

Vergaderjaar 2023–2024

36 410 IX

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Financiën (IXB) en de begrotingsstaat van Nationale Schuld (IXA) voor het jaar 2024

Nr. 4

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 september 2023

Met deze brief geven wij u enkele aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2024 (hoofdstuk IX) van het Ministerie van Financiën (Kamerstuk 36 410 IX). Deze kunt u gebruiken bij de begrotingsbehandeling.

Budgetrecht en informatiepositie Kamer

Een goede begroting legt de basis voor een goede verantwoording. Goed begroten houdt in dat er genoeg geld, tijd en mensen zijn om te bereiken wat je vooraf van plan bent. Dat betekent onder meer realistisch ramen voor de begroting. Ministers moeten binnen de afgesproken uitgavenkaders blijven, maar we constateerden in ons onderzoek naar meerjarenramingen¹ uit 2021 meerdere onrealistische ramingen bij de rechtspraak, de luchtstrijdkrachten, het beheer en onderhoud van (vaar)wegen en bij de financiering van het hoger onderwijs. De risico's hiervan zijn onder meer een ondoelmatig gebruik van publieke middelen (bij een te hoge raming) of verslechterde dienstverlening aan burgers en bedrijven (bij een te lage raming). We zien meer in algemene zin in ons onderzoek regelmatig torenhoge ambities, complexe financiering (zoals met revolverende fondsen) en weinig realistische doelen. Daarnaast zien we soms ook een gebrek aan transparantie over het bereiken van deze doelen. Ook bij evaluaties van beleid die de Rijksoverheid laat uitvoeren, zien we dit gebrek aan transparantie. Dit kan uiteindelijk het vertrouwen van burgers in de overheid aantasten.

In deze brief vragen wij uw aandacht voor de uitvoerbaarheid van beleid en voor de rijksbrede rol van de Minister bij onder meer het steeds vaker gebruiken van fondsen om beleid te financieren. Daarbij vragen we ook aandacht voor eerder door ons gedane aanbevelingen.

¹ Kamerstuk 31 865, nr. 192.

Uitvoerbaarheid van beleid

De Minister van Financiën kampt met diverse uitvoeringsproblemen op haar ministerie. Zo gaat ze in de bijlage bij het Belastingplan 2023 (Kamerstuk 36 202, nr. 6) en in haar begroting in op de noodzakelijke vervanging van verouderde ICT systemen bij de Belastingdienst, het traag verlopende herstel van de toeslagenaffaire en het ontoereikende beheer van de grote geldstromen (douanerechten en accijnzen) bij de Douane. Dat kan gevolgen hebben voor het kunnen implementeren van nieuw of gewijzigd beleid. Zo hebben we in het *verantwoordingsonderzoek 2022* (Kamerstuk 36 360 IX, nr. 2) gewezen op de mogelijke ongewenste gevolgen bij het aanpassen van de BTW en de gevolgen voor de extra inzet van personele ICT-capaciteit ten behoeve van de herstelwerkzaamheden van het box 3-arrest bij de inkomstenbelasting.

Wij vragen uw Kamer bij nieuw of aangepast beleid de uitvoerbaarheid in de afweging mee te nemen om vertragingen of verstoringen bij het oplossen van bestaande problemen te vermijden.

Fondsen

Het instellen van fondsen is een steeds populairdere manier om beleid te financieren. Met een fonds wordt geld meerjarig beschikbaar gesteld voor een bepaald doel. Ervaring uit het verleden laat zien dat er een risico is dat geld uit een fonds niet conform de doelstelling van het fonds wordt besteed. Dat geldt in het bijzonder als de doelen niet voldoende scherp zijn geformuleerd of er vele doelen tegelijk worden nagestreefd.

Een fonds kan zijn ingesteld binnen de Rijksbegroting of op afstand daarvan. In het laatste geval maakt de besteding uit het fonds geen deel uit van de jaarlijkse besluitvorming over uitgaven als onderdeel van het begrotingsproces. Op deze bestedingen heeft het parlement dus geen zicht via de Rijksbegroting en het jaarverslag. De Minister van Financiën heeft een overzicht toegezegd van alle fondsen van de Rijksoverheid, zowel binnen en buiten de begroting. Dit overzicht is eenmalig – alleen deze Miljoenennota – te vinden in bijlage 26 van de Miljoenennota (Kamerstuk 36 410, nr. 2).

In ons onderzoek naar *Revolverende fondsen* (Kamerstuk 31 865, nr. 133) hebben wij de Minister aanbevolen om haar rijksbrede rol te verbeteren. Wij deden de aanbeveling om een juridisch kader voor (revolverende) fondsen te overwegen en het inzicht te verbeteren in:

- het aantal revolverende fondsen van het Rijk,
- de aard en omvang ervan, alsmede
- manieren om het parlement hierover te informeren in de begrotings- en verantwoordingsstukken.

De Minister is aan het verkennen of er in de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften een model opgenomen kan worden waarin verantwoording wordt afgelegd over de revolverende fondsen. Dit heeft het ministerie ons gemeld bij onze opvolging van aanbevelingen die zijn opgenomen in de Voortgangsmeter (www.rekenkamer.nl/voortgangsmeter, zie ook de volgende paragraaf). Daarnaast heeft de Minister zoals gezegd een overzicht van bestaande fondsen eenmalig opgenomen in bijlage 26 van de Miljoenennota 2024. Op onze aanbeveling om een juridisch kader te overwegen heeft de Minister geen toezegging gedaan.

Opvolging aanbevelingen: Voortgangsmeter Algemene Rekenkamer

In veel van onze onderzoeken doen we aanbevelingen aan de verantwoordelijke bewindspersoon. Bijvoorbeeld over hoe beleid doeltreffender of doelmatiger kan worden uitgevoerd. De Algemene Rekenkamer monitort of deze aanbevelingen worden opgevolgd. Gelijktijdig met deze brief publiceren we hierover (Kamerstuk 31 865, nr. 236). In de periode 2017–2022 zijn 67 aanbevelingen gedaan op het terrein van Financiën. Hiervan heeft 58% tot een actie geleid. Dat is lager dan het gemiddelde van 71% voor het Rijk als geheel. Bij 49% aanbevelingen zijn na publicatie toezeggingen gedaan door de bewindspersoon. Dat is lager dan het rijksbrede gemiddelde van 52%.

De Minister schrijft in haar begroting dat het haar taak is om er op toe te zien dat het geld van de Nederlandse overheid goed wordt besteed. We gaan hieronder in op een aantal aanbevelingen die de we de Minister hebben gedaan over de invulling van deze taak. We zien dat daarin stappen worden gemaakt. Zo heeft de Minister de rijksbrede zwakte in het financiële beheer ter harte genomen en besloten de inzet van de Taskforce Verbetering Financieel Beheer te continueren. Specifiek op het terrein van inkopen en aanbesteden zien wij namelijk bij meerdere departementen meerjarige problemen. Vanuit haar rijksbrede verantwoordelijkheid kan de Minister met deze taskforce samen met andere bewindspersonen een belangrijke bijdrage leveren aan verbeteringen van het financieel beheer. Wij zullen de inzet van de taskforce in ons verantwoordingsonderzoek 2023 volgen.

We zijn positief over de manier waarop de Minister – en in het verlengde daarvan de Staatssecretaris van Financiën – 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. Op basis van twintig jaar onderzoek concludeerden we destijds dat er voor de meeste fiscale regelingen geen goede onderbouwing is. Wij bevelen aan om «de wildgroei van fiscale regelingen flink terug te snoeien».

Wij verwelkomden in dit verband dat in 2022 in de begrotingsregels van het (demissionaire) kabinet expliciet werd opgenomen dat bij negatieve evaluaties van fiscale regelingen uitgangspunt is om deze af te schaffen of te versoberen.² Mede naar aanleiding van onze aanbeveling is er vlak voor de zomer een uitgebreid ambtelijk rapport Aanpak fiscale Regelingen gepubliceerd.³ Hierin heeft het Ministerie van Financiën 116 fiscale regelingen beoordeeld aan de hand van doeltreffendheid en doelmatigheid, de reden tot overheidsingrijpen, de complexiteit voor de uitvoering en de doenlijkheid. Vanwege de val van het kabinet op dezelfde datum als het verschenen rapport, heeft u geen bestuurlijke reactie van het Kabinet ontvangen. Wij vinden het wenselijk dat de aanpak van de fiscale regelingen, voortvarend wordt vervolgd. Het verminderen van het aantal fiscale regelingen, kan een belangrijke bouwsteen zijn om het belastingstelsel te vereenvoudigen en effectiever te maken.

Verder zien we in de Voortgangsmeter dat er enige voortgang wordt gemaakt met de aanbevelingen uit ons onderzoek *Inzicht in Kwaliteit: Operatie geslaagd?* (Kamerstuk 31 865, nr. 186). We deden de aanbeveling dat de Minister haar rijksbrede taak zou gebruiken voor een goede

² Kamerstuk 35 925, nr. 1. Bijlage 1: Begrotingsregels 2022–2025 (1.2.2. beheersing fiscale regelingen).

³ Ambtelijk rapport aanpak fiscale regelingen (Kamerstuk 32 140, nr. 167).

organisatorische inbedding van de doelen van de operatie *Inzicht in kwaliteit*. Daarbij gaat het om beter inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het voorgestelde beleid en om betere evaluaties.

We zien dat de Minister actie heeft ondernomen om het evaluatieproces van beleid beter te verankeren. Met ingang van 27 juni 2022 is de nieuwe Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) formeel van kracht.

We zagen in hetzelfde onderzoek echter ook dat de onderbouwing van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het voorgestelde beleid niet altijd van voldoende kwaliteit was. De Minister van Financiën heeft de verantwoordelijkheid om toe te zien op de naleving van artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet 2016 (CW) die de onderbouwing eist van het beleid voor nieuwe uitgaven. Hieronder valt in elk geval het geld voor extra uitgaven uit het regeerakkoord van het Kabinet Rutte IV. De Minister van Financiën maakt dit geld pas over naar het vakdepartement nadat er overeenstemming is over concrete en doelmatige beleidsvoorstellen. Pas daarna kan het geld naar het vakdepartement worden overgemaakt. In het verantwoordingsonderzoek 2023 zullen we de kwaliteit van de onderbouwing van het voorgestelde beleid door de vakminister wederom onderzoeken.

Een goede onderbouwing van de doeltreffendheid van het voorgestelde beleid helpt uw Kamer om beleidsvoorstellen en de verantwoording daarover te kunnen beoordelen. In ons onderzoeksrapport deden we daarom de aanbeveling aan het parlement om artikel 3.1 CW te benutten om de onderbouwing en verantwoording van beleid te bespreken en te controleren.

Resultaten van beleid: Factsheet Brede Welvaart

Tot slot willen wij u nog wijzen op de factsheet Brede Welvaart van het CBS, die dit jaar voor het eerst bij elke begroting wordt gepubliceerd. De factsheet bevat een selectie van indicatoren uit de Monitor Brede Welvaart & Sustainable Development Goals 2023, passend bij de beleidsterreinen van de betreffende begroting. De indicatoren in de factsheets worden meerjarig op consistente wijze gemeten door het CBS. Onder meer bij waargenomen trends of een veranderende positie van Nederland kan de vraag interessant zijn of en hoe de Minister met het beleid hier invloed op denkt te kunnen uitoefenen en welke rol de begrotingsuitgaven hierbij spelen. De Minister gaat in haar beleidsagenda in de begroting nader in op de indicatoren die voor het Ministerie van Financiën van belang zijn. Wij bevelen u aan om de factsheet vanuit die optiek bij het begrotingsdebat te betrekken.

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

De president van de Algemene Rekenkamer,
drs. P.J. (Pieter) Duisenberg

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