

Vergaderjaar 2021–2022

35 925 IX

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

Nr. 12

BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARISSEN VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 november 2021

Naar aanleiding van de vragen van de commissie Financiën over de Ontwerpbegroting van het Ministerie van Financiën en de Nationale Schuld (IX) 2022, die ons 3 november zijn toegezonden, beantwoorden wij middels deze brief de gestelde vragen per onderwerp.

1. Beleidsagenda

Strategische Evaluatie Agenda

Uw commissie verzoekt mij (de Minister) te bezien hoe ik mijn coördinerende rol kan gebruiken om de verschillen tussen de SEA's te verkleinen en de kwaliteit ervan (verder) te verbeteren. Tevens verzoekt uw commissie kritisch te kijken naar de geplande evaluaties van het Ministerie van Financiën en te bezien of, en hoe, deze kunnen bijdragen aan inzichten die nodig zijn bij de verschillende te verwachte transities, zoals de energietransitie en de nodige wijzigingen in de arbeids- en woningmarkt.

Op dit moment wordt er een externe procesevaluatie uitgevoerd van de Strategische Evaluatie Agenda (SEA). Hierbij worden best practices in kaart gebracht en handvatten geïdentificeerd om de kwaliteit van de SEA's bij de verschillende departementen te vergroten. In mijn coördinerende rol als Minister van Financiën, zal ik alle departementen aanmoedigen om aan de slag te gaan met de uitkomsten van deze evaluatie.

Ik vind het daarom erg belangrijk dat er ook voor mijn eigen departement een goede SEA ligt. De genoemde punten in uw brief om de SEA te verbeteren neem ik dan ook ter harte. Momenteel wordt er gewerkt aan de programmering voor de SEA '23. Tevens zal daarbij kritisch worden gekeken naar de reeds geplande evaluaties en hoe deze kunnen bijdragen

aan inzichten die nodig zijn bij de verschillende te verwachten transities zoals de energietransitie en de nodige wijzigingen in de arbeids- en woningmarkt.

Uw commissie verneemt ook graag of onderzoek naar de mogelijkheden voor internationale afspraken over het uitfaseren van exportkredietverzekeringen voor vervuulende activiteiten kan worden meegenomen in het plan van aanpak voor de beleidsdoorlichting van artikel 5.

De beleidsdoorlichting heeft betrekking op de periode 2016–2021. Op 8 november 2021 is er een brief (Kamerstuk 31 793, nr. 202) naar de Kamer gestuurd met daarin een appreciatie van de COP26-verklaring. Hierin geeft Staatssecretaris Vijlbrief aan dat het kabinet in 2022 zal werken aan nieuw beleid voor het beëindigen van internationale overheidssteun aan de fossiele energiesector. Alles afwegende zet het kabinet erop in de internationale overheidssteun aan de fossiele energiesector voor eind 2022 te beëindigen. Een onderzoek naar de mogelijkheden voor internationale afspraken over het uitfaseren van ekv-steun voor vervuulende activiteiten is, gezien het recente tekenen van de COP26-verklaring, overbodig geworden.

Gebruik en wijziging Comptabiliteitswet 2016

Uw commissie constateert dat de afgelopen keren een verschil in inzicht is ontstaan tussen de Algemene Rekenkamer en de Minister van Financiën over de interpretatie van verschillende artikelen van de Comptabiliteitswet, en in het bijzonder de vraag wie hierin het laatste woord heeft. Vooruitlopend op het plan van aanpak voor de evaluatie van de Comptabiliteitswet, verzoekt uw commissie de evaluatie extern uit te laten voeren. Tevens verneemt uw commissie graag op welke wijze de Staten-Generaal als stakeholder tijdens de evaluatie betrokken wordt.

De evaluatie van de Comptabiliteitswet (CW) die voor komend jaar gepland staat volgt uit de evaluatiebepaling van de CW en richt zich op ingezette wijzigingen per 2016 en hoe deze in de praktijk uitpakten hebben. Het onderzoek moet leiden tot aanbevelingen ter verbetering van de wet. Om de onafhankelijkheid te borgen zal een externe voorzitter de evaluatie begeleiden. Ter zake kundige wetenschappers en diverse stakeholders (onder andere de Staten-Generaal, de Algemene Rekenkamer, Auditdienst Rijk, en FEZ-en) worden betrokken bij de evaluatie. De wetenschappers toetsen de kwaliteit van de evaluatie en worden gevraagd daarover te rapporteren, hetgeen transparant in de evaluatie komt. Het plan van aanpak, waarin ook staat beschreven op welke wijze de stakeholders betrokken worden, wordt nog voor het eind van dit jaar met uw Kamer gedeeld.

Fiscale regelingen

Uw commissie vraagt welke concrete acties de Minister de komende maanden voornemens is te nemen ten aanzien van fiscale regelingen, en wanneer de uitkomsten van het onderzoek naar fiscale regelingen in algemene zin kunnen worden verwacht.

Er zijn al verschillende stappen gezet op dit terrein. Zo is er in de afgelopen Miljoenennota in bijlage 9 een tabel opgenomen met daarin alle afgeronde evaluaties en de belangrijkste conclusies die daaruit volgden met betrekking tot onder meer doeltreffendheid, doelmatigheid en beleidsaanbevelingen. Vooruitkijkend zal ik bij alle komende evaluaties strenger toezien op het doorlopen van het toetsingskader fiscale regelingen. De uitkomsten van in het Commissiedebat Belastingen van

30 juni jl. (Kamerstuk 31 066, nr. 877) aangekondigde onderzoek naar fiscale regelingen in algemene zin worden verwacht in de loop van 2022.

Opvolging toezeggingen aan Algemene Rekenkamer

Uw commissie verneemt graag of, en welke, acties nog te verwachten zijn op openstaande aanbevelingen die de Minister in de periode 2015–2018 heeft gedaan in reactie op aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer. De Algemene Rekenkamer concludeert in haar Voortgangsmeter 2021 dat de bewindslieden van Financiën relatief veel toezeggingen doen en ook de opvolging van deze toezeggingen ligt rijksbreed boven het gemiddelde. Een aantal oudere toezeggingen staat niettemin nog open. In onderstaande tabel is hiervan de stand van zaken weergegeven.

Jaar/Onderzoek	Toezegging	Opvolging
2016 Handhavingsbeleid Belastingdienst	De Minister neemt de aanbevelingen over t.a.v. 1. Handhavingscapaciteit 2. Informatievoorziening 3. Lijst windhappers	De Belastingdienst werkt met de directies Particulieren, MKB en GO aan de verdere operationalisering van de handhavingsstrategie. In de jaarlijkse handhavingsplannen voor de verschillende belastingmiddelen worden hier concrete acties aan gekoppeld.
2016 Intensivering toezicht en invordering bij de Belastingdienst	Lessen uit de business cases worden meegenomen in de Investeringsagenda Belastingdienst	Op basis van de lessen heeft de Belastingdienst de lijn van het werken met businesscases verlaten. Wel moet op grond van de Comptabiliteitswet 3.1 de Belastingdienst bij voorstellen ingaan op de doelstellingen, de doeltreffendheid en de doelmatigheid die worden nagestreefd.
2017 Schenkingsvrijstelling eigen woning: Effecten op de hypotheekschuld	Criteria voor succes worden meegenomen in de evaluatie van de structurele regeling.	Deze toezegging is ingewilligd door het opgeleverde rapport door bureau SEO. In juni is de evaluatie naar de Kamers gestuurd. Hierin is o.a. gekeken naar de bijdrage van de regeling aan de vermindering van de totale hypotheekschuld en het aantal onderwaterhypotheeken. ¹
2017 Tussenstand Investeringsagenda Belastingdienst	Minister geeft aan prioriteit te geven aan verbetering van de registratie van de verwachte en gerealiseerde besparingen, alsook een versterking van de externe verantwoording over de voortgang en resultaten van de Investeringsagenda. Minister zegt toe op systematische en consistente wijze te zullen rapporteren. En dat managementinformatie, het optimaliseren van handhavingsinspanningen en het strategisch personeelsbeleid wordt verankerd in de nieuwe topstructuur.	De Investeringsagenda heeft zijn vervolg gekregen in het programma Beheerst Vernieuwen («Basis op orde»), met zijn vier pijlers Personeel, Cultuur, ICT en Sturing en beheersing. Over de resultaten daarvan wordt viermaandelijks gerapporteerd in de jaarrapportages op het Jaarplan Belastingdienst.

Jaar/Onderzoek	Toezegging	Opvolging
2018 Btw op grensoverschrijdende digitale diensten	De Minister neemt de aanbevelingen over t.a.v. 1. Europese samenwerking 2. MOSS ² systeem	In EU-verband wordt gewerkt aan nadere afspraken over de uitwisseling van informatie op het terrein e-commerce transacties. Voorts worden Multilaterale Controles uitgevoerd. Verbeteringen aan het MOSS-systeem en MOSS-proces worden niet meer aangebracht omdat het MOSS-proces is opgevolgd door het nieuwe OSS ³ -proces. Verbeteringen die in het MOSS-systeem niet waren gerealiseerd worden meegenomen bij de ontwikkeling van het nieuwe OSS-proces dat vanaf 1 juli 2021 met tijdelijke voorzieningen in gebruik is genomen en in 2022 en 2023 verder wordt ontwikkeld naar een structurele voorziening.

¹ Evaluatie schenkingsvrijstelling eigen woning – Hulp voor huiseigenaren met vermogende ouders, Kamerstuk 35 572, nr. 95

² Mini One Stop Shop

³ One Stop Shop

Opvolging aanbevelingen andere departementen

Tevens vraagt uw commissie een toelichting op de rol die ik (de Minister) voor mezelf zie om ervoor te zorgen dat de aanbevelingen van de Rekenkamer door alle departementen worden opgevolgd. De Algemene Rekenkamer doet afzonderlijke onderzoeken bij alle ministeries. Het zijn de ministers van die departementen die aanbevelingen van de Rekenkamer krijgen. Iedere Minister is derhalve zelf verantwoordelijk voor opvolging van de aanbevelingen. Ook als het gaat om departement overstijgende onderzoeken zijn adviezen gericht aan verantwoordelijke Ministers.

2. Bedrijfsvoering

Belastingdienst

Belastingdienst op orde

Uw commissie ontvangt graag een gedetailleerd overzicht van initiatieven voor het thema «Belastingdienst op orde» die het komende jaar zullen worden ondernomen, met een duidelijke doelstelling en een concrete planning.

Op dit moment werkt de Belastingdienst aan het Jaarplan 2022 waarin in aanvulling op de begroting de verschillende initiatieven nader worden geconcretiseerd.

Geadviseerde rust

De commissie vraagt de Staatssecretaris een uitleg hoe ervoor wordt gezorgd dat de Belastingdienst de komende tijd de door de Rekenkamer geadviseerde rust kan bewaren. Tegelijkertijd verneemt de commissie

graag op welke termijn verdere hervorming van het Belastingstelsel mogelijk wordt geacht zonder daarbij de interne (re)organisatie te verstoren.

De oproep van de Algemene Rekenkamer om voor rust te zorgen is mede gericht aan het parlement als wetgever. In haar Rapport over het Verantwoordingsonderzoek Financiën 2020¹ vraagt de Algemene Rekenkamer regering en parlement zich ervan te vergewissen dat nieuwe (fiscale) beleidswijzigingen geen nieuwe grote wissels op de Belastingdienst trekken.

Los hiervan worden ook intern stappen gezet om de Belastingdienst op haar kerntaak te laten concentreren: het heffen en innen van belastingen.

- Het kabinet heeft besloten² om Toeslagen en Douane als meer zelfstandige organisaties naast de Belastingdienst te positioneren. Belastingdienst, Toeslagen en Douane kunnen zo meer focus leggen op de eigen opgave en eigen doelgroep waarbij ook de *span of control* van deze dienstonderdelen wordt verkleind.
- Aanbevelingen uit het ABDTOPConsult rapport³ «*Back to basics*» zijn overgenomen waarbij via een afwijkingskader nieuwe niet-fiscale taken worden getoetst. Daarbij geldt een «nee, tenzij» principe. Zo wordt getracht de kerntaak van de Belastingdienst te borgen.
- Goede uitvoering kan niet zonder goede wetgeving. Uitvoeringstoetsen spelen daarbij een cruciale rol. In de uitvoeringstoetsen wordt een realistisch beeld opgenomen van de (on)mogelijkheden van een maatregel en dienen derhalve met aandacht te worden gewogen door kabinet en parlement. Zo kan bijvoorbeeld worden voorkomen dat er een stapeling van maatregelen plaatsvindt bij een of meerdere belastingmiddelen waar tegelijkertijd een grondige vernieuwing van het ICT-landschap noodzakelijk is. Ook hier geldt dat er geen grote wissels op de Belastingdienst dienen te worden getrokken.

In een technische briefing door de Belastingdienst, Douane en Toeslagen kan meer toelichting worden gegeven op hoe zich de komende jaren de ruimte voor nieuw beleid, waaronder verdere hervorming van het belastingstelsel, ontwikkelt, inclusief de prioritering en planning per fiscaal middel. Dit staat tevens vermeld in de parameterbrief.⁴

Wisselwerking wervingsopgave, cultuuromslag en contact met de burger

Uw commissie ontvangt graag een toelichting van de Staatssecretaris op de wisselwerking tussen de wervingsopgave, cultuuromslag en het contact met de burger dat de Belastingdienst voorstelt, en hoe dit wordt verwerkt in de verschillende interne processen.

Voor het werven van nieuwe medewerkers hanteert de Belastingdienst wervingsprofielen in lijn met de gewenste cultuur. De Belastingdienst streeft naar een open en inclusieve cultuur, waarin burgers en bedrijven centraal staan, dilemma's bespreekbaar zijn en waar ruimte is voor tegenspraak. We werken met divers samengestelde selectieteams. Selecteurs volgen de training «Werven zonder vooroordelen». Voor nieuwe leidinggevenden zijn de gewenste leiderschapskwaliteiten verwerkt in de wervingsprofielen. Leidinggevenden die reeds in dienst zijn doen een ontwikkelassessment. Iedere nieuwe medewerker bij de Belastingdienst volgt daarnaast het onboardingprogramma. Hier besteden

¹ Kamerstuk 35 830, nr. 2

² Kamerbrief Versterken besturing Belastingdienst, 11 januari 2020

³ Eindrapport Back to Basics, Alternatieve Uitvoerders, ABDTOPConsult, 17 januari 2020

⁴ Bijlage bij Kamerstuk 35 927, nr. 6.

we aandacht aan het thema «Burgers en bedrijven centraal/menselijke maat». In fictieve voorbeelden wordt het spanningsveld besproken dat er soms is tussen wettelijke kaders en menselijke maat. Ook komen dilemma's rondom integer handelen aan bod en de oproep hierover met de leidinggevende en het team in gesprek te gaan. In de digitale opstartgids voor nieuwe medewerkers is onder andere informatie over gezond en veilig werken te vinden en wordt verwezen naar onze netwerken B/Jong, B/Proud en Vier de verschillen. In de voortgangsrapportage Jaarplan 2021 Belastingdienst die binnenkort naar de Kamer wordt verstuurd, wordt nader ingegaan op de activiteiten van het leiderschap- en cultuurprogramma.

3. Informatie begroting

Risicoregelingen

Uw commissie vraagt een toelichting van mij (de Minister) op zijn plannen om het «pad naar beneden» in te zetten voor risicoregelingen, en op welke wijze de Kamer daarover wordt geïnformeerd.

Mede als gevolg van de ondersteuning van het Rijk tijdens de coronacrisis, is het totale uitstaande risico in 2020 gestegen tot 233,4 miljard euro, waarvan 50 miljard euro bestaat uit nieuwe coronagerelateerde regelingen. Onderstaande tabel laat een daling zien in 2021 van zowel coronagerelateerde garanties als reguliere garanties.

Garantieregelingen van het Rijk (in miljoenen euro)

	Uitstaande garanties 2020	Uitstaande garanties 2021	Uitstaande garanties 2022
Subtotaal coronagerelateerde garanties	50.246	41.572	41.101
Subtotaal reguliere garanties	183.185	169.052	169.810
Totaal	233.431	210.624	210.911

Bron: MJN 2022

Zodra in 2024 de coronagerelateerde risicoregelingen naar verwachting zijn afgelopen, zal het uitstaande risico vermoedelijk dalen naar een vergelijkbaar niveau als van voor de crisis. Het «nee, tenzij» beleid wordt ingezet ten behoeve van het beheersen van risico's voor de overheidsfinanciën en het maken van een goede afweging. Deze controle aan de poort heeft concreet vorm gekregen in het Toetsingskader Risicoregelingen⁵, dat eveneens is vastgelegd in de begrotingsregels. Dit toetsingskader zorgt ervoor dat we ook in onzekere tijden een degelijke afweging blijven maken. Bij consequente toepassing in de toekomst zullen de risico's na de crisis naar verwachting weer afnemen. Hierbij past wel de kanttekening dat het uitstaande risico ook afhankelijk is van de stand van de economie. In slechte tijden neemt dit toe en in goede tijden af. Hierdoor is het lastig om ramingen voor langere periode te maken. In het Financiële Jaarverslag Rijk 2021 en de Miljoenennota 2023 zal Financiën zoals gebruikelijk over risicoregelingen rapporteren en toelichting geven over de stand van de uitstaande risico's en de nieuwe ramingen.

Indicatoren

Uw commissie vraagt een nadere toelichting op de uitwerking van de kengetallen in de begroting op artikel 1 en 13.

⁵ Toetsingskader risicoregelingen Rijksoverheid

Artikel 1 Belastingen

Wat artikel 1 Belastingen betreft is de uitwerking van de kengetallen in de ontwerpbegroting IX 2022 de tweede en laatste stap in de herijking van de begrotingsindicatoren (KPI's) die is aangekondigd in de Kamerbrief Verbeterd inzicht in de begroting van Financiën van 26 juni 2020⁶. De set KPI's in de ontwerpbegroting IX 2022 sluit op een betere en meer gestructureerde wijze aan bij de strategie van de Belastingdienst door de uitwerking in tussendoelen en de combinatie van objectieve indicatoren en subjectieve (klantgerichte) indicatoren. Enkele KPI's die niet of minder goed bij deze strategie aansloten, zijn niet langer opgenomen.

Concreet voor de kengetallen op artikel 1 in de ontwerpbegroting IX 2022 ten opzichte van de ontwerpbegroting 2021 betekent dat:

- het percentage tijdige aangiften is uitgebreid met de erfbelasting;
- het juist en volledig doen van aangiften uitgebreid is met de doelgroep MKB;
- de prestatie-indicatoren percentage van het nalevingstekort dat de Belastingdienst corrigeert bij burgers (IH) en bij MKB (IH, VPB, OB en LH) zijn opgenomen als kengetallen.

Zoals de Commissie constateert heeft nog niet iedere indicator een waarde of streefwaarde. Dat komt omdat niet voor alle (nieuwe) indicatoren gegevens met terugwerkende kracht beschikbaar zijn, dat maakt het moeilijker om een streefwaarde te bepalen. Omdat bij het versturen van de Rijksbegroting de realisatie 2021 ook nog niet bekend was, konden die gegevens nog niet gebruikt worden voor het vaststellen van een streefwaarde. In het jaarverslag IX 2021 zal hier voor het eerst over gerapporteerd worden.

Artikel 13 Toeslagen

Vanaf de ontwerpbegroting IX 2022 heeft artikel 13 Toeslagen een nieuwe indicator: «Burgertevredenheid». Deze indicator vervangt de vier in de ontwerpbegroting IX 2021 opgenomen subjectieve indicatoren «Adequate behandeling», «Gemak», «Corrigerend optreden» en «Informereren» en geeft antwoord op de vraag: «Hoe tevreden ben je in het algemeen over de dienstverlening van de dienst Toeslagen?». Voor deze indicator is voor 2022 een streefwaarde >90% (neutraal, tevreden, zeer tevreden) opgenomen.

De indicator burgertevredenheid zal de komende jaren verder worden uitgewerkt in daaronder liggende subjectieve indicatoren, die vanuit het eigen onderzoek van Toeslagen kunnen worden gemeten. Hoewel meer analyse nodig is, geven de eerste analyses vanuit het burgeronderzoek Toeslagen inzicht in de verklarende categorieën («drivers») onder burgertevredenheid en ook het vertrouwen in de dienst Toeslagen. Later dit jaar (op basis van vier of meer metingen) kan een uitgebreidere analyse gedaan worden op de data om vanuit de vragenlijst de onderliggende categorieën goed te definiëren. Op basis van de eerste inzichten zijn goede voorspellers van burgertevredenheid: toekenningszekerheid, menselijke maat, gemak en informatievoorziening.

Deze invalshoeken zullen worden vertaald naar subjectieve indicatoren, die hun beslag krijgen in de vorm van vragen in het Toeslagen burgeronderzoek. De onderliggende vragen en validiteit van de resultaten zullende komende tijd verder worden uitgehard en vervolgens in de ontwerpbe-

⁶ Kamerstuk 35 300 IX, nr. 21

groting IX 2023 als prestatie-indicatoren worden opgenomen. Waar mogelijk zullen dan ook streefwaarden opgenomen worden.

Hopende u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra

De Staatssecretaris van Financiën,
J.A. Vijlbrief

De Staatssecretaris van Financiën,
A.C. van Huffelen