

BEZORGEN

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

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

datum 10 juni 2025
betreft Beantwoording vragen Tweede Kamer over het Verantwoordingsonderzoek
2024 bij het ministerie van Financiën

Geachte heer Bosma,

Hierbij bieden wij u onze antwoorden aan op de door de Vaste
Kamercommissie van Financiën gestelde vragen over het
*Verantwoordingsonderzoek Ministerie van Financiën (IX), Rapport bij het
Jaarverslag 2024.*

Algemene Rekenkamer

Pieter Duisenberg,
president

Cornelis van der Werf,
secretaris

**Antwoorden Algemene Rekenkamer bij vragen van de Tweede Kamer
over het Verantwoordingsonderzoek ministerie van Financiën (IX),
Rapport bij het Jaarverslag 2024**

Vraag 1

Heeft de Algemene Rekenkamer inzicht in hoe het personeelstekort bij de Douane zich verhoudt tot voorgaande jaren en hoe het verloop zal zijn in de toekomst?

Dit inzicht in het personeelstekort bij de Douane in verhouding tot voorgaande jaren en het mogelijke verloop in de toekomst hebben we niet. Wij verwijzen voor deze informatie naar de minister.

Vraag 2

Heeft de Algemene Rekenkamer er inzicht in of de huidige budgettering rond de hersteloperatie KOT afdoende is voor de komende jaren?

Ten opzichte van onze rapportage, waarin we uitgaan van de stand per 31 december 2024, is het totale budget (realisatie, raming en aanvullende post) voor de hersteloperatie KOT in de Voorjaarsnota 2025 met € 173 miljoen verhoogd naar € 11.652 miljoen. Dit bedrag bestaat uit € 5.503 miljoen aan gerealiseerde uitgaven van 2020 t/m 2024, € 5.183 miljoen aan geraamde uitgaven voor 2025 t/m 2028 en een reservering van € 966 miljoen op de aanvullende post.

Ruim de helft van de uitgaven voor de komende jaren, namelijk € 2.658 miljoen, is geraamd voor de vergoeding van aanvullende schade. Juist deze post is met onzekerheden omgeven. Zo is de voortgang bij het afronden van aanvullende schadeverzoeken vooralsnog ontoereikend en is het ook nog onzeker hoeveel toeslagenouders een verzoek aanvullende schade zullen indienen. Daarnaast heeft het kabinet, in reactie op de adviezen van de commissie-Van Dam, besloten om het stelsel van aanvullende schade in 2025 te vereenvoudigen. Onderdeel van deze vereenvoudiging is het uitwerken van een 'zelfstandige route'. Vooralsnog is deze zelfstandige route nog niet uitgewerkt. We kunnen niet inschatten of de huidige budgettering afdoende is voor de komende jaren. Op pagina 23 in ons rapport wijzen we de minister erop dat het van belang is dat hier snel duidelijkheid over komt.

Vraag 3

Van welke best practices binnen de Rijksoverheid kan Financiën leren bij het aanpakken van haar onvolkomenheden en aandachtspunten?

De onvolkomenheden bij het ministerie van Financiën zijn deels specifiek voor het ministerie van Financiën. Daarvoor zijn dus geen best practices bij andere ministeries over te nemen. De meeste onvolkomenheden worden binnen een paar jaar opgelost. Voor sommige duurt dat wat langer vanwege de omvang van de benodigde werkzaamheden. Daarbij geldt dat het ministerie het proces voor de aanpak van onvolkomenheden relatief goed heeft ingevuld.

Voor de onvolkomenheid bescherming van het bestaansminimum bij betalingsregelingen van de Belastingdienst geldt dat we een vergelijkbaar onderzoek hebben uitgevoerd bij het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). De resultaten hiervan kunt u vinden in het verantwoordingsonderzoek 2024 van het ministerie van Justitie en Veiligheid. In dat onderzoek constateren we dat het CJIB wél rekening houdt met aflossingen van burgers aan andere schuldeisers. Dit is een aanpak die de minister van Financiën over zou kunnen nemen.

Net als andere ministeries heeft de minister van Financiën onvolkomenheden op het gebied van inkoopbeheer. In de brief aan uw kamer over de Taskforce Financieel Beheer heeft de minister u geïnformeerd welke activiteiten hij heeft ondernomen om deze problematiek rijksbreed, dus ook binnen het eigen ministerie, aan te pakken.¹ Wij zullen vanuit de Algemene Rekenkamer eind 2025 een ronde tafel organiseren waarbij ook het ministerie van Financiën wordt uitgenodigd om de kennis uit ons onderzoek te delen (zie ook de Staat van de Rijksverantwoording 2024).

Vraag 4

In hoeverre zijn de hersteloperaties Toeslagen en Box 3 - naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer - tijdelijk van karakter? En wat betekent dat voor de 'outlook' van de Algemene Rekenkamer t.a.v. het Ministerie van Financiën?

De hersteloperatie toeslagen is eind 2019 gestart met het herstel van gedupeerde ouders in de CAF-11-zaak. In februari 2020 is de

¹ Kamerstukken 31865 nr. 243. Taskforce Verbetering Financieel beheer voortgang januari 2024, 1 februari 2024.

Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT) opgericht als tijdelijke crisisorganisatie, met als doel om voor alle toeslagenuouders een zorgvuldig en snel herstel mogelijk te maken. In april 2020 geeft de verantwoordelijke staatssecretaris aan dat het in ieder geval tot en met 2021 zal duren voor UHT afgerond is.² In ons Verantwoordingsonderzoek bij het ministerie van Financiën en Nationale Schuld (IX) van 2020 constateren we dat UHT in de praktijk meer opereert als een tijdelijke reguliere lijnorganisatie. In de periode daarna is gebleken dat meer ouders zijn getroffen dan verwacht en zijn er aanvullende schaderegelingen ingesteld en organisaties betrokken bij de uitvoering hiervan. Inmiddels is het doel van het kabinet om eind 2027 alle aanvullende schade van toeslagenuouders te hebben vergoed.

Daarmee heeft de hersteloperatie toeslagen volgens de Algemene Rekenkamer een meerjarig en tijdelijk karakter. Gezien het grote maatschappelijke belang en de financiële omvang van de hersteloperatie toeslagen betekent dit voor de Algemene Rekenkamer dat wij in onze verantwoordingsonderzoeken aandacht blijven besteden aan de voortgang en de rechtmatigheid van de hersteloperatie toeslagen.

Ook de hersteloperatie box 3 heeft een meerjarig tijdelijk karakter. De herstelwerkzaamheden beginnen halverwege 2025. We verwachten dat de nieuwe hersteloperatie in de komende jaren aanzienlijke gevolgen zal hebben voor de bedrijfsvoering van de Belastingdienst.

Vraag 5

Zijn er meer aanbevelingen waarop de minister niet ingaat in zijn reactie anders dan de aanbevelingen om voor de resterende drie betaalverzoeken in het kader van het Herstel- en Veerkracht Plan zo vroeg mogelijk in kaart te brengen welke maatregelen haalbaar zijn, en tijdig wijzigingsverzoeken voor te bereiden; en de aanbeveling om voor het vierde en vijfde betaalverzoek na te denken over alternatieve invulling om verdere financiële risico's te beperken?

De minister gaat op bijna al onze aanbevelingen in. De minister gaat echter niet in op onze aanbeveling om de evaluaties van fiscale regelingen op te

² Kamerstukken II (2019-2020). 31066 nr. 630. Bijlage 1 *Voortgangsrapportage Kinderopvangtoeslag* van 28 april 2020, pagina 2.

nemen op de website over evaluaties van het ministerie van Financiën:
<https://evaluaties.rijksfinancien.nl/> .

Vraag 6

In hoeverre leidt de gebrekkige bescherming tegen het onder het bestaansminimum komen tot extra schuldenproblematiek, extra faillissementen, extra uithuisplaatsingen en een hoger beroep op schuldhelpverlening?

U vraagt in hoeverre de gebrekkige bescherming van het bestaansminimum bij het treffen van een betalingsregeling leidt tot extra schuldenproblematiek, faillissementen, uithuisplaatsingen en een hoger beroep op schuldhelpverlening. Wij beschikken op basis van onze uitgevoerde onderzoeken niet over de cijfermatige informatie om deze vraag te kunnen beantwoorden.

Wel vinden wij het aannemelijk dat de schuldenproblematiek van burgers met meer aflossingen kan verergeren door een betalingsregeling van de Belastingdienst. Dit wordt veroorzaakt doordat de Belastingdienst in het algemeen geen rekening houdt met aflossingsverplichtingen aan derden, terwijl een burger uiteindelijk maar 1 portemonnee heeft om alle rekeningen te betalen. We vinden het daarom positief dat de minister in reactie op ons Verantwoordingsonderzoek heeft toegezegd om de Leidraad Invordering 2008 te gaan aanpassen, zodat er ruimte komt om beter rekening te houden met aflossingsverplichtingen aan derden.

Vraag 7

In hoeverre hebben de risico's bij het algoritme Persoonlijk Begeleiden door Toeslagen zich gematerialiseerd?

Wij hebben in het verantwoordingsonderzoek 2024 onderzoek gedaan naar de beheersing van de risico's. Wij hebben daarbij geen specifiek onderzoek verricht naar de materialisatie van deze risico's. U kunt deze vraag aan de verantwoordelijke staatssecretaris stellen.

Vraag 8

In hoeverre is het algoritme voor het opsporen van carrouselfraude opschaalbaar?

U vraagt naar de opschaalbaarheid van het algoritme voor het opsporen van carrouselfraude. Voor het antwoord op deze vraag verwijzen wij u naar de verantwoordelijke bewindspersonen. Of en hoe verder opschalen van het algoritme mogelijk is, is afhankelijk van diverse factoren zoals het beleidsterrein, de geldende regels en de beschikbaarheid en kwaliteit van data. Die factoren hebben wij niet onderzocht. Over de mogelijkheid van opschalen kunnen wij op basis van ons onderzoek dus geen uitspraken doen.

Vraag 9

Hoe doeltreffend en doelmatig is het algoritme voor het opsporen van carrouselfraude, gegeven de toegevoegde waarde in het voorkomen van € 552.000 schade en de geschatte jaarlijkse schade door carrouselfraude in Nederland van € 1.500.000.000?

De Belastingdienst heeft een wettelijke taak om fraude te bestrijden. Of de effectiviteit van het risicomodel effectief genoeg is voor deze fraudebestrijding is uiteindelijk aan de minister om te beoordelen. In het verantwoordingonderzoek 2024 hebben wij het volgende vastgesteld: Hoewel de Belastingdienst een duidelijk doel heeft met het algoritme – carrouselfraude sneller opsporen – heeft de dienst geen plan om te monitoren hoe het algoritme bijdraagt aan dit doel. Ook heeft de Belastingdienst niet vooraf vastgelegd wanneer het algoritme voor hen voldoende presteert.

Vraag 10

In hoeverre is het aandachtspunt van verlengingsopties van tijdelijke aard, gegeven het feit dat in 2025 het merendeel van de nieuwe verlengingen onder de nieuwe werkwijze vallen?

Wij verwijzen voor de beantwoording van deze vraag naar § 4.5.3 van ons rapport. De Belastingdienst hanteert in opzet een aangescherpte instructie, waarbij bij elk nieuw inhuurcontract expliciet wordt vastgesteld of sprake is van een verlengingsoptie, en zo ja, onder welke voorwaarden.

Naar verwachting zal het merendeel van de verlengingen in 2025 onder deze nieuwe werkwijze vallen. Zoals in ons rapport is aangegeven, zullen wij in 2025 toetsen in hoeverre de nieuwe werkwijze in de praktijk wordt nageleefd.

Vraag 11

In hoeverre bleek het bij de onvoldoende gemotiveerde enkelvoudige onderhandse procedures zonder aankondiging alsnog mogelijk om deze voldoende te motiveren?

Wij verwijzen voor de beantwoording van deze vraag graag naar § 4.5.4 van ons rapport. De onderhandelingsprocedure zonder aankondiging is slechts toegestaan in uitzonderlijke gevallen en vereist een zwaar gemotiveerde onderbouwing vooraf, juist omdat zij de mededinging beperkt.

Bij onze controle bleek dat de betreffende aanbestedingsdossiers niet beschikten over een toereikende motivering. Die motivering kon achteraf niet meer worden geleverd, omdat deze voorafgaand aan de procedure schriftelijk en inhoudelijk onderbouwd aanwezig moet zijn. Deze vereiste volgt uit wet- en regelgeving en is bevestigd in vaste jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie.

Vraag 12

Wat is de toegevoegde waarde van het opnemen van de onzekerheid over de volledigheid van belastingontvangsten, aangezien deze inherent niet volledig oplosbaar is, gegeven de afhankelijkheid van informatie van derden?

Wij verwijzen voor de beantwoording van deze vraag graag naar § 5.3.1 van ons rapport. Als Algemene Rekenkamer geven wij een oordeel over de betrouwbaarheid en rechtmatigheid van de belastingontvangsten. Daarbij geldt dat de minister een toereikend beleid moet voeren ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O).

Ook bij een toereikend M&O-beleid blijft sprake van een inherente onzekerheid: de volledigheid van belastingontvangsten is nooit vast te stellen, onder meer vanwege de afhankelijkheid van derden en de aard van belastingplichtig gedrag. Dit is inderdaad niet oplosbaar. Deze onzekerheid maakt een uitspraak van de Algemene Rekenkamer over de juistheid en volledigheid van de ontvangsten niet mogelijk. Wij benoemen deze beperking

expliciet in ons oordeel, zodat gebruikers van ons rapport zich hiervan bewust zijn.

Tegelijkertijd constateren wij dat het huidige M&O-beleid van de minister nog niet als geheel toereikend kan worden beschouwd. Voor een verdere toelichting daarop verwijzen wij ook naar § 4.4.1 van ons rapport. Hierdoor is de onzekerheid over de volledigheid van de ontvangsten groter in 2024. In dat geval spreken wij van een aanvullende onzekerheid, naast de inherente onzekerheid.

Vraag 13

Ziet de Algemene Rekenkamer meerwaarde in een tabel met aparte kolommen voor bevindingen; daaruit volgende aanbevelingen; de reactie minister op de aanbevelingen; en het verschil tussen aanbeveling en reactie minister? Zo ja, is de Algemene Rekenkamer bereid deze in het vervolg op te nemen? Zo nee, waarom niet?

Wij danken de Tweede Kamer voor deze suggestie om onze rapportage inzichtelijker te maken. We nemen deze suggestie mee in onze evaluatie en overwegingen voor het Verantwoordingsonderzoek over 2025.

Vraag 14

Hoe verhoudt de stelling van de Algemene Rekenkamer “dat het ministerie een groot gebrek heeft aan personeel” (p.4) zich tot de melding van de minister dat “behalve de Douane (die net onder de formatie zit) alle dienstonderdelen waaronder de IV-functie afgelopen [jaar] volledig op formatie zijn gekomen”?

Dat de organisatie vrijwel volledig op formatie is gekomen betekent niet dat alle gewenste en/of noodzakelijke taken voldoende kunnen worden uitgevoerd. We zien in § 4.4.1 van ons rapport bijvoorbeeld dat de directie Particulieren van de Belastingdienst in 2024 het streefgetal van 100.000 te behandelen aangiften niet heeft gehaald. Directie Particulieren heeft ons meegedeeld dat het streefgetal voor de behandeling van belastingaangiften in 2025 met 20% naar beneden is bijgesteld. Dit ziet de directie als een risico voor de naleving. Ook is de vraag naar IV-capaciteit in de organisatie groter dan dat er binnen de formatie beschikbaar is. De

hersteloperatie Box 3 zet, zoals te zien is in de uitvoeringstoets (zie ons rapport § 4.5.11), deze beide behoeftes aan personele capaciteit in de nabije toekomst nog verder onder druk.

Vraag 15

Hoe beoordeelt de Algemene Rekenkamer het streven van de minister om met ingang van 1 januari 2026 het CDI-office te positioneren bij de directie FEZ?

We vinden het positief dat de minister opvolging geeft aan onze bevindingen en verdere stappen zet om het inkoopbeheer binnen het ministerie te verbeteren. De keuze waar het CDI-office binnen het ministerie wordt gepositioneerd, is aan de minister. Voor de Algemene Rekenkamer staat voorop dat het CDI-office voldoende regiekracht krijgt om zijn kaderstellende en sturende rol op het inkoopbeleid van het ministerie als geheel effectief te kunnen vervullen.

Wij zullen de verdere uitwerking van deze keuze volgen en betrekken in ons onderzoek over het jaar 2025.