseren en de problemen aan te pakken. De eerste verbetermaatregelen zijn in 2023 ingevoerd, bijvoorbeeld de opzet van een centrale inhuurdesk met daarbinnen procedures voor het uitvoeren van minicompenties. De positieve effecten van deze maatregelen waren in 2023 nog onvoldoende zichtbaar omdat ze eind 2023 in gang zijn gezet.

Minicompentie

Een minicompentie bij aanbestedingen is een selectieproces waarbij verschillende leveranciers offertes indienen voor een specifieke opdracht en de beste optie wordt gekozen op basis van vooraf bepaalde criteria.

Ook bij Toeslagen (DG Toeslagen en DG Herstel) zijn in 2023 de eerste verbetermaatregelen in gang gezet voor belangrijke onderdelen van het inkoopbeheer zoals: het inhuurproces, het verplichtingenbeheer en het proces van prestatieverklaren. Ondanks deze maatregelen constateren we dat vereiste documentatie over de uitgevoerde minicompenties niet altijd is verstrekt en hierdoor kunnen we niet vaststellen dat de inkoopregels goed zijn gevolgd in 2023.

Verlengingsopties in offerteaanvragen onvoldoende duidelijk

Bij zowel de Douane als Toeslagen constateren we dat de verlengingsopties onduidelijk zijn geformuleerd in de contracten voor externe inhuurmedewerkers. Bij offerteaanvragen met verlengingsopties is vaak niet duidelijk aangegeven hoeveel keer en voor hoe lang een contract kan worden verlengd, terwijl de

aanbestedingsregels dit wel eisen. Dat deze aanbestedingsregels mogelijk niet goed worden nageleefd, leidt tot onzekerheid over de rechtmatigheid van inkoopuitgaven onder deze inhuurcontracten.

Conclusie

Ondanks de ingezette verbetermaatregelen, vertoont het inkoopbeheer bij de Douane en Toeslagen in 2023 nog onvoldoende verbetering. De effecten van de verbetermaatregelen zullen op z'n vroegst in 2024 zichtbaar worden. Daarom handhaven we de onvolkomenheden. Gelet op het personeelstekort en afhankelijkheid van extern personeel bij met name Toeslagen blijft het uitdagend om het inkoopbeheer op orde te krijgen.

4.4.3 Verbeterplan beheer grote geldstromen Douane op schema

De grote geldstromen bij de Douane

Douane heeft als belangrijke publieke dienstverlener van Nederland en Europa een kerntaak bij het tijdig en correct innen van invoerrechten en belastingen. De douanerechten en accijnzen zijn de omvangrijkste geldstromen van de Douane. Douanerechten zijn belastingen die betaald worden bij de invoer of uitvoer van een product in of uit een land. Accijnzen zijn belastingen op bijvoorbeeld alcohol, tabak of energieproducten, zoals benzine. Ook is de Douane verantwoordelijk voor handhaving, fysiek toezicht en dienstverlening naar bedrijven en burgers. Als uitvoeringsorganisatie staat de Douane voor grote uitdagingen en krijgt ze vanwege haar belangrijke positie steeds meer taken erbij wat extra (personele) capaciteit vraagt.

Met douanerechten en accijnzen heeft het Rijk in 2023 € 16,1 miljard opgehaald. Van de grote geldstromen draagt Nederland ongeveer € 3,3 miljard in 2023 af aan de Europese Unie (EU). De minister van Financiën is verantwoordelijk voor de interne beheersing van de belastingontvangsten die op haar begroting staan, dus ook voor de beheersing van de grote geldstromen bij de Douane. De minister moet ervoor zorgen dat de Douane voldoende maatregelen neemt om zijn taken te kunnen uitvoeren, zodat de beleidsdoelen van het ministerie worden behaald. Het is daarom belangrijk dat de minister toezicht houdt op de Douane en controleert of de organisatie afspraken en procedures naleeft. Als de interne beheersing van de grote geldstromen niet op orde is, kunnen die geldstromen onjuist of onvolledig verwerkt zijn. Dit

heeft niet alleen gevolgen voor de staatskas, bijvoorbeeld door misgelopen douanerechten of accijnzen, maar ook voor de afdrachten aan de EU. Als die bijvoorbeeld niet tijdig, onjuist of onvolledig zijn, riskeert Nederland boetes van de EU.

In de rapporten van onze verantwoordingsonderzoeken 2020 en 2021 hebben wij aandachtspunten benoemd voor het centraal intern toezicht op de grote geldstromen bij de Douane. In ons verantwoordingsonderzoek 2022 hebben wij dit aandachtspunt opgeschaald naar een onvolkomenheid, omdat de Douane de afgelopen jaren onvoldoende voortgang heeft geboekt met verbetermaatregelen. We zagen dat de organisatie op centraal niveau over onvoldoende maatregelen beschikte om de interne processen rondom de grote geldstromen te beheersen en de betrouwbaarheid van managementrapportages te waarborgen. Over de jaren heeft de Douane verschillende verbeterinitiatieven opgestart maar hiermee werd onvoldoende voortgang geboekt. Ook moest de organisatie nog stappen zetten om de financiële functie te versterken.

De Douane heeft in 2023 gewerkt aan versteviging van de financiële functie en aan een betere interne beheersing van de grote geldstromen. Zo is een meerjarig verbeterprogramma opgesteld om de interne beheersing op de verschillende aspecten die deze grote geldstromen raken te verbeteren. De uitvoering van dit verbeterprogramma ligt op schema.

De Douane loopt tegen de volgende knelpunten aan bij het oplossen van de beheerproblemen bij de grote geldstromen:

1. Eigenaarschap (duidelijke rollen, taken en verantwoordelijkheden) in de processen ontbreekt.
2. Er is gebrek aan personele capaciteit.
3. Er wordt onvoldoende scherp geprioriteerd bij keuzes in de taakuitvoering.
4. De Douane heeft onvoldoende informatie, data en IT-ontwikkelcapaciteit beschikbaar.

We zagen in 2023 dat de Douane aan de slag is met het wegnemen van deze knelpunten, maar dit kost tijd. Met name het laatste knelpunt blijft een punt van aandacht bij de beheersing van de grote geldstromen. Betrouwbare managementinformatie, noodzakelijk om de werking van processen aan te tonen, ontbreekt momenteel. En voor de ontwikkeling is aanpassing nodig van IT-systemen, anders kunnen de vernieuwde interne controles niet effectief uitgevoerd worden. Maar er ontstaat hierdoor wel een spanningsveld in het IT-portfoliomanagement. Dat komt doordat de aanpassing van IT-systemen een lange doorlooptijd heeft (gemiddeld 1 jaar) en

grote lopende projecten veel capaciteit vergen. Bijvoorbeeld de invoering van een nieuw documentmanagementsysteem en de vervanging van het aangiftesysteem. De uitdaging is om beperkte middelen efficiënt in te zetten en IT-aanpassingen door te voeren binnen een realistisch tijdsbestek. Zonder essentiële IT-aanpassingen is het voor de Douane niet mogelijk volledige controle te krijgen over de grote geldstromen en dus de onvolkomenheid op te lossen.

Conclusie

We handhaven de onvolkomenheid. De Douane heeft zich ten doel gesteld de onvolkomenheid in 2025 op te lossen en verwacht dat de verbetermaatregelen eind 2024 ingevoerd zijn. Maar of ze ook effectief zijn, is pas in 2025 te beoordelen.

4.4.4 Nieuwe onvolkomenheid: Inkoopbeheer beleidsdepartement; fouten nemen toe

Het Ministerie van Financiën bestaat uit enkele uitvoeringsorganisaties en het beleidsdepartement. Bij dit beleidsdepartement was in 2022 het inkoopbeheer niet op orde; wij hebben dit toen aangemerkt als aandachtspunt. Vooral het contractbeheer en de onderbouwing van prestatieverklaringen waren niet goed geregeld.

Inkoopbeheer beleidsdepartement nog altijd niet op orde: prestatieverklaringen onvoldoende onderbouwd, fouten in verplichtingen en uitgaven nemen toe

Naast de aanbesteding en contractafsluiting moet de minister er ook voor zorgen dat ze de inkopen goed beheert. Om het beheer goed uit te voeren is het belangrijk dat er heldere instructies en interne beheersmaatregelen zijn, en dat regelmatig interne controles worden uitgevoerd. In 2022 was het inkoopbeheer niet op orde. In ons verantwoordingsonderzoek 2023 zien we verbeteringen, zoals het opstellen van een 'normenkader voor prestatieverklaringen' en er zijn interne controles ingericht. Deze maatregelen zijn in de loop van 2023 in werking getreden. Maar de inkoopproblemen zijn daarmee nog niet opgelost, blijkt uit ons onderzoek. Zo ontbreken vooral goede onderbouwingen bij de afgifte van prestatieverklaringen. Ook sluit de facturering niet altijd direct aan op het contract. Bovendien kunnen niet altijd de vereiste documenten worden verstrekt, zoals een contract of een ondertekende opdrachtbevestiging (contractbeheer). Verder zien we dat contractvorming niet altijd op tijd is afgerond en dat verplichtingen vaak niet tijdig in de financiële administratie zijn vastgelegd (verplichtingenbeheer).

Centraal inkoopbeleid bij het ministerie: optimalisatie en inzicht gewenst

Uit ons onderzoek blijkt verder dat de minister op centraal niveau nog vooruitgang moet boeken om ervoor te zorgen dat het inkoopstelsel van het hele ministerie goed functioneert. Zo is er bijvoorbeeld nog geen centraal inzicht in de verschillende spendanalyses en afgegeven waivers.

Conclusie

We zien dat de inkoopproblemen bij het beleidsdepartement in 2023 nog steeds bestaan en zelfs groter worden. Het is nog niet duidelijk of de verbetermaatregelen die het beleidsdepartement heeft ingezet, voldoende zijn om de problemen in 2024 op te lossen. Onze bevindingen in het verantwoordingsonderzoek 2023 laten op artikelniveau een overschrijding zien van de tolerantiegrens voor de rechtmatigheid van de uitgaven. Ook zien we meer fouten in de betrouwbare weergave van de uitgaven en verplichtingen. Daarom beoordelen we het inkoopbeheer van het beleidsdepartement van het Ministerie van Financiën als een onvolkomenheid.

4.4.5 Nieuwe onvolkomenheid: Risico's voor continuïteit IT-systemen grote belastingstromen

We hebben de afgelopen jaren veel onderzoek gedaan naar 'IT-legacy' bij de Belastingdienst. IT-legacy betekent: verouderde en complexe IT-systemen. We hebben onderzocht hoe de Belastingdienst de vervanging hiervan aanpakt.

Uit ons verantwoordingsonderzoek 2022 bleek dat modernisering van systemen voor de belangrijkste belastingmiddelen nog niet is afgerond. Het gaat om omzetbelasting, loonbelasting en inkomstenbelasting. Samen zorgden deze belastingmiddelen in 2023 voor € 165 miljard aan belastingontvangsten. Die ontvangsten lopen risico's door de verouderde IT-systemen bij de Belastingdienst. En dat geldt ook voor de continuïteit van de dienstverlening van het Rijk.

Vanwege het financiële belang en deze risico's hebben we in het verantwoordingsonderzoek 2023 in het bijzonder gekeken naar de manier waarop de Belastingdienst de risico's heeft weten te verminderen. En of de Belastingdienst voortgang heeft geboekt bij de noodzakelijke modernisering van de IT-systemen voor deze 3 grote belastingmiddelen.

We constateren dat de Belastingdienst in 2023 voortuitgang heeft geboekt, maar dat het gewenste resultaat niet is bereikt. Positief is dat de Belastingdienst het portfolio-management heeft verbeterd. Hierdoor zijn de wensen op IT-gebied inzichtelijker en kan de Belastingdienst prioriteiten stellen om de risico's op verstoringen te verkleinen.

Daar staat tegenover dat het de Belastingdienst niet is gelukt om in 2023 de tussen-tijdse doelstellingen voor de vernieuwing van de IT-systemen te behalen. Dit legt de komende jaren nog meer druk op de Belastingdienst. Om risico's te beperken moet de Belastingdienst prioriteit blijven geven aan de moderniseringsopgave. Dit is niet vanzelfsprekend, omdat de Belastingdienst voortdurend onder druk staat om, onder meer door politieke wensen, nieuw of aangepast beleid in te voeren met consequenties voor IT-systemen. Dit vinden we zorgelijk. Daarom kwalificeren we de IT-legacy voor de 3 grote belastingmiddelen in combinatie met de tijdsdruk als een onvolkomenheid bij de Belastingdienst.

We lichten onze conclusies hieronder kort toe.

De modernisering van IT-systemen is al jaren een grote opgave

In 2014 constateerden we dat er veel verouderde IT-systemen bij de Belastingdienst in gebruik waren. Hierdoor was het systeemlandschap moeilijk aan te passen aan nieuwe wensen of veranderende wetgeving. Het aantal verouderde systemen bij de Belastingdienst was opgelopen, omdat noodzakelijk onderhoud niet tijdig werd opgepakt.

De afgelopen jaren heeft de Belastingdienst verschillende programma's afgerond om de legacy-problematiek aan te pakken en meer grip te krijgen op het IT-landschap. In 2014 begon de Belastingdienst in het programma Rationalisatie (2014-2017) met opruimen van de 'incourante platformen'. Dat zijn bijvoorbeeld IT-systemen waar de leverancier is gestopt of gaat stoppen met de ondersteuning van het onderliggende platform. Het programma Modernisering IV (MIV, 2018-2022) was de opvolger van het programma Rationalisatie. Bij de start van MIV in 2018 kampte meer dan de helft van de systemen nog met achterstallig onderhoud. De Belastingdienst is erin geslaagd de doelstelling van het MIV te bereiken. Eind 2022 was het aandeel verouderde applicaties in het hele IT-landschap gedaald tot 26% van het totaal aantal applicaties. Daarmee was het doel van 30% ruimschoots bereikt. Maar door de keuzes die gemaakt zijn in MIV, bleef de modernisering van de grootste belastingmiddelen achter. Dit is geleidelijk aan een steeds nijpender probleem voor de Belastingdienst geworden en daarmee voor de staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingdienst.

In 2023 startte het traject Regie op Modernisering (ROM) bij de Belastingdienst, als opvolger van MIV. Doel is een centrale regie op de vervanging van incurante, dus verouderde, technologieën.

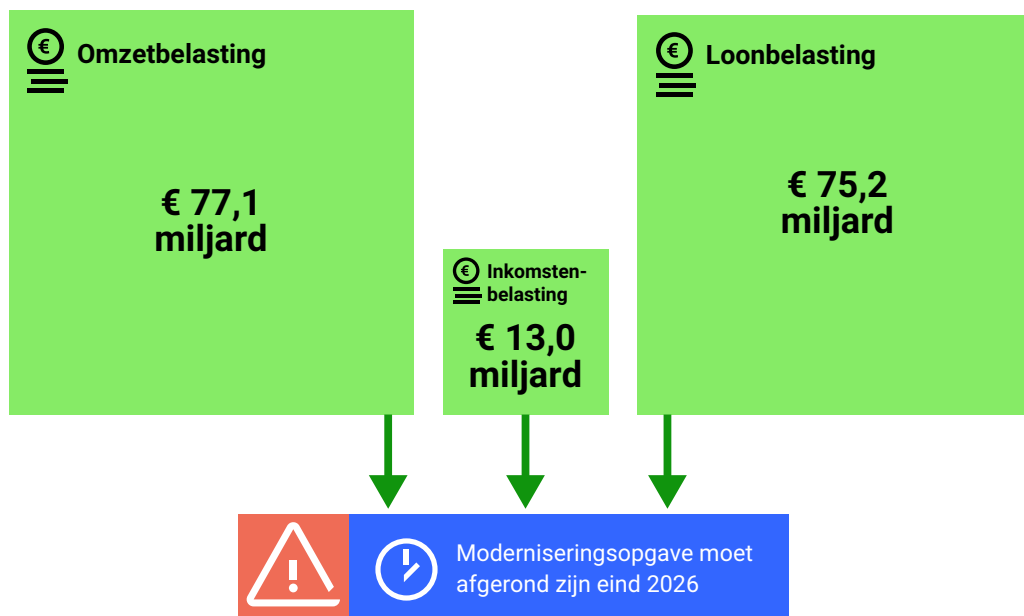
De Belastingdienst weet welke risico's er zijn in het huidige IT-landschap

Voor de omzetbelasting, de inkomensheffing en de loonheffingen maakt de Belastingdienst gebruik van verouderde systemen en incurante technologieën. Voor de inkomensheffing en loonheffingen bijvoorbeeld werkt de Belastingdienst met de ontwikkelingsomgeving Cool:Gen uit de vorige eeuw. En voor de omzetbelasting gebruikt de Belastingdienst een systeem dat ook meer dan 40 jaar oud is. Oude systemen kunnen op zich uiterst robuust zijn, en nog steeds bruikbaar zijn voor functionele wensen. Maar verouderde, incurante systemen leveren risico's op voor de continuïteit van de belastingontvangsten van het Rijk en de dienstverlening aan burgers en bedrijven. De Belastingdienst vervangt op dit moment de verouderde systemen, maar dit zijn vaak langdurige en complexe projecten.

We zien dat de Belastingdienst geleidelijk meer inzicht heeft gekregen in de risico's van verouderde systemen. De dienst probeert de situatie stabiel te houden door geen ingrijpende wijzigingen door te voeren. Ook neemt de Belastingdienst maatregelen om de noodzakelijke, nog beperkt beschikbare kennis over deze oude systemen te behouden. Maar dat wordt steeds moeilijker, omdat de mensen die deze kennis hebben met pensioen gaan.

Figuur 4 Verouderde systemen voor 3 grote belastingmiddelen

Verouderde systemen bij 3 belastingmiddelen verantwoordelijk voor grote ontvangsten



Het lukt de Belastingdienst dit jaar niet om de moderniseringsdoelstelling te bereiken

Uit ons verantwoordingsonderzoek 2022 bleek dat de modernisering van systemen voor de belangrijkste belastingmiddelen nog niet is afgerond. De verwachting is dat dit nog tot zeker 2026 gaat duren. In 2023 heeft de Belastingdienst de tussentijdse doelstellingen voor de vernieuwing van IT-systemen voor omzetbelasting, loonheffingen en inkomensheffing niet behaald. We zien hiervoor verschillende oorzaken. In 2023 was er te weinig personeel en was de productiviteit ontoereikend. De personele IT-capaciteit is in de afgelopen jaren wel toegenomen, maar het kost tijd om nieuwe medewerkers in te werken waardoor ze niet direct volledig productief zijn. Ook blijft realistisch plannen een probleem bij de Belastingdienst. We zien net als vorig jaar dat projecten uitlopen en worden opgeschoven in de tijd.

Portfolioaanpak biedt voldoende focus op de moderniseringsopgave

Wij hebben in het verantwoordingsonderzoek 2022 geconstateerd dat de Belastingdienst voor 2023 de portfolioaanpak heeft aangepast met de introductie van een meerjarenportfolio (MJP). Daarnaast heeft de Belastingdienst aandacht voor sturing op realisatie van projecten. Dit zijn plannen waarvan de werking nog moet worden aangetoond, in 2023 en de jaren erna.

De portfolioaanpak van de Belastingdienst draagt bij aan de afbouw van de IT-legacy. Projecten voor bijvoorbeeld de geleidelijke afbouw van Cool:Gen en vervanging van het kernsysteem voor de omzetbelasting zijn aangemerkt als 'essentiële projecten'. Dit garandeert in principe voldoende prioriteit in het portfolio. Extra opgaven, zoals die voor box 3, kunnen dit echter verstoren. De IT-capaciteit die de Belastingdienst naar verwachting de komende jaren heeft, is namelijk volledig ingepland voor noodzakelijke werkzaamheden. Dit betekent dat er geen ruimte is voor projecten die 'zeer wenselijk' zijn, maar niet noodzakelijk ('should haves'), en ook geen ruimte voor toekomstige onvoorziene wensen. Bij extra opgaven zou de Belastingdienst opnieuw keuzes moeten maken in de inzet van de capaciteit. Een project bestempelen als essentieel is dus geen garantie dat de Belastingdienst dit project op tijd kan afronden.

Doordat de beschikbare IT-capaciteit volledig is ingepland, zien we dat ook andere vernieuwingen of aanpassingen niet kunnen worden uitgevoerd. Uit bijvoorbeeld ons onderzoek naar betalingsregelingen (§ 4.4.6) en bij de onvolkomenheid op het M&O-beleid (§ 4.4.1) blijkt dat de Belastingdienst problemen maar beperkt kan oplossen, omdat er niet genoeg IT-capaciteit is. Ook de noodzakelijke vernieuwing van de IT bij de Douane wordt hierdoor belemmerd, omdat de Douane hiervoor voor een groot deel afhankelijk is van de Belastingdienst.

4.4.6 Nieuwe onvolkomenheid: Bescherming bestaansminimum bij betalingsregelingen

In *Betalingsregelingen bij uitvoeringsorganisaties van het Rijk* onderzocht de Algemene Rekenkamer (2023) betalingsregelingen bij 3 uitvoeringsorganisaties: de Belastingdienst, het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) en het CAK. De uitvoeringsorganisaties bieden betalingsregelingen aan om openstaande rekeningen te kunnen innen. Tegelijkertijd moet de overheid volgens de Rijksincassovisie voorkomen dat deze burgers door de schuldinning onnodig dieper in de schulden raken en voldoende geld overhouden voor de dagelijkse boodschappen (leefgeld).

Uit ons onderzoek bleek dat de Belastingdienst, het CAK en het CJIB niet duidelijk waren over de mogelijkheid voor burgers om gebruik te maken van maatwerk bij het treffen van een betalingsregeling. Daarnaast zagen we dat de uitvoeringsorganisaties bij het bepalen van het maandbedrag van zo'n maatwerkregeling te weinig rekening hielden met het bestaansminimum: een noodzakelijk minimumbedrag om van te leven.

We hebben in het verantwoordingsonderzoek 2023 onderzocht of de Belastingdienst naar aanleiding van onze conclusies verbeteringen heeft doorgevoerd in zowel de communicatie als het proces van maatwerkregelingen, zodat financieel kwetsbare burgers beter beschermd worden en niet onder het bestaansminimum terechtkomen.

Belastingdienst heeft communicatie over maatwerkregelingen verbeterd

We zien dat de Belastingdienst in 2023 de communicatie over maatwerkregelingen heeft verbeterd, waardoor deze toegankelijker zijn geworden. Zo heeft de Belastingdienst de website aangepast, waardoor burgers nu toegang hebben tot de juiste informatie over maatwerkregelingen. Ook is het Klantportaal uitgebreid, waarmee burgers nu beter inzicht hebben in hun openstaande schulden. Daarnaast heeft de Belastingdienst stappen gezet in betere schriftelijke communicatie. Hiervoor heeft de Belastingdienst verschillende brieven aangepast. Nog niet alle aangepaste brieven worden gebruikt. Dit heeft te maken met de IT-systemen bij de Belastingdienst; de IV-capaciteit die nodig is om de brieven op te nemen in de IT-systemen was in 2023 nog niet beschikbaar (zie § 4.4.5).

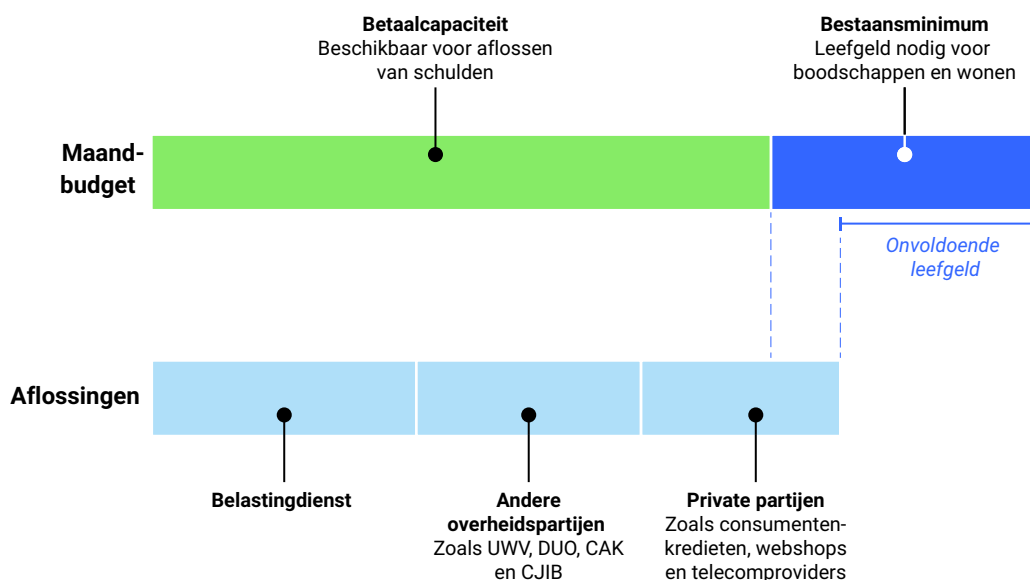
Oplossing voor burgers met meerdere schulden blijft nog uit

Toch zien we in de praktijk nog steeds risico's voor financieel kwetsbare burgers, als het gaat om het bestaansminimum. Dit komt allereerst doordat medewerkers van de Belastingdienst het proces niet altijd goed volgen. Bijvoorbeeld omdat zij de betaalcapaciteit van een burger niet berekenen of vastleggen als ze een maatwerkregeling treffen. Hierdoor past de maatwerkregeling die wordt getroffen mogelijk niet bij wat

de burger kan betalen. Daarnaast zien we nog steeds risico's voor burgers met een beperkte betaalcapaciteit die ook schulden hebben bij andere partijen. Bijvoorbeeld schulden bij andere overheidsorganisaties (zoals DUO, UWV, CAK en CJIB) of schulden bij private partijen (zoals kredietverstrekkers, webshops en telecombedrijven). Burgers kunnen informatie over hun andere schulden invullen op het aanvraagformulier van de Belastingdienst. Uit ons onderzoek blijkt echter dat de Belastingdienst over het algemeen geen rekening houdt met deze informatie. Feitelijk kan dit betekenen dat burgers door een maatwerkregeling van de Belastingdienst (verder) onder het bestaansminimum terechtkomen (zie figuur 5). Dit is niet in overeenstemming met de Rijksincassovisie.

Figuur 5 Illustratie betaalcapaciteit bij meerdere schulden

Burgers met betalingsregeling bij de Belastingdienst kunnen door de combinatie met andere schulden onder bestaansminimum terechtkomen



Ook de minister voor Armoedebestrijding, Participatie en Pensioenen (Armoedebestrijding) van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), als coördinerend bewindspersoon voor de Rijksincassovisie, heeft erkend dat burgers door een samenloop van verschillende betalingsregelingen onder het bestaansminimum terecht kunnen komen. In de actualisatie van de Rijksincassovisie van 6 oktober 2023 geeft deze minister aan dat zij samen met de uitvoeringsorganisaties in 2024 gaat verkennen wat de mogelijkheden zijn om tijdig te signaleren of er voldoende betaalcapaciteit is voor het afsluiten van een betalingsregeling. En zo niet, of er andere maatregelen nodig zijn. De minister voor Armoedebestrijding schrijft dat dit een complexe opgave is, waarbij niet zeker is of voor dit probleem daadwerkelijk een oplossing kan worden

gevonden. Gelet op deze reactie maken we ons zorgen of er in 2024 snel stappen worden gezet. In 2023 was er geen structurele oplossing voor burgers met meerdere schulden en een beperkte betaalcapaciteit.

Conclusie: maatwerkregelingen zijn toegankelijker, maar bestaansminimum wordt nog onvoldoende beschermd

De Belastingdienst heeft in 2023 goede stappen gezet in betere communicatie over maatwerkregelingen. Daardoor zijn maatwerkregelingen toegankelijker geworden voor burgers. We zien echter ook dat de Belastingdienst bij een maatwerkregeling het bestaansminimum van burgers nog onvoldoende beschermt. Het is niet in overeenstemming met de Rijksincassovisie dat burgers die meerdere schulden hebben (verder) onder het bestaansminimum terechtkomen als ze een maatwerkregeling bij de Belastingdienst aangaan. De Belastingdienst dient bij het berekenen van de betaalcapaciteit rekening te houden met de informatie die burgers aanleveren over andere schulden.

Op basis van ons eerdere onderzoek en de erkenning van de minister voor Armoedebeleid van SZW dat dit probleem breder speelt, roepen we deze minister op om met een rijksbrede oplossing te komen. Daarbij wijzen we er op dat de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) geen belemmering hoeft te zijn voor een betere samenwerking tussen overheidspartijen om het bestaansminimum van burgers te beschermen. We bevelen de minister voor Armoedebeleid aan om te beoordelen of er voldoende wettelijke basis bestaat voor gegevensdeling en om, indien dit niet het geval blijkt te zijn, initiatief te nemen tot het creëren van zo'n wettelijke basis. Op de ruimte die de AVG biedt voor het verwerken (dat wil zeggen: bewaren, gebruiken of delen) van persoonsgegevens voor de uitvoering van overheidstaken wezen wij het parlement in onze Kamerbrief van 30 maart 2023.

Los van een rijksbrede aanpak is de Belastingdienst er zelf verantwoordelijk voor dat de maatwerkregelingen passen bij de betalingscapaciteit van burgers met een belastingschuld. We verwachten ook van de Belastingdienst dat zij heeft geleerd van de toeslagenaffaire. We maken ons zorgen dat de schuldenproblematiek van burgers door een maatwerkregeling van de Belastingdienst kan verergeren. We beoordelen dit als een onvolkomenheid in de bedrijfsvoering van de Belastingdienst. Daarbij wegen we mee dat de gevolgen voor burgers die door een maatwerkregeling bij de Belastingdienst (verder) onder het bestaansminimum terechtkomen zeer ingrijpend kunnen zijn.

4.5 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering

4.5.1 Betere invulling rol minister van Financiën bij financieel beheer Rijk

We zien al langere tijd problemen in het financieel beheer van het Rijk. Dit hebben we in het verantwoordingsonderzoek 2021 onder de aandacht gebracht van de minister van Financiën, omdat de minister verantwoordelijk is voor de coördinatie van het begrotingsbeheer van het Rijk en de bevordering van de doelmatigheid van het financieel beheer van het Rijk. De minister van Financiën kondigde in het Kamerdebat over het verantwoordingsonderzoek 2021 de oprichting aan van de *Taskforce Verbetering Financieel Beheer* (verder: *Taskforce*), om het financieel beheer rijksbreed te verbeteren.

Wij hebben onderzocht in hoeverre de Taskforce de minister van Financiën helpt om invulling te geven aan de wettelijke taak om het financiële beheer van het Rijk te bevorderen. We hebben ook onderzoek gedaan naar de ervaringen van de Ministeries van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) met de Taskforce. Volgens ons onderzoek geeft de minister via de Taskforce invulling aan deze wettelijke taak en zijn de betrokken ministeries positief. We vinden het belangrijk dat de minister proactief invulling blijft geven aan de wettelijke taak. In de volgende alinea's gaan we hier nader op in.

Taskforce richt zich in 2023 vooral op bewustwording en kennisdeling

We zien dat de Taskforce zich in 2023 vooral heeft gericht op het creëren van bewustwording en kennisdeling. Bijvoorbeeld door congressen en gesprekken met de ambtelijke top van ministeries te organiseren. Ook is er door de Auditdienst Rijk een simulatie (*serious game*) Verbetering Financieel Beheer ontwikkeld om de gewenste cultuurverandering op het gebied van financieel beheer te ondersteunen. In de simulatie leren deelnemers onder andere waarom financieel beheer van belang is, wat de verschillende rollen zijn en hoe fouten en onrechtmatigheden voorkomen kunnen worden. We constateren dat de Taskforce zijn activiteiten grotendeels volgens zijn actieplan heeft uitgevoerd.

Uit ons onderzoek naar de ervaringen van de Ministeries van VWS en IenW met de Taskforce, blijkt dat de Taskforce veel activiteiten onderneemt en dat de departementen nadrukkelijk meerwaarde ervaren van de inzet van de Taskforce. De Ministeries van VWS en IenW hebben vooral meerwaarde ervaren in activiteiten gericht op het verhogen van de bewustwording, expertise- en kennisdeling en informatie-uitwisseling.

Taskforce pakt vooral bekende problemen aan die controle instanties hebben gezien

We constateren dat het actieplan van de Taskforce voornamelijk reactief is en focust op bevindingen in het financieel beheer die de Auditdienst Rijk (ADR) en de Algemene Rekenkamer hebben geconstateerd. Hierdoor is in 2023 bijvoorbeeld meer ingezet op verbetering van het inkoopbeheer en het subsidiebeheer.

Resultaten Taskforce moeilijk inzichtelijk te maken

We kunnen op basis van ons onderzoek echter niet vaststellen in welke mate de inzet van de Taskforce heeft geleid tot een beter financieel beheer van het Rijk. Dit komt onder meer omdat ministeries ook zelf activiteiten ondernemen om hun financieel beheer te verbeteren. Daarnaast is soms een meerjarige aanpak nodig voor het op orde brengen van het financieel beheer op een departement. We vinden het desondanks wel aannemelijk dat de Taskforce een positieve bijdrage heeft geleverd aan het verbeteren van het financieel beheer van het Rijk. De positieve ervaringen van de Ministeries van IenW en VWS bevestigen dit oordeel.

Conclusie: voortzetting activiteiten door de minister van Financiën is belangrijk

We zien in ons onderzoek dat de minister van Financiën, via de Taskforce, in 2023 invulling heeft gegeven aan de wettelijke taak om de doelmatigheid van het rijksbrede financiële beheer te bevorderen. De Taskforce heeft zijn rol ook in 2023 voortvarend opgepakt en heeft vakdepartementen met raad en daad ondersteund.

De Taskforce is van tijdelijke aard. Daardoor bestaat het risico dat de aandacht voor goed financieel beheer bij departementen en bij het Ministerie van Financiën weer verdwijnt als de Taskforce ophoudt te bestaan.

Specifiek vragen wij aandacht voor het verbeteren van het inkoopbeheer. Dit is een hardnekkig probleem: zowel bij het Ministerie van Financiën (zie § 4.4.2 en 4.4.4) als rijksbreed (zie § 3.1.1) zien we veel onvolkomenheden in het inkoopbeheer. De Taskforce heeft daarom in 2023 extra ingezet op het verbeteren van het inkoopbeheer van het Rijk. Hierbij is de minister van Financiën niet de enige betrokken minister. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is verantwoordelijk voor het inkoopstelsel. Dit inkoopstelsel moet passen binnen de aanbestedingswetgeving en de mededingingswetgeving waarvoor de minister van Economische Zaken en Klimaat verantwoordelijk is. Om het inkoopbeheer fundamenteel te verbeteren zal vereenvoudiging van het inkoopstelsel en van inkoopregels, binnen de grenzen van EU-regels, nodig zijn.

De minister van Financiën belegt de activiteiten van de Taskforce na Verantwoordingsdag 2024 binnen de reguliere organisatie. Daar ligt ook de taak om 1 financieel ecosysteem voor het Rijk in te voeren, via het programma Toekomst Financiële Administraties (TFA). Dit programma TFA zien wij als een goed voorbeeld om de doelmatigheid van het financieel beheer van het Rijk te vergroten. We zullen de voortgang van dit programma met belangstelling volgen.

4.5.2 Inkoopbeheer Belastingdienst: onduidelijke verlengingsopties in nadere overeenkomsten

Bij inkoopbeheer gaat het onder andere om het goed naleven van de Europese en Nederlandse aanbestedingsregelgeving. Die regels dienen onder andere de volgende 2 doelen: het bevorderen van eerlijke concurrentie en marktwerking, en bijdragen aan transparante en effectieve inkoop, tegen de beste prijs-kwaliteitverhouding.

Bij aanbestedingen gaat het om de balans te vinden tussen enerzijds doelmatig inhuren van personeel, en anderzijds de rechtmatigheid en toegankelijkheid voor marktpartijen bevorderen. Beide belangen mag de minister niet uit het oog verliezen, ook al is er behoefte aan flexibele contractering van extern personeel, zoals uitzendkrachten, communicatieadviseurs, ICT'ers en bedrijfsjuristen.

Gebrek aan eenduidigheid schept onzekerheid over naleving aanbestedingswet

Als het gaat om verlengingen van inhuurcontracten, zien we dat bij de Belastingdienst de inkoopregels niet eenduidig geïnterpreteerd worden. In ons verantwoordingsonderzoek zijn we nagegaan of de offertes voor de inhuurcontracten duidelijk genoeg zijn gespecificeerd. Dat wil zeggen: dat het duidelijk is hoeveel keer en voor hoe lang een contract kan worden verlengd (dit zijn de 'verlengingsopties bij nadere overeenkomsten'). Soms staat er in een offerte een korte inhuurperiode, maar met een mogelijkheid tot verlenging die niet precies is vastgelegd ('niet nader bepaalbaar'). Na beoordeling van de inhuurcontracten bij de Belastingdienst concluderen wij dat onduidelijk is of de verlengingsopties voldoende duidelijk zijn vastgelegd in de nadere overeenkomsten. Hierdoor weten we niet of de minister de aanbestedingsregels wel goed naleeft. En daarmee ontstaat er onzekerheid over de rechtmatigheid van de inkoopuitgaven die de minister deed onder deze nadere overeenkomsten. Deze onzekerheid geeft ook aan hoe ingewikkeld inkoopregels zijn (zie ook § 4.5.1).

Nieuw aandachtspunt

We merken de onduidelijke specificatie van verlengingsopties in inhuurcontracten bij de Belastingdienst aan als nieuw aandachtspunt voor de minister. Dit is niet in tegenspraak met onze conclusie dat de bestaande onvolkomenheid in het inkoopbeheer bij

de Belastingdienst voldoende is opgelost in 2023 (zie in § 4.3.2). Die bestaande onvolkomenheid zag toe op tekortkomingen waar de Belastingdienst de afgelopen jaren succesvol aan heeft gewerkt. Het inkoopproces bij de Belastingdienst is op orde, maar er mag geen onduidelijkheid zijn over de bepaalbaarheid bij verlengingsopties in inhuurcontracten.

Onze conclusie dat verlengingsopties in inhuurcontracten onduidelijk zijn, geldt ook voor de Douane en Toeslagen. Maar voor deze uitvoeringsorganisaties handhaven we de onvolkomenheden in het inkoopbeheer. Hierin is ook dit aandachtspunt meegenomen. Daarom komt er voor de Douane en Toeslagen geen aanvullend aandachtspunt bij voor deze tekortkoming.

4.5.3 Niet-eenduidige verwerking van verplichtingen uit voorgaande jaren bemoeilijkt controle door het parlement

We hebben geconstateerd dat departementen zich niet op eenduidige wijze verantwoorden over de verplichtingen die ze zijn aangegaan. Dit bemoeilijkt de controle door het parlement. We zien dat dit vooral speelt bij negatieve bijstellingen van verplichtingen uit voorgaande jaren. De Rijksbegrotingsvoorschriften zijn op dit punt niet duidelijk genoeg. In de volgende alinea's lichten we dit toe.

Verplichtingen uit voorgaande jaren die niet meer tot uitgaven leiden, moeten verwerkt worden in de financiële administratie. Het kan hierbij gaan om kleine restposten van een contractuele verplichting of een subsidieverplichting. Maar het kan ook gaan om grote posten, zoals een garantie waar geen beroep op is gedaan en waarvan de termijn verstreken is. Zo'n garantieverplichting vervalt dan.

Wat schrijven de begrotingsregels voor over negatieve bijstellingen?

Volgens de Rijksbegrotingsvoorschriften kunnen ministeries aangegane verplichtingen uit het voorgaand jaar die afgeboekt moeten worden op 2 manieren verwerken in de financiële verantwoording:

1. salderen met gerealiseerde verplichtingen die in het lopende jaar zijn aangegaan, en het nettobedrag van de aangegane verplichtingen opnemen in de verantwoordingsstaat;
2. verantwoorden als een vermindering van de stand van de openstaande verplichtingen op de saldibalans, en het brutobedrag van de gerealiseerde aangegane verplichtingen opnemen in de verantwoordingsstaat.

We constateren dat sommige ministeries manier 1 toepassen en dus in de verantwoordingsstaat de (gerealiseerde) aangegane verplichtingen uit het lopende jaar salderen met de negatieve bijstellingen van aangegane verplichtingen uit voorgaande jaren. Hierdoor kan het voor het parlement lastiger zijn de omvang van de daadwerkelijk aangegane verplichtingen van het lopende jaar vast te stellen en om te zien of deze binnen het daartoe geautoriseerde begrotingsbedrag blijven.

Aangezien de verantwoording van een ministerie inzicht moet geven in de gerealiseerde verplichtingen in vergelijking met de begroting, ligt de toepassing van manier 2 voor de hand. Immers, alleen zo geeft de verantwoording van een ministerie het feitelijke gerealiseerde bedrag weer van de aangegane verplichtingen in het betreffende verantwoordingsjaar.

De verschillende manieren van gegevensverwerking valt de ministeries niet te verwijten. De regelgeving is op dit aspect niet eenduidig en daarmee niet duidelijk over hoe de afboekingen van verplichtingen verwerkt moeten worden in de financiële administratie en in de verantwoording.

Om uniformiteit in de verwerking van de verplichtingen te bereiken, is het belangrijk dat de minister de regelgeving aanpast en verduidelijkt, waarbij een uitwerking volgens manier 2 voor de hand ligt. Inmiddels is een actieplan opgesteld om het verplichtingenbeheer te verbeteren. Wel dringen we erop aan om de regels snel aan te passen, ruim voor de jaarafsluiting 2024.

4.5.4 Kwetsbaarheden in informatiebeveiliging bij de Belastingdienst vragen aandacht

Uit onderzoek naar IT-beheersingsmaatregelen in het kader van de jaarrekeningcontrole bij de Belastingdienst is gebleken dat er op het gebied van informatiebeveiliging kwetsbaarheden zijn in de IT-infrastructuur.

Door de kwetsbaarheden bestaat er een risico dat onbevoegden toegang krijgen tot de IT-systemen van de Belastingdienst en databestanden kan versleutelen (digitale gijzeling). De gesignaleerde kwetsbaarheden hebben in 2023 geen aantoonbare negatieve impact gehad. Er is aanvullend onderzoek in 2024 nodig naar de precieze omvang van de problematiek en naar de compenserende maatregelen. Met zo'n onderzoek ontstaat er een goed beeld in hoeverre de risico's zich daadwerkelijk kunnen voordoen.

4.5.5 Blijvend risico: inhuur van schijnzelfstandigen bij het Ministerie van Financiën

In ons verantwoordingsonderzoek over 2022 constateerden wij dat schijnzelfstandigheid niet alleen bij het toezicht op belastingplichtigen een worsteling is voor de Belastingdienst. De Belastingdienst, maar ook Toeslagen en het Ministerie van Financiën zelf, huren ook via een tussenpartij arbeidskrachten in. Op basis van eigen onderzoek komt het Ministerie van Financiën zelf tot het oordeel dat een deel van de ingehuurde arbeidskrachten vermoedelijk te kwalificeren is als schijnzelfstandige (hierna: schijnzelfstandige). Uit dat onderzoek blijkt dat de Belastingdienst via een uitzonderingsprocedure in 2022 ruim 300 keer schijnzelfstandigen inhuurde. Ook bij Toeslagen ging het om 300 gevallen.

In ons verantwoordingsonderzoek 2022 benadrukten wij dat het Ministerie van Financiën, en in het bijzonder de Belastingdienst, de fiscale wet- en regelgeving zelf correct moet naleven. Het kan negatieve gevolgen hebben voor de werkzaamheden van belastinginspecteurs en de geloofwaardigheid van de Belastingdienst als de leiding van de Belastingdienst bij de eigen organisatie honderden uitzonderings-situaties wel goedkeurt. Hoewel we in ons rapport over 2022 begrip hadden voor het argument dat de continuïteit van de bedrijfsvoering niet in gevaar moet komen, vonden we het nodig om het aantal schijnzelfstandigen in 2023 en 2024 flink te verminderen.

De minister van Financiën gaf in haar reactie aan dat zij zou toezien op sterke beperking van de inhuur van schijnzelfstandigen. Wel schreef ze erbij dat specifiek bij Toeslagen de inhuur van schijnzelfstandigen onontkoombaar zou zijn in de komende periode.

Op grond van door het ministerie aangeleverde cijfers over 2023 constateren wij echter dat het Ministerie van Financiën niet minder, maar juist meer schijnzelfstandigen heeft ingehuurd. Het aantal ingehuurde schijnzelfstandigen bij het departement als geheel, inclusief de uitvoeringsorganisaties, is eind 2023 opgelopen tot ruim 1000. Bij Toeslagen gaat het zelfs om een ruime verdubbeling van het aantal ingehuurde schijnzelfstandigen. Bij de Belastingdienst zelf is per saldo wel een lichte daling te zien van dat aantal. Hoewel bij veel dienstonderdelen van de Belastingdienst het aantal ingehuurde schijnzelfstandigen is gedaald of zelfs naar nihil is teruggebracht, staat daar tegenover dat er bij Informatievoorziening (IV) juist weer meer schijnzelfstandigen zijn ingehuurd. Ook het aantal accountants dat de ADR heeft ingehuurd, en dat door het Ministerie van Financiën wordt gekwalificeerd als schijnzelfstandige, is in 2023 in absolute zin hoog.

Problematiek heeft wel de aandacht, maar het aantal schijnzelfstandigen daalt niet

De stijging van het aantal ingehuurde schijnzelfstandigen vinden wij een zorgwekkende ontwikkeling. Na de publicatie van ons verantwoordingsonderzoek 2022 is een taskforce opgericht die bekijkt hoeveel schijnzelfstandigen er werken voor het Ministerie van Financiën en hoe dit aantal kan worden verminderd. Hierdoor is het verloop in het aantal schijnzelfstandigen scherp in beeld. Acties om bijvoorbeeld ingehuurde schijnzelfstandigen ertoe te bewegen in dienst te treden, zijn echter vooralsnog vrijwel vruchteloos gebleken. Er is wel zo'n aanbod gedaan aan de ingehuurde zelfstandigen, maar slechts 1 schijnzelfstandige heeft dit aanbod geaccepteerd.

Als reden voor afwijzing van het aanbod worden onder meer de hogere verdiensten als zzp'er opgegeven. De zekerheden die een vast dienstverband met zich meebrengt compenseren dit niet. Het Functiegebouw Rijk belemmert het departement om schijnzelfstandigen in bepaalde beroepen en categorieën een concurrerend loonaanbod te doen. Dit roept de vraag op of het Functiegebouw Rijk wel goed genoeg werkt om personeel met specialistische kennis of expertise aan het Rijk te binden.

Geen goed beeld van inhuur zelfstandigen bij andere departementen

De taskforce heeft geen interdepartementale rol als het gaat om zicht krijgen op de inhuur van schijnzelfstandigen. Wel heeft het 'Fiscale loket' van het Ministerie van Financiën een vraagbaakfunctie voor andere departementen bij de inhuur van zelfstandigen. Er bestaat op dit moment niet de indruk dat andere departementen een goed beeld hebben van de directe en indirecte inhuur van schijnzelfstandigen, zoals het Ministerie van Financiën dat wél heeft. Het ministerie heeft actie ondernomen om de andere departementen bewust te maken van het schijnzelfstandigenprobleem op hun departement. Wij onderschrijven het streven van de taskforce naar een rijksbrede aanpak van schijnzelfstandigheid bij het Rijk.

Handhaving vanaf 2025

De Belastingdienst wil in 2025 de volledige handhaving bij schijnzelfstandigheid weer oppakken, hoewel de voorgenomen wettelijke verduidelijking van de regels voor arbeidsrelaties dan nog niet van toepassing is. Omdat deze nieuwe regels nog uitblijven en omdat het Rijk zelf nog schijnzelfstandigen inhuint, kan de Belastingdienst de handhaving minder geloofwaardig hernemen. Wij dringen er dan ook op aan dat de minister van Financiën samen met de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid haast maakt met de gewenste wijziging in de wetgeving om arbeidsrelaties te verduidelijken. We vinden het geen feestje waard als het handhavingsmoratorium in 2026 zijn 10-jarig jubileum beleeft. Ook langer uitstel belemmert de geloofwaardigheid van de Belastingdienst in de uitvoering. Wij vertrouwen erop dat de belastinginspecteur – die de handhaving weer herneemt – ook de schijnzelfstandigheid bij het Rijk zelf corrigeert.

4.5.6 De inning van € 5,7 miljard aan coronabelastingschulden verloopt problematisch

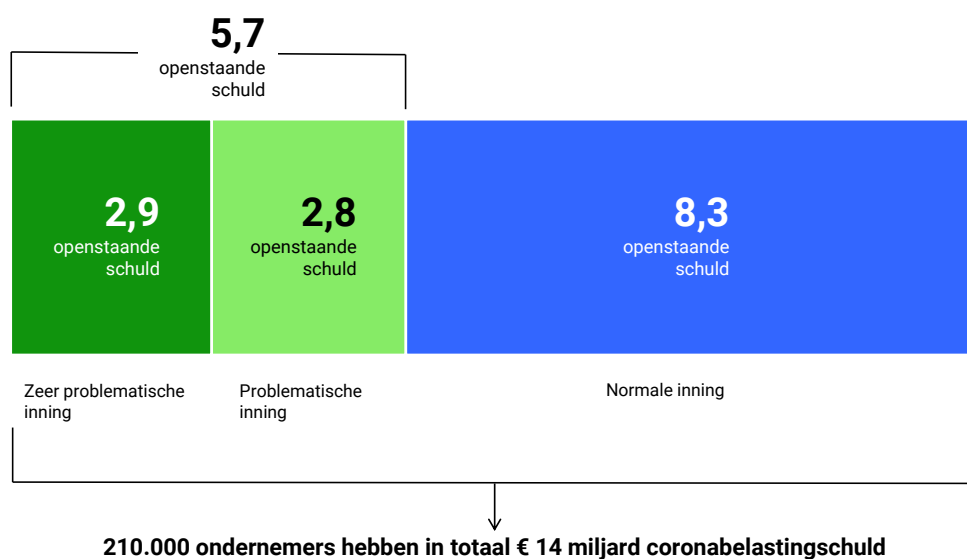
Tijdens de coronapandemie hebben bedrijven en zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers) gezamenlijk voor € 40 miljard aan belastinguitstel gekregen. Het doel van de regeling was om bedrijven overeind te houden. Dat hierdoor ook financieel ongezonde bedrijven in stand werden gehouden en dat een deel van het bedrag oninbaar zou worden, is afgewogen en geaccepteerd.

Uit ons onderzoek *Focus op coronabelastingschulden* bleek dat deze ondernemers per 1 januari 2024 ongeveer € 26 miljard van de uitgestelde belasting had afgelost. Van het resterende bedrag (ongeveer € 14 miljard) verloopt de inning van € 5,7 miljard problematisch. Dit bedrag zal mogelijk maar deels, of grotendeels niet worden afgelost. De Belastingdienst heeft te weinig capaciteit om daar echt werk van te maken.

Figuur 6 Openstaande coronabelastingschuld per 1 januari 2024

De inning van € 5,7 miljard verloopt problematisch

Alle bedragen in € miljard



De Keten Inning en Betalingsverkeer (KIB) van de Belastingdienst kampt met een tekort aan personeel van 1.000 fte, een derde van de benodigde 3.000 fte. Door dit capaciteitstekort moet de Belastingdienst prioriteiten stellen. Hierbij is gekozen om lage prioriteit te geven aan dwanginvordering. Dwanginvordering is dan ook tot het moment van publicatie van ons rapport (februari 2024) niet of nauwelijks toegepast. In ons rapport *Focus op coronabelastingschulden* stellen wij ook vast dat deurwaarders van de Belastingdienst niet aan de slag kunnen, omdat de voorbereidende werkzaamheden door het capaciteitstekort niet uitgevoerd kunnen worden. In het debat van 15 februari 2024 gaf de staatssecretaris echter aan dat de Belastingdienst

300 deurwaarders extra gaat werven. Uit ons onderzoek bleek juist dat er geen tekort was aan deurwaarders maar aan medewerkers bij de Belastingdienst die werken in een eerdere fase van de totale invorderingsketen.

Uit ons onderzoek blijkt ook dat er geen eenvoudige oplossingen zijn. Sterker nog, het personeelstekort neemt de komende jaren voor de hele Belastingdienst verder toe. Een van de oorzaken is dat de Belastingdienst een grote uitstroom verwacht van personeel dat met pensioen gaat. Tot en met 2028 moet de Belastingdienst daarom ongeveer 12.000 fte werven.

Tweede Kamer krijgt beperkte beleidsinformatie

De staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingdienst heeft de Tweede Kamer in juni 2022 beperkt geïnformeerd over het capaciteitsgebrek. In 1 van de 7 bijlages van een brief² over de herziening van het belastingstelsel staat dat er een capaciteitstekort is: *“Tot eind 2022 zal de vraag naar capaciteit binnen de invordering groter zijn dan de inzetbare capaciteit als gevolg van samenloop van een aantal grote en/of actuele opdrachten.”* Over de gevolgen schrijft de staatssecretaris: *“Het reguliere toezicht in de inning is een sluitstuk voor de inzet van capaciteit. Dit betekent dat de samenloop van de inningsopdrachten deze en komende periode een negatieve impact heeft op het niveau van toezicht. Risico's hierbij zijn o.a. een afname van het compliant gedrag van burgers en bedrijven en een vermindering van de belastingopbrengsten dit jaar.”*

In de informatie naar de Tweede Kamer staat niet expliciet wat de ‘negatieve impact op het niveau van toezicht’ precies inhoudt en hoe groot het capaciteitstekort is (in ons onderzoek kwamen wij namelijk op een capaciteitstekort van 1.000 fte, oftewel een derde van de benodigde capaciteit).

Maatwerk nauwelijks mogelijk

“Het kabinet richt zich op maatwerk”, zo schrijft het kabinet bij de aankondiging van de coronasteunmaatregelen in 2020 aan de Tweede Kamer. Deze toezegging blijkt nauwelijks uitvoerbaar door de Belastingdienst. Maatwerk kost capaciteit, en daar schort het juist aan. Dit tekort aan capaciteit zorgt voor diverse problemen, zoals:

- Er komen veel maatwerkverzoeken binnen. De Belastingdienst kan niet garanderen dat deze verzoeken binnen een acceptabele termijn van 6 weken kunnen worden behandeld.
- De werkvoorraad van beroep en bezwaar is sterk is toegenomen. Ondernemers krijgen op dit moment na ongeveer 20 weken een reactie op hun beroep of bezwaar, terwijl de wettelijke termijn 12 weken is (met mogelijk verlenging tot 18 weken).

- De informatie over de voortgang van de aflossing en de processen is niet goed ingericht.
- De Belastingdienst weet niet hoeveel dwanginvorderingen er voor coronabelastingsschulden zijn opgestart.
- Voor ondernemers kan het maanden of meer dan een jaar duren voordat zij te maken krijgen met dwanginvordering.

Beleidsinformatie niet eenduidig

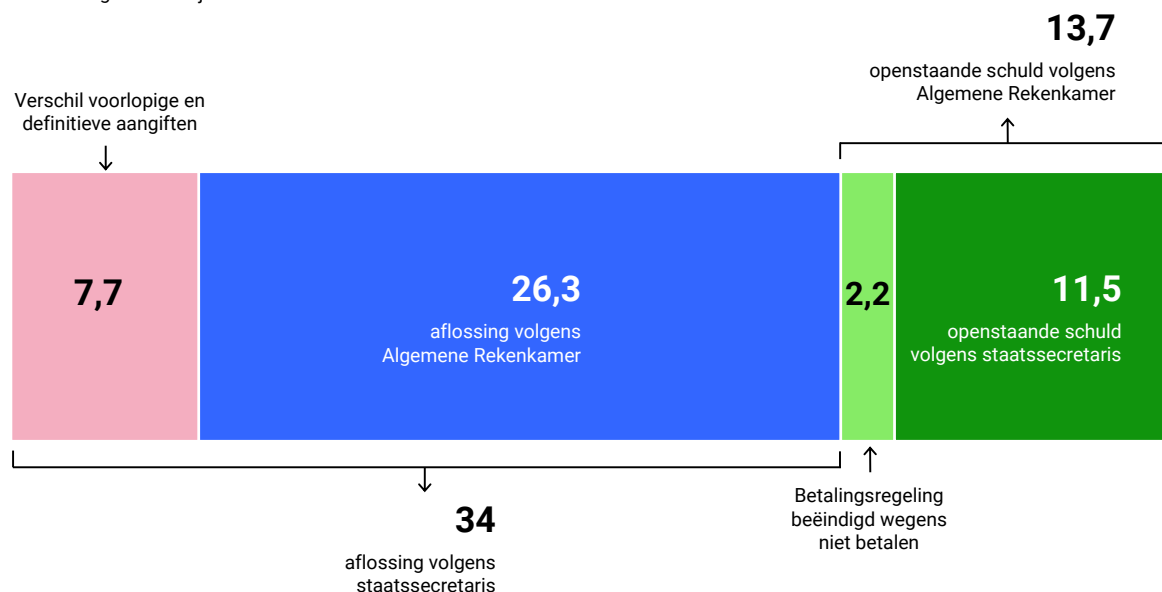
De dag na publicatie van ons onderzoek *Focus op coronabelastingsschuld* heeft de staatssecretaris een brief aan de Tweede Kamer gestuurd over de coronabelastingsschulden. Om de omvang en de afwikkeling van de coronabelastingsschuld te omschrijven, gebruikt hij andere cijfers dan de cijfers waar de Algemene Rekenkamer mee werkt. Dit heeft 2 oorzaken:

- De staatssecretaris gebruikt de optelsom van alle voorlopige aangiftes als de beginstand van de coronabelastingsschuld (€ 47,7 miljard). Wij gebruiken de optelsom van de definitieve aangiftes (€ 40 miljard). Het verschil is in figuur 7 weergegeven in roze en blauw.
- Alle ondernemers die per 1 oktober 2022 nog een openstaande coronabelastingsschuld hadden, konden gebruikmaken van de generieke betalingsregeling. Inmiddels zijn van € 2,2 miljard aan openstaande coronabelastingsschulden deze betalingsregelingen beëindigd, omdat de ondernemers zich niet aan de betalingsregeling hielden. De staatssecretaris kiest ervoor om deze € 2,2 miljard geen coronabelastingsschulden meer te noemen, maar gewone schulden. Wij rekenen deze € 2,2 miljard wel mee in de openstaande coronabelastingsschulden. Het verschil is in figuur 7 weergegeven in de 2 groentinten. Het niet meerekenen van de ingetrokken betalingsregelingen zorgt ervoor dat het probleem kleiner lijkt te worden. Daarmee zijn de belastingsschulden echter niet terugbetaald.

Figuur 7 Verschil in cijfers gebruikt door staatssecretaris en Algemene Rekenkamer

Staatssecretaris geeft andere omvang coronabelastingschuld

Alle bedragen in € miljard



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. De Belastingdienst zou de dwanginvordering niet (nagenoeg) stil moeten stilleggen in verband met de evidente risico's voor de belastingmoraal. Omdat de dwanginvordering pas relatief recent is opgestart, beoordelen we dit als een aandachtspunt.

4.5.7 Ontvangsten € 1,5 miljard lager dan geraamd in de begroting 2023 door vertraagde uitvoering Nederlands Herstel- en Veerkrachtplan

In onze brief bij de ontwerpbegroting 2024 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) hebben wij de Tweede Kamer geïnformeerd over de aandachtspunten die wij voor Nederland zien bij de uitvoering van het Herstel- en Veerkrachtplan (Algemene Rekenkamer, 2023). Het gaat om de vertraagde uitvoering, mogelijke budgettaire tegenvallers bij niet behaalde mijlpalen en doelstellingen en de onzekerheid of het controle- en verantwoordingssysteem op tijd (volledig) aan de eisen van de Europese Commissie (EC) voldoet.

Nederland heeft het Herstel- en Veerkrachtplan (HVP) opgesteld om aanspraak te maken op geld uit de Herstel- en Veerkrachtfaciliteit (HVF) van de Europese Unie (EU). De EU heeft het HVF in 2021 ingesteld om EU-lidstaten te helpen herstellen na de coronapandemie. Nederland komt in aanmerking voor in totaal € 5,4 miljard aan subsidies uit de HVF.

Nederland ontvangt het geld op de begroting van het Ministerie van BZ. De coördinatie en uitvoering van het Nederlandse HVP ligt bij het Ministerie van Financiën. De minister van BZ verwachtte in 2023 € 1,5 miljard te ontvangen uit de HVF.

In 2023 is de uitvoering van het HVP echter vertraagd. Uit de door de Auditdienst Rijk (ADR) van het Ministerie van Financiën uitgevoerde controle bleek onder andere dat de vereiste informatie over eindbegunstigden en contractanten nog onvoldoende beschikbaar was. Ook waren er onvoldoende werkzaamheden gericht op het voorkomen van fraude, corruptie, dubbele financiering en belangenverstremgeling verricht op het door de EC vereiste detailniveau. Verder ontbraken onderbouwingen van mijlpalen of waren deze onvolledig en waren controles bij de ministeries hierop onvoldoende zichtbaar uitgevoerd. Hierdoor heeft de minister van Financiën het benodigde betaalverzoek in 2023 niet kunnen indienen bij de EC, waardoor Nederland het in 2023 verwachte geld niet heeft ontvangen.

4.5.8 Onderzoek naar gebruik algoritme bij de Douane stopgezet

De Douane levert een belangrijke bijdrage om ondermijnende criminaliteit aan te pakken. Wij onderzochten in ons verantwoordingsonderzoek 2023 bij het Ministerie van Justitie en Veiligheid de terugdringing van de drugssmokkel via logistieke knooppunten. Om drugssmokkel tegen te gaan controleert de Douane containers die in Nederland aankomen. Niet alle containers kunnen bij aankomst worden gecontroleerd, want dat zijn er te veel. Daarom maakt de Douane een risicogerichte selectie van containers. De Douane gebruikt daar algoritmes voor. We waren daarom ook een onderzoek gestart naar de algoritmes die de Douane inzet bij de selectie van containers. Doel was om te toetsen in hoeverre de Douane de risico's bij inzet van deze algoritmes beheerst.

Onderzoek stopgezet

We hebben het algoritme-onderzoek bij de Douane stopgezet, omdat de veiligheidsrisico's voor onze medewerkers verhoogd waren wanneer wij dit onderzoek uit zouden voeren. De verhoogde veiligheidsrisico's voor onze medewerkers stonden niet in verhouding tot de zwaarte van het belang van het onderzoek. Over het algoritme zelf hadden we op voorhand geen verhoogde risico-indicatie. Wij kunnen onze onafhankelijke controle ten behoeve van het parlement hierdoor niet uitvoeren. Dat vinden wij een onwenselijke situatie. We bezien hoe we dergelijk onderzoek in het vervolg wel zouden kunnen uitvoeren.

Ondermijnende criminaliteit groot maatschappelijk risico

Ons besluit om het onderzoek stop te zetten maakt extra duidelijk dat de ondermijnende criminaliteit momenteel een groot maatschappelijk risico vormt. De drugs-criminaliteit is de afgelopen jaren in ernst toegenomen. Daarbij is er met enige regelmaat ook sprake van bedreigingen. Dat blijkt ook uit recent onderzoek naar drugsgelateerde criminaliteit op Schiphol en in de Rotterdamse haven (RAND Europe, 2024). Het is betreurenswaardig dat bedreiging en pogingen tot omkoping voor medewerkers van de Douane bestaan. Naast dat dit onze onafhankelijke controle bemoeilijkt, is het ook een aantasting van onze rechtstaat die onacceptabel is.

4.6 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

In deze paragraaf geven wij de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie.

Wij hebben onderzocht of de bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2023* van het Ministerie van Financiën en Nationale Schuld betrouwbaar tot stand is gekomen. Uit dit onderzoek zijn geen bevindingen naar voren gekomen waaruit blijkt dat de totstandkoming niet betrouwbaar is.

Wij hebben ook onderzocht of de bedrijfsvoeringsinformatie in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie. Wij stellen vast dat de bedrijfsvoeringsinformatie niet in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie.

5.

Beleidsresultaten

In dit hoofdstuk bespreken we de uitkomsten van ons onderzoek naar de resultaten van het beleid van de minister van Financiën. Dit jaar onderzochten we binnen het verantwoordingsonderzoek het thema ‘extra geld’. We gaan in § 5.1 in op extra geld dat voor het Ministerie van Financiën is toegekend sinds het coalitieakkoord uit 2021. Vervolgens rapporteren we in § 5.2 de uitkomsten van het onderzoek naar de rol van de minister van Financiën bij extra geld. De overkoepelende uitkomsten van onze onderzoeken naar ‘extra geld’ presenteren we in de *Staat van de rijksverantwoording 2023*. Daarnaast hebben we onderzoek gedaan naar de hersteloperatie toeslagen (§ 5.3). Daarna volgt een terugblik op ons eerdere onderzoek naar fiscale regelingen (§ 5.4). We ronden dit hoofdstuk af met de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2023* van het Ministerie van Financiën in § 5.5.

5.1 Inzicht extra geld

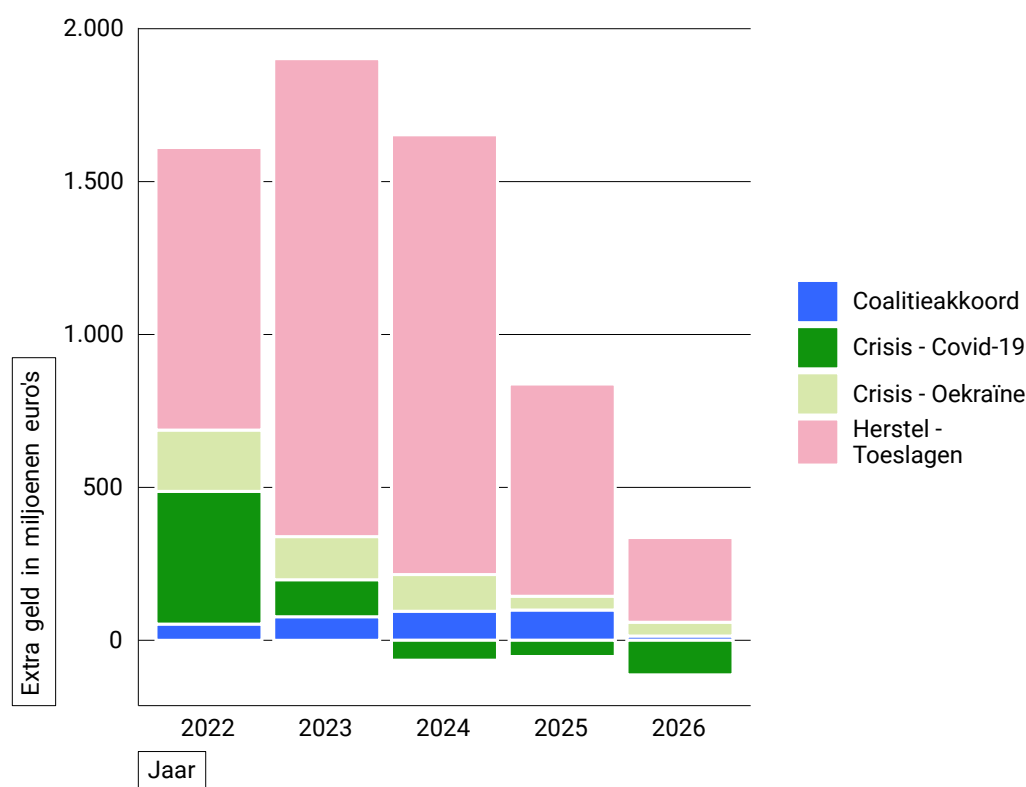
Beleidsresultaten worden behaald door inzet van mensen en middelen. Hiervoor heeft het kabinet extra geld uitgetrokken. In het coalitieakkoord uit 2021 zijn afspraken gemaakt over de inzet van dit extra geld. We onderzochten wat er met dit extra geld is gebeurd.

Naast het extra geld uit het coalitieakkoord trok het kabinet extra geld uit voor het bestrijden van crises, zoals de coronacrisis en de oorlog in Oekraïne. Ook van dit extra geld wilden we weten wat er bekend is over de resultaten.

In de volgende figuur ziet u hoe het extra geld grofweg is verdeeld voor begrotingshoofdstuk IX Financiën en Nationale Schuld. Enerzijds gaat het dus om geld uit het coalitieakkoord en anderzijds om geld voor het bestrijden van crises. In figuur 8 zijn alleen die crises opgenomen, waar substantiële bedragen mee gemoeid waren voor dit departement.

Figuur 8 Voorzien extra geld kabinet-Rutte IV (2022-2026)

Extra geld is bij het Ministerie van Financiën vooral voorzien voor het herstel van de Toeslagenaffaire



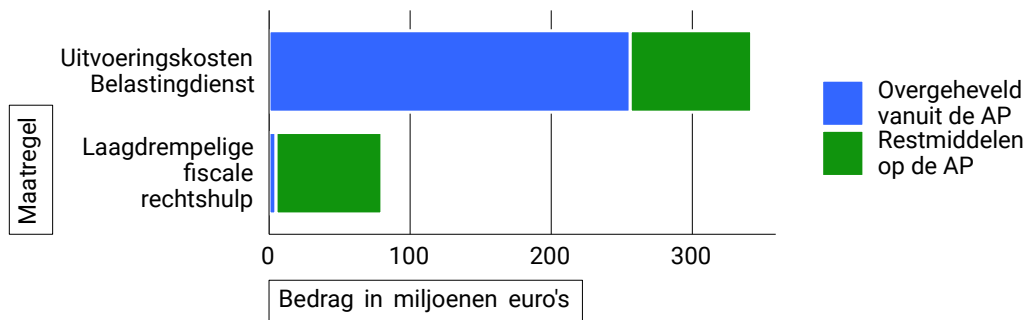
In de begroting van het Ministerie van Financiën is vooral extra geld uitgetrokken voor het bestrijden van crises, zoals de coronacrisis, de oorlog in Oekraïne en de Toeslagenaffaire. Ook zijn er diverse maatregelen getroffen die niet tot extra uitgaven leiden. Denk aan fiscale maatregelen, het verlenen van belastinguitstel tijdens de coronacrisis en het verstrekken van garanties.

Extra geld vanuit het coalitieakkoord wordt meestal niet direct toegevoegd aan de departementale begroting. Het bedrag staat eerst op een 'aanvullende post' bij het Ministerie van Financiën. Het geld wordt gereserveerd voor een maatregel die nog nader uitgewerkt moet worden. Een ministerie stuurt een bestedingsvoorstel met onderbouwing van een maatregel naar het Ministerie van Financiën. Als het Ministerie van Financiën het voorstel heeft goedgekeurd, wordt het geld overgeheveld naar de begroting van het betreffende departement.

In de volgende figuur ziet u de hoofdmaatregelen op de aanvullende post voor het Ministerie van Financiën. In figuur 9 is ook opgenomen of het geld is overgeheveld naar het ministerie of dat er nog restmiddelen op de aanvullende post staan.

Figuur 9 De status van het extra geld van de aanvullende post (2022-2028)

Voor het Ministerie van Financiën staat nog extra geld op de Aanvullende Post



De volgende tabel geeft aan wat de minister van Financiën aan het parlement rapporteerde in onder meer financiële Kamerstukken over de inzet en het resultaat van een aantal grote maatregelen.

We constateren dat er wordt gerapporteerd over de resultaten van de maatregelen waar het extra geld voor is ingezet. Deze rapportage is echter beperkt. Dit komt onder andere doordat geld vanuit het coalitieakkoord vanaf de aanvullende post vaak verdeeld wordt over enerzijds bestaande begrotingsartikelen en anderzijds verschillende instrumenten. Bij het Ministerie van Financiën is de maatregel *Uitvoeringskosten Belastingdienst* een voorbeeld hiervan. Als het geld aan bestaande begrotingsartikelen is toegevoegd, komt het geld op zo'n begrotingsartikel vanuit verschillende bronnen. Het extra geld is niet meer afzonderlijk te traceren. Ook levert het Ministerie van Financiën bij de bestrijding van de verschillende crisis vooral financiële steun in de vorm van leningen, garanties en bijdragen aan (inter)nationale organisaties. Dit extra geld komt elders terecht, waardoor het lastig is om te rapporteren of het geld uiteindelijk resultaat heeft opgeleverd.

Tabel 4 De inzet en bereikte resultaten met het extra geld, zoals door de minister van Financiën gerapporteerd in openbare bronnen (bedragen 2022-2023 in miljoenen €)

Maatregel	Herkomst	Op aanvullende post 2022 + 2023	Begroot 2022 + 2023	Resultaat/inzet (zelfrapportage minister)
Uitvoeringskosten Belastingdienst	Coalitie-akkoord	120	40	Geen informatie/-rapportage over resultaat gevonden in kamerstukken 2022-2023.
Laagdrempelige fiscale rechtshulp	Coalitie-akkoord	10	1	Niet van toepassing.
Corona diversen	Covid-19		555	De minister heeft gerapporteerd over het doel en inzet van de verschillende gelden, maar beperkt gerapporteerd over het resultaat.
Oekraïne diversen	Oekraïne		341,5	De minister heeft gerapporteerd over het doel en inzet van de verschillende gelden, maar beperkt gerapporteerd over het resultaat.
Toeslagenaffaire	Toeslagen		2.487	De minister rapporteert hierover in de Voortgangs-rapportages hersteloperatie toeslagen. Wij hebben hier ook onderzoek naar gedaan, zie § 5.3 voor onze bevindingen over de hersteloperatie toeslagen.

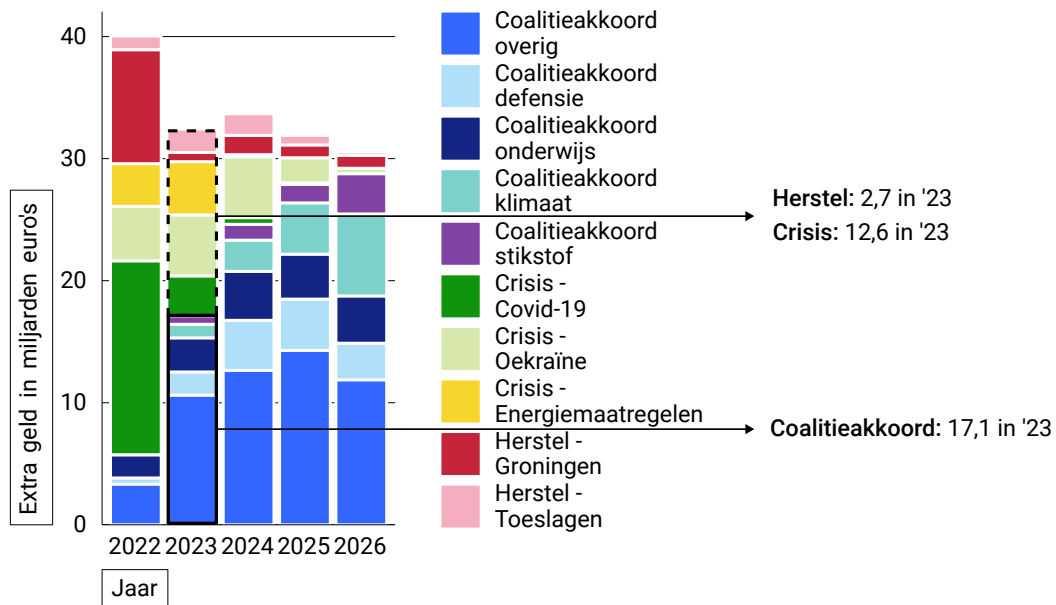
In de volgende paragraaf bespreken we of het proces om extra gelden toe te kennen doeltreffend wordt uitgevoerd.

5.2 Toekenning extra geld: effectiviteit toezicht en informatievoorziening aan parlement kan beter

Het kabinet-Rutte IV heeft veel extra geld begroot.

Figuur 10 Extra gelden kabinet-Rutte IV

Het extra geld van kabinet-Rutte IV is bestemd voor verschillende doelen



Het coalitieakkoord van het kabinet-Rutte IV bevat flinke incidentele en structurele uitgavenposten. In de periode 2022-2025 werd € 76 miljard aan extra uitgaven voorzien. Met de toekenning van extra geld aan de verschillende begrotingshoofdstukken moet het parlement eerst instemmen en heeft daarvoor informatie nodig. Daarom hebben we in dit verantwoordingsonderzoek gekeken naar de voorstellen voor extra geld, en de rol van het Ministerie van Financiën bij de toekenning ervan. We hebben 6 van deze meer dan 50 voorstellen onderzocht.

De conclusie in het kort: de procedure voor de toekenning van extra geld heeft toegevoegde waarde. Het Ministerie van Financiën heeft met een inhoudelijke toetsing van de voorstellen toegezien op de onderbouwing van de 6 voorstellen voor extra geld die wij hebben onderzocht. Wel zien we dat de onderbouwing op onderdelen beter kan, zoals het concreter formuleren van doelen. Dit blijkt ook al uit onze onderzoeken naar resultaten van beleid in ons verantwoordingsonderzoek bij de andere ministeries, eerder onderzoek van de Algemene Rekenkamer en onderzoek van het Ministerie van Financiën zelf. Daarnaast heeft het parlement baat bij een totaaloverzicht dat duidelijk maakt op welk artikel de gelden zijn toegevoegd. In de volgende alinea's lichten we onze conclusies toe.

Eerder onderzoek naar extra geld

Dit onderzoek sluit aan bij eerdere onderzoeken van de Algemene Rekenkamer naar de onderbouwing van beleidsvoorstellen voor extra geld, en de informatievoorziening hierover aan het parlement. Namelijk:

- In 2018 deden we onderzoek naar de onderbouwing van het extra geld dat het kabinet-Rutte III wilde besteden. Uit het onderzoek bleek dat de kwaliteit van die onderbouwing sterk uiteen liep.
- In ons verantwoordingsonderzoek over 2018 concludeerden we dat besteding van het extra geld uit het regeerakkoord moeilijk aan het rollen kwam. Het gevolg was dat er mede daardoor weinig resultaat te zien was.
- In ons verantwoordingsonderzoek over 2019 concludeerden wij dat de plannen die ministeries hadden ingediend bij het Ministerie van Financiën, soms geen rol meer speelden nadat zij het extra geld hadden ontvangen. In een aantal gevallen bleek bijvoorbeeld tijdens de uitvoering het doel aangepast of had de minister niet direct zicht op de resultaten.
- In 2021 deden we onderzoek naar de Operatie Inzicht in kwaliteit en de naleving van artikel 3.1 uit de Comptabiliteitswet (CW). Dat artikel gaat over de onderbouwing van beleidsvoorstellen. Uit dit onderzoek kwam naar voren dat de onderbouwing daarvan vaak onvoldoende was.

Ook heeft het Ministerie van Financiën onderzoek gedaan naar de onderbouwing van voorstellen. Zo is in 2023 de werkwijze Beleidskeuzes uitgelegd geëvalueerd. Deze werkwijze is eind 2021 geïntroduceerd door het Ministerie van Financiën om de onderbouwing van beleid te verbeteren. Met deze werkwijze worden de vereisten van artikel 3.1 CW uitgewerkt en is voorgeschreven dat ieder voorstel met significante financiële gevolgen een toelichting bevat volgens een vast kader. Deze wordt opgenomen in de hoofdtekst van de kamerbrief waarin het beleidsvoorstel wordt gedaan. Uit de evaluatie bleek dat de Tweede Kamer in veel gevallen (30-50%) de toelichtingen nog niet ontvangt. Ook bleek dat de beleidsonderbouwing vaak onder hoge tijdsdruk plaatsvond en neerkomt op een rationalisatie achteraf van de reeds gemaakte beleidskeuze. Uit de evaluatie bleek tevens dat de kwaliteit van de onderbouwingen van beleidsvoorstellen te wensen overliet. Om de inhoudelijke kwaliteit te verbeteren zullen elementen als doeltreffendheid, doelmatigheid en evaluatie eerder in het beleidsproces benadrukt moeten worden aldus de minister van Financiën in haar evaluatierapport in 2023. Daarnaast stelt de evaluatie dat sommige van de geleverde toelichtingen in de Tweede Kamer benut worden. Maar over het algemeen zijn doeltreffendheid en doelmatigheid niet de dominante thema's in het debat in de Tweede Kamer.

Zonder onderbouwd voorstel geen extra geld

In het verantwoordingsonderzoek hebben we bij 9 ministeries onderzoek gedaan naar maatregelen uit het coalitieakkoord en overige extra gelden. De resultaten van die onderzoeken staan in de VO-rapporten over die ministeries. In ons verantwoordingsonderzoek 2023 bij het Ministerie van Financiën hebben we gekeken naar de procedure voor de toekenning van het extra geld, en de rol van het Ministerie van Financiën bij 6 van deze voorstellen.

De coalitieakkoordgelden stonden gereserveerd op de zogenoemde ‘Aanvullende post’ die wordt beheerd door de minister van Financiën. De overheveling van dit geld naar de begrotingen van de departementen gebeurt pas nadat de departementen concrete en doelmatige bestedingsvoorstellen hebben uitgewerkt, én deze uitwerking hebben afgestemd met het Ministerie van Financiën. Vervolgens is het parlement aanzet om in te stemmen met deze begrotingswijziging.

De werkwijze voor de toekenning en overheveling van de coalitieakkoordgelden uit de aanvullende post is in het kabinet-Rutte IV niet wezenlijk veranderd, in vergelijking met de werkwijze onder het kabinet-Rutte III. Er zijn echter 2 aanpassingen gedaan in de procedure. Ten eerste: voorheen moesten ministers bestedingsplannen opstellen volgens een vast format. Tijdens kabinet-Rutte IV waren ministers vrij om een eigen vorm te kiezen. Maar in beide gevallen moet de uitwerking voldoen aan de eisen die de Comptabiliteitswet stelt aan de onderbouwing van beleid. Dit omvat onder andere een toelichting op de verwachte doeltreffendheid en doelmatigheid. En ten tweede: bij het Ministerie van Financiën toetst de Inspectie der Rijksfinanciën (IRF) de uitwerking van de voorstellen voor extra geld. Dat doet zij op dezelfde manier als voor reguliere voorstellen. Dit betekent dat er geen aparte administratie, toetsingskader of commissie meer is bij de overheveling van coalitieakkoordgelden.

Ons onderzoek laat zien dat deze procedure niet altijd effectief is. Ministeries worden aangemoedigd om de voorstellen voor extra geld goed te onderbouwen. En het Ministerie van Financiën gebruikt de procedure om de voorstellen gestructureerd te toetsen. In afwachting van een concreet en doelmatig voorstel van het ministerie blijft het geld immers staan op de aanvullende post. We zien dat, ondanks de inspanningen van het Ministerie van Financiën, de onderbouwing op onderdelen beter kan, zoals het concreter formuleren van tussendoelen.

Totaaloverzicht van het extra geld ontbreekt

Het parlement stemt al dan niet in met de toevoeging van het extra geld aan de begroting. Om goed inzicht te krijgen heeft het parlement informatie nodig. Bijvoorbeeld over de onderbouwing van de voorstellen voor het extra geld, op welke begroting dit

betrekking heeft en op welk begrotingsartikel het extra geld wordt toegevoegd. De ‘budgettaire nota’s’ zoals de Voorjaarsnota en de Najaarsnota maken de overhevelingen van de Aanvullende post naar de begrotingen zichtbaar. Net als bij ons onderzoek naar extra geld van het kabinet-Rutte III, is in de huidige budgettaire nota’s wel duidelijk op welk begrotingshoofdstuk het extra geld wordt toegevoegd, maar niet op welk begrotingsartikel. Hierdoor is de navolgbaarheid van de extra middelen beperkt. Eerder zegde de minister in reactie op ons onderzoek naar extra geld van het kabinet-Rutte III, toe om de navolgbaarheid te verbeteren. Het overzicht van de Aanvullende post bij de budgettaire nota’s zou óók de begrotingsartikelen vermelden waarop de gelden zijn geboekt. Dit heeft de minister van Financiën gedaan, tot en met eind 2021. In figuur 11 is hiervan een voorbeeld te zien.

Figuur 11 Informatie over artikelniveau in het overzicht van de aanvullende post

Het ‘Overzicht aanvullende post’ van het Ministerie van Financiën bevatte tot en met 2021 een kolom met het begrotingsartikel, dat is nu weer verdwenen

Tabel 4.1 Mutaties Regeerakkoordmiddelen aanvullende post (in mln. euro)							
Tabel 1: Mutaties Voorjaarsnota Regeerakkoordmiddelen aanvullende post (in mln. euro)							
	2021	2022	2023	2024	2025	2026	Ontvangende begroting
Totaal	65.600	- 69.000	31.000	- 74.500	- 129.500	- 123.750	Hoofdstuk en artikel
Veiligheid							
B5 Politie		- 24.000	- 24.000	- 24.000	- 24.000	- 24.000	6, art. 31
Onderwijs							
G33 Aanpak werkdruk primair onderwijs				- 40.500	- 96.500	- 96.500	8, art. 1

Bron: Voorjaarsnota 2021, Ministerie van Financiën

Eind 2021 is deze kolom met daarin de begrotingsartikelen weer verdwenen uit het overzicht van de aanvullende post in budgettaire nota’s (zie figuur 12).

Figuur 12 Informatie in het overzicht van de aanvullende post

De kolom met artikelnummer in het ‘Overzicht aanvullende post’ van het Ministerie van Financiën is weer weg

Tabel 79						
in miljoenen euro	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Totaal	1.197	5.084	5.248	3.257	2.744	11.170
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	- 11	- 485	- 641	- 435	- 312	5
Regiodeals	-	- 174	- 173	-	-	-
Loon- en prijsbijstelling	-	19	19	-	-	-
Overheveling	-	- 193	- 192	-	-	-
Overig	-	-	-	-	-	-

Bron: Voorjaarsnota 2023, Ministerie van Financiën

We zien dat in de afzonderlijke begrotingen – zij het met wat zoekwerk – meestal wel duidelijk wordt gemaakt op welk begrotingsartikel het extra geld wordt toegevoegd. Een overzicht van het totaal aan overhevelingen, met bijbehorende begrotingsartikelen, helpt het parlement om zijn controlerende taak en zijn budgetrecht goed uit te oefenen. Ook kan het parlement bij de controle van het jaarverslag met dit overzicht gericht doorvragen naar niet-uitgegeven geld en de consequenties daarvan voor de resultaten van het kabinet.

We zien daarnaast verschillen tussen de departementen bij de beleidsmatige onderbouwing van de extra gelden in de begroting en in andere bronnen. Sinds eind 2021 moeten beleidsvoorstellen met significante financiële gevolgen die naar de Kamer worden gestuurd volgens de werkwijze ‘Beleidskeuzes uitgelegd’ worden voorzien van een kader. In dat kader moet onder andere de verwachte doeltreffendheid en doelmatigheid van de beleidsvoorstellen worden onderbouwd. In 3 van de 6 gevallen heeft de betreffende minister niet aan deze verplichting voldaan. Zie hiervoor de verantwoordingsonderzoeken 2023 van het Ministerie van Justitie en Veiligheid en van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Gezamenlijke inspanning nodig voor verbeteren van onderbouwing van beleid

Ons onderzoek laat zien dat alle voorstellen die wij hebben onderzocht inhoudelijk zijn getoetst door het Ministerie van Financiën. In een enkel geval heeft dit geleid tot het aanhouden van het geld op de aanvullende post. De toetsing door het Ministerie van Financiën is een momentopname. De gevolgde procedure lijkt op basis van de onderzochte voorstellen echter niet voldoende om de kwaliteit van de onderbouwing van beleid over de gehele linie op het juiste niveau te krijgen. We zien daarnaast in ons onderzoek bij de andere ministeries dat er meestal geen of slecht zicht is op de resultaten van dit extra geld voor burgers en bedrijven. Voor zowel de beleidsvoorbereiding als de naleving van Beleidskeuzes uitgelegd en het zicht op resultaten is nog meer aandacht nodig. Deze brede opgave vraagt om een gezamenlijke inspanning van de ministeries, toezichthouders en de politiek.

Oordeel



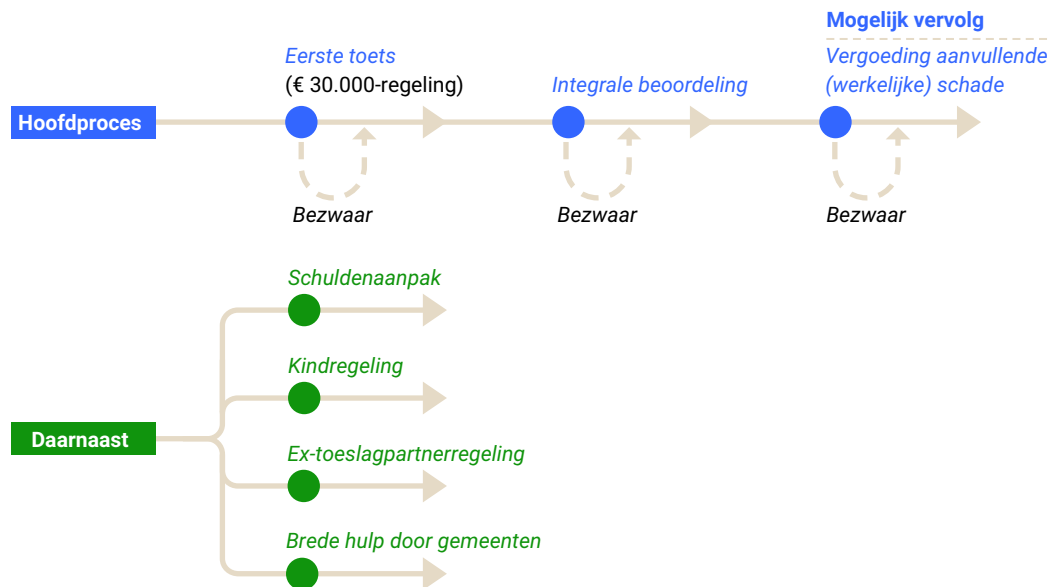
5.3 Hersteloperatie toeslagen deels op gang, maar knelpunten blijven zorgelijk

Sinds de oprichting van de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT) in 2020 doen we onderzoek naar de voortgang van het financiële herstel van gedupeerde toeslagenouders. Daarbij onderzoeken we ook of nieuwe wetten en compensatieregelingen zorgvuldig tot stand zijn gekomen. In de afgelopen jaren hebben we zowel de voortgang van het financiële herstel als de totstandkoming van de wettelijke grondslag van de hersteloperatie als zorgelijk beoordeeld.

In 2023 zien we dat een deel van het financiële herstel van gedupeerde ouders op gang is gekomen. Tegelijkertijd duurt de afhandeling van de integrale beoordeling, van verzoeken voor aanvullende werkelijke schade en van bezwaarschriften nog steeds erg lang. We lichten dit in onderstaande paragrafen toe. Zie voor een weergave van het financiële herstel figuur 13.

Figuur 13 Schematische weergave van financiële herstelregelingen

Voor het financiële herstel van gedupeerden zijn meerdere regelingen opgezet



Een goede start

Net als in 2021 en 2022 verloopt de uitvoering van de eerste toets voortvarend. Eind 2023 hebben 68.376 ouders zich bij UHT aangemeld. Voor 64.149 van deze ouders is de eerste toets eind 2023 uitgevoerd. Vooralsnog zijn 33.173 van deze ouders beoordeeld als gedupeerd. Uit deze cijfers blijkt dat bijna de helft van de aangemelde ouders vooralsnog niet als gedupeerd wordt aangemerkt. De gedupeerde ouders krijgen met de eerste toets relatief snel duidelijkheid en ontvangen hierna een tegemoetkoming van € 30.000 (zie figuur 14).

Als bij de eerste toets is vastgesteld dat een ouder is gedupeerd, komt hij of zij in aanmerking voor de schuldenaanpak. De schuldenaanpak heeft een noodprocedure voor ouders bij wie uithuiszetting of beslaglegging dreigt. Deze procedure is tot en met 2023 151 keer toegepast. Hierdoor zijn uithuiszettingen en beslagleggingen voorkomen.

Een belangrijk onderdeel van de schuldenaanpak is de kwijtschelding van publieke schulden. Tot en met 2023 is 97% van de schulden van gedupeerde ouders bij overheidsinstanties kwijtgescholden. Denk bijvoorbeeld aan schulden bij de Dienst Uitvoering Onderwijs, de Belastingdienst en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen. In totaal is er tot en met 2023 voor ruim € 727 miljoen aan publieke schulden van gedupeerden kwijtgescholden.

Ook de rest van de schuldenaanpak verloopt volgens plan. Sociale Banken Nederland (SBN) zorgt voor kwijtschelding van betalingsachterstanden van gedupeerde ouders bij private schuldeisers. De stand: tot en met 2023 heeft SBN op 91% van de ingediende schuldenlijsten een besluit genomen.

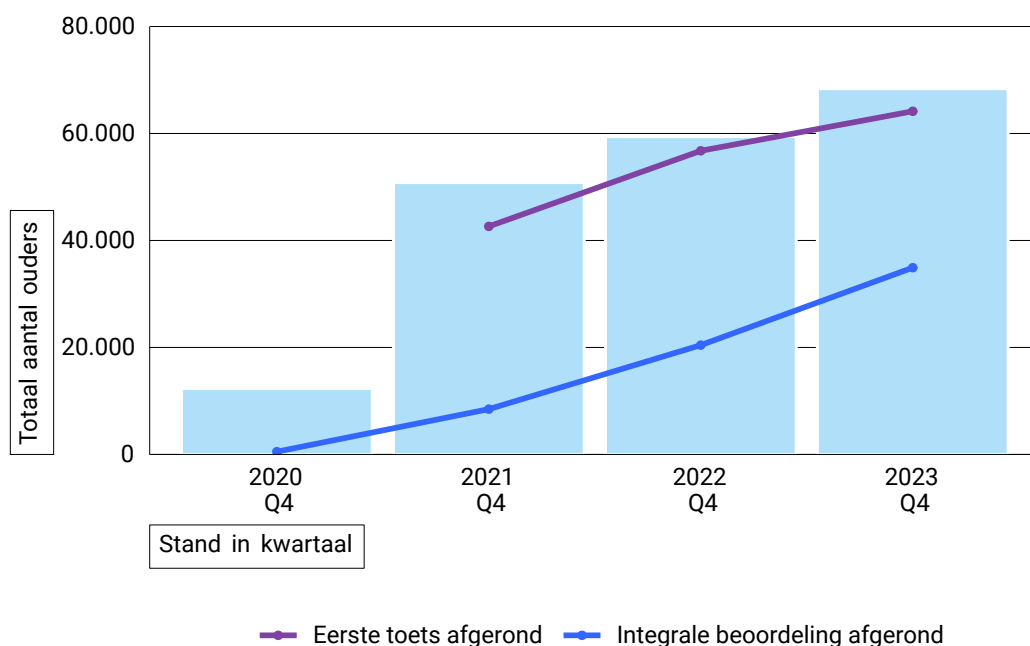
Ook kinderen en ex-toeslagpartners van gedupeerde ouders ontvangen na de eerste toets een tegemoetkoming. Het merendeel van de kinderen en jongeren die bij UHT bekend zijn, heeft tot en met 2023 een beschikking en betaling ontvangen. In september 2023 is UHT begonnen met de uitvoering van de ex-toeslagpartnerregeling. Tot en met 31 december 2023 heeft UHT 276 aanmeldingen ontvangen. Daarvan hebben 251 personen een beschikking ontvangen.

Lange doorlooptijd integrale beoordeling blijft

Naast de positieve ontwikkelingen bij de eerste toets en in de schuldenaanpak, zien we in het vervolgtraject van het financiële herstel ook een aantal hardnekkige knelpunten. Alle 68.376 ouders die zich hebben aangemeld bij UHT hebben na de eerste toets recht op een 'integrale beoordeling'. Tot en met 2023 is de integrale beoordeling voor 34.911 ouders afgerond (zie figuur 14). Dat betekent dat voor 49% van de ouders de integrale beoordeling nog niet is begonnen of afgerond. Het lukt UHT hierbij niet om de aanmeldingen af te handelen binnen de maximale wettelijke termijn van 1 jaar. Wel zien we een versnelling ten opzichte van eerdere jaren. UHT heeft in 2023 meer integrale beoordelingen afgerond. Deze versnelling is het gevolg van de inzet van extra personeel en verbeteringen in het proces.

Figuur 14 Voortgang eerste toets en integrale beoordeling

De helft van de ouders is nog in afwachting van hun integrale beoordeling



Zowel de Auditdienst Rijk als wij hebben in 2023 onderzoek gedaan naar de doorlooptijden van de integrale beoordeling. Uit onze onderzoeken blijkt dat het grote aantal aanmeldingen begin 2021 de hoofdoorzaak is van die lange doorlooptijd.

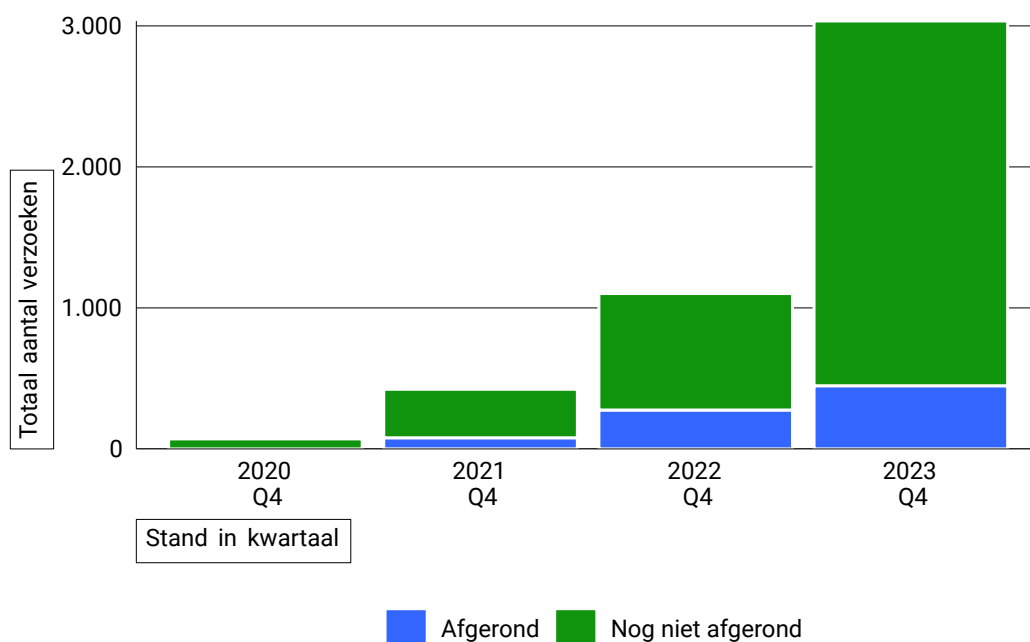
UHT was niet op deze grote toestroom berekend en is in 2023 nog steeds bezig met het wegwerken van deze piek in aanmeldingen. In de praktijk betekent dit dat ouders bij wie de integrale beoordeling in 2023 is gestart, zeker 2 jaar op die start hebben moeten wachten. De integrale beoordeling zelf duurde per gedupeerde ouder in 2023 ongeveer 3 tot 4 maanden. Het is duidelijk dat UHT ook in de toekomst de wettelijke termijn bij de integrale beoordeling niet meer haalt, ondanks de verbeteringen in het proces. De doelstelling van UHT is om tot en met het eerste kwartaal van 2025 57.000 integrale beoordelingen af te ronden. UHT ligt eind 2023 nog op koers om deze doelstelling te halen.

Achterstanden bij aanvullende schade en bezwaren verder toegenomen

Naast de lange doorlooptijd van de integrale beoordelingen, zien we 2 andere knelpunten: de behandeling van verzoeken aanvullende (werkelijke) schade en van bezwaarschriften. Bij de behandeling van verzoeken om vergoeding van aanvullende schade vervult de Commissie Werkelijke Schade (CWS) een belangrijke rol. De wachttijd voor de gedupeerden die zich bij CWS melden, is lang. CWS kreeg tot eind 2023 3.035 verzoeken voor het vergoeden van aanvullende schade en rondde 448 adviezen af. Daarmee is de achterstand in de afhandeling van verzoeken bij CWS verder toegenomen (zie figuur 15).

Figuur 15 Stand van zaken CWS

De achterstand bij CWS is in 2023 verder toegenomen



Het aantal meldingen dat CWS ontvangt is een knelpunt. CWS is opgericht met het idee om een laatste stap te zijn in het proces voor schadevergoeding. Iedere gedupeerde ouder heeft recht op toegang tot CWS en daar maken meer ouders gebruik van dan vooraf was ingeschat. Verder speelt mee dat CWS bij het maken van de schadeberekening afhankelijk is van externe expertise en informatie die de gedupeerde ouders zelf verstrekken. Op grond van Artikel 2.1 van de Wet hersteloperatie toeslagen kan aanvullende schade namelijk alleen worden toegekend als aannemelijk wordt gemaakt dat, en zo ja in welke mate, deze schade hoger is dan het bedrag dat UHT al heeft toegekend.

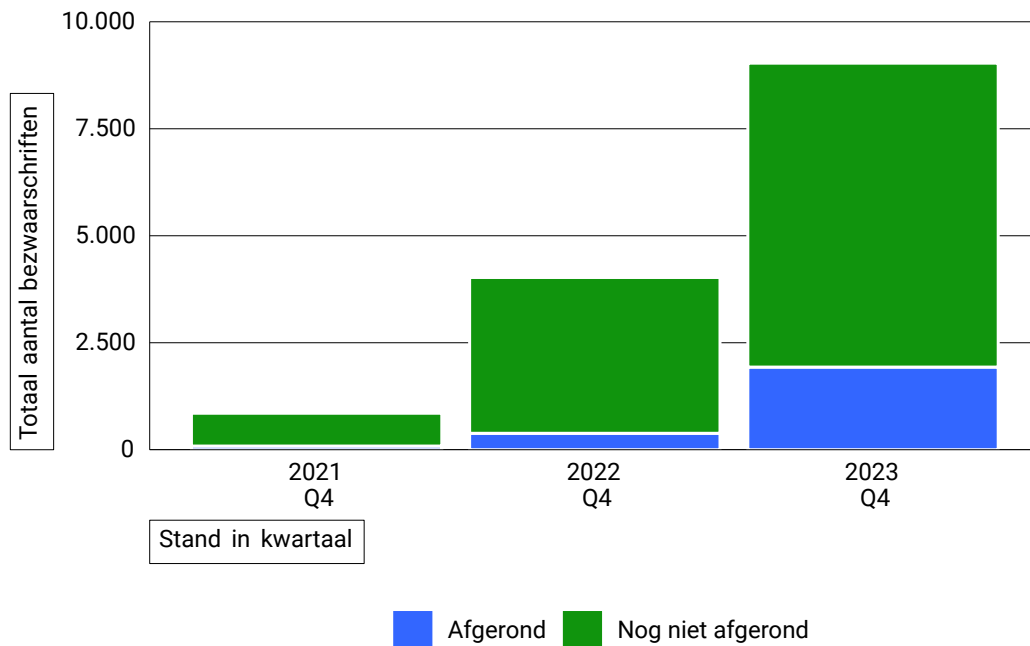
In september 2023 heeft het kabinet aanpassingen doorgevoerd in de structuur en samenstelling van CWS. Dit omdat het aantal gedupeerden dat CWS helpt, achterblijft bij de wens van het kabinet.

Het kabinet heeft ook ingezet op andere routes voor de behandeling van verzoeken voor de vergoeding van aanvullende schade: de regieroute vaststellingsovereenkomst (regieroute VSO) en de alternatieve privaatrechtelijke schaderoute (Versnelde Duidelijkheid Ouders, zie ook § 3.3.2). Bij de regieroute VSO wordt een vaststellingsovereenkomst (VSO) met de ouder gesloten op basis van het schadekader van de CWS. In 2023 hebben 8 ouders via deze route een VSO ondertekend. Daarnaast is 12 keer een overeenkomst getekend via de alternatieve route. Bij de alternatieve route is een feitenrelaas dat samen met de gedupeerde ouder wordt opgesteld het uitgangspunt. Dit feitenrelaas wordt vertaald naar een schadestaat met forfaitaire bedragen. Op basis daarvan kunnen de ouders en de Staat een VSO ondertekenen. In 2024 moet verder blijken of de werkdruk op CWS wordt verlicht met de nieuwe schaderoutes.

Daarnaast blijft de behandeling van bezwaarschriften een knelpunt (zie figuur 16). Ouders die het oneens zijn met een besluit van UHT kunnen daartegen bezwaar indienen. De onafhankelijke Bezwaarschriftenadviescommissie adviseert UHT hierbij. Al sinds het begin van de hersteloperatie zijn er bij de afhandeling van bezwaarschriften oplopende achterstanden, waarbij de geldende wettelijke termijn van 12-18 weken niet wordt gehaald.

Figuur 16 Stand van zaken bezwaarschriften

Ook de achterstand bij de behandeling van bezwaarschriften loopt op



In 2022 heeft UHT een aanpak opgesteld om de gemiddelde behandeltijd van bezwaarschriften terug te brengen. Desondanks blijkt dat de achterstand in het afhandelen van bezwaren in 2023 verder is opgelopen. In 2023 zijn 1.223 bezwaren afgehandeld. De oorspronkelijke doelstelling om 2.000 bezwaren in 2023 af te ronden is hiermee niet gehaald.

Wetgevingsprocessen verlopen beter

In ons onderzoek constateren wij dat de staatssecretaris van Toeslagen en Douane zowel de Tweede als Eerste Kamer in 2023 tijdig en volledig heeft geïnformeerd tijdens het wetgevingsproces van de Wet aanvullende regelingen hersteloperatie toeslagen. Daarnaast is het nieuwe beleid vooraf getoetst op uitvoerbaarheid, en zijn of worden de nieuwe regelingen pas uitgevoerd nadat de wet in werking is getreden. Dit is een verbetering ten opzichte van de eerdere behandeling van de wetgeving van de hersteloperatie.

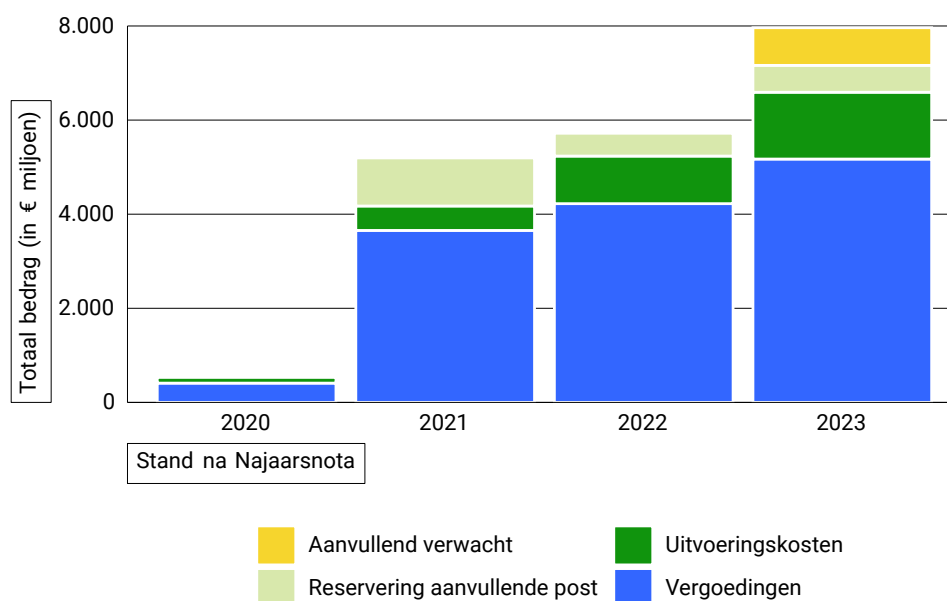
Forse toename kosten hersteloperatie

In 2023 zijn de verwachte meerjarige kosten van de hersteloperatie toeslagen verder opgelopen. Eind 2023 bedragen de totale verwachte kosten van de hersteloperatie toeslagen ongeveer € 8.000 miljoen (zie figuur 17). Dit bedrag bestaat voor € 5.172 miljoen aan vergoedingen aan gedupeerden, waarvan € 862,1 miljoen in 2023 is uitbetaald (zie § 3.2.1). Hieronder vallen onder meer de uitgaven voor de

compensatieregelingen, schuldenregelingen en de ondersteuning door gemeenten. De verwachte uitvoeringskosten bedragen € 1.420 miljoen. Daarnaast is er nog € 571 miljoen gereserveerd op de aanvullende post. Tot slot is er naar verwachting nog € 800 miljoen tot € 1.000 miljoen aanvullend budget nodig, omdat in 2023 meer ouders dan verwacht zich hebben aangemeld bij UHT en ook het aantal bezwaren en beroepen in 2023 is gestegen.

Figuur 17 Ontwikkeling meerjarige kosten hersteloperatie

De verwachte meerjarige kosten zijn opgelopen tot circa € 8.000 miljoen



Conclusie voortgang hersteloperatie toeslagen

Op 22 december 2020 maakte het kabinet bekend dat gedupeerden van de toeslagen-affaire allemaal € 30.000 ontvangen. In de maanden daarop volgden aanvullende regelingen voor de kwijtschelding van schulden. Ook werden regelingen toegezegd voor kinderen en ex-toeslagpartners van gedupeerden. Het doel van deze regelingen was om gedupeerden sneller tegemoet te komen en ruimhartiger financieel herstel te bieden.

In ons verantwoordingsonderzoek bij het Ministerie van Financiën en Nationale Schuld van 2020 waren we kritisch over de totstandkoming van de € 30.000-regeling. Het kabinet kondigde deze regeling aan voordat de Tweede Kamer hierover was geïnformeerd, waardoor het parlement niet in werd staat gesteld om zijn budgetrecht uit te oefenen. Ook over de besluitvorming in 2021 van de schuldenaanpak en de samenhang van alle regelingen waren we kritisch.

Zorgvuldige politieke besluitvorming, waarbij het parlement in staat wordt gesteld om zijn rol als controleur én medewetgever goed te vervullen én er oog is voor de uitvoerbaarheid van beleid, is essentieel voor een goed functionerende overheid. Hoewel met de € 30.000-regeling en de schuldenregelingen veel gedupeerden snel tegemoet worden gekomen, kan het ook gebeuren dat mensen te veel compensatie ontvangen, door het uitgangspunt van de ruimhartige toekenning. Dit uit zich bijvoorbeeld in de uitgaven aan compensatie die wij deels onzeker moeten verklaren, omdat voldoende onderbouwing hiervoor ontbreekt: in 2023 beoordelen we € 113,5 miljoen van de € 862,1 miljoen aan uitbetaalde vergoedingen als fout of onzeker (zie § 3.2.1).

Ook verlopen vervolprocessen zoals de integrale beoordeling, de behandeling van verzoeken aanvullende schade en de behandeling van bezwaarschriften al jaren stroperig. Op deze regelingen wordt een veel groter beroep gedaan dan verwacht. Als een begrip als 'ruimhartig' niet goed wordt afgebakend, kan dat leiden tot onnodige compensatie. Daarnaast zijn er in het proces weinig drempels opgeworpen, waardoor ouders ook een beroep kunnen doen op regelingen die in de praktijk voor hen geen extra compensatie opleveren. De onduidelijke afbakening van ruimhartig herstel en het gebrek aan drempels hebben dan ook een keerzijde. De zwaarst gedupeerde ouders moeten mede als gevolg hiervan langer wachten op de behandeling van hun dossier.

Toch zijn we over 2023 positiever dan in voorgaande jaren over de voortgang van het financiële herstel. De uitvoering van de eerste toets, de schuldenaanpak, de kindregeling en de ex-toeslagpartnerregeling is in 2023 goed verlopen. Hierdoor krijgen de meeste ouders snel duidelijkheid en ontvangen de meeste gedupeerden relatief snel een financiële tegemoetkoming. UHT heeft het proces van de integrale beoordeling daarnaast versneld en heeft in 2023 meer integrale beoordelingen afgerond. Dat neemt niet weg dat de wettelijke beoordelingstermijn van maximaal 1 jaar na aanmelding onhaalbaar is en blijft voor UHT, waardoor het voor ouders lang blijft duren voordat hun integrale beoordeling is afgerond. Zorgelijk blijft verder dat de achterstanden in de behandeling van verzoeken aanvullende schade en bezwaarschriften in 2023 verder zijn opgelopen.

Tot slot komt uit ons onderzoek naar voren dat het budget voor de hersteloperatie fors is gestegen. In het rapport *Blind voor mens en recht* beschrijft de parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid dat het harde fraudebeleid van de Dienst Toeslagen in het verleden werd versterkt doordat de fraudebestrijding jaarlijks € 25 miljoen moest opleveren (2024, pagina 61). De verwachte kosten om de gevolgen van dit harde fraudebeleid te herstellen zijn inmiddels opgelopen tot € 8.000 miljoen. Dit laat eens

te meer zien dat een overheid die oog heeft voor mens en recht naast veel leed ook veel publiek geld kan besparen.

Alles overziend beoordelen wij de voortgang van het financiële herstel van toeslagen-gedupeerden nog steeds als zorgelijk.

Oordeel



5.4 Terugblik: fiscale regelingen

In 2021 hebben we in het verantwoordingsonderzoek de resultaten van ons onderzoek naar 4 fiscale regelingen gepubliceerd. Wij hebben in onze overkoepelende boodschap de oproep gedaan om de ‘wildgroei in fiscale regelingen flink terug te snoeien’. Wij concludeerden dat fiscale regelingen te vaak en te makkelijk worden ingezet. Daarnaast werd het zogenoemde toetsingskader voor fiscale regelingen niet of onvoldoende toegepast. In navolging op onze bevindingen is het toezicht op de evaluaties en de toepassing van het fiscale toetsingskader door de minister van Financiën verbeterd, is het jaarlijkse overzicht van de fiscale regelingen in de bijlagen van de miljoenennota uitgebreid en zijn de begrotingsregels voor fiscale regelingen aangescherpt.

Ook in 2023 zijn er verdere verbeteringen doorgevoerd. We vinden het positief dat de minister van Financiën in een ambtelijk rapport ‘*Aanpak Fiscale Regelingen*’ 116 fiscale regelingen in kaart heeft gebracht aan de hand van de criteria doeltreffendheid, doelmatigheid, de reden tot overheidsingrijpen, de complexiteit voor de uitvoering en de doenlijkheid voor burgers en bedrijven. Het ambtelijke advies in dit rapport is om terughoudend te zijn bij de inzet van nieuwe fiscale regelingen en kritisch te kijken naar regelingen die slecht scoren op één of meerdere criteria. Daarnaast moeten de doelstellingen van bestaande regelingen worden geactualiseerd, geconcretiseerd en de evaluaties van de doelmatigheid en de doeltreffendheid geüniformeerd. Deze conclusies zijn in lijn met onze aanbevelingen uit 2021. Daarnaast heeft de staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingdienst in het *Belastingplan voor 2024* ook de daadwerkelijke afschaffing en versoering van een aantal fiscale regelingen opgenomen.

We zijn positief over de manier waarop de minister – en in het verlengde daarvan de staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingdienst – de afgelopen jaren opvolging geeft aan de aanbevelingen die wij hebben gedaan in het verantwoordingsonderzoek 2020 ten aanzien van de fiscale regelingen. Het verminderen van het aantal fiscale regelingen kan een belangrijke bouwsteen vormen om het belastingstelsel te vereenvoudigen en effectiever te maken. Dat kan ook bijdragen aan het verhelpen van een aantal hardnekkige problemen rondom personeelstekorten en IT-legacy, die wij in dit rapport beschrijven. Voor een daadwerkelijk effectiever en eenvoudiger belastingstelsel, met minder uitzonderingen, is het noodzakelijk dat de aanpak om in de fiscale regelingen te snoeien, wordt voortgezet. De bouwstenen om hierin volgende stappen te zetten liggen klaar.

5.5 Totstandkoming beleidsinformatie

In deze paragraaf geven wij de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de beleidsinformatie.

Wij hebben onderzocht of de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2023* van het Ministerie van Financiën en Nationale Schuld (begrotingshoofdstukken IXB en IXA) betrouwbaar tot stand is gekomen. Uit dit onderzoek zijn geen bevindingen naar voren gekomen waaruit blijkt dat de totstandkoming niet betrouwbaar is.

Wij hebben ook onderzocht of de beleidsinformatie in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie. Wij stellen vast dat de beleidsinformatie niet in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie.

6.

Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van Financiën heeft op 23 april 2024 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we zijn reactie weer. Naast de hieronder opgenomen reactie is er ook een bijlage waar de minister in meer detail ingaat op de diverse onderwerpen in dit rapport. Deze bijlage staat op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2023. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

6.1 Reactie minister van Financiën

De minister schrijft “Hierbij ontvangt u, mede namens de staatssecretarissen, mijn reactie op uw conceptrapport “Financiën en Nationale schuld 2023” bij het jaarverslag IX Financiën en Nationale Schuld 2023. Ik heb met veel belangstelling kennisgenomen van door u in het rapport genoemde bevindingen en aanbevelingen. Deze zal ik benutten om het beheer en de bedrijfsvoering van het ministerie van Financiën de komende jaren verder te versterken. Daarbij ben ik bereid om, waar nodig, samen met u op te trekken.

Het doet mij deugd dat u vaststelt dat het ministerie van Financiën vooruitgang heeft geboekt in het gericht aanpakken van de onvolkomenheden en dat twee van de zes onvolkomenheden (Inkoopbeheer en Wijzigingsbeheer Belastingdienst), in lijn met onze ambities, zijn opgelost. Tegelijkertijd herken ik het beeld dat er nog zaken zijn die mijn aandacht (blijven) vragen. Mijn ministerie werkt onverminderd aan de oplossing daarvan. Ik volsta daarom met het plaatsen van enkele algemene opmerkingen bij uw conceptrapport; specifieke opmerkingen over de aanpak van de onvolkomenheden, aandachtspunten en overige punten zijn vermeld in de bijlage.

Financiële informatie en bedrijfsvoering

Tot mijn genoegen constateert u dat de financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag IX Financiën en Nationale Schuld 2023 op totaalniveau voldoet aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet (CW) 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften. Met betrekking tot de rechtmatigheid maakt u een uitzondering voor de verplichtingen en een niet te kwantificeren aanvullende onzekerheid over de volledigheid van de belastingontvangsten. In de bijlage kom ik op deze onzekerheid, in combinatie met de onvolkomenheid M&O-beleid Belastingdienst, terug.

Op artikelniveau concludeert u dat het beeld betrouwbaar, ordelijk en rechtmatig is, met uitzonderingen op artikelen 1 (Belastingen), 8 (Apparaat Kerndepartement) 9 (Douane) en 13 (Toeslagen). Een aanzienlijk deel van de onrechtmatigheden op genoemde artikelen wordt veroorzaakt door geïmporteerde onrechtmatigheden ten gevolge van rijksbrede contracten en overeenkomsten. Op deze uitzonderingen en de hieraan gelieerde tekortkomingen ga ik eveneens, in de bijlage nader in.

Tekorten aan personeel

U geeft terecht aan dat er binnen het ministerie sprake is van tekorten aan personeel en dat dit van invloed is op de onderzochte terreinen. Bij het gehele ministerie blijken vooral vacatures op het gebied van data, IT, juridisch en financieel lastig om in te vullen. De afgelopen jaren zijn met succes veel medewerkers geworven. Echter, was dit onvoldoende ten opzichte van de grote behoefte die er was voor vervanging en uitbreiding van personeel om de steeds groeiende hoeveelheid taken op te pakken. Om de gevolgen voor de bedrijfsvoering op te vangen wordt extern ingehuurd. In deze reactie wordt ingegaan op de door u genoemde DGs die een overschrijding van de Roemernorm laten zien.

De Belastingdienst en Toeslagen hanteren het uitgangspunt dat structurele taken zoveel als mogelijk door eigen personeel worden uitgevoerd. Tegelijkertijd blijft de inzet van extern personeel in een aantal gevallen onvermijdelijk, bijvoorbeeld in het geval van tijdelijke (herstel)werkzaamheden. Wat betreft het werven van eigen personeel wordt aan de hand van een meerjarig personeelsplan ingezet op nieuwe manieren van werven, zoals sourcing, waarbij potentiële kandidaten actief worden benaderd. Het tegengaan van tekorten aan personeel wordt nader toegelicht in de bijlage.

Hersteloperatie Toeslagen

U geeft in de conclusie en in paragraaf 5.3 van uw conceptrapport aan de voortgang van de hersteloperatie zorgelijk te vinden. Elke dag dat ouders wachten op herstel is er één te veel. Het ministerie voelt dan ook de urgentie om het sneller en beter te doen. Ik ben tevreden over het tempo van de afwikkeling van de eerste toets en de snelheid waarmee de schulden van de gedupeerde ouders worden aangepakt. Ook heeft het grootste deel van de kinderen, die vanuit de Kindregeling bij de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen bekend zijn, een financieel steuntje in de rug ontvangen. Bij de integrale beoordeling duurt het lang voordat ouders aan de beurt zijn, maar er zijn in 2023 aanzienlijke stappen gezet om deze beoordelingen sneller af te handelen.

Ik ben mij ervan bewust dat het financieel herstelproces nog een aantal andere belangrijke knelpunten kent, onder andere op het gebied van de aanvullende schade en de behandeling van bezwaren. Er worden stappen gezet om dit verder te verbeteren. Om de behandeling van bezwaren te versnellen wordt een breed pakket aan maatregelen geïmplementeerd. Ook worden andere, meer onconventionele maatregelen onderzocht. Tot slot blijft het kabinet zich inspannen om tot verdere verbetering en versnelling van de hersteloperatie te komen. De Hersteloperatie Toeslagen wordt nader toegelicht in de bijlage.

IT Legacy grote belastingmiddelen

U constateert dat de Belastingdienst in 2023 vooruitgang heeft geboekt bij het moderniseren van de IT-systemen voor de allergrootste belastingmiddelen. Niettemin, is het gewenste resultaat nog niet bereikt. Ik onderschrijf dat de Belastingdienst, om risico's te beperken, prioriteit moet blijven geven aan de moderniseringsopgave van deze belastingmiddelen. De Belastingdienst heeft vanaf het pakket Belastingplan 2023 per Kamerbrief de impact van de beleidsopdracht op de ICT inzichtelijk gemaakt. Rechterlijke uitspraken dan wel politieke wensen kunnen leiden tot systeemaanpassingen. Het is belangrijk om daarbij op te merken dat elke wijziging als gevolg van rechterlijke uitspraken of politieke wensen ernstige implicaties kan hebben voor het tijdig moderniseren van de IT-systemen voor deze grote belastingmiddelen. In het Meerjarenportfolio krijgen de moderniseringstrajecten daarom onverminderd een hoge prioriteit. In de bijlage wordt nader ingegaan op deze onvolkomenheid.

Betalingsregelingen Belastingdienst

U concludeert dat betalingsregelingen die langer duren dan twaalf maanden toegankelijker zijn geworden en de communicatie daarover met de burgers is verbeterd. U constateert echter ook dat bij het afsluiten van deze betalingsregelingen het

bestaansminimum van burgers nog onvoldoende wordt beschermd. In de invorderingsstrategie van de Belastingdienst worden maatregelen genoemd om het bestaansminimum beter te beschermen. De Belastingdienst streeft daarbij naar verdere samenwerking en afstemming met andere (overheids-)organisaties, zodat het bestaansminimum van burgers, ook in de situatie dat er meerdere schuldeisers zijn, geborgd wordt. In de praktijk is dit weerbarstig en ontbreekt vaak informatie over andere schulden. Ook is de beschikbare informatie niet altijd actueel en compleet. Samen met het ministerie van SZW en andere uitvoeringsorganisaties verkent de Belastingdienst welke mogelijkheden er zijn om tijdig te signaleren of er voldoende betaalcapaciteit is voor het afsluiten van een betalingsregeling. Ik onderschrijf het belang van het waarborgen van het bestaansminimum en het rekening houden met de informatie die de burger aanlevert bij het verzoek. Ook deel ik uw conclusie dat de Belastingdienst daarbij zijn interne processen verder moet verbeteren. In de bijlage wordt nader ingegaan op deze onvolkomenheid.

Verlengingen van de nadere overeenkomsten voor inhuur van externen

U concludeert dat de specificatie van verlengingsopties in inhuurcontracten onduidelijk is. Hierbij merkt u op dat niet specifiek wordt aangegeven hoeveel keer en voor hoe lang een contract kan worden verlengd. Dit wordt als een bijkomend knelpunt bestempeld binnen de onvolkomenheden in het inkoopbeheer van Douane en Toeslagen. De Belastingdienst heeft de onvolkomenheid voor inkoopbeheer opgelost, maar u kent een nieuw aandachtspunt voor verlengingen inzake inhuur van externen toe. Ik deel uw conclusie niet dat er gezien de onduidelijkheid in de regelgeving sprake zou zijn van een onzekerheid. De Belastingdienst heeft grondig juridisch advies ingewonnen over de werkwijze en een aantal dossiers daarbij expliciet laten toetsen. Hieruit blijkt dat de Belastingdienst, Douane en Toeslagen niet in strijd handelen met de wet- en regelgeving. Net als de Auditdienst Rijk concludeer ik dan ook dat de tolerantiegrenzen op dit onderdeel niet zijn overschreden en er geen sprake is van onrechtmatig handelen. In de bijlage wordt nader ingegaan op dit aandachtspunt.

Inning van coronabelastingsschulden

U merkt op dat de Belastingdienst de Tweede Kamer (TK) beperkt heeft geïnformeerd over het capaciteitsgebrek bij de inning van coronabelastingsschulden. Dit herken ik niet. De Tweede Kamer wordt periodiek geïnformeerd over de coronabelastingsschulden, waarbij openheid en transparantie, ook op dit punt, het uitgangspunt zijn. U merkt daarnaast op dat in de Kamerbrief van 7 februari 2024 over de coronabelastingsschulden € 2,2 miljard aan openstaande coronabelastingsschulden niet meer als zodanig, maar als gewone schuld wordt aangemerkt. In deze brief is er bewust voor gekozen om

expliciet onderscheid te maken tussen de totale schuld die nog binnen de betalingsregeling valt (€ 11,5 miljard) en de coronabelastingenschuld van de ondernemers bij wie de betalingsregeling is ingetrokken, omdat zij niet (meer) aan de voorwaarden voldeden (€ 2,2 miljard). In de Voorjaarsnota 2024 is de raming voor het oninbare deel van de schuld (inclusief schuld waarvoor de betalingsregeling is ingetrokken) opwaarts bijgesteld van 2,5 miljard naar 3,5 miljard euro. Hoeveel daadwerkelijk geïnd wordt, en wanneer, is afhankelijk van veel factoren, waaronder van keuzes die worden gemaakt in schaarse uitvoeringscapaciteit, maar ook van de schuldpositie van het bedrijf en zijn bedrijfseconomische omstandigheden. In de bijlage wordt nader ingegaan op dit aandachtspunt.

Extra gelden kabinet-Rutte IV

Met mij onderschrijft u de toegevoegde waarde van de Aanvullende Post. De procedure bevordert de doelmatige besteding van middelen. U bent echter ook kritisch en stelt dat de onderbouwing van de voorstellen nog niet altijd van het juiste niveau is. De departementen dragen daarbij, zoals bij alle beleidsvoorstellen, de eerste verantwoordelijkheid. Naleving van artikel 3.1 van de CW staat daarbij centraal. Door mijn voorganger is in juli vorig jaar n.a.v. de evaluatie 'Beleidskeuzes uitgelegd (CW 3.1)' uiteengezet welke uitdagingen daarbij spelen en welke acties worden ondernomen om te komen tot verbetering. Hier zet ik mij voor in en blijf ik mij ook voor inzetten. Daarnaast merkt u op dat uit uw onderzoek bij andere ministeries blijkt dat er meestal geen of slecht zicht is op de resultaten van dit extra geld voor burgers en bedrijven. Goed ingevulde kaders 'Beleidskeuzes uitgelegd (CW3.1)' zorgen niet alleen voor een betere onderbouwing van het voorgestelde beleid, maar dragen ook bij aan een goede evaluatie van dit beleid. Daarmee draagt een goede naleving ook bij aan het zicht op de resultaten. U merkt daarnaast op dat sinds eind 2021 niet meer wordt opgenomen naar welke beleidsartikelen middelen worden overgeheveld. Dit aspect licht ik nader toe in de bijlage."

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

In zijn reactie zien we dat de minister vrijwel al onze aanbevelingen overneemt en aankondigt deze te gaan gebruiken voor het versterken van het beheer en de bedrijfsvoering van het Ministerie van Financiën.

De minister beschrijft in zijn reactie de acties die hij gaat ondernemen om te voorkomen dat burgers door een betalingsregeling met de Belastingdienst onder het bestaansminimum terechtkomen. We waarderen het dat de minister, ondanks dat voor een structurele oplossing inbreng van andere partijen nodig is, ook zelf acties gaat ondernemen om binnen de bestaande mogelijkheden de interne processen van de Belastingdienst verder te verbeteren. Daarmee wordt hopelijk voorkomen dat burgers door de Belastingdienst dieper in de problemen kunnen komen.

In de bijlage bij zijn reactie gaat de minister in op ons onderzoek naar de Taskforce Verbetering Financieel Beheer waarmee de minister invulling geeft aan de wettelijke taak om het financiële beheer van het Rijk te bevorderen. Wij vinden het positief dat de minister de activiteiten van de Taskforce voortzet en structureel gaat inbedden in de organisatie en dat daarmee deze wettelijke taak herkenbaar in het ministerie wordt belegd.

Bijlagen

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van Financiën en Nationale Schuld 2023

Deze bijlage bevat een infographic met daarin de geconstateerde fouten en onzekerheden op totaalniveau en op artikelniveau. Op deze gegevens baseren wij ons oordeel over de verplichtingen en de uitgaven en ontvangsten in het *Jaarverslag 2023* van het Ministerie van Financiën (IXB). Voor het hoofdstuk Nationale Schuld (IXA) zijn er voor 2023 geen figuren opgenomen omdat er geen fouten of onzekerheden zijn geconstateerd.

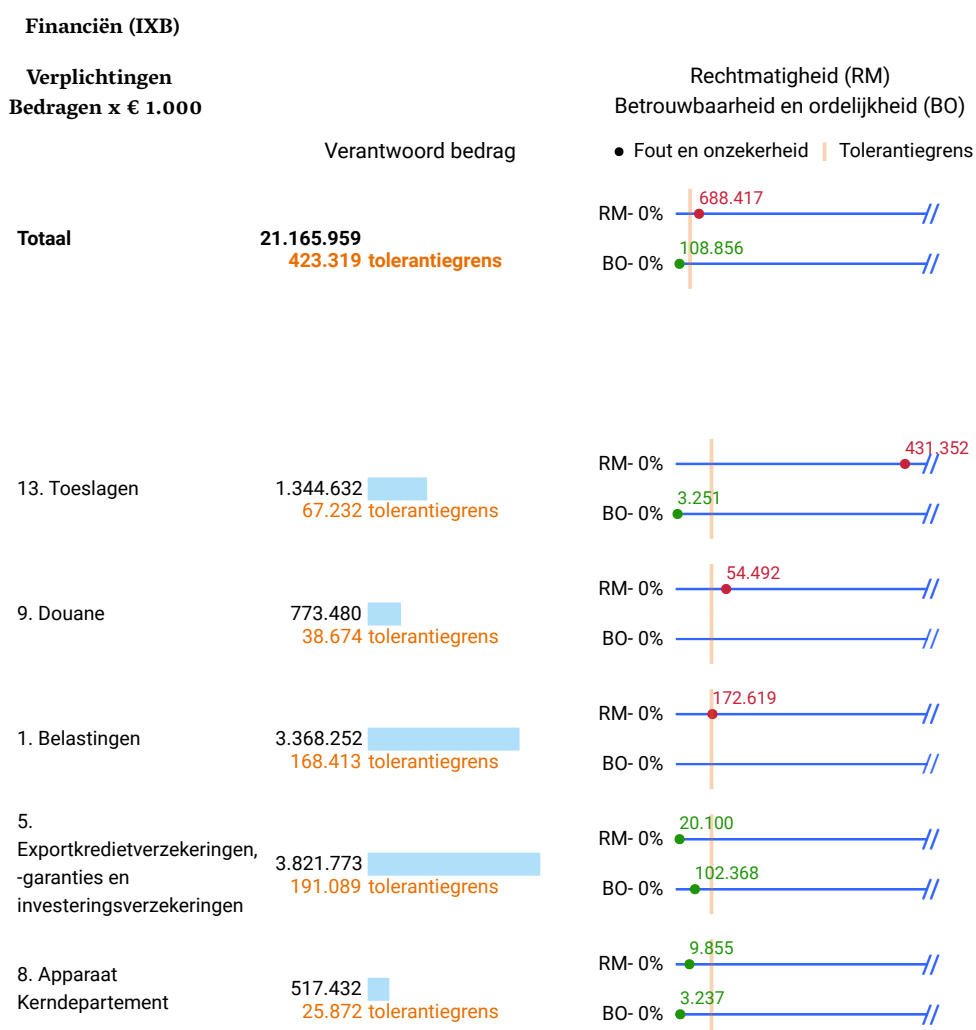
Op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2023 staat een overzicht van alle gecontroleerde bedragen en fouten en onzekerheden die we aantreffen in:

- verplichtingen;
- uitgaven en ontvangsten;
- saldibalans;
- afgerekende voorschotten;
- baten-lastenagentschappen.

De infographic laat ons oordeel zien op 2 criteria: *rechtmatigheid* en *betrouwbaarheid* en *ordelijkheid*. De figuur heeft de volgende onderdelen:

- Bovenaan staat de weergave van de fouten en onzekerheden op het totaal van de verantwoordingsstaat.

- Daarna volgen de begrotingsartikelen waarin het hoogste percentage fouten en onzekerheden is geconstateerd. Begrotingsartikelen waarin wij geen fouten en onzekerheden hebben geconstateerd, zijn niet in de infographic opgenomen. Naast het verantwoorde totaalbedrag per begroting staat het totaalbedrag per begrotingsartikel.
- De verticale oranje streep geeft de tolerantiegrens aan.
- De lichtblauwe balk illustreert de relatieve financiële omvang van het begrotingsartikel ten opzichte van het totaalbedrag per begroting.



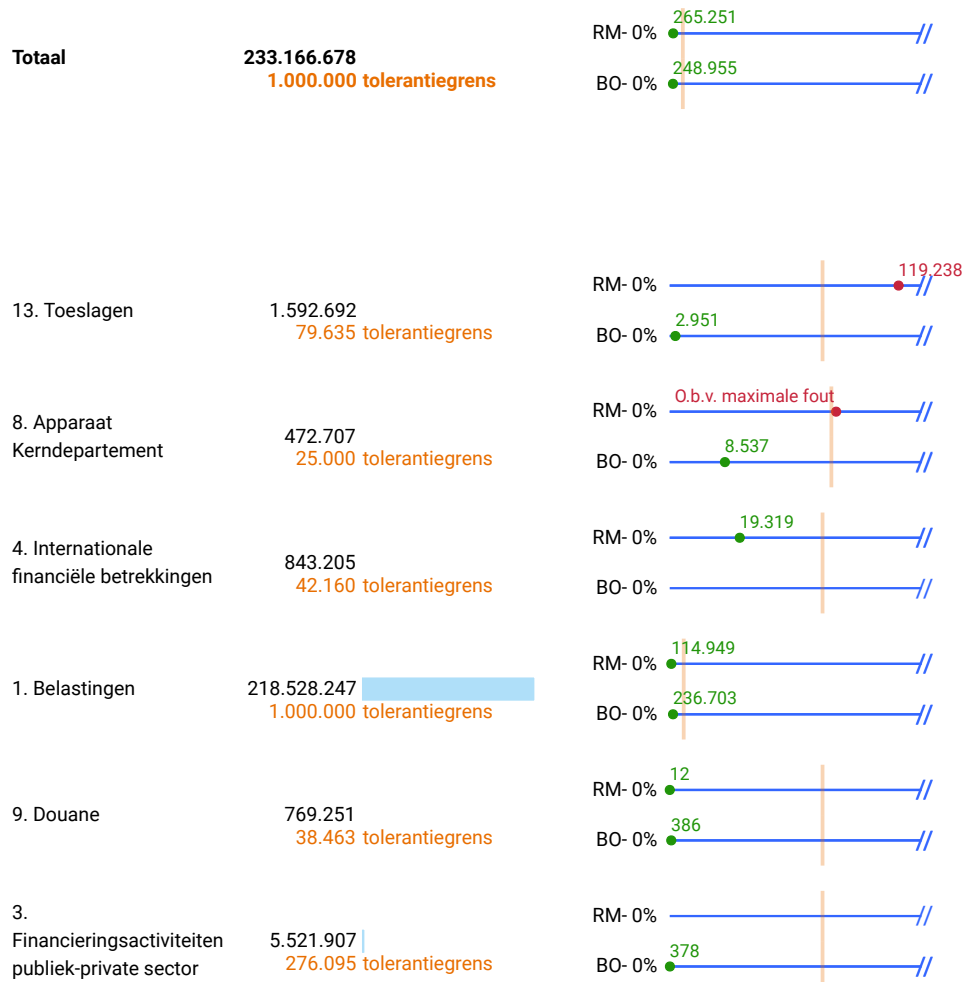
Financiën (IXB)

Uitgaven en ontvangsten
Bedragen x € 1.000

Verantwoord bedrag

Rechtmatigheid (RM)
Betrouwbaarheid en ordelijkheid (BO)

● Fout en onzekerheid | Tolerantiegrens



Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek

In ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek beoordelen wij de jaarverslagen die de ministers op Verantwoordingsdag aanbieden aan de Staten-Generaal. Wij onderzoeken ook per begrotingsjaar de bedrijfsvoering en beleidsresultaten van de ministeries. De resultaten van ons onderzoek leggen wij vast in een rapport per jaarverslag (artikel 7.14 CW 2016, 1e lid).

Wij voeren ons onderzoek uit op basis van de internationale principes en standaarden voor rekenkamers (International Standards of Supreme Audit Institutions, ISSAI's). Deze zijn onderdeel van het INTOSAI Framework of Professional Pronouncements (IFPP; zie <https://www.issai.org>). Bij het toepassen van de ISSAI's houden wij rekening met de comptabele regelgeving en de inrichting van het Nederlandse controlebestel waarin de Auditdienst Rijk (ADR) als intern controleur het jaarverslag certificeert. Voor haar oordeel maakt de Algemene Rekenkamer zoveel mogelijk gebruik van de resultaten van de werkzaamheden van de ADR volgens de Comptabiliteitswet 2016.

Deze bijlage beschrijft de manier waarop wij ons verantwoordingsonderzoek uitvoeren. Een uitgebreide methodologische verantwoording staat op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2023.

Financiële informatie

De financiële verantwoordingsinformatie die wij onderzoeken bestaat uit de rijksrekening en de rijkssaldibalans uit het Financieel Jaarverslag van het Rijk, en de jaarverslagen van de ministeries (artikel 7.12 CW 2016, 1e lid onder c). De minister van Financiën is verantwoordelijk voor het opmaken van het Financieel Jaarverslag van het Rijk (artikel 2.29 CW 2016, 3e lid). De minister is verantwoordelijk voor het opstellen van het jaarverslag (artikel 2.29 CW 2016, 2e lid). De inhoud van de jaarverslagen is uitgewerkt in de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften.

Wij onderzoeken of:

- de financiële verantwoordingsinformatie in de rijksrekening en de rijkssaldibalans aansluit op de financiële verantwoordingsinformatie in de verantwoordingsstaten en de saldibalansen in de jaarverslagen van de ministeries (artikel 3.8 CW 2016, 2e lid);
- de financiële verantwoordingsinformatie in de jaarverslagen van de ministeries aan de wettelijke eisen voldoet.

Op basis van ons onderzoek geven wij een verklaring van goedkeuring bij de rijksrekening en de rijkssaldibalans (artikel 7.14 CW 2016, 2e lid). Deze verklaring is een voorwaarde voor de Staten-Generaal om, aan de hand van het betreffende jaarverslag, goedkeuring te kunnen verlenen aan de minister voor het gevoerde financieel beheer (artikel 2.40 CW 2016, 2e lid).

De verklaring van goedkeuring nemen wij op in ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2023*. Hierin geven wij een beschouwing over het jaar dat is onderzocht. Onze financiële oordelen zijn bestuurlijke oordelen van het college van de Algemene Rekenkamer en geen controleverklaring zoals een accountant afgeeft. Wij kunnen bij onze verklaring een aantekening plaatsen als wij bezwaar hebben gemaakt tegen het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering of de verantwoording daarover en dat bezwaar handhaven (artikel 7.22 CW 2016, 6e lid).

De ADR controleert alle jaarverslagen van de ministeries, fondsen en overige begrotingshoofdstukken en geeft hierover afzonderlijke controleverklaringen af. Om het controlebestel zo doelmatig mogelijk in te richten en dubbele controlelasten te voorkomen, maken wij voor ons onderzoek naar de financiële informatie (financial audit) zoveel mogelijk gebruik van de controlewerkzaamheden van de ADR. Wij stellen vast of de controlewerkzaamheden van de ADR goed zijn uitgevoerd en of de bevindingen hebben geleid tot de juiste oordelen. Daartoe reviewen wij de controle door de ADR en voeren wij aanvullende eigen controles uit. Onze opdracht en de formulering van ons oordeel liggen vast in de Comptabiliteitswet.

De Algemene Rekenkamer geeft oordelen over de betrouwbaarheid, ordelijkheid en rechtmatigheid op totaalniveau en op artikelniveau. Belangrijke fouten en onzekerheden lichten wij toe als uitzondering bij ons oordeel. Een fout of onzekerheid kan om 2 redenen belangrijk zijn:

- op grond van de financiële omvang, als de fout of onzekerheid hoger is dan de tolerantiegrens;
- op grond van de aard van de fout, los van de financiële omvang.

Bedrijfsvoering

Wij onderzoeken per ministerie of:

- het begrotingsbeheer ordelijk en controleerbaar is (artikel 3.2 CW 2016);
- het financieel beheer doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (artikel 3.2 CW 2016);
- het verwerven, beheren en afstoten van materieel doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (artikel 3.4 CW 2016);

- de financiële administratie betrouwbaar en controleerbaar wordt ingericht en gevoerd (artikel 3.5 CW 2016);
- de overige onderdelen van de bedrijfsvoering, zoals informatiebeveiliging, IT-beheer, management control, sturing en toezicht, voldoen aan de daaraan te stellen eisen;
- de niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag over de bedrijfsvoering voldoet aan de norm van betrouwbare totstandkoming, en of deze niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie (artikel 3.9 CW 2016).

De eisen waaraan de bedrijfsvoering moet voldoen, zijn uitgewerkt in lagere regelgeving en/of opgenomen in beoordelingskaders die de Algemene Rekenkamer of andere organisaties hebben opgesteld. Waar dat van belang is, vermelden wij het normenkader dat wij hebben gehanteerd.

Toetsingskaders voor het verantwoordingsonderzoek naar de informatiebeveiliging komen voort uit maatregelen om informatiebeveiligingsrisico's te beheersen. De beheersmaatregelen zijn gebaseerd op internationale standaarden, best practices en intern beleid van overheidsorganisaties. Ons oordeel baseren we op de effectiviteit van de beheersmaatregelen, de ernst van de bevinding per beheersmaatregel, en de opvolging van eerdere aanbevelingen.

Toetsingskaders voor het verantwoordingsonderzoek naar onvolkomenheden in het IT-beheer zijn maatwerk en verschillen per aspect van het IT-beheer dat onderzocht wordt. Hierbij gaat het in de meeste gevallen om generieke IT-beheersingsmaatregelen (general IT-controls, GITC's), waarbij wij – net als de ADR – het GITC-kader als basis nemen voor het normenkader. In het GITC-kader gaat het om een uitgebreide set normen voor 6 aspecten van het IT-beheer: wijzigingsbeheer, wachtwoordbeheer, gebruikersbeheer, beveiliging van componenten, back-up & recovery en datamanipulaties/datafixes. Normen uit het GITC-kader kunnen aangevuld worden met normen uit de beroepspraktijk, zoals bijvoorbeeld normen opgenomen in het studierapport *Algemene beheersing van IT-diensten* van NOREA, de beroepsvereniging van IT-auditors. De betreffende generieke IT-beheersingsmaatregelen moeten effectief zijn in opzet, bestaan en werking.

Wij onderzoeken niet ieder jaar alle onderdelen van de bedrijfsvoering. In plaats daarvan maken we een selectie op basis van risicoanalyse en periodiciteit. Als wij in ons onderzoek tekortkomingen constateren in de bedrijfsvoering, vermelden wij deze. Wij spreken dan van (ernstige) onvolkomenheden. In onze rapporten geven we niet alleen informatie over de onvolkomenheden, maar ook over belangrijke risico's en aandachtspunten.

Daarnaast vermelden we in onze rapporten de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie in het jaarverslag. We onderzoeken of deze informatie betrouwbaar tot stand is gekomen. Daarbij kijken we vooral naar het proces en minder naar de informatie zelf.

Verder geven wij in ons verantwoordingsonderzoek aan of de bedrijfsvoeringsinformatie al dan niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie. Op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2023 staat welke werkzaamheden wij hebben uitgevoerd voor ons onderzoek naar de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie.

Beleidsresultaten

In ons onderzoek naar de beleidsresultaten gaat het vooral om de vraag of de burger waar voor zijn geld krijgt en of de ministers het parlement hierover voldoende informeren. Wij selecteren de beleidsterreinen voor onze onderzoeken op basis van risicoanalyse en maatschappelijke relevantie.

Wij onderzoeken of:

- het beleid doeltreffend en doelmatig is (artikel 7.16 CW 2016);
- de niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag over het beleid voldoet aan de norm van betrouwbare totstandkoming en of deze niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie (artikel 3.9 CW 2016).

In § 5.1 rapporteren we over wat er is bereikt met het extra geld van het kabinet-Rutte IV. De figuren hebben de volgende bronnen:

Figuur 'Voorzien extra geld kabinet-Rutte IV (2022 t/m 2026)'

Coalitieakkoord: Startnota Rutte IV Bijlage 3 Tabel 31 aanvullende post (p. 54-57) en Bijlage 3 (p. (31-53, 58) Kabinet-Rutte IV (2022); Corona: Najaarsnota 2022 Tabel 3.2 (p. 119) Financiën (2022c), Najaarsnota 2023 Tabel 2.2 (p. 92) Financiën (2023c), Miljoenennota 2024 Tabel 24.1 (p. 374) Financiën (2023b); Oekraïne: Najaarsnota 2022 Tabel 4.1 (p. 120) Financiën (2022c), Najaarsnota 2023 Tabel 3.1 (p. 93) Financiën (2023c), Miljoenennota 2024 Tabel 23 (p. 372) Financiën (2023b); Toeslagen: Najaarsnota 2022 Tabel 7.1 (p. 130) Financien (2022), Najaarsnota 2023 Tabel 6.1 (p. 100) Financien (2023), Miljoenennota 2024 22.1 (p. 368) Financiën (2023).

Geld op de aanvullende post is toegeschreven aan het departement dat hoofdverantwoordelijk is voor het schrijven van het bestedingsplan. Het geld hoeft niet per se bij

dat departement terecht te komen. Voor het extra geld dat niet uit het coalitieakkoord komt, hanteren we de laatste begrotingsstand, omdat er voor deze middelen geen eenduidig startmoment aan te wijzen valt.

Figuur 'De status van het extra geld van de aanvullende post (2022 t/m 2028)'

Aanvullende post bijlagen uit voorjaarsnota's, miljoenennota's en najaarsnota's uit 2022 en 2023: Voorjaarsnota 2022 Tabel 80 (p. 150 -151) Financiën (2022a); Miljoenennota 2023 Tabel 13.1 (p. 154-155) Financiën (2022b); Voorjaarsnota 2023 Tabel 79 (p. 179-183) Financiën (2023a); Miljoenennota 2024 (p. 166-167) Financiën (2023b); Najaarsnota 2022 Tabel 6.1 (p. 127-129) Financiën (2022c); Najaarsnota 2023 Tabel 5.1 en 5.2 (p. 97-99) Financiën (2023c). Voor de figuur hebben we onderuitputting meegerekend als restmiddelen.

Tabel 'De bereikte resultaten met het extra geld, zoals de minister van Financiën rapporteerde in openbare bronnen (bedragen 2022 + 2023, in miljoenen euro's)'

Omdat de tabel gaat over behaalde resultaten, toont de tabel alleen wat er gepland en begroot was voor 2022 en 2023. De genoemde bedragen komen uit dezelfde bronnen als de bronnen genoemd bij de figuren uit de vorige alinea's. De resultaten in de tabel zijn een samenvatting van datgene wat de minister in openbare bronnen heeft gemeld over het resultaat. We hebben de volgende bronnen geraadpleegd: jaarverslagen van het Ministerie van Financiën en andere financiële kamerstukken.

In ons onderzoek naar de effectiviteit van de minister van Financiën bij 'extra geld' (§ 5.2) hebben we getoetst in hoeverre het gevoerde beleid van de minister voldoet aan de normen die wij hanteren. Op grond daarvan hebben we een oordeel gegeven: goed, toereikend, matig, zorgelijk of zeer zorgelijk. Bij dit oordeel toetsen we de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid en de resultaten ervan voor burgers en bedrijven. We houden hierbij ook rekening met de context. Dat kan de ernst van de maatschappelijke gevolgen zijn, maar ook of er bijvoorbeeld sprake was van een plotselinge crisis die de rijksoverheid overviel. Waar dat van belang is, vermelden wij de normen die wij hebben gehanteerd.

Naast ons onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid, onderzoeken we of de beleidsinformatie in het jaarverslag betrouwbaar tot stand is gekomen. Daarbij kijken we vooral naar het proces en minder naar de informatie zelf. We hebben hiervoor deze onderdelen in het jaarverslag onderzocht:

- het niet-financiële deel van de toelichting bij de diverse begrotingsartikelen;
- de uiteenzetting over het gevoerde beleid (beleidsverslag);
- de verplichte bijlagen.

Verder geven wij in ons verantwoordingsonderzoek aan of de beleidsinformatie al dan niet in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie. Op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2023 staat welke werkzaamheden wij hebben uitgevoerd voor ons onderzoek naar de totstandkoming van de beleidsinformatie.

Bijlage 3 Literatuur

VVD, D66, CDA en ChristenUnie (2021). *Coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst'*. Den Haag: eigen beheer.

Kabinet-Rutte IV (2022), *Startnota Kabinet-Rutte IV*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Financiën (2022a), *Voorjaarsnota 2022 van de minister van Financiën*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 36 120, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Financiën (2022b), *Nota over de toestand van 's rijks financiën van de minister van Financiën*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 36 200, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Financiën (2022c), *Najaarsnota 2022 van de minister van Financiën*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 36 259, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Financiën (2023a), *Voorjaarsnota 2023 van de minister van Financiën*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 36 350, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Financiën (2023b), *Nota over de toestand van 's rijks financiën van de minister van Financiën*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 36 410, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Financiën (2023c), *Najaarsnota 2023 van de minister van Financiën*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 36 470, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Bijlage 4 Begrippenlijst

apparatuuruitgaven

Dit zijn de uitgaven voor het personeel en materieel van een ministerie. Bijvoorbeeld de salarissen, de kosten van de huisvesting en het onderhoud daarvan, en de kosten voor ICT.

Auditdienst Rijk (ADR)

De Auditdienst Rijk is de interne auditor van het Rijk. De ADR controleert de jaarverslagen van de ministeries. De Algemene Rekenkamer beschouwt de ADR als een interne accountant, die zijn werk onafhankelijk doet. Wij maken in ons verantwoordingsonderzoek dan ook gebruik van de resultaten van de werkzaamheden van de ADR.

baten-lastenagentschap

Een onderdeel van een ministerie dat meer zelfstandigheid heeft dan andere onderdelen. Een baten-lastenagentschap voert een eigen administratie, los van de administratie van het ministerie. Maar de minister is wel verantwoordelijk voor de begroting en financiële verantwoording.

bedrijfsvoering

De bedrijfsvoering is de manier waarop alle bedrijfsprocessen van een ministerie zijn georganiseerd. Onder de bedrijfsvoering vallen ook alle maatregelen en procedures die er zijn om vast te stellen of het beleid van een minister volgens plan wordt uitgevoerd, en waar nodig bij te sturen.

bedrijfsvoeringsparagraaf

In de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag rapporteert de minister over:

- of het begrotingsgeld volgens de regels is uitgegeven (de rechtmatigheid);
- hoe de beleidsinformatie is opgesteld;
- het financieel beheer en materieelbeheer dat hij heeft gevoerd;
- misbruik en oneigenlijk gebruik, en risico's op fraude en corruptie;
- andere onderdelen van de bedrijfsvoering, zoals belangrijke ontwikkelingen en verbeteringen in de bedrijfsvoering.

begrotingsfonds

Een begrotingsfonds is een apart onderdeel van de Rijksbegroting waarin geld voor een bepaald doel wordt beheerd. Voorbeelden van begrotingsfondsen zijn het gemeentefonds en het provinciefonds. Gemeenten en provincies ontvangen hieruit geld van het Rijk om hun taken uit te voeren.

beleidsinformatie

De beleidsinformatie in het jaarverslag is de informatie die de minister geeft over de resultaten van diens beleid, wat daarvoor is gedaan en hoeveel het kostte. We noemen beleidsinformatie ook wel niet-financiële informatie.

betrouwbaar

De cijfers in het jaarverslag zijn betrouwbaar als deze overeenkomen met de werkelijke financiële standen en transacties.

budgetrecht

Eén van de taken van de Staten-Generaal is het goedkeuren van de begroting van ieder ministerie. De Tweede en Eerste Kamer bepalen dus hoeveel geld een minister maximaal mag uitgeven en waaraan. Dit noemen we het budgetrecht van het parlement.

Comptabiliteitswet

De Comptabiliteitswet regelt de financiële gang van zaken binnen ministeries en tussen de ministers en het parlement. In de Comptabiliteitswet staat ook welke taken de Algemene Rekenkamer heeft.

decharge verlenen

Na Verantwoordingsdag keuren de Staten-Generaal de slotwetten goed. Daarmee verlenen ze decharge aan de ministers: die zijn dan niet meer verantwoordelijk voor het financieel beheer in het afgelopen jaar.

extracomptabel

Informatie die extracomptabel is, maakt geen onderdeel uit van de boekhouding of administratie.

financieel beheer

Het financieel beheer van een ministerie omvat alle beslissingen, handelingen en regels die zijn bedoeld om de financiële kanten van het beleid en de bedrijfsvoering te beheersen.

financiële verantwoordingsinformatie

De informatie in het jaarverslag over de financiële kanten van het beleid en de bedrijfsvoering.

fouten

We spreken van een fout als:

- de minister geld niet heeft uitgegeven of ontvangen volgens de wetten en regels die daarvoor gelden;
- in het jaarverslag niet juist of volledig is opgeschreven waar het geld vandaan komt of aan is uitgegeven.

fraude

Fraude is opzettelijke misleiding om onrechtmatig (financieel) voordeel te krijgen.

garantie

Het begrip garantie betekent dat de overheid ergens voor instaat. Een garantie is een voorwaardelijke financiële verplichting van de overheid aan een persoon of bedrijf. Als een bepaalde situatie of risico zich voordoet, is de overheid verplicht om te betalen.

informatiebeveiliging

Het proces van vaststellen van de vereiste beveiliging van informatiesystemen in termen van vertrouwelijkheid, beschikbaarheid en integriteit alsmede het treffen, onderhouden en controleren van een samenhangend pakket van bijbehorende maatregelen.

ISSAI (International Standards of Supreme Audit Institutions)

Internationale principes en standaarden voor rekenkamers. Wij voeren ons onderzoek uit op basis van deze standaarden.

IT-beheer

De interne beheersing van de belangrijkste (financiële) systemen.

jaarverslag

In het jaarverslag legt een minister verantwoording af over het gevoerde beleid. Elk jaarverslag bevat een beleidsverslag, bedrijfsvoeringsparagraaf en jaarrekening.

lifecyclemanagement (LCM)

IT-systemen en -processen van de overheid moeten goed werken, goed onderhouden worden en op tijd vernieuwd en vervangen worden. Om verrassingen en uitval van systemen te voorkomen moet elke overheidsorganisatie hiervoor een plan hebben. Dit heet in de IT-wereld lifecyclemanagement.

materieelbeheer

Het onderhouden en in stand houden van roerende en onroerende zaken van een ministerie. Materieelbeheer vindt plaats vanaf het moment dat een zaak in beheer of in gebruik wordt genomen tot aan het moment dat een zaak wordt afgestoten.

misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O)

Iemand maakt misbruik van wet- en regelgeving als diegene informatie niet, niet op tijd of niet volledig doorgeeft en daardoor:

- geen of een te lage (verplichte) bijdrage aan de overheid betaalt;
- een (te hoge) uitkering van de overheid ontvangt.

Bij oneigenlijk gebruik handelt iemand wel volgens de regels van de wet, maar in strijd met de bedoeling ervan.

niet-financiële verantwoordingsinformatie

De informatie in het jaarverslag over de niet-financiële kanten van het beleid en de bedrijfsvoering.

onvolkomenheid

Als wij in ons onderzoek zien dat een bedrijfsvoeringsproces van een ministerie niet goed is ingericht of wordt uitgevoerd, noemen we dat een onvolkomenheid. Als het om veel geld gaat en/of het probleem op meer plekken bij een ministerie voorkomt, noemen we het een ernstige onvolkomenheid.

onzeker

Wij noemen financiële informatie 'onzeker' als wij niet kunnen vaststellen of verplichtingen, uitgaven of ontvangsten aan de regels voldoen of op de juiste manier in het jaarverslag staan.

ordelijk

De cijfers in het jaarverslag zijn ordelijk als de financiële informatie op een beheerste manier tot stand is gekomen.

prestatieverklaring

Een schriftelijk bewijs dat een product of dienst die op de factuur staat ook daadwerkelijk geleverd is.

rechtmatig

Een financiële transactie, zoals een uitgave, is rechtmatig als deze voldoet aan de wetten en regels die daarvoor gelden. Voldoet een transactie niet aan de regels, dan is dit een fout. Als we niet kunnen vaststellen of een transactie aan de regels voldoet, noemen we dat een onzekerheid.

rechtspersoon met een wettelijke taak (rwt)

Rechtspersonen met een wettelijke taak zijn zelfstandige organisaties op afstand van de rijksoverheid. Zij voeren een taak uit die in de wet geregeld is en worden betaald met publiek geld. Het gaat bijvoorbeeld om Staatsbosbeheer, de Nationale politie en het Kadaster.

Rijksbegrotingsvoorschriften

De minister van Financiën stelt elk jaar de Rijksbegrotingsvoorschriften op. Dit zijn de regels waaraan de begrotingen en jaarverslagen van het Rijk moeten voldoen.

saldibalans

De saldibalans is een overzicht van bedragen die aan het einde van het jaar nog openstaan. Bijvoorbeeld vorderingen, voorschotten, schulden en openstaande verplichtingen.

slotverschillen

De slotwet is de laatste wet in de begrotingscyclus. Met die wet worden de begrote uitgaven, verplichtingen en ontvangsten in overeenstemming gebracht met de uiteindelijke bedragen. De slotwet wordt tegelijk met het jaarverslag aangeboden aan de Tweede Kamer. Zie ook 'decharge'.

suppletoire begroting

Als een wijziging van de begroting niet kan wachten tot de voorjaars- of najaarsnota, kan een minister een incidentele suppletoire begroting indienen. Pas nadat de Tweede en Eerste Kamer de gewijzigde begroting hebben goedgekeurd, kan een minister het geld uitgeven.

(overschrijding van de) tolerantiegrens

Wij gebruiken de tolerantiegrenzen om te bepalen welke fouten en onzekerheden er in de jaarverslagen zitten. Als een bedrag afwijkt binnen de tolerantiegrens, dan heeft dat geen gevolgen voor ons oordeel. Als de tolerantiegrens is overschreden, moet de minister dat rapporteren in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag.

totstandkoming (van informatie)

Informatie moet afkomstig zijn uit goed bijgehouden dossiers, uit een betrouwbare administratie of uit betrouwbare bronnen van buiten de eigen organisatie.

verplichting

Een verplichting is een uitgave in de toekomst, waarvoor een minister een (juridische) verplichting is aangegaan.

voorschot

Een voorschot is een vooruitbetaling voor producten of diensten die nog geleverd moeten worden. Een voorschot kan ook een vooruitbetaling van een subsidie, bijdrage of lening zijn.

zelfstandig bestuursorgaan (zbo)

Een zelfstandig bestuursorgaan is een organisatie die overheidstaken uitvoert, maar die niet direct onder het gezag van een ministerie valt. Voorbeelden van zbo's zijn de Autoriteit Consument en Markt (ACM), het CBR en Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). De meeste zbo's zijn ook een rechtspersoon met wettelijke taak (rwt).

Bijlage 5 Eindnoten

- 1 Aangepast na ontvangst van finale versie Financieel Jaarverslag Rijk vanwege hierin gecorrigeerde cijfers.
- 2 Financiën (2022a). Herziening Belastingstelsel. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 32 140, nr. 119 (inclusief bijlage nr.1034805).

Algemene Rekenkamer

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

070 342 44 00

voorlichting@rekenkamer.nl

www.rekenkamer.nl

De tekst in dit document is
vastgesteld op 6 mei 2024.

Dit document is op 15 mei 2024
aangeboden aan de
Tweede Kamer.

Den Haag, mei 2024