



Welkom bij het
Ministerie van
Financiën

Deel II: Beleidsonderwerpen

Leeswijzer	6
1. Generale Thesaurie	7
1.1 Bankenbeleid	7
1.2 Duurzame financiering (inclusief landbouwtransitie en verzekerbareheid)	9
1.3 Betalingsverkeer (zakelijke basisbetaalrekening, contant geld, crypto's)	12
1.4 Digitale euro	15
1.5 Financiële sancties	17
1.6 Kapitaalmarktunie	20
1.7 Accountancy	23
1.8 Interdepartementaal Bedrijfsonderzoek Bedrijfsfinanciering	26
1.9 Voorkomen witwassen en terrorismefinanciering	28
1.10 Staatsdeelnemingen	32
1.11 Air France-KLM/KLM	33
1.12 Schiphol – krimpbesluit	35
1.13 Invest-NL	38
1.14 Invest International – financieringsverzoek	40
1.15 de Volksbank – toekomst	42
1.16 ABN AMRO – afbouw staatsbelang	44
1.17 Kansspelen – Nederlandse Loterij en Holland Casino	46
1.18 TenneT – financieringsopgave	49
1.19 Staatsschuldfinanciering, evaluatie renterisicokader, Retail obligaties & Groene obligaties – procesbeschrijving	51
1.20 Exportkredietverzekering (ekv)	54
1.21 Overzicht Internationaal: G20 / Internationale Financiële Instellingen / CFMCA – Procesbeschrijving	57
1.22 Economische en financiële steun aan Oekraïne	60
1.23 MFK, eigen middelen en EU-begroting	63
1.24 Stabiliteits- en Groepact (SGP)	65
1.25 EU-uitbreidingsaspecten ministerie van Financiën	67
1.26 Eurogroep en Ecofinraad	69
1.27 Herstel- en veerkrachtfaciliteit (EU)	71
2. Directoraat-generaal Rijksbegroting	74
2.1 Begrotingsbeleid en begrotingsproces	74
2.2 Comptabiliteitswet en de onderliggende regelgeving	76
2.3 Medefondsbeheerderschap Gemeente- en Provinciefonds	78

3. Secretaris-generaal cluster	80
3.1 Sturingsmodel uitvoerende DG's Belastingdienst, Toeslagen en Douane	80
3.2 Parlementaire enquêtes Fraudebeleid en Dienstverlening (PEFD) en Corona (PECO)	82
3.3 CIO-stelsel	84
3.4 Wet open overheid – Openbaarmaking en Transparantie	86
3.5 Wet DBA en aanpak schijnzelfstandigheid	89
3.6 Onderzoek comptabel bestel	93
3.7 Verbeteren informatiehuishouding en -voorziening (programma Informatie op orde)	95
3.8 Medezeggenschap bij het ministerie van Financiën	98
3.9 Sociale veiligheid en integriteit bij het ministerie van Financiën	100
3.10 Wet op de rijksinspecties	102
3.11 Wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb en implicaties voor de uitvoering	104
3.12 Begroting Financiën en Nationale Schuld 2024 en 2025	107
3.13 Budgettaire beheersing en rechtmatigheid toeslagenherstel/UHT	109
3.14 Inkomstenkader, begrotingsregels en inkomstenbesluitvorming	112
3.15 Inkomstenraming	115
3.16 Koopkracht	117
3.17 Fiscal Structural Plan (FSP)	119
3.18 Marktordening en Strategie	121
3.18.1 Houdbaarheid van de zorg	121
3.18.2 Energiemarkten	122
3.18.3 Woningmarkt	124
3.18.4 Landbouw	126
3.18.5 Arbeidsmarkt en pensioenen	127
3.19 Macro-economisch beeld	130
3.20 Begrotingsbeleid en Studiegroep Begrotingsruimte (SBR)	132
3.21 Miljoenennota	135
3.22 Belangenbehartiger voor belastingplichtigen en toeslagengerechtigden	136
4. Directoraat-generaal voor Fiscale Zaken	138
4.1 Belastingen internationaal/EU	138
4.2 Box 3	142
4.3 Bedrijfsopvolgingsregeling	148
4.4 Btw	151
4.5 Fiscale aspecten klimaat en milieu	155

4.6	Verbruiksbelastingen (alcoholvrije dranken, voedingsmiddelen en e-sigaretten)	163
4.7	Actuele beleidspunten toeslagen	168
4.8	Nieuw douanewetboek van de unie	170
4.9	Heroverwegingen Wet Stroomlijnen	174
4.10	Wetstraject Gegevensverwerking Belastingdienst, Toeslagen en Douane (WGBTD)	177
4.11	Fiscale regelingen	179
5.	Directoraat-generaal Belastingdienst	184
5.1	Prioriteiten en strategie	184
5.2	Uitvoeringstoets	187
5.3	Niet-fiscale taken	190
5.4	Begroting Belastingdienst	192
5.5	Handhaving (dienstverlening, toezicht en opsporing)	194
5.6	Invorderingsstrategie	197
5.7	Beeld ketens	199
5.8	ICT-meerjarenportfolio	202
5.9	Privacy: AVG	204
5.10	Risicomodellen	206
5.11	Advies landsadvocaat geautomatiseerde selectietechnieken en WGBTD	208
5.12	Personeel (inclusief werving)	211
5.13	Leiderschap en cultuur	215
5.14	Onvolkomenheden AR en bevindingen ADR	217
5.15	Dienstverlening aan burgers en bedrijven	220
5.16	Bereikbaarheid BelastingTelefoon	223
5.17	FSV, inclusief herstel	225
5.18	Compensatie wegens (aangifte) 'selectie aan de poort'	227
5.19	Onterechte MSNP-afwijzingen	229
5.20	Onderzoek CAF	231
5.21	Betalingsregeling coronabelastingsschulden	233
5.22	Arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen (AOVZ)	235
5.23	Handhaving schijnzelfstandigheid (Wet DBA)	238
5.24	Programma weerbaarheid medewerkers tegen ondermijnende criminaliteit	241
6.	Directoraat-generaal Douane	243
6.1	Algemeen – procesbeschrijving	243
6.2	Strategie Douane	245
6.3	ICT en data Douane	248

6.4 Ondernijning	250
6.5 E-commerce	252
6.6 Sancties Rusland en Belarus	254
6.7 Scan en detectie	256
7. Directoraat-generaal Toeslagen	259
7.1 Transitie stapsgewijs hervormen toeslagenstelsel	259
7.2 Interdepartementale schuldentrajecten	262
7.3 Intensief toezicht en handhaving	264
7.4 Algoritmes (heden)	266
7.5 Uitwerking directe financiering kinderopvang	268
7.6 Invorderingsstrategie	270
8. Programma directoraat-generaal Herstel	272
8.1 Beschrijving van de problematiek	272
8.2 Financiële aspecten van de hersteloperatie	276
8.3 Herstelregelingen in brede zin	278
8.4 Aanvullende schaderegelingen	285
8.5 Toekomst brede ondersteuning	287

Leeswijzer

Dit dossier is een introductie op het werkterrein en de organisatie van het ministerie van Financiën. Het dossier is opgeknipt in twee delen. In het eerste, algemene deel heeft u kunnen lezen over de identiteit en de diverse beleidsterreinen en organisatieonderdelen van het ministerie van Financiën.

In dit tweede deel geven we aan de hand van diverse fiches inzicht in de belangrijkste actuele en lopende vraagstukken waaraan de organisatieonderdelen werken. De fiches zijn gerangschikt per directoraat-generaal (DG).

De indelingen van de fiches is steeds hetzelfde. Elk fiche bestaat uit vijf delen. Als eerste leest u welke DG's en directies erbij betrokken zijn. Vervolgens vindt u bij 'Omschrijving inhoud' een korte, feitelijke beschrijving van het dossier of onderwerp. Daarna gaan we in op het 'Krachtenveld', waar we de relevante betrokken partijen in kaart brengen. Daarbij gaan we ook in op de aandacht voor het onderwerp vanuit de media en politiek. Onder het volgende blokje, 'Behandeling', vindt u de status van het dossier. Tot slot vindt u in het blokje 'Ambtelijke beleidsopvattingen' een aantal overwegingen en enkele aandachtspunten bij het betreffende onderwerp, voor zover van toepassing en relevant.

1. Generale Thesaurie

1.1 Bankenbeleid

Generale Thesaurie/Financiële Markten

Omschrijving inhoud

- De financiële crisis die Europa in 2008 trof toonde aan dat er behoefte was aan betere regelgeving en beter toezicht op de financiële sector van de EU. Dit is in Europa onder andere gerealiseerd met de Bankenunie, het gemeenschappelijk reglement met prudentiële vereisten ('single rulebook') dat is gebaseerd op de door het Bazels Comité van Bankentoezicht (BCBS) ontwikkelde standaarden, en een gemeenschappelijk crisisraamwerk.
- Op het gebied van regulering van de bancaire sector zijn er twee actuele beleidstrajecten: i) de modernisering van het Europese crisisraamwerk voor banken (onderdeel van de Bankenunie), en ii) het verder versterken van het prudentiële raamwerk voor banken.
- De modernisering van het Europese crisisraamwerk voor banken (i) komt voort uit pogingen in 2021 en 2022 om voortgang te bereiken op een werkplan voor voltooiing van de Bankenunie. Het raamwerk regelt hoe om te gaan met falende banken. Over een herziening van dit raamwerk, waarmee onder andere verdere EU-harmonisatie wordt beoogd, lopen nu onderhandelingen in de Raad.
- Voor het prudentiële raamwerk voor banken (ii) heeft de EU recent een akkoord bereikt over de implementatie van de finale Bazel 3-standaarden met een wijziging van de verordening en richtlijn kapitaalvereisten. Deze finale Bazel 3-standaarden zijn in 2017 door het Bazels Comité aangenomen; ze waren bedoeld als sluitstuk van de postfinanciëlecrisishervormingen. De wijzigingen moeten nog in werking treden (voorzien voor Q2 2024) en vervolgens in Nederlands recht worden geïmplementeerd.
- Na de bankenstress van maart 2023 kwamen er nieuwe vragen op over de adequaatheid van de behandeling van onder andere liquiditeitsrisico, renterisico en enkele andere aspecten van prudentiële standaarden voor banken. Het Bazels Comité voert momenteel analytisch werk uit op dit gebied.

Krachtenveld

- In de Kamer is in de context van de Bankenunie veel aandacht geweest voor onder meer de mate van risicodeling met (meer risicovolle) banken in andere lidstaten en de wenselijkheid van een Europees depositogarantiestelsel (EDIS).
 - Na de bankenonrust in maart 2023 heeft de Kamer aandacht gehad voor Europese financiële stabiliteit. Ook het speelveld in Europa en mogelijke impact van de prudentiële regelgeving op kredietverlening en hypotheekverstrekking hebben de aandacht.
-

-
- Recent hadden ook hoge bankwinsten, achterblijvende spaarrentes en de concurrentie op de Nederlandse spaarmarkt breed de aandacht van de Nederlandse politiek.
 - In Europa is het voltooiën van de Bankenunie een onderwerp dat hoog op de agenda van de lidstaten staat. Lidstaten zijn echter verdeeld, bijvoorbeeld over een EDIS.
 - Over de internationale implementatie van de Bazelstandaarden in verschillende jurisdicties (EU, VS, VK) bestaat verdeeldheid, ook binnen de EU. Sommige lidstaten dragen uit dat de bepaalde eisen ten koste gaan van het concurrentievermogen. Andere zien noodzaak tot het actualiseren van prudentiële eisen in het licht van de lessen van maart 2023.

Behandeling

- Er lopen onderhandelingen over de modernisering van het Europese crisisaanpak voor banken.
- In maart 2024 is het onafhankelijke ambtelijke rapport *Beleidsrichtingen voor een weerbare bankensector* verzonden naar de Kamers. Uw ambtsvoorganger heeft, ook in het licht van de demissionaire status van het kabinet, aangegeven zich in te zetten voor een aantal punten die in het verlengde liggen van het huidige Nederlandse beleid, waaronder een versterking van liquiditeitseisen, een getrouwe implementatie van de Bazelstandaarden en een herziening van het macroprudentieel raamwerk.
- Uw ambtsvoorganger heeft de Tweede Kamer na de zomer een appreciatie van het ACM-rapport toegezegd.

**Ambtelijke
beleidsopvattingen**

- Nederland profiteert bovengemiddeld van de stabiliteit die Europese samenwerking binnen de Bankenunie oplevert. Tegelijkertijd blijft het belangrijk om aandacht te besteden aan verdere risicovermindering en het doorbreken van de nog sterke verwevenheid van Europese banken met nationale overheden. In het ambtelijke rapport *Beleidsrichtingen voor een weerbare bankensector* wordt het versterken van de Bankenunie genoemd als een belangrijke bijdrage aan de financiële stabiliteit.
 - Adequate prudentiële eisen zijn van belang voor een weerbare bankensector. Dit is nodig gelet op de maatschappelijke en economische functie van banken, voor het beperken van publieke risico's en het bevorderen van concurrentievermogen en economische groei.
 - Het is nodig om het raamwerk op een aantal specifieke punten te evalueren, om het toekomstbestendig en geschikt te houden en bij te dragen aan een gelijk speelveld in Europa. Dit zou er tevens toe kunnen leiden dat het complexe prudentiële raamwerk op punten versimpeld kan worden.
-

1.2 Duurzame financiering (inclusief landbouwtransitie en verzekerbareheid)

Generale Thesaurie/Financiële Markten

Omschrijving inhoud Duurzaamheid speelt op verschillende manieren een belangrijke rol in het beleid voor de financiële markten: i) financiële instellingen kunnen door hun financieringsbeslissingen verduurzaming aanjagen, ii) financiële instellingen moeten hun duurzaamheidsrisico's, zoals de risico's bij de energietransitie, goed beheersen, en iii) rapportagestandaarden moeten inzicht bieden in duurzaamheid van financiële instellingen, waarmee groenwassen wordt voorkomen. De meest actuele onderdelen op het gebied van duurzame financiering zijn:

- De nadere invulling van het vrijwillige en sectorgedreven Klimaatcommitment. Met dit initiatief hebben 51 financiële instellingen zich gecommitteerd om bij te dragen aan de energietransitie, te rapporteren over de CO₂-voetafdruk van hun balansen en actieplannen op te stellen.
- Eind december 2023 is een publieke consultatie gestart naar mogelijke nationale klimaatmaatregelen voor de financiële sector. In april 2024 zijn er verdiepende gesprekken gevoerd met stakeholders in de vorm van ronde tafels. Besluitvorming hierover is aan een missionair kabinet.
- Ook is er in Nederland aandacht voor de rol van financiële instellingen in het bijdragen aan de landbouwtransitie. Tot slot worden de beleidsopties onderzocht om de verzekerbareheid van klimaatgerelateerde schade te verbeteren, samen met het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, het ministerie van Justitie en Veiligheid en de verzekeringssector. Momenteel wordt er in samenwerking met de betrokken ministeries gewerkt aan een Kamerbrief over de uitkomsten van dit onderzoek.

Krachtenveld

Tweede Kamer

- De vorige Kamer heeft met een motie van het lid Van der Lee (GL) verzocht om de verkenning naar klimaatmaatregelen voortvarend aan te pakken.
- Over de landbouwtransitie heeft de Kamer in drie moties gevraagd te onderzoeken hoe:
 1. banken, leveranciers en afnemers met langlopende contracten te verplichten zijn tot een substantieel aandeel in de transitiekosten (motie-Thijssen c.s.);¹
 2. uitgekochte bedrijven ruimhartig te compenseren, maar financiële instellingen niet (motie-Maatoug/Van der Plas);²

¹ Kamerstuk 33 576, nr. 292.

² Kamerstuk 36 200, nr. 96.

3. een deel van de agrarische bankleningen af te waarderen en de besparingen die hierdoor ontstaan ten goede te laten komen aan de verduurzaming van de landbouw (motie-Beckerman)³.

Externe spelers

Naast de financiële sector en accountants zijn met name ngo's actief op dit terrein, zoals Milieudefensie, die onlangs heeft aangekondigd een rechtszaak tegen ING te starten, en de andere ngo's die onderdeel zijn van de Eerlijke Geldwijzer. Daarnaast is er aandacht voor de rol van de toezichthouders, waaronder de ECB.

EU

De EU is lange tijd een grote aanjager geweest van wet- en regelgeving rondom duurzame financiering. De verwachting is dat een volgende Europese Commissie zich eerder gaat inzetten voor lastendrukvermindering, betaalbaarheid en concurrentievermogen, dan voor het uitbreiden van het duurzame financieringsraamwerk.

Behandeling

- Beoogd wordt om de Kamer rond de zomer van 2024 te informeren over de uitkomsten van de verkenning naar mogelijke nationale klimaatmaatregelen voor de financiële sector.
- Aan de Kamer is toegezegd dat de minister van LNV voor het zomerreces de Kamer zal informeren over de mogelijkheden om banken te verplichten om mee te betalen aan de transitie in de landbouw.

Ambtelijke beleidsopvattingen

- Veel aandacht gaat naar het sturen op het verlagen van de CO₂-voetafdruk van de balansen van financiële instellingen. Het is echter niet altijd duidelijk of dit leidt tot duurzamere investeringen. Het kan bijvoorbeeld zijn dat investeringen in CO₂-intensieve sectoren worden overgenomen door andere financiers. Het is daarom van belang om het daadwerkelijk financieren van additionele CO₂-reductie in de reële economie centraler te stellen, bijvoorbeeld binnen het Klimaatcommitment.
 - Op Europees niveau is het verder belangrijk dat er meer duidelijkheid komt over de verschillende vormen en invullingen van duurzame financiering, waaronder bijvoorbeeld wat wordt verstaan onder *transitiefinanciering*. Het is namelijk van belang dat erkend wordt dat bedrijven in transitie, die op dit moment nog niet duurzaam zijn, onderdeel van de oplossing zijn.
 - Tot slot gaat bij de diverse initiatieven de aandacht vooral naar het voorkomen van klimaatverandering. Er ligt een kans om het bestaande duurzame financieringsbeleid voor het tegengaan van klimaatverandering te gebruiken om ook andere
-

³ Kamerstuk 30 252, nr. 40.

milieudoelstellingen verder te brengen, bijvoorbeeld op het gebied van biodiversiteit, klimaatadaptatie en circulaire economie.

1.3 Betalingsverkeer (zakelijke basisbetaalrekening, contant geld, crypto's)

Generale Thesaurie/Financiële Markten

Omschrijving inhoud

- Het Nederlandse beleid op het gebied van betalingsverkeer is gericht op een veilig, betrouwbaar, efficiënt en toegankelijk betalingsverkeer. Daarbij beoogt het beleid bij te dragen aan innovatie in de sector, waarbij consumentenbescherming en het waarborgen van privacy prioriteit hebben. Dit wordt bereikt door (Europese) wetgeving en dialoog met de sector en gebruikers.
- De Europese Commissie heeft op 28 juni 2023 diverse voorstellen gepubliceerd voor het betalingsverkeer. Allereerst een voorstel voor een verordening contant geld als wettig betaalmiddel, waarmee er een acceptatieplicht voor contant geld wordt ingevoerd en een verplichting voor lidstaten om een goede toegang tot contant geld te waarborgen. Daarnaast een voorstel voor een herziene richtlijn betaaldiensten (Payment Services Directive, PSD3) en een verordening betreffende betaaldiensten (Payment Services Regulation, PSR), als opvolging van de tweede herziene richtlijn betaaldiensten (PSD2). In de nieuwe voorstellen zijn maatregelen opgenomen die consumenten beter beschermen tegen betalingsfraude, de concurrentie van open banking-diensten verbeteren, meer harmonisatie van handhaving en implementatie in lidstaten bewerkstelligen en de toegang tot betalingssystemen en betaalrekeningen voor niet-bancaire betaaldienstverleners verbeteren.
- Begin dit jaar is er een Europees akkoord bereikt over de Instant Payments-verordening, die beoogt het gebruik van instantbetalingen in de Europese Unie en de Europese Economische Ruimte (EER) te bevorderen.
- De Digital Operational Resilience Act (DORA) is een verordening die als doel heeft de ICT-weerbaarheid van financiële ondernemingen te verhogen. De verordening is vanaf 17 januari 2025 van toepassing.
- De EU-verordening Markten in cryptoactiva (MiCA) is een belangrijke stap in het reguleren van de cryptosector. Zo brengt MiCA cryptoactivadienstverleners en uitgevers van stablecoins onder toezicht. MiCA stelt onder andere regels voor consumentenbescherming, het tegengaan van marktmisbruik en prudentiële eisen voor aanbieders van stablecoins en cryptoactivadiensten. De verordening is vanaf 30 december 2024 van toepassing, het gedeelte over stablecoins vanaf 30 juni 2024. Aan de implementatiewetgeving wordt gewerkt.
- Toegang tot het betalingsverkeer is noodzakelijk om deel te nemen aan het maatschappelijk verkeer. Op nationaal niveau wordt momenteel gewerkt aan de Wet chartaal betalingsverkeer. Volgens planning wordt de wettekst voor de zomer ingediend bij de Raad

van State voor advies. Met deze wet worden grote banken verplicht om een landelijk dekkende basisinfrastructuur van geldautomaten te verzorgen en worden alle banken – een aantal kleinere banken uitgezonderd – verplicht om hun betaalrekeninghouders toegang te bieden tot de chartale basisinfrastructuur tegen maximumtarieven.

- Ook loopt momenteel een verkenning naar een (wettelijke) zakelijke basisbetaalrekening om de toegang tot een betaalrekening voor zakelijke cliënten te waarborgen. Dit is een van de prioriteiten van het kabinet uit de beleidsagenda aanpak van witwassen.⁴

Krachtenveld

- Het Maatschappelijk Overleg Betalingsverkeer (MOB) speelt een belangrijke rol in het Nederlandse betalingsverkeer. Dit samenwerkingsverband richt zich op een goede werking van het betalingsverkeer, zowel aanbieders als gebruikers van betaaldiensten zijn vertegenwoordigd onder voorzitterschap van De Nederlandsche Bank (DNB).
- In de Tweede Kamer en in de media is veel aandacht voor het betalingsverkeer. Er is aandacht voor de toegankelijkheid ervan en de toegang tot en acceptatie van contant geld. Bij betaaldiensten is de bescherming van de privacy van consumenten een politiek aandachtspunt.
- Op Europees niveau is Nederland een voorloper op het gebied van het betalingsverkeer. Zo is het betalingsverkeer in Nederland relatief goedkoop ten opzichte van andere Europese landen en worden er in Nederland bepaalde diensten en functionaliteiten aangeboden die in andere landen nog niet bestaan (bijvoorbeeld de IBAN-naamcheck en het standaardgebruik van Instant Payments voor overschrijvingen).

Behandeling

- De Europese onderhandelingen lopen over contant geld en betaaldiensten.
- De Wet chartaal betalingsverkeer is begin 2024 geconsulteerd. Volgens planning wordt de wet voor de zomer ingediend voor advies bij de Raad van State.

Ambtelijke beleidsopvattingen

- Wij zijn voorstander van een acceptatieplicht voor contant geld, mits proportioneel en uitvoerbaar. In het huidige voorstel van de Europese Commissie komt dit onvoldoende tot uiting. Daarnaast vinden wij het belangrijk dat er voldoende ruimte is voor lidstaten om additionele uitzonderingsgronden op te stellen. Andere lidstaten zijn ook positief over een Europese acceptatieplicht voor contant geld, maar de invulling daarvan (reikwijdte en uitzonderingsgronden) wisselt sterk.
- Ook staan wij positief en constructief tegenover de Europese voorstellen voor betaaldiensten. Het kabinet zet onder andere in op

⁴ Kamerstukken II, 2022/23, 31 477, nr. 80.

additionele privacywaarborgen bij het delen van persoonsgegevens tussen betaaldienstverleners en aan derden.

- Het is belangrijk dat zowel consumenten als zakelijke klanten toegang hebben tot een betaalrekening tegen redelijke kosten. De Kamer wordt rond de zomer geïnformeerd over mogelijke opties met voor- en nadelen.
-

1.4 Digitale euro

Generale Thesaurie/Financiële Markten

Omschrijving inhoud Evenals in de rest van de wereld, wordt in Europa gewerkt aan de ontwikkeling en mogelijke introductie van digitaal centralebankgeld. Een digitale euro zou een nieuwe, digitale vorm van publiek geld zijn, waarmee consumenten en bedrijven betalingen kunnen doen. Een digitale euro kan publiek geld een rol geven in het domein van digitale betalingen; een rol die er voor publiek geld nu nog niet is. Al het digitale geld is nu immers privaat geld: vorderingen op commerciële partijen. Publiek geld heeft een belangrijke ankerfunctie in het geldstelsel en kan onafhankelijkheid borgen van (bedrijven uit) derde landen. Als publiek geld toegankelijk blijft voor iedereen (ook als contant geld minder wordt gebruikt), kan dat bijdragen aan de financiële inclusie.

Op 28 juni 2023 heeft de Europese Commissie wetsvoorstellen gepubliceerd voor twee verordeningen waarin de vormgeving, uitgifte en distributie van een mogelijke digitale euro wordt geregeld. Op 18 augustus 2023 heeft het kabinet zijn standpunt over deze voorstellen in het BNC-fiche met de Tweede Kamer gedeeld.

Een digitale euro zou worden uitgegeven door de ECB en worden gedistribueerd door commerciële partijen (net als bij contant geld het geval is in Nederland). De ECB en het Eurosysteem werken – parallel aan het Europese wetgevingstraject – aan de ontwikkeling van een mogelijke digitale euro. De ECB heeft in oktober 2018 zijn *investigation phase* afgerond en is gestart met de *preparation phase*. De ECB publiceert periodiek voortgangsrapporten over het project.

Krachtenveld

Europees

In de aanloop naar de publicatie van de Commissievoorstellen en ook daarna heeft Nederland de voor hem belangrijke punten (onder andere: wel potentie, geen vervanging van cash, democratisch draagvlak nodig, privacywaarborgen en goede businesscase zijn essentieel) steeds actief ingebracht in de Eurogroep. Dat heeft onder meer geleid tot samenwerking met een aantal lidstaten om een Eurogroepverklaring op te stellen (op 16 januari 2023) met daarin de voorwaarden waar een digitale euro aan zou moeten voldoen, voor de Commissievoorstellen. De onderhandelingen over de wetsvoorstellen in de Raad zijn in de nazomer van 2023 begonnen. Nederland neemt daarin een actieve en positief-kritische houding in, gebaseerd op het BNC-fiche. De Commissievoorstellen werden verwelkomd door de Raad, maar er werden ook veel fundamentele vraagstukken geagendeerd waarvoor nog werk verricht zal moeten worden. Er vindt frequent informatie-uitwisseling plaats tussen de

ECB en de Europese (mede)wetgevers om te waarborgen dat het wetgevingsproces en het ontwerpproces niet uiteen lopen.

Nationaal

De politieke, wetenschappelijke en maatschappelijke discussie over een digitale euro is in Nederland relatief ver gevorderd. Met name privacy en de toegevoegde waarde van een digitale euro zijn vaak terugkerende onderwerpen. De digitale euro kwam in een groot deel van de verkiezingsprogramma's aan de orde afgelopen najaar. Partijen zijn verdeeld over de wenselijkheid van een digitale euro en over het algemeen kritisch op de vormgeving.

Behandeling

De Commissievoorstellen worden behandeld in de Raad voor Economische en Financiële Zaken (Ecofin). Nederland participeert actief in de onderhandelingen in de Raad om bestaande zorgen en aandachtspunten te kunnen adresseren.

De digitale euro is vaak onderwerp van debat in de Tweede Kamer. Ook heeft het onderwerp de aandacht van de Eerste Kamer. Er worden regelmatig schriftelijke Kamervragen gesteld.

Ambtelijke beleidsopvattingen

Wij staan positief-kritisch tegenover de digitale euro. De doelstellingen van een digitale euro (onder meer het waarborgen van de rol van publiek geld in het geldstelsel, het bieden van een terugvaloptie) herkennen we en het voorwerk voor een potentiële digitale euro is nodig om voorbereid te zijn op de toekomst. Ook steunen we de insteek van de Europese Commissie om deze digitale euro vorm te geven als betaalmiddel en niet als spaarmiddel, met het oog op de bescherming van de financiële stabiliteit. Tegelijkertijd nemen we de zorgen serieus die worden geuit in de politiek, financiële sector en maatschappij, en voeren we veel gesprekken met verschillende belanghebbenden. We kijken kritisch naar alle onderdelen van de Commissievoorstellen en blijven aandacht vragen voor democratisch draagvlak en een digitale euro die van toegevoegde waarde kan zijn voor iedereen.

1.5 Financiële sancties

Generale Thesaurie/Financiële Markten

Omschrijving inhoud Sancties zijn een belangrijk instrument voor (herstel van) de internationale vrede en veiligheid, bevordering van de internationale rechtsorde en de bestrijding van terrorisme. De omvang en complexiteit van de Europese sanctieregelgeving zijn sterk toegenomen als gevolg van de inval van Rusland in Oekraïne. De EU heeft in reactie op de oorlog in Oekraïne meerdere sanctiepakketten aangenomen met maatregelen tegen Rusland en Belarus. Daarnaast lopen er sancties tegen onder andere Iran en Noord-Korea en is er een nationale sanctielijst terrorisme. Voorbeelden van sanctiemaatregelen zijn het bevriezen van tegoeden van specifieke personen en instellingen en import- en exportverboden.

Krachtenveld Het ministerie van Buitenlandse Zaken coördineert het sanctiedossier. Vanuit FIN zijn diversie onderdelen betrokken bij de uitvoering en handhaving van sancties. Zie hier een overzicht:

- GT/Directie Financiële Markten (FM):
 - financiële sancties zoals tegoedenbevriezingen en de regelgeving voor financiële instellingen om de sancties toe te passen. DNB en AFM houden toezicht op de regelgeving voor financiële instellingen en kijken specifiek of instellingen hun bedrijfsvoering op orde hebben om de sancties uit te kunnen voeren;
 - is het meldpunt voor diverse meldplichten in sanctieregelgeving. Zo ontvangt FM via AFM en DNB de meldingen over bevroren tegoeden en dienen gesanctioneerde personen en instellingen bij FM ook zelf hun financiële tegoeden die zich in Nederland bevinden te melden. Dit is een tijdelijke oplossing in afwachting van een centraal meldpunt dat met de modernisering van de Sanctiewet wordt ingesteld;
 - verleent ontheffingen. De minister van Financiën is de bevoegde autoriteit om ontheffingen te verlenen voor financiële transacties als de Europese of nationale sanctieregelgeving die mogelijkheid biedt. Deze taak is gemandateerd aan de directeur FM. Ontheffingen zien bijvoorbeeld op betalingen aan Nederlandse bedrijven afkomstig van Russische gesanctioneerde partijen voor goederen of diensten die werden geleverd vóór sancties van kracht werden jegens die partijen.
- DG Fiscale Zaken is verantwoordelijk voor het fiscale beleid en het algemene douane- en belastingbeleid en de daarmee gemoeide wet- en regelgeving. Tevens is het DG coördinerend opdrachtgever aan deze uitvoerders, waardoor het DG verantwoordelijk is voor een heldere en uitvoerbare opdracht aan de uitvoerders. Om deze reden wordt de regelgeving die deze instanties uit moeten voeren ook met DGFZ afgestemd.

- De Douane houdt, in opdracht van de minister voor BHOS, toezicht op de verschillende import- en exportverboden die de sancties kennen en op de mogelijke omzeiling daarvan. Dit toezicht bestaat uit het beoordelen van aangiften en daarbij behorende bescheiden en fysiek toezicht in havens en op vliegvelden, en betekent daarnaast ook dat administratieve onderzoeken worden uitgevoerd, vergunningaanvragen worden behandeld, voorlichting wordt gegeven en strafrechtelijk kan worden opgetreden bij geconstateerde overtredingen.
- De Belastingdienst is uitvoerder van de sanctiewetgeving en heeft geen toezichthoudende taken in het kader van de wetgeving.
- De FIOD (onderdeel van de Belastingdienst) kan strafrechtelijk optreden tegen overtredingen van de sanctieregelgeving, bijvoorbeeld als een gesanctioneerd product toch (eventueel via een derde land) naar Rusland wordt geëxporteerd.

Behandeling

De EU denkt blijvend na over aanvullende sancties tegen Rusland. Onderdeel hiervan is de discussie over het gebruik van bevroren tegoeden (van de Russische centrale bank) voor de wederopbouw van Oekraïne.

Nationaal wordt onder coördinatie van BZ gewerkt aan de modernisering van de Nederlandse Sanctiewet 1977. Deze wet is op een aantal punten voor verbetering vatbaar. In het wetsvoorstel komt bijvoorbeeld duidelijkere regelgeving voor financiële instellingen over hoe ze de bedrijfsvoering in moeten richten om de sancties uit te voeren. Verder worden de regels over bedrijfsvoering van toepassing op bepaalde beroepsgroepen, zoals advocaten, accountants en belastingadviseurs.

Daarnaast wordt bestuursrechtelijke handhaving mogelijk gemaakt en de uitwisseling van gegevens tussen bevoegde autoriteiten geoptimaliseerd. Ook wordt met het wetsvoorstel een centraal meldpunt ingericht. Bij dit centraal meldpunt komen nagenoeg alle sanctiegerelateerde meldingen op één plek samen. Dit komt in plaats van verschillende meldpunten die nu bij diverse ministeries en uitvoerders liggen. Het wetsvoorstel zal in juni 2024 via internet worden geconsulteerd.

Ambtelijke beleidsopvattingen

We hechten veel belang aan meer centralisatie op het sanctiedossier. Belangrijk onderdeel daarvan is een centraal sanctiemeldpunt. Op dit moment zijn er diverse meldkanalen bij diverse departementen. De meldingen over financiële sancties komen bij de directie Financiële

Markten binnen waar verder geen mogelijkheid zijn om de meldingen te controleren en analyseren. Daarmee wordt informatie over bijvoorbeeld bevroren tegoeden nu niet effectief gebruikt. Een centraal meldpunt krijgt deze mogelijkheden wel. Ook sanctieregelgeving is belangrijk om te verbeteren, zo bieden de

meldingen nu bijvoorbeeld geen eenduidige informatie over de bevroren tegoeden omdat er geen verplichting tot melding is als tegoeden niet meer bevroren zijn.

Een centraal meldpunt kan een opstap zijn naar een bredere centrale sanctieautoriteit die als coördinerende organisatie zorg draagt voor de implementatie en uitvoering van sancties in Nederland. De sanctieautoriteit kan ook dienen als centraal vragenloket of loket voor het indienen van (bepaalde soorten) ontheffingen. Op dit moment zijn hier diverse loketten voor.

1.6 Kapitaalmarktunie

Generale Thesaurie/Financiële Markten

Omschrijving inhoud Diepe en geïntegreerde Europese kapitaalmarkten zijn een belangrijke voorwaarde voor versterking van de interne markt en het concurrentievermogen van de EU. Financieringsopties voor bedrijven kunnen hiermee worden verbreed. Dit is nodig omdat de investeringen in innovatie die nodig zijn voor de klimaattransitie, digitalisering en versterking van de concurrentiepositie van de EU niet volledig publiek of met bancaire leningen gefinancierd kunnen worden. Ook leidt een relatief kleinere rol voor banken in de financiering van de economie, in combinatie met een robuuste en diverse kapitaalmarkt, tot meer economische en financiële stabiliteit. Aantrekkelijke en efficiënte kapitaalmarkten zorgen er bovendien voor dat investeerders, waaronder vermogensbeheerders en huishoudens, tegen lage kosten rendement kunnen behalen op hun (pensioen)beleggingen.

Met de ontwikkeling van de kapitaalmarktunie (Capital Markets Union, CMU) werken de Europese Commissie en EU-lidstaten aan het verdiepen van de kapitaalmarkt en het wegnemen van barrières tot het vrije verkeer van kapitaal. Verdieping gaat over het mobiliseren van privaat kapitaal (spaartegoeden) en aantrekken van investeringen van buiten de EU voor de opbouw van langetermijnpitaal. Integratie ziet op de aanpak van fragmentatie en barrières in de EU voor betere facilitering van (grensoverschrijdende) kapitaalstromen.

Krachtenveld

Tweede Kamer

In de Tweede Kamer is breed gedragen steun en regelmatig aandacht voor de versterking van de CMU. Motie-Van der Lee/Van Weyenberg⁵ verzoekt het kabinet om een nieuwe impuls te geven door met gelijkgestemde landen nieuwe voorstellen te doen voor verdere harmonisatie. Daarnaast heeft de Kamer onlangs een adviesrapport van denktank Instituut voor Publieke Economie ontvangen naar aanleiding van de motie-Van Slootweg/Grinwis.⁶

Interdepartementaal

De CMU raakt aan veel beleidsterreinen, verspreid over meerdere ministeries. Zo wordt gekeken naar harmonisatie van fiscaal recht (DGFZ) en insolventierecht (JenV) en de ontwikkeling van nationale pensioenstelsels (SZW). Ook draagt CMU bij aan concurrentievermogen, open strategische autonomie (EZK/BZ),

⁵ Kamerstuk 21 501-07, nr. 1928.

⁶ Kamerstuk 21 501-20, nr. 1935.

investeringen in de defensie-industrie (DEF), mkb-financiering en ondernemingsklimaat (EZK).

EU en stakeholders: Lidstaten en het Europees Parlement (EP) steunen in algemene zin de ontwikkeling van de CMU, maar bij de uitwerking van afzonderlijke onderwerpen kan het krachtenveld diverser zijn.

Behandeling

De uitwerking van het tweede kapitaalmarktunieactieplan van de Europese Commissie (COM 2020(590)) bevindt zich in de eindfase. Op verschillende wetgevende voorstellen is een akkoord bereikt door de Raad en het EP en kan de implementatie door de lidstaten starten. Over enkele recenter gepubliceerde voorstellen lopen de onderhandelingen nog.

In maart 2024 heeft de Eurogroep een verklaring gepubliceerd met een strategische visie en prioriteiten om de CMU verder te ontwikkelen, in voorbereiding op de nieuwe EU-beleidscyclus (2024-2029). Deze visie is in maart en april 2024 bekrachtigd door de Europese Raad en dient als input voor de nieuwe Europese Commissie. Een Nederlands visiedocument over de toekomst van de kapitaalmarktunie is in de REA van 13 februari 2024 vastgesteld en dient als basis voor de inzet in de Eurogroep en andere besprekingen in Europees verband.

**Ambtelijke
beleidsopvattingen**

De ambities van de EU voor de CMU zijn nog niet behaald. Verdere versterking van de CMU vergt politiek commitment op zowel nationaal als Europees niveau, om de resterende uitdagingen aan te pakken. Daarbij is het van belang dat in Nederland ook interdepartementaal voldoende commitment heeft om verdere stappen te zetten. Waar er op veel terreinen, met name die onder primaire verantwoordelijkheid van FIN, belangrijke stappen zijn gezet, is de aanpak van structurele barrières tot verdieping en integratie vooralsnog beperkt gevorderd, omdat andere belangen soms zwaarder lijken te wegen dan stappen op het gebied van de kapitaalmarktunie.

Het is nodig om bij alle onderwerpen voortgang te boeken, omdat verdieping en integratie alleen kan worden bereikt door een combinatie van maatregelen. Voor verdere ontwikkeling van de kapitaalmarktunie is het noodzakelijk dat er ambitieuze stappen worden gezet en doorbraken worden bereikt op ingewikkelde onderwerpen om fragmentatie en gebrek aan durfkapitaal in de EU aan te pakken. Met name gaat het dan om versterking en centralisatie van toezicht, harmonisatie van ondernemingsrecht en insolventierecht, zichtbaarheid van mkb-ondernemingen voor investeerders en ontwikkeling van pensioensystemen. Dit vergt een brede belangenafweging, waarbij Nederland op bepaalde individuele terreinen mogelijk iets moet inleveren, maar er in totaliteit van

profiteert. Daartoe dienen de belangen in kaart te worden gebracht van verschillende stakeholders, waaronder burgers, bedrijven en de economie als geheel. Door inzicht in de belangen en in de consequenties van de status quo van onontwikkelde kapitaalmarkten, kan draagvlak worden vergroot. Het momentum kan worden behouden door regelmatig in de Eurogroep en Europese Raad voortgang te bespreken en richting te geven aan de discussies.

Nederland heeft een goed ontwikkelde kapitaalmarkt, maar om deze positie te behouden en omdat deze markt te klein is om op globaal niveau te kunnen blijven concurreren, is het ook in Nederlands belang dat de Europese markt verder wordt ontwikkeld. Daarnaast kan ook nationaal actie worden ondernomen om barrières aan te pakken en hiermee de eigen kapitaalmarkt te versterken.

1.7 Accountancy

Generale Thesaurie/Financiële Markten

Omschrijving inhoud *Achtergrond*

De kwaliteit van de wettelijke controle van de jaarrekening door de externe (register)accountant is van groot belang voor deelnemers aan het maatschappelijk en economisch verkeer: financiers, investeerders, beleggers, banken en crediteuren. De accountantscontrole ('wettelijke controle') voegt zekerheid toe aan de financiële verantwoording van ondernemingen. De sector bestaat ten eerste uit accountants: gereguleerde beroepsbeoefenaren, die werken vanuit een vergunninghoudende accountantsorganisatie, die ook van overheidswege worden gereguleerd. Zo zijn er eindtermen voor de accountantsopleiding, beroepsregels en tuchtrechtspraak. Daarnaast staan accountantsorganisaties onder toezicht van de Autoriteit Financiële Markten (AFM). Sinds het begin van deze eeuw is als gevolg van boekhoudschandalen veel aandacht geweest voor de tekortschietende kwaliteit van de wettelijke controle.

Verbetering van de sector

Verskillende rapporten en AFM-onderzoeken toonden de afgelopen jaren aan dat de kwaliteit van wettelijke controles onvoldoende was. Daarnaast leiden de conclusies van het AFM-rapport uit 2018 tot de instelling van de Commissie toekomst accountancysector (Cta). De Cta onderzocht manieren om de kwaliteit te verbeteren, inclusief structuurmaatregelen, en presenteerde in januari 2020 haar rapport. De kabinetsreactie van 20 maart 2020 ondersteunde bijna alle aanbevelingen en stelde twee kwartiermakers aan voor de uitvoering van een deel van de aanbevelingen. De Tweede Kamer steunde dit tijdens het debat op 28 september 2020. De kwartiermakers hebben op 30 oktober 2023 hun slotrapportage opgeleverd, waarin zij aanbevelingen doen voor veranderingen in de accountancysector om onder meer de cultuur en de kwaliteit van de wettelijke controle te verbeteren. Ook is in december 2023 een wetsvoorstel ingediend om de aanbevelingen van de Cta te verankeren. Hierin staan onder andere de rapportage door accountantsorganisaties over kwaliteit, de versterking van de interne governance van de circa 25 grootste accountantsorganisaties, de verduidelijking van de medeverantwoordelijkheid van de accountantsorganisatie voor de kwaliteit van de wettelijke controle en de aanwijzingsbevoegdheid voor de NBA.

CSRD

De EU-richtlijn duurzaamheidsrapportering (Corporate Sustainability Reporting Directive, CSRD) verplicht bepaalde ondernemingen om in

	hun bestuursverslag te rapporteren over duurzaamheidskwesties. Accountants moeten een assuranceonderzoek van de duurzaamheidsrapportering verrichten en daarover een assuranceverklaring opstellen. Als accountants en accountantsorganisaties dergelijke assuranceonderzoeken verrichten, moeten zij aan aanvullende eisen voldoen. De nationale wetgeving wordt daaraan aangepast. Het gaat onder andere om de inrichting van het stelsel van kwaliteitsbeheersing van de accountantsorganisatie en opleidingsvereisten voor accountants.
Krachtenveld	In de Tweede Kamer bestond ruime steun voor de aanpak van uw voorganger. Sommige partijen hebben zich voorstander getoond van meer structurele ingrepen in de markt. De Kamer is soms kritisch over de vermeende regeldruk die te belastend zou zijn voor kleinere accountantskantoren en voor het midden- en kleinbedrijf voor zover controleplichtig. Ook maakt de Kamer zich zorgen over de aantrekkelijkheid van het beroep en de vraag of er voldoende accountants (in opleiding) zijn. Er is veel media aandacht voor misstanden in de accountancysector en de benodigde verbeteringen (examenfraude, recordboete Amerikaanse toezichthouder en AFM).
Behandeling	Jaarlijks vindt een commissiedebat Accountancy plaats. Het wetsvoorstel dat is ingediend is in behandeling genomen, naast dat uw voorganger een appreciatie aan de Tweede Kamer heeft gestuurd van de slotrapportage van de Kwartiermakers toekomst accountancysector. In die appreciatie kondigt uw voorganger maatregelen aan, waaronder de evaluatie van het stelsel van beroepsreglementering, en van de ontwikkeling van de kwaliteit van de wettelijke controles. In het verslag is een groot aantal vragen gesteld over het wetsvoorstel. Momenteel wordt gewerkt aan de antwoorden. De CSRD moet op 6 juli 2024 zijn geïmplementeerd. Het implementatiewetsvoorstel bevat voornamelijk aanpassing van de regels voor accountants(organisaties) en ligt voor advies bij de Raad van State. De rapporteringsverplichting voor bepaalde ondernemingen wordt door JenV geïmplementeerd met een implementatiebesluit.
Ambtelijke beleidsopvattingen	Er bestaat consensus over het feit dat de kwaliteit van de wettelijke controle omhoog moet, hoewel de sector goede stappen heeft gezet. Het traject om de sector te verbeteren moet dan ook worden voortgezet. Anderzijds is het niet realistisch om te verwachten dat er nooit meer boekhoudschandalen plaatsvinden of dat alle accountantscontroles altijd van hoge kwaliteit zijn. Daarom is de ketenaanpak ook van belang, die begint bij de controlecliënt: de onderneming of instelling waarvoor een plicht tot wettelijke controle geldt. Over de wenselijkheid van een stelselwijziging met het oog op structuurmaatregelen zeggen de kwartiermakers dat er nu geen

overtuigende voordelen staan tegenover de nadelen. Dat onderschrijven wij. Het kernprobleem bestaat onverminderd dat accountantsorganisaties private omzet- en winstgedreven ondernemingen zijn die hun wettelijke controles moeten uitvoeren in het publiek belang, dus in het belang van gebruikers van de accountantsverklaring bij de jaarrekening en financiële verantwoording. Om dit publieke belang zo goed mogelijk te borgen, wordt ingezet op het effectiever maken van extern wettelijk toezicht, beroepsreglementering en tuchtrecht.

1.8 Interdepartementaal Bedrijfsonderzoek Bedrijfsfinanciering

Generale Thesaurie/Directie Financiële Markten

Omschrijving inhoud	Er is regelmatig aandacht voor signalen die wijzen op mogelijke structurele knelpunten in de (bancaire) kredietverlening aan het Nederlandse mkb, zoals verkrapping van bancaire kredietverlening in dit segment, relatief hoge rentepercentages, informatieasymmetrie tussen marktpartijen en moeilijke financierbaarheid van innovatie en verduurzaming. Daarnaast is er aandacht voor de (beperkte) doelmatigheid en efficiëntie van het overheidsinstrumentarium om marktfalen aan te pakken. Zo zijn er signalen dat het overheidsinstrumentarium volgens sommigen (o.a. WRR-rapport) sterk versnipperd is. Of daadwerkelijk sprake is van knelpunten op de markt voor kredietverlening aan het mkb is een centrale vraag bij het bepalen of overheidsinterventie gewenst is. Op dit moment loopt het Interdepartementaal Bedrijfsonderzoek (IB) Bedrijfsfinanciering (Inspectie der Rijksfinanciën als penvoerder), waarmee onderzoek wordt gedaan naar de knelpunten bij bedrijfsfinanciering en de doelmatigheid en efficiëntie van het huidige en mogelijke beleidsinstrumentarium. Parallel hieraan lopen er binnen de Generale Thesaurie verkenningen naar publiek-private initiatieven die kunnen bijdragen aan de toegang tot bedrijfsfinanciering, in het bijzonder voor bedrijven die bijdragen aan innovatie en verduurzaming.
Krachtenveld	Naast de initiatieven bij Financiën lopen er bij EZK onderzoeken naar de rol van de overheid bij het stimuleren van transities op het gebied van verduurzaming en groeisectoren. Deze volgen mede naar aanleiding van Kamervragen, moties en toezeggingen bij EZK. Verschillende partijen (VVD, GL-PvdA, CDA, SP, D66, NSC) pleiten voor het verbeteren van toegang tot financiering voor het (innovatief) mkb. Een initiatief dat vaak wordt gehoord is een publiek-private investeringsbank.
Behandeling	Het IBO is op dit moment in de afrondende fase. De minister van Economische Zaken deelt het IBO met de Kamer.
Ambtelijke beleidsopvattingen	Het IBO is een belangrijk instrument om inzicht te krijgen in de bestaande problematiek en mogelijke interventies. Voordat concrete nieuwe beleidsaanbevelingen worden gedaan is het goed de uitkomsten af te wachten en duidelijkheid te hebben over waar de knelpunten in de bedrijfsfinancieringsmarkt zitten en wat de onderliggende oorzaken zijn.

Bij de uiteindelijke weging van beleidsopties om toegang tot financiering te verbeteren, is het belangrijk om naast dit beleidsdoel ook de perspectieven van andere belangen (bijvoorbeeld financiële stabiliteit) mee te nemen. Nadat het rapport is gedeeld met de Kamer zal er een kabinetsreactie op het rapport volgen.

1.9 Voorkomen witwassen en terrorismefinanciering

Generale Thesaurie/Financiële Markten

Omschrijving inhoud *Algemeen*

Er gaat veel geld rond in het financieel stelsel en dat biedt mogelijkheden tot misbruik, onder andere door witwassen en terrorismefinanciering. Daarom zijn onder meer financiële ondernemingen aangewezen als poortwachter van het financieel stelsel in de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft). In het hoofdlijnenakkoord wordt ingezet op een intensivering van de aanpak van witwassen.

Er spelen momenteel vier relevante onderwerpen om dit beleidsterrein te verbeteren:

1) Implementatie Europees antiwitwasraamwerk

De Nederlandse antiwitwasregelgeving vloeit voort uit een EU-richtlijn. Die EU-richtlijn vloeit weer grotendeels voort uit de internationale standaarden van de Financial Action Task Force (FATF). Vrijwel alle landen hebben zich gecommitteerd aan de implementatie van deze FATF-standaarden. De Europese Commissie heeft in 2021 wetgevende voorstellen gedaan voor een nieuw EU-antiwitwasraamwerk, wederom in lijn met de FATF-standaarden. Het doel is de regelgeving binnen de EU te harmoniseren en een centrale Europese antiwitwasautoriteit te creëren. De definitieve tekst is inmiddels bekend. Lidstaten hebben drie jaar, tot zomer 2027, om dit AML-pakket te implementeren.

2) Wetsvoorstel plan van aanpak witwassen

In 2023 is het wetsvoorstel plan van aanpak witwassen ingediend bij de Tweede Kamer. Het voorstel bevat drie maatregelen: verbod op contante transacties voor aan- en verkoop van goederen vanaf 3.000 euro, gezamenlijke transactiemonitoring door banken en verplichte gegevensuitwisseling tussen poortwachters bij risicovolle klanten. Het AML-pakket heeft gevolgen voor een groot deel van de onderdelen van het wetsvoorstel plan van aanpak witwassen. Daarnaast was dit voorstel onderdeel van de Nederlandse invulling van het EU Herstel een Veerkrachtplan (HVP), en nadert de deadline die hierin genoemd is. Daarom is op het moment van schrijven het streven om voor de zomer een nota van wijziging naar de Tweede Kamer te sturen om het wetsvoorstel te beperken tot het verbod op contante betalingen vanaf 3.000 euro.

3) Beleidsagenda aanpak van witwassen

Het kabinet heeft in 2022 de beleidsagenda aanpak van witwassen uitgebracht met een aantal prioriteiten voor het versterken van beleid op witwasbestrijding. De hoofdlijn is dat het beleid voor de

niet-financiële sector en crypto's versterkt wordt, onevenredige effecten worden weggenomen en het meten van effectiviteit meer centraal moet komen te staan. De acties zijn samen met de ketenpartners opgepakt. De meeste acties zijn inmiddels afgerond of in gang gezet.

4) Nationaal coördinator en NextGen Poortwachters

Poortwachters, waaronder de NVB en leden van VNO-NCW en MKB-NL, pleiten voor de introductie van een nationaal coördinator voor het beleid om witwassen te bestrijden en voor uitwisseling van gegevens met de justitiële keten. Deze coördinator zou volgens hen als verbinder moeten optreden tussen betrokken publieke partijen, een effectief en efficiënt antiwitwasbeleid aanjagen, en namens de overheid het boegbeeld zijn van de nationale aanpak voor de private sector. Daarnaast heeft de NVB ideeën over het verbeteren van de poortwachtersfunctie door banken (NextGen Poortwachter). Onderdeel hiervan is onder andere de wens dat informatie uit de justitiële keten het startpunt vormt van de poortwachtersfunctie.

Discriminatie

Op 27 mei 2024 is een onderzoek van KPMG naar de Tweede Kamer gestuurd over ervaren discriminatie bij burgers door banken en betaalinstellingen. Daaruit blijkt dat 1 op de 10 burgers discriminatie ervaart in de interactie met banken en betaalinstellingen, bij mensen met een migratieachtergrond is dit zelfs 1 op de 3. Het onderzoek is breder dan de Wwft, maar de (toepassing van de) Wwft wordt wel vaak genoemd als een factor die bijdraagt aan de ervaren discriminatie. Het rapport laat zien dat banken vragen stellen waar de Wwft niet om vraagt. Bank en betaalinstellingen passen de wet dus niet goed toe. In de Kamerbrief worden verschillende acties aangekondigd in reactie op het rapport. Deze moeten voornamelijk door banken zelf in gang gezet worden.

Krachtenveld

Implementatie Europees antiwitwasraamwerk

Dit voorjaar is een akkoord bereikt op het nieuwe raamwerk. De implementatieperiode van drie jaar zal benut worden om de gevolgen voor de verschillende partijen in kaart te brengen en te bezien welke nationale regelgeving mogelijk en wenselijk is.

Wetsvoorstel plan van aanpak witwassen

De Tweede Kamer heeft recent besloten het wetsvoorstel van de lijst met controversiële onderwerpen te schrappen, zodat de nota van wijziging kon worden ingediend. Met name de gezamenlijke transactiemonitoring door banken krijgt kritiek omdat er veel zorgen bestaan over de privacy. De Autoriteit Persoonsgegevens is uiterst kritisch. Omdat alleen het gedeelte over contante betalingen wordt

doorgevoerd, zullen deze bezwaren niet meer relevant zijn voor dit wetsvoorstel.

Beleidsagenda aanpak van witwassen

De voortgangsbrief over de beleidsagenda die in mei 2023 is gestuurd, is door de Tweede Kamer controversieel verklaard geweest tussen 17 september 2023 en 14 mei 2024. Om deze reden is sinds september 2023 geen beleidsinitiatief genomen in het kader van de beleidsagenda.

Hiernaast hebben de Tweede Kamer en de media met name veel aandacht voor de prioriteit die ziet op het verbeteren van de toegang tot betaalrekeningen.

Nationaal coördinator en NextGen

De ideeën van de NVB over de NextGen Poortwachtersfunctie zijn beperkt uitgewerkt. Er is op dit moment dan ook nog geen oordeel van (publieke) ketenpartners.

Behandeling

Implementatie Europees antiwitwasraamwerk

De Tweede Kamer is recent geïnformeerd over de voortgang van de triloof fase en de samenloop met het wetsvoorstel plan van aanpak witwassen.

Wetsvoorstel plan van aanpak witwassen

Op het moment van schrijven is het streven om voor de zomer de nota van wijziging samen met de nota naar aanleiding van het verslag te versturen naar de Tweede Kamer, zodat de behandeling weer kan worden voortgezet.

Beleidsagenda aanpak van witwassen

Vanwege de demissionaire status van het kabinet en de controversieelverklaring van de vorige voortgangsbrief is dit najaar geen voortgangsbrief verstuurd. Wel hebben de ministers van Financiën en JenV de Tweede en Eerste Kamer in april 2024 een update gestuurd over een paar belangrijke toezeggingen in kader van witwasbestrijding, inclusief over een aantal prioriteiten van de beleidsagenda.

Nationaal coördinator en NextGen Poortwachter

In de beleidsagenda aanpak van witwassen uit 2022 heeft het kabinet een vergelijkbaar idee afgewezen (namelijk om het Financieel Expertise Centrum (FEC) een centrale rol te geven in de

sturing van het beleid). De redenering was destijds dat de aanpak van witwassen valt onder de Ministeriele Commissie Aanpak Ondernijning (MCAO) en dat deze commissie de (politieke) zeggenschap en doorzettingskracht heeft om knopen door te hakken.

Over de ideeën van de NVB over de NextGen Poortwachtersfunctie worden momenteel samen met JenV gesprekken gevoerd. De ideeën zijn nog beperkt uitgewerkt door de NVB.

**Ambtelijke
beleidsopvattingen**

Implementatie Europese antiwitwasraamwerk

De implementatieperiode zal benut worden om de precieze gevolgen van het nieuwe raamwerk in kaart te brengen. Naast de positieve effecten van het raamwerk zal het op sommige punten ook verzwaringen met zich meebrengen. Ook zullen de kosten voor de op te richten EU-toezichthouder (AMLA) mogelijk extra lasten voor de private sector met zich meebrengen.

Wetsvoorstel plan van aanpak witwassen

In verband met de deadline in het HVP, is het wenselijk dat het wetsvoorstel spoedig wordt behandeld door de beide Kamers, zodat het op 1 juli 2025 in werking kan treden.

Beleidsagenda aanpak van witwassen

De doelstellingen uit de beleidsagenda blijven relevant.

Nationaal coördinator en NextGen Poortwachter

Het belangrijkste aandachtspunt is dat het relevant is om te voorkomen dat er een middel wordt bedacht (nationaal coördinator) als oplossing, voordat er een analyse is over welk probleem er precies aangepakt moet worden en wat daartoe het beste middel is. Dit laatste wordt nog onvoldoende duidelijk uit het rapport waarin de poortwachters dit idee hebben gehaald.

Wat betreft NextGen is de vraag wat precies de toegevoegde waarde is voor de poortwachtersfunctie en of het juridisch haalbaar is.

1.10 Staatsdeelnemingen

Verantwoordelijk DG/Directie	Generale Thesaurie, directie Financieringen
Omschrijving inhoud	Het ministerie van Financiën vervult de aandeelhoudersrol van 22 staatsdeelnemingen. Om publieke belangen te borgen oefent de staat via het aandeelhouderschap invloed uit op de koers van deze ondernemingen. Hoe de staat dit aandeelhouderschap op hoofdlijnen invult, wordt beschreven in de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022. De staatsdeelnemingen zijn actief in de volgende sectoren: • energie: Gasunie, Stedin, TenneT en UCN; • transport: Air-France-KLM, Havenbedrijf Rotterdam, KLM, NS, en Schiphol; • financieel: - BNG Bank, FMO, Invest-NL, Invest-International en NWB Bank; en - via NLFI in de tijdelijke financiële instellingen ABN AMRO en de Volksbank; - SRH en NIO zijn in afbeheer; • kansspelen: Holland Casino en Nederlandse Loterij; • overig: COVRA en Thales.

1.11 Air France-KLM/KLM

**Verantwoordelijk
DG/Directie**

Generale Thesaurie, directie Financieringen

Omschrijving inhoud

Actuele onderwerpen bij staatsdeelneming Air France-KLM/KLM

De Nederlandse staat heeft 9,1 procent van de aandelen in Air France-KLM en 5,9 procent van de aandelen in KLM. Het netwerk van internationale verbindingen vanaf mainport Schiphol is van groot belang voor de bereikbaarheid, economie en concurrentiekracht van Nederland.

Evaluatie steunpakket

In 2020 ontving KLM financiële steun van de Nederlandse staat vanwege de zware impact van de COVID-19-pandemie, die leidde tot drastische reducties in vluchten en passagiersaantallen. Deze steun was van cruciaal belang voor het voortbestaan van KLM en voor het waarborgen van de economische stabiliteit, werkgelegenheid en de internationale connectiviteit van Nederland. In de zomer van 2022 heeft KLM de leningen afbetaald en in april 2023 is het steunpakket door KLM beëindigd. Daarmee zijn de steunvoorwaarden komen te vervallen en is het primaire doel van de steun, het borgen van de financiële robuustheid van de onderneming, bereikt. Het steunpakket wordt momenteel geëvalueerd. Het doel van de evaluatie is om te kijken wat er anders dan wel beter kan bij eventuele volgende steunpakketten aan (individuele) ondernemingen. De Kamer is geïnformeerd over de opzet van de evaluatie. De verwachting is dat de evaluatie vlak na de zomer van 2024 wordt afgerond.

Juridische analyse gebrekkige naleving KLM voorwaarden steunpakket

Naar aanleiding van de laatste twee rapportages (de vierde en vijfde voortgangsrapportages in 2023) van de staatsagent is besloten om te onderzoeken welke (juridische) mogelijkheden er zijn om KLM aan te spreken vanwege de gebrekkige naleving van een deel van de voorwaarden. Op basis van deze analyses heeft het kabinet in oktober 2023 besloten geen verdere acties te ondernemen, onder meer vanwege de kleine kans van slagen van een juridische procedure. Beide Kamers zijn in oktober 2023 geïnformeerd over de uitkomsten van deze analyses. De juridische analyses zijn in maart 2024 vertrouwelijk ter inzage gelegd bij beide Kamers.

Arresten Gerecht van de Europese Unie inzake steunverlening aan Air France-KLM, Air France en KLM

Ryanair heeft beroepen ingesteld tegen de goedkeuringsbesluiten van de Europese Commissie over de steunverlening van de Franse staat

aan Air France-KLM en Air-France en de Nederlandse staat aan KLM. Op 21 december 2023 heeft het Gerecht uitspraak gedaan in de beroepszaken over de Franse steun en op 7 februari 2024 over de Nederlandse steun. Het Gerecht heeft beide besluiten nietig verklaard. Het is nu primair aan de Europese Commissie om verdere actie te ondernemen. Potentieel hebben deze uitspraken ook gevolgen voor KLM. Op dit moment is daar nog geen duidelijkheid over te geven. Er lopen gesprekken tussen de Nederlandse staat, de Franse staat en de Europese Commissie over mogelijke vervolgstappen.

1.12 Schiphol – krimpbesluit

Verantwoordelijk DG/Directie	Generale Thesaurie – Directie Financieringen
Omschrijving inhoud	De staat heeft 69,77 procent van de aandelen in Schiphol Group. Gemeente Amsterdam 20,03 procent, gemeente Rotterdam 2,20 procent en 8 procent staat op de balans van Schiphol. Het publiek belang dat met Schiphol wordt gediend is de internationale bereikbaarheid van Nederland en daarbij de hubfunctie van Schiphol. Op 24 juni 2022 heeft het kabinet het Hoofdlijnenbesluit Schiphol genomen om te werken aan een nieuwe balans tussen het belang van een internationale luchthaven voor Nederland en de kwaliteit van de leefomgeving, specifiek voor omwonenden. Dit was noodzakelijk om de geluidshinder rond de luchthaven op korte termijn terug te dringen. In de vorm van een driesporenaanpak wil het kabinet dit effectueren: 1) Het eerste spoor is de experimenteerregeling met het beëindigen van het anticiperend handhaven in combinatie met het strikt preferentieel baangebruik en 460.000 vliegbewegingen. Dit betekent dat geluidsoverschrijdingen worden toegestaan als de start- en landingsbanen in gebruik worden genomen die het minste geluidsoverlast veroorzaken voor omwonenden. Het overschrijden van de geluidsnormen wordt daarmee door de ILT gedoogd. Dit zogenoemde <i>anticiperend handhaven</i> is echter niet vastgelegd in bestaande wetgeving, waardoor de rechtspositie van omwonenden onvoldoende goed geregeld is. 2) Het tweede spoor is de Europese Balanced Approach-procedure. Conform de Europese afspraken dienen eerst andere geluidreducerende maatregelen in ogenschouw te worden genomen voordat het aantal vliegbewegingen wordt verminderd. Op 1 september 2023 had IenW het maatregelenpakket hiervoor bij de Europese Commissie (EC) ingediend. Dat pakket bestond onder andere uit 452.500 vliegbewegingen. Naar aanleiding van gesprekken met de EC heeft IenW de Kamer op 24 mei 2024 geïnformeerd over een aangepast maatregelenpakket, dat onder andere uitkomt op maximaal 470.000 vliegbewegingen. Na aanvullende consultatie (onder andere omwonenden, Schiphol en luchtvaartmaatschappijen) vindt er een definitieve afweging plaats waarna het aangepaste pakket zal worden genotificeerd bij de EC. 3) Het derde spoor is een nieuw normenkader voor milieu, geluid en klimaat.
Krachtenveld	Stakeholders. De krimp van Schiphol is een hoog politiek gevoelig dossier vanwege de (tegengestelde) belangen van diverse stakeholders (o.a. belanghebbenden, zoals omwonenden, milieuorganisaties,

staatsdeelneming Schiphol, staatsdeelneming KLM en andere vliegtuigmaatschappijen, EC en buitenland.

De haventarieven voor de luchtvaartactiviteiten van Schiphol worden voor een periode van drie jaar vastgesteld. De consultatieperiode voor de nieuwe tariefperiode 2025-2027 gaat in juli van start. De verwachting is dat de tarieven (fors) zullen stijgen. Dit kan leiden tot lastige discussies tussen Schiphol en de vliegtuigmaatschappijen.

Buitenland

Er zijn zorgen geuit vanuit het buitenland over de capaciteitsreductie op Schiphol. Met name de Verenigde Staten en Canada reageerden kritisch vanwege de impact op trans-Atlantische vliegbewegingen. Ook de Europese Commissie heeft ernstige zorgen geuit over het niet volgen van de Balanced Approach-procedure bij de uitvoering van spoor 1. IenW werkt aan de gevoelige balans tussen het aan het ene kant verminderen van de geluidshinder voor omwonenden en aan de andere kant de proportionaliteit van de maatregelen en de reacties van internationale overheden en belanghebbenden en dit binnen de strikte internationale regelgeving en de rechtelijke uitspraken in Nederland.

Behandeling

De stichting Recht op bescherming tegen vlieghinder (RBV) heeft een rechtszaak aangespannen tegen de staat. Op 20 maart 2024 oordeelde de rechtbank Den Haag dat de staat onrechtmatig handelt door niet de vereiste belangenafweging te maken tussen de belangen van hen die gebaat zijn bij het luchtverkeer van en naar Schiphol en de belangen van hen die daarvan ernstige hinder en slaapverstoring ondervinden. De rechtbank beveelt de staat onder andere binnen twaalf maanden de wet- en regelgeving te handhaven. In de Kamerbrief van de minister IenW van 24 mei 2024 staat dat het kabinet in hoger beroep gaat. Dat is uitdrukkelijk niet omdat het kabinet het oneens is met de strekking van het vonnis, maar vanwege de niet haalbare termijn van twaalf maanden om wet- en regelgeving aan te passen, en vanwege mogelijke tegenstrijdige uitspraken tussen het vonnis van de rechtbank in de RBV-zaak van 20 maart 2024 en het vonnis van de Hoge Raad in het cassatieberoep KLM c.s./IATA e.a. tegen de staat die rond de zomer van 2024 wordt verwacht.

- Spoor 1 is op 14 november 2023 opgeschort en er loopt nog een juridische procedure tegen de experimenteerregeling aangespannen door KLM c.s./IATA e.a.⁷ Deze partijen zijn in cassatie gegaan bij de Hoge Raad en inmiddels ligt er een advies van de advocaat-generaal (AG). Het advies van de AG is vaak leidend voor de uitspraak van de Hoge Raad. De strekking van het advies van de AG is dat de Balanced Approach wel moet worden doorlopen. Dit komt niet

⁷ Waaronder IATA, Air Canada, United Airlines, Jetblue, Lufthansa, British Airways, de KLM Groep, Delta Air Lines, Corendon, easyJet en TUI.

overeen met overwegingen van de rechtbank in de RBV-zaak, die juist het uitgangspunt hanteert dat het niet nodig is om de Balanced Approach-procedure te volgen om te stoppen met gedogen. De uitspraak van de Hoge Raad in het cassatieberoep wordt rond de zomer van 2024 verwacht.

- Spoor 2 heeft vertraging opgelopen in afwachting van de lopende Balanced Approach-procedure met de Europese Commissie. Voor het gebruiksjaar 2024 zijn er 483.000 vliegbewegingen afgegeven op basis van de operationele capaciteit op Schiphol. Dit is minder dan de toegestane 500.000 vliegbewegingen op basis van de natuurvergunning.

Het is aan het nieuwe kabinet om te besluiten of het kabinet wil doorgaan met de driesporenaanpak of dat het anders wil vormgeven.

**Ambtelijke
beleidsopvattingen**

Het is van belang om de economische, financiële en maatschappelijke consequenties van het krimpbesluit goed in beeld te hebben voor een zorgvuldig, ordentelijk en afgewogen besluitvorming. Vanuit het aandeelhouderschap in Schiphol is het van belang dat de hubfunctie van Schiphol behouden blijft in combinatie met een gezonde leefomgeving. Schiphol staat achter het besluit van het kabinet om geluidshinder rondom Schiphol te verminderen.

1.13 Invest-NL

Verantwoordelijk DG/Directie	Generale Thesaurie – Directie Financieringen
Omschrijving inhoud	<i>Algemeen</i> Invest-NL is 100 procent in handen van de staat. Invest-NL is de nationale ontwikkel- en financieringsinstelling (NPI) die is opgericht om daar waar de markt dit niet geheel zelf kan, complexe maatschappelijke transities te financieren door ondernemingen toegang tot financiering te bieden. Prioritair voor Invest-NL zijn een CO₂-neutrale en circulaire economie en de cruciale rol van innovatieve scale-ups daarbij. <i>Naar een stevige nationale ontwikkel- en financieringsinstelling</i> Het hoofdlijnenakkoord wijst 1 miljard euro aanvullende middelen aan Invest-NL toe om zijn positie te verstevigen. De aanvullende middelen kunnen Invest-NL meer slagkracht geven om nog meer investeringen met impact te doen. Wetenschappelijke rapporten (RLI, WRR) verwezen al eerder naar knelpunten in het huidige financieringslandschap voor ondernemingen, waaronder tekorten aan risicokapitaal voor duurzame financiering en beperkte externe financieringsmogelijkheden voor het mkb. Verdere mogelijke stappen omvatten het opnemen van meer regelingen in het portfolio van een dergelijke instelling, zoals RVO-regelingen. Bij samenvoeging of samenwerking is mogelijk ook vereist dat randvoorwaarden anders worden geformuleerd.
Krachtenveld	<i>Onderneming</i> Invest-NL is bereid om een grotere rol te spelen bij het financieren van complexe maatschappelijke transities. Invest-NL wil ook meer impact en investeringen met een hoger financieel risico doen, om deze transities te faciliteren. <i>EZK</i> EZK hecht belang aan het verbeteren van het financieringslandschap en het Nederlandse ondernemingsklimaat. EZK ziet Invest-NL als ventiel om zowel durfkapitaal als kapitaal voor transities te ontsluiten. <i>IRF</i> De Inspectie der Rijksfinanciën (IRF) adviseert over nieuwe initiatieven die via de Rijksbegroting lopen, bijvoorbeeld

kapitaalstortingen, en toetst op doelmatigheid en doeltreffendheid van initiatieven en beleid.

Financiële sector

Pensioenfondsen verwachten van Invest-NL om meer regie te nemen bij het investeren in de energietransitie via publiek-private samenwerking.

Tweede Kamer

PVV, VVD, NSC, BBB pleiten voor een versteviging van Invest-NL en maken hiervoor tot en met 2027 1 miljard euro aanvullende middelen vrij. GL-PvdA, D66 staan ook positief tegenover een slagkrachtiger investeringsinstelling.

Behandeling

Momenteel loopt het IBO Bedrijfsfinanciering. Financiën (IRF) vormt samen met EZK het secretariaat hiervan. Dit IBO onderzoekt knelpunten en oplossingsrichtingen gericht op de bedrijfsfinancieringsmarkt, onder andere de (toegang tot) financiering voor het middenbedrijf en scale-ups in de omvang vanaf 10 miljoen euro. Uit dit IBO (eindrapport in juni 2024 verwacht) zullen concrete beleidsopties volgen, hoogstwaarschijnlijk ook over onderwerpen zoals doorgroeiroutes voor ondernemingen en het bundelen van regelingen.

**Ambtelijke
beleidsopvattingen**

Als aandeelhouder staan we er open voor dat Invest-NL een grotere rol speelt bij het mogelijk maken van complexe maatschappelijke transitie. Of het huidige mandaat en andere randvoorwaarden nog passend zijn bij de grotere rol wordt momenteel onderzocht. Het vertrekpunt is bestaande instrumenten als Blended Finance, dus het slim combineren van subsidies en financiering. Het verdere verstevigen zou modulair moeten gebeuren en rekening houden met de organisatorische capaciteit en het ondernemingskarakter. Het IBO Bedrijfsfinanciering neemt ook de vragen naar een grotere rol voor Invest-NL binnen het publiek-private bedrijfsfinancieringsinstrumentarium mee.

1.14 Invest International – financieringsverzoek

Verantwoordelijk DG/Directie	Generale Thesaurie – Directie Financieringen
Omschrijving inhoud	Invest International (II) is voor 51 procent in handen van de staat. De overige 49 procent is in handen van FMO dat ook weer een staatsdeelneming heeft van 51 procent. II is in 2021 opgericht als staatsdeelneming met een dubbele doelstelling: • ondersteuning bieden bij op het buitenland gerichte activiteiten van ondernemingen en internationale projecten die een bijdrage leveren aan de Nederlandse economie door het verbeteren van de internationale concurrentiepositie en het verdienvermogen; • een bijdrage leveren aan wereldwijde transitievraagstukken (sustainable development goals). De afgelopen paar jaar is de vraag naar financiering van II groter gebleken dan verwacht. Dit lijkt mede te komen doordat commerciële banken zich internationaal verder hebben teruggetrokken. Inmiddels verwacht II medio 2025 de initieel begrote 833 miljoen euro aan kapitaal volledig te hebben ingezet. II heeft daarom bij de staat als aandeelhouder aangegeven een substantiële additionele financieringsbehoefte te hebben voor de komende jaren. Concreet is er voor 2025 en 2026 opgeteld een financieringsbehoefte van 500 miljoen euro. Zonder zicht op additionele financiering zal II in ieder geval de eerste jaren productie met 75 procent moeten afschalen en maar zeer beperkt investeringen kunnen doen.
Krachtenveld	Het ministerie van Financiën (meerderheidsaandeelhouder), FMO (minderheidsaandeelhouder) en Buitenlandse Zaken zijn betrokken bij het financieringsverzoek.
Behandeling	Momenteel loopt er een onderzoekstraject om te beoordelen of en hoe de staat een bijdrage wil leveren aan het financieringsverzoek van II: • Een tussentijdse evaluatie in opdracht van Buitenlandse Zaken over invulling van het mandaat is inmiddels afgerond en met de Kamer gedeeld. Deze evaluatie laat zien dat II zijn doelstellingen goed invult, additioneel is aan de markt en marktfalen oplost. • Daarnaast loopt een financieel-technische evaluatie over hoe II zijn werk doet, bijvoorbeeld op het gebied van investeringsbeoordelingen, riskprocessen en commerciële processen. De Kamer wordt hierover voor het zomerreces 2024 geïnformeerd.

**Ambtelijke
beleidsopvattingen**

Voor het blijvend invullen van de doelstellingen en behoud van het (maatschappelijk) kapitaal van II is aanvullende financiering noodzakelijk.

1.15 de Volksbank – toekomst

Verantwoordelijk DG/Directie	Generale Thesaurie – Directie Financieringen
Omschrijving inhoud	Via NLFI is de staat 100 procent aandeelhouder van de Volksbank, die als gevolg van de financiële crisis in handen is van de overheid. Het uitgangspunt was dat een succesvolle implementatie van de strategie noodzakelijk was voordat een definitief besluit over de toekomst van de Volksbank genomen kon worden. Die implementatie zal echter nog enkele jaren in beslag nemen. Daarom heeft de toenmalig minister begin 2023 de Tweede Kamer geïnformeerd alvast een richtinggevend besluit over de toekomst van de Volksbank te willen nemen, om duidelijkheid te creëren voor de bank. Inmiddels heeft NLFI hiervoor een advies opgesteld en heeft ook de Volksbank input geleverd.
Krachtenveld	<i>NLFI</i> NLFI beheert namens de staat de aandelenbelangen in de Volksbank en ABN AMRO. NLFI is een stichting met een wettelijke taak, opgericht met het oog op transparante belangenscheiding, een geloofwaardige exitstrategie en een zakelijk, niet-politiek beheer van deze deelnemingen. <i>Politiek</i> Uit eerdere debatten bleek geen meerderheid voor een van de toekomstopties. In het hoofdlijnenakkoord is de Volksbank niet genoemd.
Behandeling	In oktober 2023 is de Tweede Kamer geïnformeerd over de uitkomst van een analyse van de publieke belangen in de financiële sector. De conclusie is dat er publieke belangen in de financiële sector zijn die momenteel beter kunnen worden geborgd of meer aandacht behoeven. Het is wenselijk en haalbaar om deze belangen nader te borgen via sectorbrede instrumenten, zoals zelfregulering, afspraken met de sector of concrete (aankomende) wet- en regelgeving. Voor alle geïdentificeerde publieke belangen geldt daarnaast de tussenconclusie dat een staatsbank niet vereist is voor het borgen van dat publieke belang. Vanuit dat perspectief is er dan ook geen reden om de Volksbank als permanente staatsdeelneming te behouden. In de Tweede Kamer heeft dit tot weinig discussie geleid. De vervolgstap betreft een nadere analyse van welke toekomstopties of governance modellen géén realistisch toekomstscenario voor de

Volksbank zijn. De uitkomst van deze tweede stap vormt het concept richtinggevende besluit. Uw voorganger heeft de Tweede Kamer in juni 2024 geïnformeerd over de uitkomsten van het advies van NLFI en hierbij aangegeven het besluit over de toekomst van de Volksbank te laten aan een nieuw kabinet.

**Ambtelijke
beleidsopvattingen**

Sinds de nationalisatie van de voorgangers van de Volksbank in 2013 is het uitgangspunt steeds geweest dat de Volksbank weer naar de markt gebracht wordt. NLFI geeft in zijn analyse aan dat een onderhandse verkoop en beursgang de te overwegen verkoopopties zijn.

1.16 ABN AMRO – afbouw staatsbelang

Verantwoordelijk DG/Directie	Generale Thesaurie – Directie Financieringen
Omschrijving inhoud	Via NLFI is de staat aandeelhouder van ABN AMRO dat als gevolg van de financiële crisis in handen is van de overheid. Vorig jaar is het staatsbelang in ABN AMRO teruggebracht tot onder de 50 procent. Eind november 2023 heeft de toenmalige minister aangekondigd dat het aandelenbelang via een verkoopprogramma verder wordt verkleind tot circa 40 procent. In dit verkoopprogramma worden gedurende een langere periode dagelijks kleine hoeveelheden certificaten van aandelen in ABN AMRO verkocht via de beurs (een zogenoemd <i>dribble-out-programma</i>). Het is de verwachting dat dit programma in elk geval de komende maanden nog loopt. Na afloop van het programma zal NLFI zoals gebruikelijk adviseren over de verdere afbouw van het belang in ABN AMRO.
Krachtenveld	<i>NLFI</i> NLFI beheert namens de staat de aandelenbelangen in ABN AMRO en de Volksbank. NLFI is een stichting met een wettelijke taak, opgericht met het oog op transparante belangenscheiding, een geloofwaardige exitstrategie en een zakelijk, niet-politiek beheer van deze deelnemingen. <i>Politiek</i> In de Tweede Kamer is brede steun voor volledige afbouw van het aandelenbelang. In het hoofdlijnenakkoord is ABN AMRO niet genoemd.
Behandeling	Het kabinetsbesluit voor de volledige afbouw van het aandelenbelang is al in 2015 genomen. Daarom zijn de vervolgttransacties niet meer voor besluitvorming aan het kabinet voorgelegd. De Tweede Kamer heeft in 2015 mandaat verleend voor de volledige afbouw van het belang in ABN AMRO. De vervolgttransacties zijn daarom ook niet voor instemming aan de Tweede Kamer voorgelegd. De Tweede Kamer is hier wel steeds over geïnformeerd. Verdere afbouw betreft dus staand beleid, waarvoor geen nieuw kabinetsbesluit nodig is of waarvoor goedkeuring van de Tweede Kamer nodig is.
Ambtelijke beleidsopvattingen	Sinds de nationalisatie in 2008 is het uitgangspunt geweest dat ABN AMRO zo snel als verantwoord mogelijk is, weer naar de markt gebracht wordt. Aandeelhouderschap van de staat in ABN AMRO heeft

geen meerwaarde, de publieke belangen worden al via wet- en regelgeving geborgd.

1.17 Kansspelen – Nederlandse Loterij en Holland Casino

Verantwoordelijk DG/Directie	Generale Thesaurie – Directie Financieringen
Omschrijving inhoud	De staat is 100 procent aandeelhouder van Holland Casino (HC). De staat houdt alle aandelen met stemrecht in het kapitaal van Nederlandse Loterij (NLO) (99 procent), twee stemrechtloze aandelen (1 procent) zijn in handen van NOC*NSF en Stichting Aanwending Loterijgelden Nederland (ALN, die achttien goede doelen vertegenwoordigt). <i>Toekomst staatsaandeelhouderschap NLO (en HC)</i> In het voorjaar van 2023 is het aandeelhouderschap van de staat in NLO en HC geëvalueerd. De uitkomsten daarvan zijn op 24 mei 2023 naar de Kamer gestuurd. De conclusie was dat in beginsel wet- en regelgeving mogelijkheden bieden om de publieke belangen te borgen. Hierdoor is staatsaandeelhouderschap van NLO en HC niet noodzakelijk. <u>NLO</u> • Naar aanleiding van de evaluatie is voor Nederlandse Loterij besloten om een verkenning uit te voeren naar mogelijke toekomstvarianten voor (alternatief) eigenaarschap van de staatsdeelneming NLO. • Het rapport <i>Verkenning Toekomstvarianten NLO</i> is door de bewindspersonen van het ministerie van Financiën (aandeelhouder) en het ministerie van Justitie en Veiligheid (beleidsverantwoordelijk voor kansspelen) op 15 december 2023 aan de Tweede Kamer aangeboden. Uit de verkenning komt naar voren dat drie varianten op korte termijn haalbaar zijn: i. Nederlandse Loterij integraal privatiseren. ii. De online activiteiten afsplitsen en privatiseren. De overige activiteiten blijven in staatshanden. iii. De status quo behouden. Nederlandse Loterij blijft een staatsdeelneming. • Elk van deze varianten heeft eigen voor- en nadelen, met steeds als belangrijke randvoorwaarde de borging van de drie publieke belangen en de centrale doelstellingen van het kansspelbeleid: het beschermen van consumenten, het tegengaan van kansspelverslaving en het tegengaan van aan kansspel gerelateerde criminaliteit en fraude. <u>HC</u> Omdat Holland Casino bedrijfsmatig nog herstellende is van de

coronaperiode, is voor HC besloten om op een later moment een besluit te nemen over het starten van een eventuele verkenning naar alternatief aandeelhouderschap. De inzichten die worden opgedaan bij de verkenning van NLO en de verdere aanloop naar een eventueel voornemen tot privatisering van NLO kunnen worden betrokken bij een eventueel besluit over HC.

Verhoging kansspelbelasting (KSB)

In de financiële bijlage bij het hoofdlijnenakkoord is een verhoging opgenomen van de kansspelbelasting met 7,3 procentpunt, van 30,5 procent naar 37,8 procent.

Krachtenveld

Toekomst staatsaandeelhouderschap NLO

- Voor alle betrokkenen in dit dossier en met name NLO is de wens om snel duidelijkheid te krijgen.
- Nederlandse Loterij is voorstander van het integraal privatiseren van NLO.
- Ook medeaandeelhouder STAK (NOC*NSF en ALN, achttien goede doelen) staat positief tegenover integrale privatisering.
- De Tweede Kamer is nog verdeeld/onuitgesproken over de toekomst van NLO.

Toekomst staatsaandeelhouderschap HC

- Nederlandse Loterij zelf is voorstander van het integraal privatiseren van NLO
- Ook medeaandeelhouder STAK (NOC*NSF en ALN, achttien goede doelen) staat positief tegenover integrale privatisering.
- De Tweede Kamer is nog verdeeld/onuitgesproken over het vraagstuk van privatiseren of het in staatshanden houden van NLO.

Behandeling

Toekomst staatsaandeelhouderschap NLO

Op 27 maart 2024 is het rapport *Verkenning Toekomstvarianten NLO* in het commissiedebat Staatsdeelnemingen besproken. In het debat sprak alleen PvdA-GL zich uit. Zij zijn tegen een privatisering. De overige partijen hadden hun standpunt nog niet (definitief) bepaald. Hiermee is nog onduidelijk wat het politieke draagvlak voor een eventuele privatisering is.

Ambtelijke beleidsopvattingen

Toekomst staatsaandeelhouderschap NLO

Het aandeelhouderschap van de staat in NLO is in beginsel niet noodzakelijk voor de borging van de publieke belangen en daarom kan NLO geprivatiseerd worden. Belangrijke voorwaarden voor privatisering zijn het borgen van de publieke belangen in wet- en regelgeving, geen negatieve invloed op de (financiële) belangen van medeaandeelhouder

STAK en achterliggende beneficianten. Wij denken dat hierin voorzien kan worden met de onderzochte privatiseringsvarianten. Privatisering zorgt er ook voor dat er geen dubbelrol van de staat meer is als aanbieder en beleidsmaker in de commerciële en open markt voor online kansspelen. Het dilemma en de vaak negatieve associatie die hierdoor ontstaat, verdwijnt.

Toekomst staatsaandeelhouderschap HC

Voor HC is het wat ons betreft niet opportuun nu een traject naar alternatief eigenaarschap te starten. Zeker gegeven de verhoging van de KSB en het post-covidherstel waarin HC nog zit, is het voor HC prioriteit om in de komende jaren zijn eigen financiële en operationele situatie te borgen.

Impact verhoging Kansspelbelasting

De verhoging van kansspelbelasting naar 37,8 procent heeft substantieel effect op het verdienvermogen van de staatsdeelnemingen. De lasten van Holland Casino nemen zodanig toe dat de onderneming per direct – zonder interventies – verlieslatend wordt en de continuïteit in 2025 onder druk komt te staan. Voor Nederlandse Loterij zullen de hogere KSB-lasten met name resulteren in lagere afdrachten aan de staat, de goede doelen en de sport.

1.18 TenneT – financieringsopgave

Verantwoordelijk DG/Directie	Generale Thesaurie – Directie Financieringen
Omschrijving inhoud	De Nederlandse staat is 100 procent aandeelhouder van TenneT. TenneT is de landelijke netbeheerder van het hoogspanningsnet in Nederland en Duitsland. Vanwege de energietransitie heeft TenneT in de komende jaren een enorme investeringsopgave. De huidige schatting van TenneT is dat zij in de komende 10 jaar 160 miljard euro zal investeren (NL + DUI). Om deze investeringsagenda te financieren, heeft TenneT aanvullend eigen vermogen nodig (het grootste gedeelte wordt via vreemd vermogen opgehaald). TenneT Nederland heeft 13 miljard euro nodig tot en met 2030, TenneT Duitsland 18 miljard euro. In februari 2023 heeft het kabinet aangegeven de voorkeur te hebben om TenneT Duitsland te verkopen aan de Duitse staat om zo een kapitaalstorting te voorkomen. Begin 2024 heeft TenneT een lening van 25 miljard euro gekregen van de Nederlandse staat als overbrugging tot het moment dat een structurele oplossing voor TenneT Duitsland gevonden is. Op 16 mei 2024 is de Kamer erover geïnformeerd dat de onderhandelingen met de Duitse staat nog lopen, maar dat er nog geen akkoord bereikt is en de onderhandelingen langer duren dan gehoopt. In de brief wordt aangegeven dat er voor 1 juli 2024 overeenstemming dient te zijn bereikt. Er is daarnaast aangegeven dat er actief gekeken gaat worden naar alternatieven.
Krachtenveld	<i>Interactie Duitse staat</i> De onderhandelingen met de Duitse staat lopen nog. Er is op het hoogste niveau contact. <i>Financieel</i> Als verkoop aan Duitsland slaagt, dan is de resterende kapitaalbehoefte van TenneT Nederland afhankelijk van de verkoopopbrengst. Als verkoop aan Duitsland niet slaagt dan: • zijn er voor TenneT Duitsland hoog over twee alternatieven: i) zelf voorzien in de kapitaalbehoefte of ii) een private deelverkoop (mogelijk via een beursgang). Het kabinet heeft eerder altijd het standpunt gehad geen kapitaal te storten in TenneT Duitsland; • moet bezien worden hoe TenneT Nederland verder gefinancierd moet worden.⁸ Dit kan i) met het invullen van de kapitaalbehoefte (13 miljard euro) of ii) op een andere wijze, zoals het verstrekken van

⁸ Het lijkt niet waarschijnlijk om TenneT Duitsland volledig te verkopen. Daarom zal een deelverkoop moeten plaatsvinden. De verkoopopbrengsten zullen worden gebruikt om de kapitaalbehoefte van TenneT Duitsland (zo veel als mogelijk) in te vullen.

	het volledige vreemd vermogen door de overheid,⁹ heeft TenneT om voldoende zekerheid te hebben om te kunnen blijven investeren op korte termijn een kapitaalstorting en/of een aanvullende overbruggingslening nodig voor 2026 (als een alternatief op tijd geïmplementeerd wordt, wordt deze lening mogelijk nooit getrokken); • vervalt de terugontvangst van 1,6 miljard euro die is opgenomen in de begroting voor 2024.
Behandeling	In de Kamerbrief van 16 mei 2024 is aangegeven dat voor het zomerreces teruggekomen zal worden op de situatie rondom TenneT Duitsland.
Ambtelijke beleidsopvattingen	Het is belangrijk dat TenneT snel zekerheid krijgt over zijn toekomst. Daarom is het van belang dat er op korte termijn een positie wordt ingenomen over het gewenste alternatief, mocht de transactie met de Duitse staat niet lukken.

⁹ Naar de financiering van elektriciteitsnetten loopt op dit moment een interdepartementaal beleidsonderzoek, het IBO Bekostiging Elektriciteitsinfrastructuur.

1.19 Staatsschuldfinanciering, evaluatie renterisicokader, Retail obligaties & Groene obligaties – procesbeschrijving

Verantwoordelijk DG/Directie	GT/Agentschap
---	---------------

Omschrijving inhoud	Staatsschuldfinanciering en evaluatie renterisicokader
----------------------------	--

Omschrijving

Het Agentschap is verantwoordelijk voor de financiering van de staatsschuld en doet dit door leningen uit te geven op de geldmarkt (looptijd $\leq$ 1 jaar) en kapitaalmarkt (looptijd $>$ 1 jaar).

Om na te gaan of schuldfinanciering tegen zo laag mogelijke rentekosten onder acceptabel risico voor de begroting wordt opgehaald, worden ten minste iedere zeven jaar het financieringsbeleid en renterisicokader geëvalueerd. Binnen het huidige kader (2020-2025; bijgewerkt in 2021 en 2023) wordt gestuurd op:

- Een gemiddelde looptijd van de schuld- en swapportefeuille van minimaal 8,0 jaar. In mei 2024 ligt deze looptijd boven de 9,0 jaar.
- Het twaalfmaands gemiddelde renterisicobedrag (RRB) mag gedurende het huidig beleidskader oplopen tot maximaal 25 procent van de staatsschuld. Het RRB is dat deel van de schuld waarover de rente binnen twaalf maanden opnieuw moet worden vastgesteld.
- Het huidige renterisicokader is eind 2019 opgesteld. In 2021 is het RRB-percentage van 30 procent naar 25 procent verlaagd. In 2023 is bij een uitgebreide interne evaluatie geconcludeerd dat de bestaande risico-indicatoren nog steeds voldoen. In 2025 vindt de eerstvolgende externe periodieke rapportage plaats.

Groene obligaties

In 2019 heeft het Agentschap voor het eerst een groene obligatie uitgegeven. De eerste groene obligatie had bij uitgifte een looptijd van 20 jaar en kon rekenen op veel interesse uit de markt (pensioenfondsen, verzekeraars, banken). In 2023 heeft het Agentschap een tweede groene obligatie uitgegeven, wederom met een looptijd van 20 jaar bij uitgifte. Voor deze nieuwe obligatie is het groene obligatieraamwerk up to date gebracht, en getoetst aan de aangepaste EU taxonomie. Na heropeningen in 2024 staat er EUR 24 miljard uit in groene Nederlandse staatsobligaties.

Retailobligaties

In een aantal Europese landen is het gebruik van retailobligaties, staatsobligaties specifiek gericht op particulieren, recent toegenomen.

Door de stijging van de rente op staatsobligaties en de achterblijvende spaarrentes bij banken is dit instrument aantrekkelijker geworden. Voor Nederland geldt dat het Agentschap momenteel geen infrastructuur heeft voor het uitgeven van dergelijke retailobligaties. Ook worden obligaties onder de huidige belastingsystematiek relatief zwaar belast (verondersteld rendement van 6% t.o.v. feitelijk rendement van 2-3%). Wel kunnen particulieren staatsobligaties op de secundaire markt kopen.

Staatsschuldfinanciering en evaluatie renterisicokader

Politiek:

Er is aandacht in de Tweede Kamer voor de stijging van de rentelasten en mogelijke noodzaak tot ombuigingen om dit te financieren. Met een gemiddelde looptijd van meer dan 8 jaar dringt het effect van een hogere rente geleidelijk de begroting binnen.

Financiële markten:

De afgelopen jaren is de ECB minder actief geworden op de secundaire markt voor staatsobligaties omdat de monetaire aankopen worden afgebouwd. Ondanks de veranderende marktomstandigheden is er voldoende vraag naar Nederlands staatspapier en verlopen de veilingen stabiel.

Groene obligaties Politiek:

In het verleden hebben verschillende politieke partijen aangegeven voorstander te zijn van het uitgeven van groene obligaties. Wellicht wordt het de komende tijd belangrijker om aan te geven dat er met groene obligaties ook een (klein) rentevoordeel wordt behaald.

Financiële markten:

Er is vanuit de markt veel vraag naar groene obligaties, steeds meer landen en instellingen geven dit soort leningen uit waardoor de markt meer volwassen wordt.

Retail obligaties Politiek:

Enkele partijen hebben vragen gesteld n.a.v. de Belgische ervaringen met retailobligaties gevraagd of Nederland ook dergelijke obligaties kan uitgeven.

Financiële markten:

Financiële markten zijn geïnteresseerd in mogelijke plannen voor retailobligaties die worden uitgegeven door de Nederlandse Staat. Een

	groter gebruik van retailobligaties voor het vervullen van de financieringsbehoefte kan betekenen dat er minder obligaties beschikbaar zijn voor institutionele investeerders. Dit vergt een zorgvuldige afweging.
Behandeling	De financiering van de staatsschuld wordt in de Kamer behandeld bij de jaarlijkse begrotingsbehandeling van hoofdstuk IX.
Ambtelijke beleidsopvattingen	<i>Liquiditeitsobligaties</i> De kernwaarden van het Agentschap zijn transparantie, consistentie en liquiditeit. Liquiditeit – goed verhandelbare obligaties – zorgt ervoor dat rentelasten relatief laag blijven. Om deze reden geeft het Agentschap een beperkte selectie obligaties uit; meer soorten leidt tot versnippering en minder liquiditeit. Tot nu toe kiest het Agentschap bijvoorbeeld niet voor obligaties met een vijftigjarige looptijd of obligaties die gelinkt zijn aan de inflatie. Naast de groene obligaties geven we ook liever geen nieuwe thematische obligaties uit. <i>Retailobligaties</i> Op termijn zouden retailobligaties een additioneel instrument kunnen zijn om de diversiteit van investeerders in de staatschuldfinanciering te verhogen. Momenteel zijn er echter geen zorgen over deze diversiteit. Het uitgeven van retailobligaties is pas mogelijk na de ontwikkeling van infrastructuur en pas wenselijk na wijziging van de fiscale behandeling van obligaties.

1.20 Exportkredietverzekering (ekv)

Verantwoordelijk DG/Directie	GT, directie Buitenlandse Financiële Betrekkingen (BFB), afdeling exportkredietverzekeringen (EKI)
---	--

Ook betrokken: ministerie van Buitenlandse Zaken

Omschrijving inhoud	<i>Algemeen</i>
----------------------------	-----------------

De exportkredietverzekering (ekv) is met circa 18 miljard euro aan uitstaande risico's het belangrijkste overheidsinstrument om de export van het Nederlandse bedrijfsleven te bevorderen. Het CBS heeft becijferd dat de ekv jaarlijks ongeveer 0,15 procent extra bbp en 12.000 banen oplevert.

De staat biedt Nederlandse exporteurs, banken en investeerders een breed scala aan verzekeringsmogelijkheden en garanties die noodzakelijk zijn voor het Nederlandse bedrijfsleven om zaken te doen in het buitenland. Kort gezegd worden met deze verzekeringsmogelijkheden het risico op non-betaling door buitenlandse afnemers weggenomen. Bedrijven betalen hiervoor een premie. De ekv is dus geen subsidie. Daarnaast is de ekv aanvullend aan de markt. Dit betekent dat exporteurs aanspraak kunnen maken op de ekv-faciliteit als exportorders niet commercieel verzekerd kunnen worden. Zo kan de export voor het Nederlandse bedrijfsleven ook naar politiek en economisch ingewikkelde landen toch doorgaan. Voorbeeld van een transactie is de bouw en levering van bruggen in Sri Lanka.

De Nederlandse bedrijven IHC, Damen, Van Oord en Boskalis zijn op dit moment grote gebruikers van de ekv. De afgelopen jaren is ook hard gewerkt aan het breder bekend stellen van de ekv-mogelijkheden onder het mkb, wat heeft bijgedragen aan de forse stijging van het aantal aanvragen door en uitgereikte polissen aan het mkb. Onze inzet blijft om het ekv-instrumentarium onder de aandacht van het mkb te brengen. Daarnaast is er een speciale faciliteit voor Oekraïne, waardoor het Nederlandse bedrijfsleven kan bijdragen aan de wederopbouw van Oekraïne.

Uitvoering van de ekv

De uitvoering van de ekv is belegd bij Atradius Dutch State Business (ADSB). ADSB voert de ekv uit op naam van en voor risico van de Nederlandse staat. Financiën is budgettair verantwoordelijk (begroting IX, artikel 5), BZ is medebeleidsverantwoordelijk. Er zijn afspraken gemaakt tussen de staat en ADSB voor de uitvoering, die zijn opgenomen in een samenwerkings- en vergoedingsovereenkomst. Er is een onrechtmatigheid geconstateerd bij de uitvoering door ADSB.

Internationaal speelveld

Net als Nederland hebben ook veel andere landen in de wereld een ekv-faciliteit. Onze inzet is om internationaal afspraken te maken over exportondersteuning en om Nederlandse exporteurs en hun financiers onder gelijke voorwaarden internationaal te kunnen laten concurreren.

Internationale afspraken zijn bijvoorbeeld in OESO-verband opgenomen in het Arrangement on Officially Supported Export Credits, en waarborgen een internationaal gelijk speelveld tussen alle OESO-landen. Voor EU-landen zijn deze afspraken wettelijk vastgelegd in een EU-verordening.

Maatschappelijk verantwoord ondernemen (mvo) en compliance

Ekv-transacties dienen te voldoen aan het mvo-beleid van de ekv. Uitgangspunt van het mvo-beleid is dat de staat geen transacties verzekert met onaanvaardbare risico's voor mens, dier en milieu. Doen zich toch dergelijke risico's voor, dan moeten deze gecompenseerd of gemitigeerd worden conform de geldende internationale standaarden, waaronder de OESO Common Approaches en de IFC Performance Standards. Op dit moment worden de OESO Common Approaches herzien, waarbij Nederland inzet op een gelijkwaardig internationaal speelveld.

Ekv-transacties worden daarnaast beoordeeld op omkopingsrisico's, in lijn met internationale standaarden.

Vergroening van de ekv-portefeuille

Om bedrijven te ondersteunen bij de groene energietransitie zijn op ekv-gebied verschillende stappen gezet. Zo is het beleid voor groene transacties verruimd, bijvoorbeeld door een hogere risicobereidheid te hebben voor innovatieve groene exporttransacties en door de ontwikkeling van groene technologieën te stimuleren. Daarnaast is het vanaf 1 januari 2023 – net zoals in aantal andere landen – niet meer mogelijk om ekv-steun te ontvangen voor projecten in de internationale fossiele energiesector. Nederland zet zich actief in voor het verbreden van de groep aan landen die ekv-steun aan fossiele projecten afbouwt voor het internationale gelijke speelveld.

Uitkomst van een recente beleidsdoorlichting

Eens in de vijf à zes jaar wordt het ekv-beleid integraal geëvalueerd. In 2023 is de beleidsdoorlichting 2016-2021 met de Kamer gedeeld. De conclusie is dat het ekv-instrument over het algemeen doeltreffend en doelmatig is. Uit de beleidsdoorlichting zijn een aantal aanbevelingen voortgekomen die momenteel worden opgevolgd. Een van de aanbevelingen is om te bezien of het juridische kader en het

ekv-instrumentarium nog voldoende op elkaar aansluiten, en die waar nodig aan te passen. Daarvoor is een project gestart om het mandaat van de ekv onder de loep te nemen, waarbij onder meer een internationale benchmark wordt verricht naar het ekv-aanbod van andere landen en tegelijk wordt gekeken naar de rol die de ekv kan spelen bij een strategisch belang voor Nederland, zoals het zekerstellen van kritieke grondstoffen.

Krachtenveld

Nederland

Op dit moment is de staatssecretaris voor Fiscaliteit en Belastingdienst verantwoordelijk voor de ekv, zowel voor de budgettaire, beleidsmatige als de uitvoerende aspecten. De minister voor BHOS is medeverantwoordelijk voor de beleidsmatige en uitvoerende aspecten. In Nederland is er veel aandacht voor de ekv van exportbedrijven, grootbanken en ngo's.

Europa

Omdat de Europese Commissie (EC) verantwoordelijk is voor de buitenlandse handel vanuit de EU voert zij namens de lidstaten hierover de internationale onderhandelingen, zowel in OESO-verband ('Arrangement') als daarbuiten. Deze worden voorbereid in de EU-Raadswerkgroep Exportkredieten, die maandelijks plaatsvindt. Naar aanleiding van een studie naar een Europese strategie voor exportkredieten wordt door de EC en lidstaten gekeken naar mogelijkheden voor een betere samenwerking met financieringsstromen, bijvoorbeeld met het oog op de Global Gateway (een strategie van de Europese Unie om wereldwijd te investeren in infrastructuurprojecten).

Internationaal

De staat heeft daarnaast zitting in de Club van Parijs. Dit is een crediteurencollectief waarin schulden van landen die in betalingsproblemen zijn geraakt worden geïncasseerd en eventueel ekv worden geherstructureerd. Eventuele schades uit de ekv en daaruit voortvloeiende vorderingen van de Nederlandse staat op buitenlandse overheidspartijen worden in dit collectief behandeld.

Behandeling

De ekv wordt in de Kamer behandeld bij de jaarlijkse begrotingsbehandeling van hoofdstuk IX. Daarnaast heeft de Kamer afgelopen jaar de gewoonte om een jaarlijks Commissiedebat in te plannen.

Ambtelijke beleidsopvattingen

Er wordt op dit moment gekeken naar het mandaat van de ekv, om te bezien of dit instrument nog beter kan aansluiten bij strategische beleidsdoelstelling, zoals het zekerstellen van grondstoffen.

1.21 Overzicht Internationaal: G20 / Internationale Financiële Instellingen / CFMCA – Procesbeschrijving

Verantwoordelijk GT/BFB
DG/Directie

Omschrijving
inhoud

International Monetair Fonds

- Het IMF draagt bij aan duurzame mondiale groei en welvaart, door lidstaten te ondersteunen bij het ontwikkelen van economisch beleid gericht op financiële stabiliteit en monetaire samenwerking, die essentieel zijn voor productiviteit, werkgelegenheid en economische voorspoed.
- Nederland is de grootste aandeelhouder (1,83%) van een kiesgroep met 16 andere landen waaronder België, Oekraïne en Israël. De Nederlandse kiesgroep is na de VS, Japan en China de vierde van 24 stoelen bij het IMF, met een aandeel van 5,63%. Er wordt momenteel een 25e stoel gecreëerd om Afrikaanse landen een extra stem te geven.
- U bent dit jaar namens de kiesgroep lid van het *International Monetary and Financial Committee* (IMFC), het politieke adviesorgaan. Er wordt op jaarlijkse basis gerouleerd met de Belgische minister van Financiën. U neemt deel aan de Jaarvergadering (oktober) te Washington D.C.
- Paul Hilbers is tot oktober de bewindvoerder van de kiesgroep in de Raad van Bewind (het dagelijks bestuur van het IMF). In november neemt
- België de positie van bewindvoerder voor een periode van 4 jaar over van
- NL en zal NL de plaatsvervangend bewindvoerder leveren.
- Binnen NL is het IMF een gedeelde beleidsverantwoordelijkheid met De Nederlandsche Bank (DNB). De President van DNB en de Thesaurier- Generaal zijn respectievelijk de gouverneur en vice-gouverneur bij het IMF namens Nederland.

Wereldbank (WB)

- Nederland is de 8e stoel bij de WB (de enige permanente stoel van Nederland bij de internationale financiële instellingen) en de 9e donor van de 'Internationale Development Association', het lage inkomensloket. U bent *ex officio* gouverneur en de Minister voor BHOS is formeel uw plaatsvervanger en neemt meestal zitting in het Development Committee (hoogste bestuursorgaan). De Nederlandse kiesgroep is bijna identiek aan die bij het IMF; alleen de Belgen, Luxemburg en Andorra ontbreken. Daardoor levert Nederland ook altijd de bewindvoerder. Eugene Rhuggenaath is per november 2023 de Nederlandse bewindvoerder.

G20

-
- Nederland heeft de afgelopen jaren gastuitnodigingen ontvangen voor het Finance Track van de G20. NL heeft echter geen volledige uitnodiging ontvangen van de huidige voorzitter Brazilië. NL zet nu in op een volledige uitnodiging van aankomend voorzitter Zuid-Afrika. Hierover heeft al ministerieel en hoog-ambtelijk contact plaatsgevonden met Zuid-Afrikaanse counterparts. Indien Nederland wordt uitgenodigd neemt u in 2025 4x per jaar deel aan de G20 bijeenkomst voor Ministers van Financiën en Centrale Bank Presidenten: 2 in Zuid-Afrika en 2 in Washington D.C. in de marge van bovengenoemde IMF-bijeenkomsten.

Coalitie van Ministers van Financiën voor Klimaatactie

- Nederland is sinds 2023 samen met Indonesië co-voorzitter van de *Coalition of Finance Ministers for Climate Action* (CFMCA). Meer dan 90 landen uit alle regio's zijn lid van de CFMCA.

-
- CFMCA is een niet-bindend forum voor het delen van kennis en ervaringen over klimaatacties door ministeries van Financiën, zoals inzet van fiscaal- en begrotingsbeleid, regulering van financiële markten en macro-economische modellering.
 - Met Indonesië zit de minister de drie jaarlijkse ministeriële bijeenkomsten voor, en marge van de bovengenoemde IMF/WB (voor)jaarvergadering en tijdens de jaarlijkse klimaatop (COP).
 - Andere Internationale Financiële Instellingen
 - U bent tevens gouverneur van de Europese Investeringsbank (EIB), de Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling (EBRD) en de Aziatische Infrastructuur Investeringsbank (AIIB) en wordt als zodanig uitgenodigd voor de jaarlijkse vergaderingen van deze instellingen. De WB en EBRD zijn een gezamenlijke beleidsverantwoordelijkheid met BHOS.
 - De **EIB** is de Bank van de Europese Unie. De Bank stimuleert banen en groei in de EU en draagt bij aan de financiering van de klimaattransitie. De EIB investeert jaarlijks ca EUR 100 miljard in verschillende nieuwe projecten, zoals batterijfabrieken, ziekenhuizen en windmolens. Nederland is met 5,2% aandeel een van de grotere aandeelhouders van de Bank en zit met België (ook 5,2%) en Luxemburg (0,1%) in een kiesgroep. Sinds 1 februari 2024 aanstaande is Robert de Groot vicepresident van de EIB namens deze Benelux kiesgroep. Zijn termijn loopt tot 2030.
 - De **EBRD** heeft het doel om landen te ondersteunen in de transitie naar een open, op de markt georiënteerde economie en bij de ontwikkeling van de private sector, en is hierbij actief in 38 ontvangende landen in met name Centraal- en Oost-Europa, Centraal Azië, Noord-Afrika en het Midden-Oosten. Oekraïne is sinds de oorlog met afstand het grootste operatieland. NL heeft een aandeel bij de bank van 2,5%. In 2023 is besloten tot een kapitaalverhoging om de EBRD in staat te stellen het huidige niveau van investeringen in Oekraïne te handhaven. NL levert de bewindvoerder namens de kiesgroep, waarin ook Armenië, China, Mongolië en Noord-Macedonië
-

	zitten. Op 1 juni is René van Hell gestart als de nieuwe bewindvoerder namens Nederland. • De AIIB is opgericht in 2016 om te investeren in projecten in Azië t.b.v. infrastructuurconnectiviteit en duurzame economische ontwikkeling. China is grootaandeelhouder met 26,5%. Nederland bezit 1,1% van de stemmen en zit in een kiesgroep met 15 van de 20 eurozonelanden. Deze kiesgroep heeft in totaal 15,35% van de stemmen. NL zal vanaf juli 2024 voor één jaar bewindvoerder zijn namens de eurozonekiesgroep.
Krachtenveld	Nederland werkt veel samen met kiesgroeplanden, de EU en andere gelijkgezinde landen. Ook wordt het gesprek aangegaan met opkomende economieën en landen uit het mondiale zuiden. Zuid-Afrika zal vanwege de G20-lobby centraal staan in 2024. In Nederland wordt veel samengewerkt met de ministeries van BZ/BHOS en AZ en De Nederlandsche Bank. De inzet in de halfjaarlijkse IMF- en WB-vergaderingen en in de G20 worden in de Ecofin Raad besproken, en de analyses van onder andere het IMF zijn van invloed op de discussies in de EU. Steun voor internationale financiële instellingen en eventuele deelname aan de G20 zijn niet controversieel in de media en politiek.
Behandeling	Dit zijn doorlopende dossiers, maar er spelen wel specifieke thema's in 2024, zoals de financiering van het IMF, de Wereldbank (de reguliere middelenaanvulling van IDA) en de EBRD, de lobby voor deelname aan de G20 in 2025, en het voorzitterschap van de kiesgroep bij de AIIB. Daarnaast spelen er binnen de internationale financiële instellingen vraagstukken rondom stemrechten.
Ambtelijke beleidsopvattingen	De regels en afspraken binnen internationale financiële instellingen zoals het IMF en de Wereldbank zijn belangrijk voor Nederland en de EU. De relatief sterke Nederlandse positie binnen de instellingen geeft Nederland een plek aan tafel in internationale discussies. Bovendien draagt de financiering van internationale financiële instellingen, deelname aan de G20 en het covoorzitterschap van de CFMCA bij aan een goede positie van Nederland, evenals aan duurzame, economische ontwikkeling en de klimaattransitie in kwetsbare landen. Het is daarom voor Nederland relevant om de internationale financiële instellingen te ondersteunen, te versterken en klaar te maken voor de toekomst.

1.22 Economische en financiële steun aan Oekraïne

Verantwoordelijk DG/Directie	GT/BFB en DGRB/IRF
---	--------------------

Omschrijving inhoud	<i>Algemeen</i>
----------------------------	-----------------

De Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne gaat gepaard met aanzienlijke financieel-economische gevolgen. In 2022 kromp de Oekraïense economie met 30 procent van het bbp. Alhoewel de Oekraïense economie bijzondere weerbaarheid en een voorzichtig herstel in 2023 heeft laten zien (+5,0 procent groei), laat de oorlog littekens achter. Het aantal Oekraïners dat onder de armoedegrens leeft is 7,1 miljoen (een toename van 5,5 procent van de bevolking vóór de oorlog tot 24 procent nu).

Naast de acute financieel-economische uitdagingen zijn er ook grote langetermijnuitdagingen op het gebied van de wederopbouw, naarmate de oorlog langer voortduurt lopen deze kosten verder op. De Wereldbank schat de herstel- en wederopbouwnoden voor de komende tien jaar in op minstens USD 486 miljard.

Voor de ontwikkelingen aan het front, de financiële en economische stabiliteit, en het beheersbaar houden van de herstel- en wederopbouwuitdagingen is Oekraïne afhankelijk van steun vanuit de internationale gemeenschap. Nederland levert daarom sinds het begin van de oorlog, in aanvulling op de omvangrijke militaire steun, ook economische/financiële bijstand. Het merendeel hiervan loopt via internationale (financiële) instellingen waar u als minister van Financiën verantwoordelijk voor bent, zoals het Internationaal Monetair Fonds (IMF), de Wereldbank, Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling (EBRD) en Europese Investeringsbank (EIB), en via de Europese meerjarenbegroting (MFK) waar BZ beleidsverantwoordelijk is, maar nauw samenwerkt met Financiën

Tot nu toe is de inzet van Nederland geweest om onze 'fair share' te leveren. Alhoewel een precieze berekening hiervan ingewikkeld is in een zich snel ontwikkelende en complexe oorlogssituatie, worden de recentste ramingen van de totale noden die door internationale organisaties (zoals het IMF of de Wereldbank) worden opgesteld als uitgangspunt genomen. Nederland gaat ervan uit dat andere landen ook hun fair share bijdragen. De economische steun bestaat uit liquiditeitssteun en herstel- en wederopbouwsteun.

Liquiditeitssteun

Liquiditeitssteun zorgt er onder andere voor dat de Oekraïense overheid aan haar financiële verplichtingen kan voldoen, bijvoorbeeld het betalen van ambtenarensalarissen en uitkeringen aan ouderen. De

overheidsuitgaven zijn immers fors gestegen, terwijl de belastinginkomsten stagneerden en het land zijn toegang tot de internationale kapitaalmarkten verloor. Het IMF raamt nu in zijn 'baseline scenario' een liquiditeitstekort van USD 88,5 van 2024 tot Q1 2027 (let wel: dit staat los van de herstel- en wederopbouwplannen die de Wereldbank berekent), maar dit bedrag zou aanzienlijk kunnen stijgen, omdat dit scenario ervan uitgaat dat het conflict dit jaar eindigt. In een 'downside scenario', dat een staakt-het-vuren eind 2025 als uitgangspunt neemt, zou het cumulatief liquiditeitstekort tussen 2024 en Q1 2027 ongeveer USD 107,3 miljard zijn.

Nederland heeft in de beginfase van de oorlog bilateraal 300 miljoen euro aan liquiditeitssteun verstrekt, maar het grootste deel loopt via de EU. Zo is er respectievelijk 6 miljard euro (2022) en 18 miljard euro (2023) aan macrofinanciële bijstand verstrekt. Het Nederlandse aandeel daarvan is 5,9 procent. Voor de periode 2024-2027 heeft de EU de Oekraïne-faciliteit opgericht, met een omvang van 50 miljard euro. Met een combinatie van giften (17 miljard euro) en leningen (33 miljard euro), gepaard met een ambitieus hervormingsprogramma (het Ukraine Plan), ondersteunt de EU de stabilisatie en het herstel van de Oekraïense economie, en de hervormingen in het licht van het EU-toetredingsproces. Een onderdeel hiervan is steun voor de mobilisering van private partijen voor de wederopbouw van Oekraïne. De EU-steun is 'gefrontload', maar is op jaarbasis lager dan wat er in de afgelopen jaren is geleverd.

Ook heeft Oekraïne, mede dankzij de inspanning van Nederland (dat Oekraïne bij het IMF en de Wereldbank vertegenwoordigt), sinds het voorjaar van 2023 een IMF-programma. Deze heeft een omvang van USD 15,6 miljard, loopt tot 2027 en gaat gepaard met afspraken over macro-economisch beleid en hervormingen. Uitbetaling is conditioneel op het behalen van deze afspraken; tot nu toe laat Oekraïne indrukwekkende resultaten zien. De Raad van Bewindvoerders van het IMF heeft op 21 maart 2024 ingestemd met de derde review van het Oekraïens programma, omdat het land bijna alle bijhorende eisen heeft weten te halen.

Herstel- en wederopbouwsteun

Herstel- en wederopbouwsteun gaat over de bijstand die het land ontvangt om vernielde infrastructuur en gebouwen te herstellen, en om te investeren in toekomstige economische groei. Aangezien de oorlog nog loopt ligt de focus van de internationale gemeenschap voornamelijk op kritieke herstelwerkzaamheden van bijvoorbeeld het elektriciteitsnet, woningen en ziekenhuizen.

Deze steun is tot nu toe bilateraal vooral geleverd via een aantal niet-militaire steunpakketten (vijf sinds de uitbraak van de oorlog), met een totale omvang van 682 miljoen euro. Ongeveer 80 procent

hiervan loopt via de internationale financiële instellingen en overige instrumenten (zoals de ekv) waar u verantwoordelijk voor bent. Het restant loopt via BZ en EZK.

In de Voorjaarsnota 2024 is 400 miljoen euro additioneel beschikbaar gesteld voor herstel- en wederopbouwsteun (148 miljoen euro voor 2024 en 252 miljoen euro voor 2025). Deze middelen worden nog nader ingevuld en via de reguliere begrotingsmomenten aan de Kamer voorgelegd.

Internationaal is er binnen de G7+ brede steun voor Oekraïne. Wel wordt duidelijk dat deze steun in verschillende landen steeds meer door binnenlandse politieke ontwikkelingen onder druk komt te staan. Nederland is sinds het begin van dit jaar tijdelijk lid van de Multi-Agency Donor Coordination Platform (MDCP), het platform dat door de G7 is opgericht om de steuninzet te coördineren.

Behandeling	Dit is een doorlopend dossier waarvan de behandeling deels afhankelijk is van de ontwikkelingen op het slagveld. Het dossier kent daarom ook een hoge mate van onzekerheid.
Ambtelijke beleidsopvattingen	De internationale financiële instellingen zijn bij uitstek geschikt om een sleutelrol te spelen in het herstel en de wederopbouw van Oekraïne. Dit omdat zij onder andere i) ervaring hebben met het opereren in complexe (conflict)omgevingen, ii) als een centraal aanspreekpunt fungeren voor de Oekraïense autoriteiten, en daarmee de implementerende bureaucratie versimpelen, en iii) sterke mechanismes hebben om corruptie en fraude te voorkomen.

1.23 MFK, eigen middelen en EU-begroting

Verantwoordelijk DG/Directie	GT/BFB
Omschrijving inhoud	• Het huidige Meerjarig Financieel Kader (MFK) loopt van 2021 tot en met 2027. In het MFK worden de maximale <i>uitgaven</i> van de Unie vastgelegd. • Binnen de grenzen van het MFK wordt jaarlijks een EU-begroting vastgesteld. • In het Eigenmiddelenbesluit (EMB) worden de <i>inkomsten</i> (financiering) voor de EU-begroting geregeld. De eigen middelen bestaan nu uit de invoerrechten en nationale afdrachten op basis van een geharmoniseerde btw-grondslag, de hoeveelheid niet-gerecycled plastic verpakkingsafval en het bruto nationaal inkomen (bni). In het huidige EMB ontvangt Nederland tot en met 2027 jaarlijks een korting op de bni-afdracht. De Europese Commissie (EC) heeft voorstellen gedaan voor nieuwe eigen middelen op basis van inkomsten uit het EU-emissiehandelssysteem (ETS), de koolstofheffing aan de EU-grens (CBAM), inkomsten die volgen uit internationale belastingafspraken (OESO-pijler 1) en een statistiek voor het bruto operationele surplus van bedrijven. De onderhandelingen hierover liggen stil. Nieuwe eigen middelen leiden niet tot meer uitgavenruimte voor de EU; de uitgavenruimte wordt bepaald in het MFK. Inkomsten uit nieuwe eigen middelen leiden bij een gelijkblijvend MFK tot een verlaging van de benodigde inkomsten uit het bni-middel. • Naar verwachting publiceert de EC in de zomer van 2025 een voorstel voor het volgende MFK vanaf 2028 en zal daarbij waarschijnlijk ook een nieuw EMB voorstellen. In het hoofdlijnenakkoord is opgenomen dat het kabinet in de onderhandelingen over deze twee voorstellen erop zal inzetten dat de Nederlandse afdrachten aan de Europese begroting vanaf 2028 met 1,6 miljard euro minder zullen stijgen dan nu in de meerjarenraming is voorzien. • De raming van de Nederlandse afdrachten aan de EU-begroting is tot en met 2027 gebaseerd op de maximale betalingen uit het huidige MFK. Voor de raming van de afdrachten vanaf 2028 zijn aannames gedaan over de omvang van het nieuwe MFK, de korting en de terugbetaling van NGEU-leningen. De daadwerkelijke afdrachten vanaf 2028 zijn afhankelijk van het onderhandelingsresultaat over het nieuwe MFK en EMB.
Krachtenveld	• Financiën is beleidsverantwoordelijk voor het EMB en de jaarbegroting. Buitenlandse Zaken is beleidsverantwoordelijk voor het MFK. Onderhandelingen over het volgende MFK en EMB wordt uiteindelijke gevoerd door de regeringsleiders tijdens een Europese Raad.

	• In de Tweede Kamer is traditioneel veel aandacht voor de hoogte van de EU-afdrachten.
Behandeling	• Over het MFK wordt besloten met unanimiteit in de Raad en met goedkeuring van het Europees Parlement (EP). Het EMB vergt unanimiteit in de Raad met raadpleging van het EP en nationale parlementaire ratificatieprocedures. • Over de EU-jaarbegroting wordt elk jaar in juli een Raadspositie vastgesteld (QMV-besluitvorming), waarna de onderhandeling met het EP in november plaatsvindt.
Ambtelijke beleidsopvattingen	• Voor een nieuw MFK zijn modernisering van de begroting en een beheerste ontwikkeling van de EU-afdrachten van belang. Focus op een hiervan kan ten koste gaan van de ander. • Voor nieuwe eigen middelen is het verstandig om deze op eigen merites te beoordelen. Bij deze beoordeling spelen meerdere factoren een rol: het effect op de EU-afdrachten, stabiliteit van de grondslag, uitvoerbaarheid, bijdrage aan beleidsdoelstellingen en het effect op de voorspelbaarheid van de EU-afdracht. Tegelijkertijd leiden nieuwe eigen middelen tot een onnodig complexe financieringssysteem van de EU-begroting zonder dat ze leiden tot meer financiële ruimte voor de Unie. Een zeer eenvoudig systeem met alleen invoerrechten en één nationale bijdrage kan volstaan om de Unie van de benodigde middelen te voorzien. • EU-begroting: belangrijk om voldoende marges in de begroting te hebben voor onvoorziene omstandigheden.

1.24 Stabiliteits- en Groeipact (SGP)

Verantwoordelijk DG/Directie	GT/BFB/EU, DGRB/BZ/BBL, AFEP
Omschrijving inhoud	• De Raad en het Europees Parlement bereikten begin 2024 een akkoord over de herziening van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP). • In het nieuwe SGP blijven de bekende referentiewaarden, de 60 procentenschuldnorm en de 3 procenttekortnorm, bestaan. De doelstelling voor het structureel begrotingssaldo wordt vervangen door een landspecifiek uitgavenpad voor een periode van vier jaar (dat is de aanpassingsperiode). Dat pad moet ervoor zorgen dat de schuld geloofwaardig daalt (indien hoger dan 60 procent) of op een prudent niveau blijft (onder 60 procent), en het tekort onder de 3 procent van het bbp blijft. Of de schuld geloofwaardig daalt wordt bepaald aan de hand van een Debt Sustainability Analysis (DSA). Het uitgavenpad is geschoond voor conjuncturele elementen en werkt daardoor anticyclisch. Het criterium dat schuld boven de 60 procent met 1/20e per jaar moet afnemen komt te vervallen. • In het nieuwe raamwerk kunnen buitensporigtekortprocedures worden geopend bij overschrijdingen van het uitgavenpad boven een bepaalde drempelwaarde of (net als in het oude raamwerk) bij een tekort boven de 3 procentreferentiewaarde. • Lidstaten moeten eens in de vier jaar een budgettaire-structureel plan voor de middellange termijn opstellen met daarin het uitgavenpad, en publieke investeringen en hervormingen die de landspecifieke aanbevelingen adresseren. Wanneer lidstaten een ambitieuze set investeringen en hervormingen opnemen in het plan, kunnen zij in aanmerking komen voor een verlenging van het uitgavenpad van vier naar maximaal zeven jaar, en daarmee een meer geleidelijke begrotingsopgave. De plannen worden beoordeeld door de Europese Commissie en vervolgens aanbevolen door de Raad van de EU (lidstaten beoordelen dus elkaars plannen). • Lidstaten moeten uiterlijk 20 september 2024 hun eerste budgettaire-structureel plan indienen, waarbij enig uitstel mogelijk is. • De Commissie heeft aangekondigd in juni 2024 op basis van het gerealiseerde tekort in 2023 en het verwachte tekort voor 2024 te zullen beoordelen of er sprake is van een buitensporig tekort. Elf landen overschreden de 3 procentnorm in 2023. Nederland bleef in 2023 binnen deze norm en zal dat (op basis van de recentste Commissieraming) in 2024 naar verwachting ook blijven.
Krachtenveld	• Er is brede steun voor het herziene SGP, met name de doelen om het raamwerk te versimpelen, nationaal eigenaarschap van lidstaten te bevorderen, hervormingen en investeringen te stimuleren en handhaving te versterken. • Bij de implementatie zal het krachtenveld naar verwachting traditioneel zijn, met noordelijke lidstaten die wijzen op het belang van voldoende schuldafbouw en effectieve handhaving, en zuidelijke

	lidstaten die aandacht vragen voor nationaal eigenaarschap, flexibiliteit en ruimte voor investeringen. • De motie-Van Hijum/Heinen (aangenomen in april 2024) roept de regering op zich te blijven inzetten voor een stevige positie van onafhankelijke nationale begrotingsautoriteiten en een onafhankelijke beoordeling van naleving van de regels door het Europees Begrotingscomité.
Behandeling	Het SGP en de budgettaire-structurele plannen van lidstaten worden besproken in de (voorportalen van) de Ecofinraad.
Ambtelijke beleidsopvattingen	Nederland heeft tijdens de onderhandelingen een actieve rol gespeeld. Het hervormde raamwerk is voor een groot deel in lijn met de Nederlandse inzet: voldoende waarborgen voor ambitieuze en realistische schuldafbouw voor lidstaten met hoge schulden, ruimte voor (en prikkel tot) hervormingen en investeringen (zonder algehele uitzondering) en verbeterde handhaving van de regels (door onder andere het sturen op één variabele en het bijhouden van jaarlijkse afwijkingen in een controlerekening).

1.25 EU-uitbreidingsaspecten ministerie van Financiën

**Verantwoordelijk
DG/Directie**

GT BFB/EU

Omschrijving inhoud

Sinds de oorlog in Oekraïne heeft de discussie over mogelijke uitbreiding van de EU aan politieke urgentie gewonnen. Met negen kandidaat-lidstaten¹⁰ en één potentieel kandidaat-lidstaat¹¹ in de wachtkamer rijst de vraag hoe de EU zich hierop moet voorbereiden. Algemeen wordt aangenomen dat mogelijke toetreding de EU voor nieuwe uitdagingen stelt.

De Europese Commissie werkt aan voorstellen voor de benodigde interne hervormingen voorafgaand aan uitbreiding, die langs drie lijnen worden vormgegeven: beleid, budget en institutioneel. Gelijktijdig doet de Commissie voorstellen voor meer geleidelijke of sectorale vormen van integratie. Bijvoorbeeld door kandidaat-lidstaten toegang te geven tot delen van de interne markt, EU-fondsen of de digitale infrastructuur voorafgaand aan toetreding tot de EU. Bestaande associatieakkoorden bieden daar op sommige onderdelen al ruimte voor.

De huidige landen met een lidmaatschapsperspectief bevinden zich momenteel in verschillende fases van het langdurige toetredingsproces. De recentste ontwikkelingen zijn het politieke besluit om toetredingsonderhandelingen te openen met Oekraïne en Moldavië (Europese Raad, december 2023) en met Bosnië en Herzegovina (Europese Raad, maart 2024). De drie landen moeten aan verschillende uitstaande vereisten voldoen voordat een volgende stap in het proces wordt gezet: het vaststellen van de onderhandelingsraamwerken. Aangenomen wordt dat daadwerkelijke uitbreiding van de EU met een of meer lidstaten nog vele jaren zal duren.

In het hoofdlijnenakkoord is het volgende over EU-uitbreiding opgenomen: Nederland staat zeer kritisch tegenover verdere uitbreiding van de Europese Unie. Er worden geen concessies gedaan aan de Kopenhagen-criteria voor het lidmaatschap van de EU. Daarnaast stelt het akkoord dat Nederland voor arbeidsmigratie inzet op inperking van het vrije verkeer van personen binnen de EU als en voor zover uitbreiding van de EU aan de orde wordt gesteld.

Specifiek voor Financiën zijn onder andere aandachtspunten: de gevolgen voor de EU-afdrachten en mogelijke gevolgen op de werking van de interne markt voor de Douane.

¹⁰ Albanië, Noord-Macedonië, Servië, Montenegro, Bosnië en Herzegovina, Moldavië, Oekraïne, Turkije en Georgië.

¹¹ Kosovo

Krachtenveld	De noodzaak om de kandidaat-lidstaten bij de EU te betrekken wordt breed gedeeld. Het is nog onzeker of er unanieme steun voor toetreding zou zijn. Een meerderheid van de lidstaten wil haast maken met uitbreiding om geopolitieke redenen. Andere lidstaten (waaronder Nederland) zijn terughoudender. Zij hechten eraan dat alle stappen van toetredingsproces grondig worden doorlopen en willen eerst meer duidelijkheid over de benodigde hervormingen voor de absorptiecapaciteit van de EU.
Behandeling	Alle besluitvorming over EU-toetreding gaat met unanimititeit in de Raad, waarbij er nog veel besluitvormingsmomenten zijn voordat toetreding daadwerkelijk plaatsvindt. De Commissie stelt in het najaar jaarlijkse landenrapportages op waarin zij beoordeelt in hoeverre de (potentieel) kandidaat-lidstaten vooruitgang boeken. Vanaf 2024 worden vier kandidaat-lidstaten die het verst gevorderd zijn (Montenegro, Servië, Albanië en Noord-Macedonië) ook meegenomen in het jaarlijkse rechtsstaatrapport van de Commissie.
Ambtelijke beleidsopvattingen	Het uitbreidingsproces wordt gereguleerd door de (in 2020 herziene) EU-uitbreidingsmethodologie. Nederland hanteert een uitbreidingsbeleid dat strikt, fair en betrokken is. Landen worden individueel en op eigen merites beoordeeld. Daarbij gelden geen vaste data en deadlines: het tempo van het toetredingsproces wordt bepaald door het tempo van de hervormingen in de kandidaat-lidstaten, met name op het gebied van de rechtstaat. De werking van de interne markt mag niet ondermijnd worden. Conditionaliteit en omkeerbaarheid staan centraal in het uitbreidingsproces. Verder wordt het van belang geacht dat de mogelijke gevolgen van verdere integratie of uitbreiding goed in kaart gebracht worden. Daarbij moet er evenwichtig aandacht zijn voor zowel de kansen als de mogelijke risico's. Wat het effect op de EU-begroting betreft blijkt uit meerdere analyses dat de huidige netto-ontvangers dat zullen blijven. De impact is onder meer afhankelijk van of middelen voor nieuwe lidstaten bovenop de huidige begroting komen of daarbinnen moeten worden gevonden. Voor een nieuwe EU-begroting zijn zowel modernisering als een beheerste ontwikkeling van de EU-afdrachten van belang.

1.26 Eurogroep en Ecofinraad

Verantwoordelijk DG/Directie	GT/BFB
---	--------

Omschrijving inhoud	<i>Ecofinraad</i>
----------------------------	-------------------

De Ecofinraad – voluit: de Raad Economische en Financiële Zaken – is de Raadsformatie in de Europese Unie van de ministers van Financiën en/of Economie. De Ecofinraad is verantwoordelijk voor het economisch beleid van de EU, belastingvraagstukken, financiële markten en kapitaalverkeer, en voor economische betrekkingen met landen buiten de EU. De Ecofinraad stelt ook de jaarbegroting van de EU op en is verantwoordelijk voor de juridische en praktische aspecten van de gemeenschappelijke munt, de euro.

De Ecofinraad coördineert ook het economisch beleid van de lidstaten, bevordert de convergentie van hun economische prestaties en monitort hun begrotingsbeleid. Daarnaast coördineert de Ecofinraad de EU-standpunten voor internationale bijeenkomsten, zoals van de G20, het Internationaal Monetair Fonds en de Wereldbank.

Eurogroep

De Eurogroep is een informeel orgaan waarin de ministers van de eurozonelanden vraagstukken over de gezamenlijke verantwoordelijkheden van hun landen inzake de euro bespreken. De voornaamste taak van de Eurogroep is om ervoor te zorgen dat de landen van de eurozone hun economisch beleid nauw coördineren en dat de voorwaarden voor een sterkere economische groei worden bevorderd. Beleidscoördinatie tussen de landen van de eurozone onderling is van cruciaal belang om de stabiliteit van de hele eurozone te garanderen.

De besprekingen binnen de Eurogroep gaan daarom over specifieke kwesties inzake de euro en over bredere thema's die invloed hebben op het budgettaire, monetaire en structurele beleid van de lidstaten van de eurozone. De Eurogroep moet bepalen wat de gemeenschappelijk uitdagingen zijn en daarvoor gemeenschappelijke vormen van aanpak vinden. Voorbeelden van onderwerpen die besproken worden zijn de macro-economische situatie in de eurozone, structurele hervormingen die tot groei kunnen leiden, de financiële stabiliteit van de eurozone en uitbreiding van de eurozone.

Ook is de Eurogroep verantwoordelijk voor de voorbereiding en de follow-up van de Eurotoppen (bijeenkomsten van staatshoofden en regeringsleiders over het economisch beleid in de eurozone).

De vergaderingen van de Eurogroep kunnen ook in inclusieve samenstelling plaatsvinden, met deelname van de ministers van Economie en/of Financiën van alle lidstaten. Dan staan onderwerpen op de agenda die de hele EU aangaan, bijvoorbeeld besprekingen over de Europese kapitaalmarktunie of de Bankenunie.

Aanwezigen

De minister van Financiën is in principe bij elke Eurogroep en Ecofinraad aanwezig. De staatssecretaris voor Fiscaliteit en Belastingdienst is in principe aanwezig bij de Ecofinraad als er fiscale aangelegenheden op de agenda staan. De staatssecretaris voor Toeslagen en Douane is in principe aanwezig bij de Ecofinraad als douaneonderwerpen op de agenda staan.

In de Eurogroep, die de dag voor de Ecofinraad plaatsvindt, zitten de ministers van Financiën van de eurolanden. Ook de Europese Commissie en de Europese Centrale Bank (ECB) zijn vertegenwoordigd in de Ecofinraad en de Eurogroep. Bij de Eurogroep is ook de directeur van het Europees Stabiliteitsmechanisme aanwezig. Verder is ook de executive director van het IMF aanwezig als daar aanleiding voor is.

Vergaderritme

De Ecofinraad en Eurogroep vergaderen maandelijks in Brussel of Luxemburg (meestal juni en oktober), met uitzondering van augustus. Tweemaal per jaar (meestal april en september) komt de Ecofinraad informeel bijeen in de lidstaat die het voorzitterschap in dat halve jaar bekleedt. De president van de Europese Investeringsbank (EIB) kan ook aanwezig zijn bij de Ecofinraad als daar aanleiding voor is.

Krachtenveld	Niet van toepassing.
---------------------	----------------------

Behandeling	Niet van toepassing.
--------------------	----------------------

Ambtelijke beleidsopvattingen	Niet van toepassing.
--	----------------------

1.27 Herstel- en veerkrachtfaciliteit (EU)

**Verantwoordelijk
DG/directie**

GT/BFB & PHVP

Omschrijving inhoud

Achtergrond

In reactie op de COVID-19-crisis is de Herstel- en veerkrachtfaciliteit (HVF) opgericht, met 338 miljard euro subsidies en 386 miljard euro leningen. Lidstaten hebben plannen ingediend voor alle subsidies en circa 293 miljard euro leningen. Verdere leningaanvragen zijn niet meer mogelijk. Betalingen uit de HVF kunnen tot eind 2026 plaatsvinden. Via de HVF loopt sinds 2023 ook de uitvoering van REPowerEU, waarvoor aanvullend 20 miljard euro subsidies aan het instrument is toegevoegd.

Doel van het HVF

Het HVF moet het groeivermogen en de veerkracht van lidstaten versterken en bijdragen aan de groene en digitale transitie. REPowerEU heeft als doel heeft de afhankelijkheid van Russische fossiele brandstoffen te verminderen.

Financiering van het HVF

De Europese Commissie leent namens de EU op de kapitaalmarkt, waarvoor lidstaten garant staan met een tijdelijke verhoging van het plafond zoals vastgelegd in het Eigenmiddelenbesluit (EMB). Terugbetaling van de leningen door de EU vindt plaats tot uiterlijk 2058. De REPower-subsidies worden gefinancierd uit het Europese innovatiefonds en het eerder veilen van rechten van het Europese emissiehandelssysteem.

Uitbetaling

Uitbetaling vindt plaats op basis van behaalde mijlpalen en doelstellingen. De Commissie beoordeelt de betaalverzoeken. Als een lidstaat het niet eens is met een positieve voorlopige beoordeling door de Commissie, dan kan het een noodremprocedure inroepen, waarbij een betaalverzoek wordt doorverwezen naar de Europese Raad. Tot nu toe is de noodremprocedure niet ingeroepen.

Looptijd

Lidstaten hebben al enige achterstand opgelopen bij de implementatie. Het kan een uitdaging worden om alle hervormingen en investeringen voor eind 2026 uit te voeren en te verantwoorden, waardoor een roep kan ontstaan om verlenging van de looptijd.

Hongarije en Polen

Voor Hongarije en Polen is specifiek afgesproken dat zij eerst voldoende hervormingen op het gebied van rechtsstatelijkheid moeten doorvoeren voordat zij hun eerste betaalverzoek kunnen doen. Het eerste betaalverzoek van Polen is inmiddels goedgekeurd.

Krachtenveld

- Een deel van de lidstaten hecht veel waarde aan een snelle en soepele uitbetaling van middelen. Andere lidstaten hechten veel waarde aan een gedegen beoordeling van de mijlpalen en doelstellingen.
- Het belang van de mijlpalen en doelstellingen op het gebied van rechtsstatelijkheid in Polen en Hongarije wordt breed gedeeld.

Behandeling

- De implementatie van de HVP is in volle gang en leidt tot betaalverzoeken van lidstaten. Na indiening van een betaalverzoek heeft de Europese Commissie twee maanden de tijd om het betaalverzoek te beoordelen, welke indien verlengt kan worden. Na publicatie van de beoordeling van de Commissie, wordt die beoordeling besproken in de ambtelijke voorportalen van de Ecofinraad, het Economic Policy Committee (EPC) en Economic Financial Committee (EFC). De voorlopige beoordeling wordt, zodra die is gepubliceerd, door de minister van Financiën doorgeleid naar de Tweede Kamer.
 - Nederland heeft op 24 mei zijn eerste betaalverzoek ingediend van de in totaal vijf. Dertig mijlpalen en doelstellingen zijn onderdeel van het eerste betaalverzoek, waarmee Nederland aanspraak maakt op 1,3 miljard euro van de in totaal 5,4 miljard euro die beschikbaar zijn voor Nederland uit de HVP.
 - Mocht de Commissie oordelen dat een of meer mijlpalen en doelstellingen niet zijn behaald, of een onrechtmatige besteding van middelen constateert, dan kan zij overgaan tot het gedeeltelijk opschorten van uitbetaling. Vanaf dat moment krijgt Nederland zes maanden de tijd om de geconstateerde beperking te repareren.
 - Het afgelopen jaar hebben de meeste lidstaten verzoeken ingediend tot wijziging van hun HVP, onder andere voor het toevoegen van een REPowerEU-hoofdstuk, en om uiting te geven aan objectieve omstandigheden die een implementatie van een deel van de plannen onmogelijk maken, zoals inflatie. Nederland heeft dit ook gedaan. Mogelijk zullen lidstaten opnieuw verzoeken indienen tot wijziging van hun HVP. Ook voor Nederland is de kans reëel dat het plan zal moeten worden gewijzigd. Als de Commissie tot een positieve beoordeling van de wijziging komt, zal de Raad hier met een gekwalificeerde meerderheid over besluiten.
 - De Commissie heeft op 21 februari 2024 een (onafhankelijk) evaluatieverslag uitgebracht over de uitvoering van de faciliteit. De Commissie was hierin positief over de werking van het instrument
-

waarbij zij de faciliteit als een mogelijke blauwdruk ziet voor Europese programma's binnen een volgend MFK.

**Ambtelijke
beleidsopvattingen**

- De uitbetaling van middelen op basis van (met name) geïmplementeerde hervormingen was een belangrijk voorwaarde voor Nederland om te kunnen instemmen met de HVF. Het advies is daarom om te blijven pleiten voor een gedegen beoordeling van mijlpalen en doelstellingen door de Europese Commissie, waaronder in het geval van Polen en Hongarije op het gebied van rechtsstatelijkheid.
 - Het advies is om vast te houden aan 2026 als einddatum. Die einddatum zorgt voor een prikkel om de maatregelen volgens plan door te voeren, en past bij de tijdelijkheid van het herstelinstrument dat is ingesteld in reactie op de COVID-19-pandemie.
-

2. Directoraat-generaal Rijksbegroting

2.1 Begrotingsbeleid en begrotingsproces

Verantwoordelijk DG/Directie	DG Rijksbegroting/Begrotingszaken/Begrotingsbeleid (uitgaven) AFEPP (inkomsten)
Omschrijving inhoud	De begroting helpt het kabinet om doelen te bereiken. De besteding van publieke middelen en het maken van weloverwogen keuzes is van essentieel belang. Begrotingsbeleid en de daarbij behorende begrotingsregels ondersteunen dit proces. De minister van Financiën is verantwoordelijk voor een juiste uitvoering hiervan. De overheid voert een trendmatig begrotingsbeleid, met inachtneming van de Europese begrotingsregels. Trendmatig begrotingsbeleid is gestoeld op drie basisprincipes: 1) <u>Beheersing van de overheidsfinanciën</u> Een nieuw kabinet legt aan het begin van de kabinetsperiode de inkomsten- en uitgavenkaders vast. Dit voorkomt het doorschuiven van de rekening naar volgende generaties. 2) <u>Efficiënte allocatie van publieke middelen</u> Om een goede verdeling van publieke middelen te ondersteunen, vindt besluitvorming over de begroting op één vast moment in het jaar plaats, namelijk in het voorjaar. Dit leidt tot een goede integrale afweging van de mogelijke opties. In augustus vindt er nog koopkrachtbesluitvorming plaats. Ook dwingen het inkomsten- en uitgavenkader tot het maken van scherpe afwegingen. 3) <u>Macro-economische stabilisatie</u> De overheidsbegroting heeft een belangrijke rol in het stabiliseren van de economie. Tegenvallers aan de inkomstenkant leiden niet tot bezuinigingen, maar tot het oplopen van de overheidsschuld. Meevallers leiden niet tot extra uitgaven, maar tot aflossing op de schuld. Het begrotingsproces is een cyclus waarin drie zaken gelijktijdig lopen: de verantwoording over het afgelopen begrotingsjaar (gepresenteerd in het <i>Financieel Jaarverslag Rijk</i>), de uitvoering van het lopende begrotingsjaar (<i>Voorjaarsnota</i> en <i>Najaarsnota</i>) en de voorbereiding van het komende begrotingsjaar (focus <i>Miljoenennota</i>). Sinds twee jaar bevat de Voorjaarsnota bovendien de kabinetsinterne besluitvorming voor de komende jaren. Het huidige begrotingsproces wordt gekenmerkt door een scheiding tussen inkomsten en uitgaven. De scheiding van inkomsten en uitgaven draagt bij aan de stabilisatiefunctie van het

begrotingsbeleid; bij economische neergang hoeft niet onmiddellijk te worden ingegrepen.

In de begrotingscyclus zijn de onafhankelijke (kortetermijn)ramingen van het Centraal Planbureau belangrijk en wettelijk voorgeschreven. Jaarlijks komt eind februari of begin maart het Centraal Economisch Plan (CEP) uit. Op basis hiervan worden de consequenties voor de begrotingsuitgaven, de inkomsten, het EMU-saldo en het uitgavenkader bepaald en vindt de hoofdbesluitvorming plaats over uitgaven in het voorjaar. De uitkomsten hiervan worden gepresenteerd in de *Voorjaarsnota*. Daarnaast wordt op Prinsjesdag de Macro Economische Verkenning (MEV) gepresenteerd. Op basis van deze cijfers stelt het kabinet de ontwerpbegroting en de *Miljoenennota* vast. De conceptcijfers uit de MEV vormen de basis voor de koopkrachtbesluitvorming.

**Krachtenveld
begrotingsproces**

Het directoraat-generaal Rijksbegroting (DGRB) is verantwoordelijk voor de uitgavenbesluitvorming, en Algemene Financiële en Economische Politiek (AFEP) voor de besluitvorming over de lasten. De afgelopen jaren zijn er gedurende het begrotingsjaar meer ad-hocbesluitvormingsmomenten georganiseerd, de zogeheten *Incidentele Suppletoire Begrotingen* (ISB's). Dit gebeurde onder andere vanwege de corona- en energiecrisis. In 2023 is het aantal ISB's drastisch verminderd (van 51 in 2022 naar 8 in 2023). Daarnaast viel op dat de besluitvorming over lasten en koopkracht vaak grotendeels werd doorgeschoven naar augustus.

Als minister van Financiën kunt u het belang van rust in de besluitvorming op vaste besluitvormingsmomenten benadrukken.

**Werkafspraken
binnen kabinet**

Het is gebruikelijk dat de Startnota van een nieuw kabinet het begrotingsbeleid en de begrotingsregels voor de komende kabinetsperiode bevat. Het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte vormt hiervoor in de regel de basis, aangevuld met specifieke financiële afspraken binnen het kabinet. Het hoofdlijnenakkoord heeft het advies van de zeventiende Studiegroep Begrotingsruimte over de begrotingsregels als uitgangspunt genomen en op een aantal punten aanvullingen voorgesteld. Dit wordt verwerkt in de set begrotingsregels.

Het is daarnaast gebruikelijk dat u als minister van Financiën bij aanvang van een nieuw kabinet een *samenwerkingsbrief* naar de andere bewindspersonen stuurt. Via deze brief vraagt u aandacht voor zaken die Financiën belangrijk acht bij de samenwerking binnen het kabinet. Daarbij valt te denken aan de begrotingsregels, de principes van het begrotingsbeleid en de tijdige afstemming over voorstellen die financiële of fiscale gevolgen hebben.

2.2 Comptabiliteitswet en de onderliggende regelgeving

Verantwoordelijk DG/Directie	DG Rijksbegroting/Begrotingszaken/afdeling Begrotingsbeheer SGC/Directie Juridische Zaken/afdeling Publiekrecht
Omschrijving inhoud	De Comptabiliteitswet 2016 (CW 2016) regelt in navolging van de artikelen 78 en 105 van de Grondwet de inrichting van de financiën van het Rijk over: • het begrotingsbeheer en de verantwoording van het Rijk (eisen aan de presentatie van de begrotingen en de jaarverslagen); • de normering van het begrotingsbeheer en financieel beheer (begrotingsvoorbereiding, begrotingsuitvoering en begrotingswijzigingen); • de taken en verantwoordelijkheden van de minister van Financiën en de vakministers (bijvoorbeeld het budgettair toezicht, begrotingsbeheer en het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen namens de staat); • het beheer van publieke liquide middelen buiten het Rijk (aanhouden in de schatkist van het Rijk); • het toezicht op het beheer van publieke financiële middelen buiten het Rijk (controlebevoegdheden ter plaatse bij rechtspersonen); • de controlebevoegdheden van de Algemene Rekenkamer als externe controleur (onderzoek ter plaatse bij alle onderdelen van het Rijk). Deze regelgeving draagt in belangrijke mate bij aan het borgen van het budgetrecht van het parlement, zoals dat is neergelegd in de Grondwet (autorisatie van uitgaven en verplichtingen). De gemoderniseerde CW 2016 is op 1 januari 2018 van kracht geworden. Onder de CW hangt lagere regelgeving: twee Algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) en acht ministeriële regelingen.
Krachtenveld	De actoren van de CW 2016 zijn: • de Staten-Generaal – democratische controle, budgetrecht; • de minister van Financiën – coördinator en toezichthouder van het Rijk; • de vakministers – verantwoordelijk voor eigen begrotingen en jaarverslagen en privaatrechtelijke rechtshandelingen; • de directies Financieel-Economische Zaken (FEZ) – namens de vakminister verantwoordelijk voor het financieel begrotingsbeheer van het ministerie; • de Auditdienst Rijk (ADR) – interne controleur van het Rijk; • de Algemene Rekenkamer (AR) – onafhankelijke controleur.

Behandeling

In november 2023 is de evaluatie van de CW 2016 naar het parlement gestuurd. De daarbij aangekondigde hoofdlijnenbrief, met daarin de kabinetsreactie op de evaluatie, zal naar huidige planning in het najaar van 2024 worden verzonden. In deze brief wordt uiteengezet hoe het comptabele bestel en de financiële informatievoorziening de komende jaren verbeterd en versterkt kunnen worden. De Raad van State, de Algemene Rekenkamer en de Tweede Kamer hebben hiertoe ook opgeroepen. Veel van de gewenste aanpassingen van de huidige CW vragen keuzes en een lange adem. De hoofdlijnenbrief zal dan ook een agenda vormen voor de komende jaren. In de hoofdlijnenbrief komen verschillende onderwerpen aan bod, waaronder het begrotings- en verantwoordingsproces en de mogelijkheid tot vervroeging van Verantwoordingsdag. Gerelateerd aan dit laatste onderwerp is een stuurgroep onder onafhankelijk voorzitterschap van de heer Slootweg in het leven geroepen, die zich gaat buigen over de mogelijke samenvoeging van de wettelijke taken van de ADR met de AR. Op 11 september 2024 is er in de Tweede Kamer een commissiedebat begrotingsproces, waarbij dit onderwerp op de agenda staat (zie hierna ook fiche 3.6 'Onderzoek comptabel bestel'). Daarnaast is er in de hoofdlijnenbrief aandacht voor de inhoud en transparantie van de begrotingsstukken, brede welvaart en financiële administratie en informatievoorziening.

**Ambtelijke
beleidsopvattingen**

Er zijn geen grote financiële of juridische risico's bij de CW 2016 en de lagere regelgeving. De CW heeft als hoofddoel om het parlementair budgetrecht goed in te richten en uit de evaluatie blijkt dat dit ook lukt. Tegelijk is het begrotings- en verantwoordingsproces, dat aan het budgetrecht ten grondslag ligt, de afgelopen jaren in beweging, onder andere door de introductie van de meerjarige Voorjaarsnota. Het is belangrijk om te werken aan een duidelijke agenda voor verbetering en versterking van het begrotings- en verantwoordingsproces.

2.3 Medefondsbeheerderschap Gemeente- en Provinciefonds

Verantwoordelijk DG/Directie	DG Rijksbegroting/Inspectie der Rijksfinanciën DG Rijksbegroting/Begrotingszaken/afdeling Begrotingsbeleid
Omschrijving inhoud	De minister van Financiën en minister van Binnenlandse Zaken (BZK) zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de financiële verhoudingen met medeoverheden (waterschappen, provincies en gemeenten) en het beheer van het Gemeente- en Provinciefonds waaruit zij jaarlijks geld ontvangen. Inhoudelijk spelen onder meer de volgende onderwerpen: 1) <u>financieringssystematiek en accres</u> De jaarlijkse indexering/normering van het Gemeentefonds (gf) en het Provinciefonds (pf) wordt <i>het accres</i> genoemd. In de Voorjaarsnota 2024 is in samenspraak met de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en Interprovinciaal Overleg (IPO) besloten om de indexatie/normering van het gf en pf vanaf 2024 te baseren op de ontwikkeling van het bruto binnenlands product (bbp). De volumeontwikkeling van de fondsen wordt gebaseerd op een historisch gemiddelde van de ontwikkeling van het bbp, waardoor de fondsen minder schommelen. 2) <u>herijking Gemeente- en Provinciefonds.</u> Zowel het Gemeentefonds als het Provinciefonds worden periodiek herijkt met als uitgangspunt een gelijk voorzieningenniveau bij gelijke belastingdruk. Hierbij gaat het puur over de verdeling van de middelen, niet over de omvang van het fonds. Bij het Gemeentefonds is deze herijking per 2024 ingevoerd. Voor het Provinciefonds loopt op dit moment ook een traject voor herijking en ligt er een uitvraag bij de Raad voor Openbaar Bestuur (ROB) om op onderdelen de geschillen te beslechten.
Krachtenveld	Er zijn diverse actoren die een rol spelen: • BZK is medefondsbeheerder en gezamenlijk wordt opgetrokken rond besluitvorming over het Gemeente- en Provinciefonds en het Bestuurlijk overleg financiële verhoudingen (BOFv, zie hierna). Daarnaast houdt BZK binnen het kabinet overzicht op de brede gevolgen van beleid voor decentrale overheden en heeft hierbij nadrukkelijk oog voor de positie van de decentrale overheden. • De koepelorganisaties Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en Unie van Waterschappen (UvW). • Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB): adviseert gevraagd en ongevraagd over bestuurlijke en financiële verhoudingen. Vaak zijn gevraagde adviezen bedoeld als onafhankelijk advies bij geschillen tussen Rijk en decentrale overheden. De adviezen van de ROB zijn niet bindend.

Behandeling

Het Bestuurlijk overleg financiële verhoudingen (BOFv) is het belangrijkste overleg (in principe twee keer per jaar) voor algemene afstemming tussen het Rijk (nu MBZK en StasFIN) en medeoverheden (IPO, VNG, UvW) over algemene financiële aangelegenheden.

3. Secretaris-generaal cluster

3.1 Sturingsmodel uitvoerende DG's Belastingdienst, Toeslagen en Douane

Verantwoordelijk DG/directie	pSG, DGFZ, DGBD, DGD, DGT
Omschrijving inhoud	Binnen het ministerie van Financiën wordt gewerkt met het driehoeksmodel voor sturing van de uitvoerende organisaties, naast de lijnsturing. De driehoek fungeert als (escalatie)platform voor besluitvorming over zaken die het collectieve belang raken van opdrachtgever, opdrachtnemer en eigenaar. Er vindt bij Financiën geen budgettaire besluitvorming plaats in de driehoeksoverleggen. Om te komen tot een kwalitatieve toekomstbestendige uitvoering wordt in dit driehoeksmodel vanuit drie gelijkwaardige rollen met transparante belangen gericht gewerkt aan de uitvoerings- en vernieuwingsopgaven van de organisaties: • De eigenaar (EG) is verantwoordelijk voor de langetermijnstabiliteit en continuïteit van de Belastingdienst (DGBD), Toeslagen (DGT) en Douane (DGD). Bij Financiën vervult de pSG de rol van eigenaar. • De opdrachtgever (OG), het beleidsdepartement, is verantwoordelijk voor het te maken beleid, de sturing/monitoring van het huidige beleid en de beleidsevaluatie. Bij Financiën vertegenwoordigt de DGFZ als coördinerend OG de andere (departementale beleids)opdrachtgevers in het sturingsmodel. • De opdrachtnemer (ON), de uitvoeringsorganisatie, is verantwoordelijk voor de beleidsvoorbereiding, beleidsuitvoering en beleidsevaluatie. Bij Financiën zijn de DGBD, DGT en DGD ieder afzonderlijk ON. In het sturingsmodel vinden voor iedere driehoek (EG-OG-ON) ambtelijke overleggen plaats met specifieke doelen: • het driehoeksoverleg tussen EG, OG en ON om de langetermijnstrategie van de uitvoeringsorganisatie te sturen en borgen; • het opdrachtgevers-opdrachtnemersoverleg tussen OG en ON om de beleidsopdrachten integraal af te stemmen; • het eigenaarsoverleg tussen EG en ON om de langetermijnstabiliteit en continuïteit van de uitvoeringsorganisatie te borgen. Aanvullend vindt er een overkoepelend driehoeksoverleg plaats tussen de eigenaar (pSG), de drie opdrachtnemers (DGBD, DGT én DGD) en de coördinerend opdrachtgever (DGFZ), waarin met name de

dienstverlening van DGBD aan DGT en DGD wordt besproken, bijvoorbeeld op het gebied van IV en de werving van personeel.

Krachtenveld

De driehoek adviseert de bewindspersonen (ad hoc) op dossiers met spanning tussen korte termijn (politieke) belangen, uitvoerbaarheid en langetermijncontinuïteit van de uitvoering. Dit betreft onder andere de advisering over nieuwe taakverzoeken (de Belastingdienst voert een omvangrijk aantal niet-fiscale taken uit die beslag leggen op de beschikbare middelen voor de uitvoering van kerntaken), de inzet van beschikbare IV-capaciteit en de meerjarenstrategieën van de drie uitvoerende diensten. Dit bevindt zich in een complex krachtenveld:

- **Ambtelijk:** andere departementen zijn niet genegen nee te accepteren op nieuwe taakverzoeken en hebben geen prikkel om taken bij alternatieve uitvoerders te beleggen. Andere uitvoeringsorganisaties zijn ook niet genegen om taken over te nemen.
- **Politiek:** er is vaak grote politieke druk om taken uit te voeren. Daarbij speelt veelal geen rol wie de uitvoerder moet zijn, maar wordt er snel naar DGBD gekeken.

Behandeling

In de rijksbrede adviezen (in dit geval POK en Werk aan Uitvoering) staat de gedachte centraal dat beleid en uitvoering beter op elkaar aan moeten sluiten. De driehoek is daarin een middel om de samenwerking tussen (kern)departement en uitvoering te verbeteren.

**Ambtelijke
beleidsopvattingen**

De overleggen en adviezen van de driehoek zijn belangrijk voor de langetermijntoekomstbestendigheid van de uitvoeringsorganisaties. Deze geven een breder perspectief dan dilemma's die gaan over de waan van de dag.

3.2 Parlementaire enquêtes Fraudebeleid en Dienstverlening (PEFD) en Corona (PECO)

Verantwoordelijk DG/Directie	• Coördinerende directie: BOA • Inhoudelijk betrokken: DG FZ, DG RB, DG BD, DG TSL, AFEP, COMM, DJZ en FEZ
Omschrijving inhoud	<i>PEFD</i> De parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening (PEFD) heeft op 26 februari 2024 haar eindrapport <i>Blind voor mens en onrecht</i> gepubliceerd. De hoofconclusie is: 'In een verhard politiek en maatschappelijk klimaat zijn de drie staatsmachten blind geweest voor mens en recht, waardoor levens zijn vermorzeld. Het kabinet en het parlement hebben gefaald, de uitvoering heeft onrechtmatig gehandeld en de rechtspraak is tekortgeschoten in het bieden van bescherming aan mensen. Hierdoor zijn grondrechten geschonden en is de rechtsstaat terzijde geschoven. Daar liggen patronen aan ten grondslag die tot op heden niet doorbroken zijn.' <i>PECO</i> Het doel van de parlementaire enquêtecommissie Corona (PECO) is te komen tot waarheidsvinding over 1) het handelen van het kabinet tijdens de coronacrisis, de afwegingen die zijn gemaakt en de inzichten die daaraan ten grondslag lagen, en 2) de rol en het functioneren van de Tweede Kamer. Hiermee wordt beoogd tot oordeelsvorming te komen en lessen te trekken, om beter voorbereid te zijn op toekomstige, langdurige (gezondheids)crises.
Krachtenveld	<i>PEFD</i> Na het plenaire Kamerdebat over het eindrapport (23 en 25 april 2024) nam de Tweede Kamer de motie-Stultiens c.s. die het kabinet verzoekt op korte termijn met een reactie te komen met varianten hoe de aanbevelingen opgevolgd kunnen worden. <i>PECO</i> De enquêtecommissie is na enige vertraging op 6 februari 2024 geconstitueerd en de Tweede Kamer heeft op 14 mei 2024 ingestemd met het (gewijzigde) onderzoeksvoorstel.
Behandeling	<i>PEFD</i> De minister van SZW is coördinerend bewindspersoon. Het vorige kabinet heeft, vanwege de demissionaire status een procedurele reactie gestuurd aan de Kamer. Een inhoudelijke reactie is aan het

nieuwe kabinet. Ambtelijk is gewerkt aan een basis voor een inhoudelijke reactie. Enkele van de aanbevelingen van de PEFD zijn nieuw beleid en vergen een politieke weging van het kabinet.

PECO

De minister van VWS is de coördinerend bewindspersoon. De ontvangen informatievordering wordt momenteel voldaan.

**Ambtelijke
beleidsopvattingen**

Niet van toepassing.

3.3 CIO-stelsel

Verantwoordelijk DG/Directie	CDIO coördineert de actualisatie van het Besluit CIO-stelsel Rijkdienst binnen Financiën en draagt zorg voor de implementatie.
Omschrijving inhoud	• In het Besluit Chief Information Officer (CIO)-stelsel Rijkdienst zijn de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de CIO-Rijk, de departementale CIO's en hun ondersteuning vastgelegd. Zo is er onder andere bepaald dat de minister zorg draagt voor de aanstelling van een departementale CIO die rechtstreeks ressorteert onder de secretaris-generaal van het ministerie. Deze departementale CIO is belast met de ontwikkeling en coördinatie van het informatievoorzienings- en digitaliseringsbeleid en het zorg dragen voor de ontwikkeling en het beheer van de informatiesystemen van het ministerie conform dit beleid en is tevens belast met het inrichten van het CIO-stelsel voor het ministerie en de onder haar ressorterende dienstonderdelen. • Het Besluit CIO-stelsel Rijkdienst is vertaald naar de Basisafspraken CIO-stelsel Financiën die gelden voor zowel het beleidsdepartement, de Belastingdienst, Dienst Toeslagen en Douane. Het is bovendien vastgelegd in het organisatiebesluit van het ministerie van Financiën • Het besluit CIO-stelsel Rijkdienst (2021) wordt geactualiseerd onder regie van het ministerie van BZK, omdat in de huidige versie de thema's privacy (Chief Privacy Officer), data (Chief Data Officer) en informatiehuishouding als aandachtsgebied van de (departementale) CIO nog ontbreken. Tevens wordt de rol van de Chief Technical Officer (CTO) vastgelegd.
Krachtenveld	Penvoerder van het Besluit CIO-stelsel Rijkdienst is BZK. Alle andere departementen zijn hier bij betrokken. Zowel de Auditsdienst Rijk als het Adviescollege ICT Toetsing hebben advies uitgebracht.
Behandeling	De staatsecretaris van BZK heeft aan de Tweede Kamer toegezegd dat er een algemene herziening van het CIO-stelsel Rijk komt met als doel de toezichthoudende rol steviger in te vullen. De afronding van de actualisatie wordt voor de zomer in 2024 voorzien en het resultaat wordt voorgelegd aan het CIO-beraad voor advies en doorgeleid naar de ministerraad.
Ambtelijke beleidsopvattingen	Financiën heeft actualisatie van het Besluit CIO-stelsel Rijk steeds onderschreven met als inzet dat de inhoud voldoende ruimte biedt om eigen verantwoordelijkheid in te vullen. Daartoe is nodig dat er voldoende ruimte is om de inrichting van het CIO-stelsel van Financiën te laten aansluiten op de organisatiestructuur en de

belangrijkste thema's. Het huidige CIO-stelsel vormt een solide basis die op basis van de actualisatie wordt versterkt.

3.4 Wet open overheid – Openbaarmaking en Transparantie

Verantwoordelijke DG/Directie	SG-Cluster – CDIO/O&T
--	-----------------------

Omschrijving inhoud	<i>Algemeen</i>
----------------------------	-----------------

De Wet open overheid (Woo) regelt welke overheidsinformatie (actief) openbaar gemaakt dient te worden, hoe iemand die kan aanvragen en dat de informatiehuishouding van bestuursorganen op orde dient te zijn. Het uitgangspunt van de Woo is om zo veel mogelijk informatie openbaar te maken, tenzij openbaarmaking grote nadelen heeft of gevaar oplevert. Bijvoorbeeld voor de privacy van medewerkers, de samenwerking binnen de regering of de veiligheid van de staat.

Financiën vindt het belangrijk om zo open en transparant mogelijk te handelen en daarmee een wezenlijke bijdrage te leveren aan het herstel van het vertrouwen van de samenleving in de overheid. Financiën heeft in haar Visie Openbaarmaking en Transparantie 2026 aangegeven wat de ambitie is voor de komende jaren op het vlak van openbaarmaking. De visie bevat doelstellingen op het doorlopend openbaar maken van stukken van topambtelijke overleggen, het proactief openbaar maken van maatschappelijk relevante dossiers en het streven om te voldoen aan de wettelijke termijn voor Woo-verzoeken in 2026. Om aan deze ambitie te voldoen, heeft Financiën een aparte afdeling opgericht: Openbaarmaking en Transparantie (O&T), die een beoogde omvang zal hebben van ongeveer honderd fte in 2025. O&T werkt op centraal niveau aan de afdoening van (gevoelige) Woo-verzoeken voor het departement en het vormgeven van actieve openbaarmaking.

Recente ontwikkelingen

Door diverse instanties, waaronder het SEO (in de invoeringstoets) en het ACOI (in verschillende adviezen), is geconcludeerd dat de Woo momenteel nog niet goed wordt uitgevoerd en leidt tot een grote uitvoeringslast bij overheidsorganisaties. Zo ligt de gemiddelde afhandelingstermijn van Woo-verzoeken bij Financiën ver boven de wettelijke termijn, en kan de communicatie met de Woo-verzoekers beter. Met de oprichting van de afdeling O&T is een groot aantal verbetertrajecten in gang gezet om te kunnen voldoen aan de Woo en om de samenwerking met verzoekers te verbeteren. Er wordt bijvoorbeeld onder leiding van een Woo-regisseur en zoekspecialisten gestuurd om documenten binnen afzienbare termijn te verzamelen en in afstemming met de verzoeker te bepalen waar de informatiebehoefte ligt.

Als het gaat om zeer grote verzoeken of meerdere verzoeken van dezelfde persoon of instantie, blijft het lastig om de wettelijke termijnen te halen. Financiën zet daarom in op het verbeteren van de uitvoering, bijvoorbeeld op gebied van het contact met verzoeker, het dejuridiseren

van het Woo-proces, het verbeteren van de informatiehuishouding. Daarnaast zet Financiën in op de uitvoerbaarheid van de Woo door een wetswijziging; wettelijke afdoeningstermijnen naar gelang de grootte van het Woo-verzoek, en aanscherping van de antisubsidiebepaling.

Actieve openbaarmaking onder de Woo: het ministerie van BZK is van plan dit jaar een gedeelte van de zeventien Woo-informatie categorieën in werking te laten treden. Financiën wil vooruitlopend op de verplichtstelling al zo veel mogelijk informatie categorieën actief openbaar gaan maken. Interne inventarisaties daarvoor zijn op dit moment gaande.

Krachtenveld

Interdepartementaal

BZK is beleidsverantwoordelijk voor de verdere uitrol en implementatie van de Woo, maar dient rekening te houden met onder andere diverse belangen en lokale overheden. Financiën loopt echter qua ambitie voor en toont zelf initiatief om de uitvoering van de Woo te verbeteren en om zo veel mogelijk (pro)actief openbaar te maken.

Departementaal

Tussen CDIO (O&T) en de overige DG's bestaat een afhankelijkheidsrelatie in het aanleveren van bepaalde documenten voor Woo-verzoeken en actieve openbaarmakingsdossiers, en in het ondertekenen van Woo-besluiten. Wat betreft het laatste punt starten in Q2 2024 pilots om het beslismandaat bij O&T te beleggen voor Woo-verzoeken.

Behandeling

Besluiten op Woo-verzoeken worden in beginsel ambtelijk afgedaan door de afdeling O&T. De uitvoerings-DG's handelen niet-gevoelige Woo-verzoeken zelfstandig af. De bezwaar- en beroepsfase van Woo-verzoeken is belegd bij Directie Juridische Zaken (DJZ).

De bewindspersoon wordt bij politiek gevoelige besluiten voorafgaand aan dan wel bij publicatie van het besluit geïnformeerd. Daarnaast is driemaandelijks een overleg gepland met de bewindspersonen om gevoelige Woo-verzoeken en recente ontwikkelingen te bespreken.

Ambtelijke beleidsopvattingen

Financiën heeft intern afgesproken om bepaalde doelstellingen in 2026 te behalen op het gebied van openheid en transparantie, waaronder het actief openbaar maken van maatschappelijk relevante dossiers en het vooruitlopen op de zeventien Woo-informatie categorieën. Dit vergt een interne cultuurverandering bij alle medewerkers. Voorbeeldgedrag en sturing van de ambtelijke top helpt hierbij.

Met een groot aantal verbeteringsprojecten loopt Financiën voor op de andere ministeries op het gebied van openbaarmaking. Zo maakt Financiën vanaf juni 2024 als eerste departement BR-vergaderstukken

actief openbaar en hebben we als eerst een eigen zaakvolgsysteem
gebouwd om grip te krijgen op alle openbaarmakingsdossiers (OpenFin).

3.5 Wet DBA en aanpak schijnzelfstandigheid

Verantwoordelijk DG/Directie	SGC (CDMO in samenwerking met FEZ) en DGFZ
Omschrijving inhoud	Bij Financiën zijn zzp'ers werkzaam (via intermediairs), die vermoedelijk kwalificeren als schijnzelfstandigen op grond van de Wet deregulering beoordeling arbeidsrelaties (Wet DBA). De Belastingdienst (BD) is belast met de handhaving van de kwalificatie van de arbeidsrelatie voor de loonheffingen. Dat bij Financiën sprake is van schijnzelfstandigheid heeft de aandacht van de Tweede Kamer en publiciteitsmedia. De SG heeft in maart 2023 een Financiënbrede Taskforce DBA in het leven geroepen, waarin het kerndepartement (FEZ, DGFZ, Juridische Zaken, CDI-office, CDMO) en de uitvoeringsorganisaties (Belastingdienst, Douane en Toeslagen) vertegenwoordigd zijn. Bij het formeren van de Taskforce DBA is de ambitie geformuleerd om in 2023 en 2024 af te bouwen naar 0 schijnzelfstandigen. Hierbij is een voorbehoud – in aantal en tijdslijn – gemaakt voor de hersteloperatie toeslagen en mogelijke specifieke inhuur, zoals IV. Hier zijn maatregelen geformuleerd en hebben een aantal DG's een actieplan opgesteld om het aantal mogelijke schijnzelfstandigen te verlagen. Volgens de huidige actieplannen heeft het ministerie van Financiën vanaf 1 januari 2025 geen schijnzelfstandigen meer in dienst, met uitzondering van Herstel Toeslagen.
Krachtenveld	<i>Intern</i> De Belastingdienst is belast met het toezicht op de kwalificatie van de arbeidsrelatie voor de loonheffingen. Vanaf 2016 geldt er een handhavingsmoratorium, waarbij de Belastingdienst alleen bij de inzet van handhavingsinstrumenten (zoals boekenonderzoeken en bedrijfsbezoeken) met terugwerkende kracht kan corrigeren, kan handhaven bij kwade trouw of nadat aanwijzingen niet zijn opgevolgd. Het streven is om het handhavingsmoratorium op 1 januari 2025 volledig op te heffen. Dit betekent dat de Belastingdienst vanaf dat moment niet afgedragen loonbelasting en premies met terugwerkende kracht kan innen. Tegelijk huurt Financiën externen in, van wie een deel zelfstandigen bij wie het vermoeden van schijnzelfstandigheid bestaat. Dit is op dit moment al in strijd met de wet, ook vooruitlopend op het afschaffen van het handhavingsmoratorium dient iedereen zich aan de wetgeving te houden.<i>Extern</i> • Door de driedubbele rol van het ministerie van Financiën (wetgever, handhaver en werkgever/opdrachtgever), rijksbrede raamcontracten en risico op overlopen van schijnzelfstandige

-
- zzp'ers naar departementen die dat wel toelaten, is er een rijksbreed belang en noodzaak voor interdepartementale aanpak.
- Ook onder het handhavingsmoratorium dienen opdrachtgever en opdrachtnemer aan wet- en regelgeving te voldoen. De rijksoverheid dient hier het goede voorbeeld te geven, zoals genoemd in de voortgangsbrief werken met en als zelfstandige(n) van 16 december 2022.
 - Dit onderwerp is in het Secretarissen-Generaal Overleg (SGO) en in het Interdepartementale Commissie Bedrijfsvoering Rijksdienst (ICBR) namens het ministerie van Financiën ingebracht. In de ICBR is besloten dat de Interdepartementale Commissie Organisatie en Personeelsbeleid (ICOP) en de Interdepartementale Commissie Inkopen en Aanbesteden (ICIA) aan de slag gaan om een concreet handelingsperspectief uit te werken voor uniformiteit. Onder leiding van BZK is er een rijksbrede werkgroep geformeerd met deelnemers vanuit beleid, grote inhuurders en ervaringsdeskundigen. Rijksbreed is geïnventariseerd in hoeverre ministeries zicht hebben op zzp-inhuur en het gebruik van afwegingskaders om te toetsen of daadwerkelijke sprake is van een (schijn)zelfstandige. De werkgroep koppelt via ICOP/ICIA terug aan het ICBR.
 - Het gegeven dat Herstel Toeslagen ook na 1 januari 2025 zal werken met schijnzelfstandigen leidt tot een dilemma. Vanuit het perspectief van de wetgever (Wet DBA) kunnen er geen schijnzelfstandigen bij het ministerie zijn; voor de Herstelwet Toeslagen geldt een ander perspectief van de wetgever: zo kunnen de beslistermijnen voorlopig niet gehaald worden zonder schijnzelfstandigen. Vanuit het perspectief van de handhaver is het nodig dat er geen schijnzelfstandigen zijn. Het niet zelf kunnen vervullen van de voorbeeldfunctie zal de handhavingsrol bemoeilijken in de markt. Mogelijk kan dit ook gevolgen hebben voor het opheffen van het moratorium aldus de Fiscaliteit en de Belastingdienst. Tot slot zijn vanuit het perspectief van de hersteloperatie toeslagen – in de huidige marktsituatie – ook in 2025 en 2026 schijnzelfstandigen nodig om de beloftes naar gedupeerden, de maatschappij en de politiek waar te maken.
 - Doordat de BD de handhaver is en onderdeel van het ministerie zich niet aan de wet houdt, kan dit gevolgen hebben voor de werkzaamheden van de inspecteurs en voor het draagvlak in de markt.
 - De Algemene Rekenkamer (AR) heeft in het verantwoordingsonderzoek 2022 en 2023 opgenomen dat zij verwacht dat Financiën en in het bijzonder de Belastingdienst, de fiscale wet- en regelgeving waarop zij de controle op de naleving doet, zelf correct naleeft. De AR volgt de ontwikkelingen binnen het departement op dit vlak.

Wetgeving

SZW werkt momenteel aan het wetsvoorstel verduidelijking beoordeling arbeidsrelaties en rechtsvermoeden. Hiermee wordt beoogd te verduidelijken wanneer er sprake is van een arbeidsovereenkomst en geldt bij werken onder een uurtarief van 32,24 euro een rechtsvermoeden van arbeidsovereenkomst. Tijdens de internetconsultatie zijn er veel reacties ontvangen en deze worden ook deels verwerkt in het definitieve voorstel. Vervolgens zal de Belastingdienst hier een herijking van de Uitvoeringstoets op uitvoeren. Het streven is om het wetsvoorstel voor de zomer voor advies aan de Raad van State aan te bieden.

Roemernorm

Gelijktijdig is er politieke aandacht voor de toenemende kosten van inhuur door het Rijk en het overtreden van de zogenoemde *Roemernorm*, die bepaalt dat maximaal 10 procent van het personeelsbudget aan externe inhuur wordt besteed.

Horizontaal toezicht

Financiën heeft een convenant horizontaal toezicht met de fiscale toezichthouder (de Belastingdienst) gesloten, geldig voor de periode 1 januari 2023 tot en met 31 december 2025. In dat kader worden er vier gesprekken per jaar gehouden met de fiscale toezichthouder (twee operationeel gericht en twee strategisch) waar FEZ samen met anderen Financiën vertegenwoordigt. De toepassing van de wet DBA is elke keer onderwerp van gesprek.

Aangifte loonheffingen

De aangifte loonheffingen voor het personeel van Financiën wordt verzorgd door P-Direkt, dit is een onderdeel van het ministerie van Binnenlandse Zaken waar vrijwel alle ministeries op zijn aangesloten.

Behandeling

Besluitvorming wordt voorbereid door de Taskforce DBA en voorgelegd aan de leden van de bestuursraad (BR).

Driemaal per jaar wordt een voortgangsmonitor opgesteld voor de BR. Hierin wordt per DG het aantal zzp'ers vermeld die vermoedelijk als schijnzelfstandige kwalificeren. Ook wordt verslag gedaan van de activiteiten om deze aantallen te beheersen en waar mogelijk terug te brengen.

Financiën heeft als ambitie om gedurende 2024 af te bouwen naar 0 schijnzelfstandigen, waarbij de opgave bij Herstel Toeslagen dermate groot is, dat deze ambitie meer tijd en aandacht vraagt. Om daar te komen, zijn er in de afgelopen periode een aantal maatregelen en besluiten genomen:

-
- Vanaf 1 januari 2024 worden bij Financiën geen nieuwe overeenkomsten afgesloten met zzp'ers waarbij het vermoeden bestaat dat er sprake gaat zijn van schijnzelfstandigheid.
 - In het licht hiervan vraagt de inhuur bij de IV-organisatie, de accountants bij de ADR en Herstel Toeslagen extra aandacht. Deze organisatieonderdelen hebben in begin 2024 actieplannen opgesteld om waar mogelijk te kunnen voldoen aan de wet.
 - Een ex ante toetsing op schijnzelfstandigheid vindt standaard plaats met als doel dat de directe en indirecte inhuur van schijnzelfstandigen niet meer plaats kan vinden.
 - Eind november 2023 is Financiën gestart met een aanbod aan zzp'ers die vermoedelijk kwalificeren als schijnzelfstandige om in loondienst te treden. Het aanbod is gericht op: indiensttreding, aanpassing van de opdracht of omzetting van bemiddeling in detachering. De zekerheden die een vast dienstverband met zich meebrengen compenseren niet volledig de hogere verdiensten van zzp'ers.

De SG heeft de naleving van de Wet DBA binnen de rijksoverheid ingebracht in het SGO. Daar is de ICBR de opdracht gegeven om rijksbreed tot een plan van aanpak te komen tegen schijnzelfstandigheid bij de overheid.

**Ambtelijke
beleidsopvattingen**

Niet van toepassing.

3.6 Onderzoek comptabel bestel

Verantwoordelijk DG/Directie	ADR
Omschrijving inhoud	De huidige inrichting van het comptabel bestel functioneert naar behoren met een meerjarige score op rechtmatigheid van bijna 99 procent. De Algemene Rekenkamer (AR) heeft om haar functioneren te beoordelen een peerreview laten uitvoeren door zusterinstellingen uit drie landen, die daarover in november 2020 aan de AR hebben gerapporteerd. In het rapport staat onder meer dat de AR voor haar verantwoordingsonderzoek 'bovenmatig steunt' op het werk van de Auditdienst Rijk (ADR). Het reviewteam beveelt aan dat de AR moet zorgen voor een onafhankelijke risicoanalyse, planning en uitvoering van financial audits en dat de AR het zwaar steunen op de ADR moet heroverwegen. Op grond van de internationale standaarden van rekenkamers zou de Algemene Rekenkamer meer eigen werk moeten verrichten. Op 25 januari 2021 heeft de AR het reviewrapport met een begeleidende brief aangeboden aan de Tweede en de Eerste Kamer. Daarbij geeft de AR aan dat zij over de onafhankelijke uitvoering van financial audits graag in overleg treedt met de Kamers en de ministers van Financiën en BZK. De commissie voor Financiën van de Eerste Kamer heeft hierover op 13 juli 2021 en op 28 januari 2022 vragen gesteld, die uw ambtsvoorgangers schriftelijk hebben beantwoord.
Krachtenveld	Op 30 mei 2022 hebben de commissie voor de Rijksuitgaven van de Tweede Kamer en de commissie voor Financiën van de Eerste Kamer een brief aan de minister van Financiën gestuurd met het verzoek na te gaan hoe de volgende drie wijzigingen in het controlebestel kunnen worden doorgevoerd en daarover aan de Kamers verslag te doen: • verduidelijking van de dubbelfunctie van de ADR als interne auditor en certificerende instantie; • regierol voor de Algemene Rekenkamer in de afstemming met de ADR bij de werkzaamheden voor het jaarlijkse verantwoordingsonderzoek, met respectering van elkaars wederzijdse onafhankelijkheid; • versterking onafhankelijke positie ADR ten opzichte van ministers.
Behandeling	Uw ambtsvoorgangers hebben op 8 november 2023 en 26 april 2024 brieven aan de Kamer gestuurd in reactie op deze drie punten, waarbij in de eerste brief het eerste en derde punt zijn behandeld, en in laatste brief wordt ingegaan op de mogelijkheden die er zijn om invulling te geven aan de door de Algemene Rekenkamer gewenste regierol. Uw ambtsvoorganger heeft daarbij aangegeven dat het wenselijk is breder te kijken naar het controlebestel en de inbedding daarvan in het begrotings- en verantwoordingsproces. Er zijn in de brief van 26 april 2024 vier uitwerkingsrichtingen beschreven, variërend van

intensivering van de bestaande samenwerking tot de optie waarbij de wettelijke taak van de ADR (de certificerende functie) wordt overgeheveld naar de AR. De ADR is voor de uitvoering van de wettelijke taak recent ook positief beoordeeld in de kwaliteitstoetsing namens de beroepsorganisaties en in de onafhankelijke externe evaluatie.

**Ambtelijke
beleidsopvattingen**

Samenvoeging betekent een fundamentele aanpassing van het huidige controlebestel en heeft grote impact op departementen, de ADR en de Algemene Rekenkamer. Uw voorganger heeft daarom nog geen keuze gemaakt uit de verschillende varianten, maar een onafhankelijk voorzitter (de heer drs. E.J. Slootweg) gevraagd de implicaties van eventuele samenvoeging nader uit te werken. De vraag is of de omvang van deze aanpassing in relatie staat tot het verbeteren van de doelmatigheid (kwantitatief) van het controlebestel. Een dergelijke aanpassing kan ook resulteren in een continuïteitsrisico voor de wettelijke taak, gelet op de huidige bezetting en mogelijk verloop van personeel in een complexe arbeidsmarkt. Mede op basis van een onderzoek naar het controlebestel kan een verantwoorde keuze worden gemaakt in de brede context van het begrotings- en verantwoordingsproces. Een eventuele samenvoeging van de wettelijke taak is een fundamentele ingreep in het controlebestel die een jarenlang traject vergt. De vraag rijst na deze eventuele ingreep wat het toekomstperspectief wordt voor het resterende deel van de ADR. Toegezegd is om de Kamers in het najaar van 2024 over de uitkomsten hiervan te informeren. Op 11 september 2024 is er in de Tweede Kamer een commissiedebat begrotingsproces, waarbij dit op de agenda staat. De Eerste Kamer heeft laten weten de behandeling in de Tweede Kamer af te wachten.

3.7 Verbeteren informatiehuishouding en -voorziening (programma Informatie op orde)

Verantwoordelijk DG/directie	SG-cluster/programmadirectie Informatie op orde (PIOO)
Omschrijving inhoud	Om tot structurele verbetering van de informatiehuishouding en -voorziening te komen is het rijksbrede generieke actieplan Open op orde opgesteld, dat loopt van 2021-2026. Het ministerie van Financiën heeft hiervoor het departementale programma Informatie op orde (IOO) ingericht met een tijdelijke Programmadirectie IOO (PIOO). Vanwege de omvang en dynamiek van de uitvoeringsorganisaties, kennen de Belastingdienst en de Dienst Toeslagen en Douane een eigen, gespiegeld deelprogramma met elk een eigen actieplan. Gezien de urgentie en omvang van de veranderopgave rapporteert PIOO aan het Bedrijfsvoeringsberaad en de pSG. De uitvoeringdiensten rapporteren aan de eigen directeur-generaal. Deze rapportages zijn de basis voor de integrale departementale voortgangsrapportage IOO. Het programma IOO kent vijf actielijnen, die bestaan uit de vier rijksbrede actielijnen voor 'informatiehuishouding' en een vijfde actielijn 'informatievoorziening' die het ministerie van Financiën zelf heeft toegevoegd voor een integrale aanpak. Elke actielijn kent een doelstelling voor 2026: • <u>Actielijn 1 Informatieprofessionals</u> Er zijn voldoende en goed opgeleide professionals beschikbaar voor het inrichten en uitvoeren van informatiebeheer. Strategisch personeelsbeleid zorgt voor de werving, scholing en doorstroming. • <u>Actielijn 2 Volume en aard van de informatie</u> Het is duidelijk welke informatie bewaard moet blijven en duurzaam toegankelijk moet zijn en voor hoe lang. Dit geldt voor zowel traditionele tekstdocumenten als voor digitale informatie. • <u>Actielijn 3 Processen en systemen</u> Systemen ondersteunen de organisatie en medewerkers optimaal bij hun informatiehuishouding. De processen en systemen voldoen aan de kwaliteitseisen, zijn gebruiksvriendelijk en interoperabel. • <u>Actielijn 4 Bestuur en naleving</u> Er is heldere sturing op de informatiehuishouding en informatievoorziening waarbij de disciplines bijeenkomen. Er is overzicht en inzicht in input, output en outcome. De maatschappelijke baten staan centraal. • <u>Actielijn 5 Informatievoorziening en politiek ambtelijke verhoudingen</u> Het organiseren van alle vormen van informatievoorziening aan de maatschappelijke doelgroepen in overeenstemming met de wet en regelgeving op gebied van openbaarmaking.

Eind 2024 draagt PIOO de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het departementale programma over aan de concerndirectie Informatievoorziening en Openbaarmaking (CDIO). Daarmee is continuïteit in de staande organisatie geborgd.

Op 1 oktober 2023 is actielijn 5 al overgedragen aan CDIO en omgevormd tot de afdeling Openbaarmaking en Transparantie. Op 1 juni zijn ook de actielijnen 1 en 4 overgegaan. PIOO bewaakt tot eind 2024 de activiteiten die zijn gericht op de overall besturing van het programma IOO (zoals het actualiseren van programmaplan, rapporteren en uitvoeren van metingen) en de uitvoering van actielijnen 2 en 3.

Het streven is om in 2024 een significante verbetering te bereiken en in 2026 de informatie grotendeels op orde te hebben, de termijnen van de Woo te behalen en aan de (nieuwe) archiefwet te voldoen. Daarnaast is de opdracht om te komen tot een duurzaam informatiestelsel dat in staat is de veranderopgave langdurig voort te zetten.

Jaarlijks vindt rijksbreed de volwassenheidsmeting Informatiehuishouding plaats. Op een schaal van 1 tot en met 4 bevindt het ministerie van Financiën zich in deze overgangsfase gemiddeld op 2,2. De ambitie van het ministerie van Financiën is om in 2026 uit te komen op volwassenheidsniveau 3. Dit niveau wordt opgevat als het volwassenheidsniveau waarop de informatiehuishouding op orde is, informatie beter toegankelijk is en processen en procedures goed worden nageleefd, mede door trainingen.

Met de Visie Openbaarmaking & Transparantie 2026 geeft het ministerie van Financiën invulling aan de inspanningsverplichting in de Woo om meer openbaar te maken dan strikt opgenomen in de Woo. De Visie geeft concreet aan wat aanvullend openbaar wordt gemaakt en geeft een kijkrichting naar 2026. Een verdere verbetering van de informatiehuishouding is een voorwaarde om de ambities in de informatievoorziening aan de verschillende doelgroepen te realiseren (pers, politiek, maatschappij).

Krachtenveld

In de Tweede Kamer en de media is er geregeld aandacht voor de informatiehuishouding en -voorziening bij het ministerie van Financiën. De Kamer richt zich met name op de effecten op burgers, bedrijven en politiek. Dit blijkt onder andere uit de Kamervragen rondom chatberichten en het Amendement inzage fiscaal dossier bij het Belastingplan 2024. Over het ministerie van Financiën speelt de (negatieve) beeldvorming op gebied van openheid en transparantie, mede door publicaties zoals in *NRC* over de Belastingdienst en Open

	State Foundation over de termijnen van passief openbaar maken (Woo).
Behandeling	Het programma IOO rapporteert tweemaandelijks via de integrale voortgangsrapportage (inclusief voortgang bij de uitvoeringdiensten). De Tweede Kamer is op 26 juni 2023 in een Kamerbrief geïnformeerd over de voortgang van de verbetering van de informatiehuishouding en -voorziening bij het ministerie van Financiën. BZK rapporteert periodiek over de rijksbrede voortgang aan de Tweede Kamer. Hiervoor wordt de integrale voortgangsrapportage als basis gebruikt voor het beeld over de voortgang bij Financiën.
Ambtelijke beleidsopvattingen	Niet van toepassing.

3.8 Medezeggenschap bij het ministerie van Financiën

Verantwoordelijk DG/directie	SG-Cluster concerndirectie Mens en Organisatie
Omschrijving inhoud	<i>Het overleg met de vakbonden in het Decentraal Georganiseerd overleg Financiën (DGO Fin)</i> Het formele overleg wordt voorgezeten door de SG. Het technische overleg wordt voorgezeten door de pSG. De uitvoerende DG's (Belastingdienst, Douane en Toeslagen) zijn regelmatig bij het overleg aanwezig. Onderwerpen in dit overleg zijn met name reorganisaties en rechtspositionele regelingen. Daarnaast vragen vakbonden continu aandacht voor onderwerpen als cultuur, veiligheid en doorstroommogelijkheden bij met name het DGBD. <i>Het overleg met de ondernemingsraden</i> De SG is bestuurder van twee ondernemingsraden bij het ministerie: de Departementale OR MinFin (DOR MinFin) en de OR van het Kerndepartement (OR KD). Gesprekspartners voor onderdeelcommissies zijn de DG's of directeurs van het onderdeel dat erbij betrokken is. De DGBD, DG TSL en DG Douane zijn bestuurder van respectievelijk Groepsondernemingsraad DGBD, OR Toeslagen en OR Douane. De Algemeen directeurs bij DGBD zijn bestuurder van hun ondernemingsraad. Onderwerpen in dit overleg zijn met name reorganisaties en personeelsbeleid.
Krachtenveld	Zowel het DGO als de DOR MinFin zijn voor Financiën overleggen die nog niet zo lang bestaan: het DGO sinds 2017 en de DOR MinFin sinds zomer 2019. De actualiteit is van invloed op de dynamiek van de overleggen. Hoewel de ambtelijke leiding de reguliere gesprekspartners van vakbonden en ondernemingsraden zijn, heeft de actualiteit ertoe geleid dat in 2020 geregeld (ongeveer om de zes maanden) gesprekken met de politieke leiding hebben plaatsgevonden. Terugkerende aandachtspunten in deze gesprekken: een veilige werkomgeving en steun bieden aan medewerkers, uitvoerbare

wetgeving, werkende automatisering, politiek primaat, cultuur en tegenspraakfunctie.

Externe belanghebbenden zijn de vakbonden:

- AmbtenarenCentrum/NCF
- FNV Overheid
- CNV Overheid
- CMHF

Met name medewerkers bij DGBD zijn georganiseerd; in geval van collectieve (rijksbrede) acties bij vakbonden vinden deze vaak ook plaats bij de Belastingdienst of Douane.

Behandeling

DGO Fin: 14x technisch overleg en 7x formeel overleg op jaarbasis.

DOR MinFin: 6x technisch overleg en 6x formeel overleg.

OR KD: 7x technisch overleg en 7x formeel overleg.

Ondersteuning en advisering van bestuurder wordt vanuit het SG-cluster/Mens & Organisatie geleverd.

**Ambtelijke
beleidsopvattingen**

Niet van toepassing.

3.9 Sociale veiligheid en integriteit bij het ministerie van Financiën

Verantwoordelijk DG/directie	SG-Cluster concerndirectie Mens en Organisatie
Omschrijving inhoud	Het vertrouwen van de burger in de overheid staat en valt met de integriteit (het professioneel handelen) van haar medewerkers. Het vertrouwen van de burger in onze medewerkers is daarbij van groot belang en daarmee ook de constante aandacht voor sociale veiligheid en integriteit binnen onze organisatie. Financiën staat voor een open en veilig werkklimaat. Integer handelen is de basis waar vanuit we werken. Ongewenste omgangsvormen door medewerkers en leidinggevenden en integriteitsschendingen vinden we onacceptabel. In het Strategisch Integriteitsplan Financiën 2019-2023 staan de kaders waarmee wij binnen het hele ministerie uitvoering geven aan het integriteitsbeleid met als focusgebieden: voorbeeldrol leidinggevenden (ethisch leiderschap), bewustwording, personeelszorg, governance en communicatie. Er is een Plan van aanpak grensoverschrijdend gedrag met daarin de kaders waarmee wij binnen het hele ministerie uitvoering geven aan een sociaal veilige werkomgeving. In de jaarplannen staan de concrete doelen en activiteiten in relatie tot de focusgebieden. Dit jaarplan staat in verbinding met het Jaarplan integriteit van het Interdepartementaal Platform Integriteitsmanagement.
Krachtenveld	De verantwoordelijkheid voor integriteit is in de lijn belegd. Advisering vindt plaats vanuit CDMO. De integriteitscoördinatoren (gepositioneerd in de afdeling Integriteit & Werkgeverszaken) houden zich primair bezig met preventie en bewustwording. Er is een meldpunt integriteit dat zetelt bij de BVA. Bij de BVA bevindt zich ook het Onderzoeksbureau integriteit Financiën (OIF). Er is een landelijk vertrouwenspersoon, Raimond Roumimper, die verantwoordelijk is voor het Financiënbrede stelsel van (ruim zeventig) vertrouwenspersonen. Er is een externe, onafhankelijke Commissie sociale veiligheid en integriteit Financiën (CIF). Voorzitter is drs. A.M.C. (Angelien) Eijsink, leden zijn prof. dr. P. (Paul) Schnabel en prof. dr. Z. (Zeger) van de Wal. Zij zijn extern meldpunt voor misstanden en vermoedelijke integriteitsschendingen en adviseren het ministerie gevraagd en ongevraagd. De commissie legt verantwoording af in haar (openbare) jaarverslag.

Behandeling	In verschillende gremia is sociale veiligheid en integriteit een (vast) agendapunt. In het overleg met medezeggenschap en vakbonden wordt geregeld stilgestaan bij de kwesties inzake sociale veiligheid en integriteit.
--------------------	--

Ambtelijke beleidsopvattingen	Integriteit is een van de kernwaarden. Wij werken zorgvuldig, open, eerlijk en zijn aanspreekbaar op onze verantwoordelijkheid. We werken op basis van wederzijds vertrouwen, zijn onpartijdig, houden rekening met elkaar en met de samenleving.
--	---

3.10 Wet op de rijksinspecties

Verantwoordelijk DG/Directie	BOA en DJZ
Omschrijving inhoud	Het kabinet werkt sinds 2022 onder regie van de minister van BZK aan de voorbereiding van een Wet op de rijksinspecties (Wori). Centraal staat het waarborgen en bevorderen van de onafhankelijke taakuitoefening van rijksinspecties. Opmaat naar het wetsvoorstel is de initiatiefnota van de heer Omtzigt met 'Voorstellen ter versterking van de onafhankelijkheid van rijksinspecties'. De minister van BZK stuurde in reactie op deze initiatiefnota in februari 2023 een interdepartementaal afgestemde (inclusief Inspectieraad) brief aan de Tweede Kamer, die de brief heeft besproken in juni 2023. De Inspectie Belastingdienst, Toeslagen en Douane (IBTD; formeel ingesteld op 1 januari 2022) houdt intern toezicht op onderdelen van het eigen departement. In de instellingsregeling van de IBTD zijn waarborgen opgenomen voor onafhankelijkheid. Zo is onder meer geregeld dat de minister: • slechts goedkeuring kan onthouden aan het werkprogramma als dat op ondeugdelijke wijze tot stand is gekomen; • werkprogramma, jaarverslag en rapporten meteen en onverkort na ontvangst aan beide Kamers zendt; • beperkte aanwijzingsbevoegdheden (instructiebevoegdheden) heeft; de regeling geeft alleen aan waar deze níét op zien.
Krachtenveld	In het commissiedebat in juni 2023 bleek dat in algemene zin steun bestaat voor totstandkoming van een kaderwet voor rijksinspecties. Er bestaat nog wel discussie over de reikwijdte van de ministeriële aanwijzingen. De verschillende inspecties hebben uiteenlopende taken en bevoegdheden. De IBTD ziet uitsluitend toe op de interne dienstonderdelen (net als bijvoorbeeld de inspectie bij JenV), andere inspecties hebben bevoegdheden tot toezicht op derden en kunnen sancties opleggen (bijvoorbeeld de Arbeidsinspectie). Die verschillen maken dat enkele inspecties onderling over een paar onderwerpen anders denken.
Behandeling	Een wetsvoorstel is in voorbereiding. BZK streeft ernaar de concepttekst en toelichting dit voorjaar af te ronden en interdepartementaal te bespreken.

De ministerraad moet instemmen met internetconsultatie.
Voorafgaand daaraan wordt het eerst geagendeerd in het SGO.

**Ambtelijke
beleidsopvattingen**

We streven ernaar om de waarborgen voor onafhankelijke
taakuitoefening als opgenomen in de regeling voor de IBTD, in het
wetsvoorstel op te nemen.

3.11 Wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb en implicaties voor de uitvoering

Verantwoordelijk DG/Directie	DJZ, coördineert het wetsvoorstel binnen financiën.
Omschrijving inhoud	De aanleiding van het wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb (Algemene wet bestuursrecht) is dat de afgelopen jaren het vertrouwen in het optreden van de overheid onder druk is komen te staan. De wijzigingen in dit voorstel hebben tot doel de waarborgfunctie van de Awb te versterken. Het voorstel bevat daartoe verschillende voorstellen die beogen de dienstverlening door de overheid te verbeteren, het maatwerk en de menselijke maat in het bestuursrecht te versterken en laagdrempelige geschilbeslechting te bevorderen.
Krachtenveld	Penvoerder van het wetsvoorstel zijn BZK en JenV. Betrokken bij dit wetsvoorstel zijn onder andere alle andere departementen, uitvoeringsorganisaties (Belastingdienst, Toeslagen, Douane, CAK, CBR, DUO, IND, NVWA, RVO, RWS, SVB en UWV), Unie van Waterschappen en VNG.
Behandeling	In de ministerraad van 26 januari 2024 is besloten de (internet)consultatie voor het wetsvoorstel te starten. De (internet)consultatie start gelijktijdig met de uitvoeringstoetsen. De periode hiervoor is zes maanden (26 januari 2024 tot en met eind juli 2024). Tevens wordt in deze periode de aanpassingswetgeving in kaart gebracht met behulp van de bestaande klankbordgroep waarvan het ministerie van Financiën deel uitmaakt. Daarna worden vervolgens met de klankbordgroep de reacties verwerkt van de (internet)consultatie en de uitvoeringstoetsen in het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel dient daarna – ook op uitdrukkelijk verzoek van Financiën – opnieuw besproken te worden in de ministerraad. Het wetsvoorstel moet aangepast worden als uit de uitvoeringstoetsen blijkt dat de financiële gevolgen te groot zijn om binnen de eigen departementale begrotingen in te passen en/of het wetsvoorstel (op onderdelen) onuitvoerbaar is. De Inspectie Belastingdienst, Toeslagen en Douane (IBTD) doet onderzoek tijdens de uitvoeringstoets door Toeslagen. Het onderzoek heeft een tweeledig karakter. Ten eerste kijkt de IBTD naar (het proces van) de uitvoeringstoets van Toeslagen, en ten tweede naar hoe de opdrachtgevende ministeries BZK en JenV in het wetsvoorstel rekening houden met de gevolgen voor de uitvoering. De inwerkingtreding zal volgens BZK/JenV niet eerder zijn dan 1 januari 2026 of 2027.

**Ambtelijke
beleidsopvattingen**

Financiën heeft de doelstellingen van het wetvoorstel steeds onderschreven. Niettemin heeft het wetsvoorstel grote gevolgen voor de uitvoeringstaak van de Belastingdienst, Toeslagen en Douane. Financiën heeft daar ambtelijk en politiek zorgen over geuit in onder meer de pre-consultatie, de CBJ en de ministerraad. Voorbeelden van deze zorgen zijn:

- Het voorstel introduceert wijzigingen in vrijwel alle fases van het bestuursprocesrecht. Het wetsvoorstel heeft vooral (grote) gevolgen voor de uitvoeringspraktijk van de Belastingdienst, Toeslagen en Douane.
 - Met de wijziging van het evenredigheidsbeginsel van artikel 3:4 Awb worden miljoenen (op grond van de wet) gebonden fiscale, douane- en toeslagenbeschikkingen toetsbaar aan het wettelijke evenredigheidsbeginsel. Niet langer kunnen bestuursorganen zich alleen maar baseren op een (glasheldere) wettekst. Er zal (tijdens bezwaar) vaker aanvullend onderzoek nodig zijn en een uitgebreidere motivering worden verwacht. De wetswijziging kan daardoor aanzienlijke gevolgen hebben voor de uitvoering, onder andere door aanzienlijk meer verzoeken, bezwaren en rechtszaken.
 - Op basis van de toelichting is het onvoldoende duidelijk of de bijzondere wetgever in formele zin beoordelingsvrijheid heeft en is het onduidelijk welke ruimte de bestuursrechter heeft om af te wijken in het geval van politieke/bestuurlijke afwegingen of technische complexiteit (in de uitvoering). Dit is bijvoorbeeld noodzakelijk voor de invorderingsrente.
 - De voorgenomen beperking van de uitzondering op de hoorplicht leidt naar verwachting tot beslag op beschikbare uitvoeringscapaciteit bij Toeslagen. Ook de voorgestelde mogelijkheid tot het indienen van een zienswijze bij een correctie van een kennelijke fout geven zorgen over de uitvoerbaarheid. Bovendien leidt het bij toeslagen tot de situatie dat toeslagen ten onrechte doorlopen, wat in het nadeel van de burger is.
 - Het wetsvoorstel legt meer nadruk op informele afhandeling van geschillen. De Belastingdienst heeft met enige regelmaat te maken met indieners van een bezwaarschrift waarvan het evident is dat een onderzoek niet zal leiden tot een informele afhandeling (de zogeheten *autonomen* of *no-cure-no-pay* gemachtigden, die louter procederen om vergoedingen). Er wordt daarom bepleit om een extra uitzondering op het informeel onderzoek bij bezwaar in het wetsvoorstel op te nemen.
 - Er dient ten aanzien van douaneaangelegenheden aandacht te zijn voor het spanningsveld tussen het Europese en het nationale bestuursrecht. Daarmee samenhangend werkt de Douane voor een groot deel met verplichte Europese ICT-systemen.
 - Feit blijft dat de ministerraad heeft besloten dat de internetconsultatie kan worden gestart. Daarmee worden al verwachtingen gewekt voor de burger die mogelijk niet uitvoerbaar zullen blijken. In het voortraject is met BZK en JenV afgesproken
-

dat bij de internetconsultatie aan adequaat verwachtingsmanagement moet worden gedaan.

- Een ander punt van aandacht is de financiële dekking. In het wetsvoorstel is aangegeven dat alle ministeries hier zelf voor verantwoordelijk zijn. De Inspectie der Rijksfinanciën heeft meegegeven dat het uitdrukkelijk niet de bedoeling is dat departementen hiervoor generaal gaan claimen. Het wetsvoorstel moet aangepast worden als uit de uitvoeringstoetsen blijkt dat de financiële gevolgen te groot zijn om binnen de eigen begrotingen in te passen.
-

3.12 Begroting Financiën en Nationale Schuld 2024 en 2025

Verantwoordelijk DG/Directie	SG-cluster – Directie Financieel-Economische Zaken (FEZ) in samenwerking met alle DG's
Omschrijving inhoud	De minister van Financiën is, naast hoeder van de gehele rijksbegroting, ook verantwoordelijk voor zijn eigen, departementale begroting (Financiën en de Nationale Schuld, hoofdstuk IX). De begroting bevat de belangrijkste beleidsdoelen voor komend jaar en de financiële gevolgen hiervan. Op dit moment is het ministerie bezig met de uitvoering van de begroting 2024 en de voorbereiding van de begroting 2025. De departementale begroting van Financiën is gevarieerd. De begroting omvat onder andere de budgetten voor de Belastingdienst, de Douane, Toeslagen, het Btw-compensatiefonds, de exportkredietverzekering en een aantal andere posten die een generale behandeling kennen, zoals dividenden van staatsdeelnemingen, internationale financiële betrekkingen en transacties over de staatschuld. Tevens worden de belastingontvangsten op artikel 1 Belastingen en 9 Douane van de begroting verantwoord. Op de begroting staat ook een fors aantal garanties. Zo worden garanties verstrekt aan internationale financiële instellingen (IFI's), zoals de Wereldbank, Europese Investeringsbank (EIB), Aziatische Infrastructuur Investeringsbank (AIIB), Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling (EBRD) en het IMF. De IFI's dragen in belangrijke mate bij aan een evenwichtige internationale financieel-economische ontwikkeling. Ook staat Financiën garant voor de exportkredietverzekeringen aan bedrijven.
Krachtenveld	FEZ coördineert de budgettaire besluitvorming, waaronder de integrale voorjaarsbesluitvorming, over de Financiënbegroting en adviseert hiertoe de ambtelijke en politieke leiding van het departement. • FEZ stelt de begrotingsstukken op. De departementale begroting komt tot stand in samenwerking met de beleidsdirecties. De teksten en cijfers worden vervolgens afgestemd met de Inspectie der Rijksfinanciën. • Algemene Financiële en Economische Politiek is verantwoordelijk voor de raming van de belastingontvangsten en het lastenkader; hierbij heeft FEZ de 'toezichtrol' waarbij het elke paar jaar een systeemtoets en -analyse uitvoert. • FEZ spreekt circa drie keer per jaar met de bewindspersonen over de actuele (budgettaire) onderwerpen die spelen op de begroting van Financiën, namelijk budgettaire problematiek, dreigingen en

oplossingsrichtingen, en specifieke dossiers. Hiertoe stelt FEZ een zogenoemde *Actualiteitennotitie* op.

Behandeling

- Op Prinsjesdag (19 september 2024) wordt de Rijksbegroting en dus ook de afzonderlijke begroting van het ministerie van Financiën voor 2025 gepresenteerd aan de Tweede Kamer. Deze wordt doorgaans geagendeerd tijdens de Algemene Financiële Beschouwingen.
- In februari zijn de voorbereidingen voor de begroting 2025 gestart. Het streven is om de punten uit het hoofdlijnenakkoord die Financiën raken in de beleidsagenda en de budgettaire consequenties zoals taakstelling apparaat en Invest-NL te verwerken.
- Eind juni, begin juli wordt een eerste versie van de begroting met u gedeeld.
- Medio augustus worden de ontwerpbegrotingen besproken in de ministerraad en vervolgens eind augustus ingediend bij de Raad van State.

Ambtelijke beleidsopvattingen

Incidentele suppletoire begroting (ISB)

Het kan voorkomen dat door economische onzekerheden, zoals de coronacrisis of de oorlog in Oekraïne, maatregelen worden getroffen die op korte termijn met een begrotingswet vastgesteld moeten worden.

Als het (maatschappelijk) niet mogelijk is om het eerstvolgende reguliere begrotingsmoment af te wachten, kan een ISB worden opgesteld. Hiermee wordt de begrotingsstaat gewijzigd, zodat eerder kan worden gestart met de uitvoering van de voorgenomen maatregelen. Hier dient terughoudend mee omgegaan te worden.

- In 2020 zijn in het kader van de coronacrisis zeven ISB's voor de Financiënbegroting opgesteld. In 2021 zijn voor de herstelactie toeslagen vier ISB's opgesteld. In 2022 zijn vijf ISB's opgesteld. In 2023 zijn er geen ISB's opgesteld.
 - In 2024 zijn twee ISB's opgesteld (TenneT en Oekraïne).
-

3.13 Budgettaire beheersing en rechtmatigheid toeslagenherstel/UHT

Verantwoordelijk DG/Directie	Verantwoordelijk: DG Toeslagen, Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT) Betrokken: (onder andere) DGFZ, DGBD, DGRB/IRF, SG-cluster/FEZ en SG-cluster/DJZ
Omschrijving inhoud	De hersteloperatie toeslagen is sinds de aanvang sterk gegroeid: zowel de omvang (het aantal aanmeldingen en het aantal gedupeerden) als de breedte (het aantal regelingen) zijn in de afgelopen jaren toegenomen. Het budget is hierin meegegroeid, van 500 miljoen euro in het begin van 2020 tot 8,1 miljard euro in 2024. Daarnaast staat er momenteel 1,2 miljard euro gereserveerd op de aanvullende post voor aanvullende werkelijke schade. Door het hoge tempo, de politieke druk en de media-aandacht is ordentelijke besluitvorming over beleidswijzigingen onder druk komen te staan. Hierdoor zijn bijvoorbeeld besluiten genomen vooruitlopend op goedkeuring van de wettelijke basis door het parlement. Dit heeft in het verleden (comptabele) rechtmatigheidsrisico's opgeleverd. Voor artikel 13 (Toeslagen) is de kans groot dat de tolerantiegrenzen voor rechtmatigheid worden overschreden. Dit komt met name door het grootschalig inhuren van personeel onder rijksbrede ongeldige raamcontracten (geïmporteerde onrechtmatigheden) en het onvolledig documenteren van uitkomsten van minicompetities voor inhuurcontracten. Daarnaast worden er rechtmatigheidsrisico's onderkend op het gebied van de ruimhartige toekenning van herstelregelingen. Hierin is het verhaal van de ouder leidend. Dit kan, bij afwezigheid van benodigde documentatie, in de praktijk leiden tot onjuistheden of onrechtmatigheden. Dit betreft zowel de integrale beoordeling als de aanvullende schaderegelingen. De werkvoorraad bij de integrale beoordeling zorgt voor een langere looptijd van de hersteloperatie dan eerder verwacht, en zorgt er bovendien voor dat het traject voor gedupeerde ouders langer duurt. Het hoge percentage bezwaar en beroep heeft een onzeker effect op het budgettaire beeld, omdat er dwangsommen uitbetaald moeten worden vanwege de te verwachten overschrijdingen van de beslistermijn, en omdat de werkvoorraad groter is dan verwacht. De productiviteit van het bezwarenteam is daarnaast lager dan verwacht, dit resulteert erin dat er meer capaciteit geworven moet worden.

Tot slot wordt er nu aan een nieuwe route gewerkt als alternatief voor de maatwerkroute van de Commissie Werkelijke Schade (CWS). Deze route, de forfaitaire route via de Stichting Gelijkwaardig Herstel (SGH), brengt een budgettair risico met zich mee die vooralsnog moeilijk precies te benoemen is. De pilot voor deze route is afgerond. Op basis van de evaluatie van deze pilot is geconcludeerd dat de uitlegbaarheid, robuustheid en schaalbaarheid van de route randvoorwaardelijk zijn voor formalisering en verdere opschaling. Gesprekken tussen het ministerie van Financiën en SGH over de evaluatie en eventuele opschaling lopen naar verwachting nog een aantal weken. De verwachte kosten liggen in geval van opschaling met de genoemde waarborgen in totaal tussen de 1,2 en 4,7 miljard euro, waarbij het verschil verklaard wordt door het niet kunnen inschatten van het aantal ouders (de Q). Zonder wijzigingen in het proces door de genoemde waarborgen kunnen de totale kosten oplopen tot 6,6 miljard euro.

Krachtenveld

In de Tweede en Eerste Kamer is er in brede zin veel interesse voor Herstel Toeslagen. Er zijn ook regelmatig Kamervragen over (comptabele en juridische) rechtmatigheid Toeslagenherstel (af en toe kritische geluiden over 'overcompensatie' en niet doelmatige besteding apparaatsgelden, onder andere 'dure consultancy').

De Auditdienst Rijk en Algemene Rekenkamer (AR) zijn vanuit hun controlerende rol zeer scherp en kritisch op onrechtmatige verplichtingen of betalingen en financieel beheer.

Media-aandacht voor onrechtmatigheden is sterk rond de publicatie van de onderzoeksbevindingen van AR. Dat leidt vaak tot Kamervragen. Recent hebben zowel media al politiek steeds meer aandacht voor de lange looptijd van de hersteloperatie en de hoge kosten die gemoeid zijn met de uitvoering door de toename van het aantal (verwachte) gedupeerden en het hoge aantal bezwaren en beroepen.

Behandeling

Continu lopende zaak, iedere paar weken Kamervragen, regelmatig Kamerdebatten en iedere vier maanden voortgangsrapportage KOT naar het parlement. TSL dient continu te waken voor onrechtmatigheden.

**Ambtelijke
beleidsopvattingen**

Er bestaan reële rechtmatigheidsrisico's (die hiervoor zijn beschreven), die naar verwachting in de publieke arena meer aandacht zullen vragen.

Daarnaast is er door de vele verschillende (nieuwe) herstelregelingen en grotere werkvoorraad een groot budget nodig voor de hersteloperatie.

Door grote (politieke) druk, komt de ordentelijke besluitvorming (inclusief integrale beleidsafweging) soms onder druk te staan.

Actief kiezen voor integrale beleidsafwegingen (vanuit alle relevante perspectieven: budgettair, juridisch, rechtmatigheid, uitvoerbaarheid enzovoort) kan deze risico's verkleinen.

NB integrale beleidsafweging kan bij hoge (tijds)druk ook snel.

3.14 Inkomstenkader, begrotingsregels en inkomstenbesluitvorming

Verantwoordelijk DG/Directie	AFEP
---	------

Omschrijving inhoud	<i>Het inkomstenkader</i>
----------------------------	---------------------------

Directie AFEP beheert en coördineert de lastenbesluitvorming en is de hoeder van het inkomstenkader. Het inkomstenkader wordt bij de start van het kabinet vastgesteld en bevat alle beleidsmatige aanpassingen in belastingen en premies aan de inkomstenkant van de begroting. Daarmee wordt een bepaalde (beleidsmatige) ontwikkeling van de totale lasten vastgelegd. Het inkomstenkader wordt in principe niet tussentijds aangepast.

Afhankelijk van de economie blijkt vervolgens in de praktijk hoeveel belastingen en premies er daadwerkelijk binnenkomen: als mensen minder werken of minder uitgeven, komt er minder inkomstenbelasting of btw binnen bijvoorbeeld. De inkomstenkant is daarmee veel gevoeliger voor de economie dan de uitgavenkant (uitgaven aan onderwijs, infrastructuur en zorg zijn minder conjunctuurgevoelig; sociale zekerheid betreft conjunctuurgevoelige uitgaven).

De fluctuerende mee- en tegenvallers hoeven niet te worden gecompenseerd in het inkomstenkader. Dit werkt stabiliserend voor de economie (automatische stabilisatie), want zorgt ervoor dat het kabinet bij onverwachte tegenvallers niet plotseling hoeft te bezuinigen en andersom.

De budgettaire gevolgen van beleidsaanpassingen moeten wél worden gecompenseerd in het inkomstenkader: bij verhoging van een belasting moet een andere belasting verlaagd worden en vice versa. Op deze manier wordt gestreefd naar een stabiel belastingbeleid en voorspelbaarheid voor burgers en bedrijven gedurende de kabinetsperiode. Daarnaast worden op deze wijze de overheidsfinanciën beheerst.

Vanaf het vaststellen van het inkomstenkader, worden alle beleidswijzigingen en hun financiële impact aan de inkomstenkant bijgehouden. De optelsom van alle beleidsmatige mutaties moet zowel op jaarbasis als structureel sluiten. Dit betekent dat de som gelijk is aan nul, zodat het afgesproken pad van de lastenontwikkeling weer wordt gevolgd. Het sluiten van het inkomstenkader gebeurt in augustus, en wordt officieel getoetst door het Centraal Planbureau en de Raad van State.

Een onderdeel van het inkomstenkader is het toezicht op (evaluaties van) fiscale regelingen. De minister van Financiën fungeert hierin als toezichthouder.

De relevantste begrotingsregels

Er geldt een scheiding van inkomsten en uitgaven. Het is in principe niet mogelijk om beleid aan de uitgavenkant te dekken met hogere lasten. Dat zou immers indruisen tegen de doelstelling van het inkomstenkader, namelijk het vasthouden aan een afgesproken lastenontwikkeling.

De budgettaire gevolgen van beleidsaanpassingen moeten gecompenseerd worden. Voor het budgettaire effect wordt zowel gekeken naar het statische effect als naar eersteordegedragseffecten. Dit betekent dat bijvoorbeeld gekeken wordt naar zowel het budgettaire effect van een aanpassing van een belastingtarief op zichzelf (bijvoorbeeld de brandstofaccijns) als het directe effect op de grondslag (de verandering van het aantal gereden kilometers). Dit leidt tot een realistischer inschatting van de effecten van een tariefswijziging en daarmee tot een betere afweging. Veranderingen in de grondslag dienen te worden gecompenseerd voor een periode van t+5 jaar vanaf het moment van invoering van een maatregel.

Doordat de economische situatie verandert, of door nieuwe realisaties of inzichten, kan de inschatting van het budgettaire effect van een voorgenomen maatregel veranderen. Updates van de ramingen (herijkingen) dienen te worden gecompenseerd zolang een beleidsvoorstel nog niet in de wet is vastgelegd. Zodra de wet ingaat, zijn veranderingen van de opbrengst endogene mutaties, en daarmee niet meer relevant voor het inkomstenkader.

Meevallende of tegenvallende Zvw-uitgaven leiden automatisch tot meevallende of tegenvallende Zvw-premies. Deze Zvw-premies maken deel uit van het inkomstenkader. In het geval van meevallende uitgaven en lagere premies, wordt er geen compenserende lastenverzwaring gevraagd. In dit geval wordt een kadercorrectie toegepast. In het geval van tegenvallende premies, wordt hier wel voor gecompenseerd met een overeenkomende lastenverlichting. In principe wordt dit automatisch ingevuld met compenserende bijstellingen elders die zo goed mogelijk aansluiten bij de doelgroep. De compensatie in het inkomstenkader wordt in het voorjaar, tegelijkertijd met de uitgavenkant, naar buiten gebracht.

Fiscale regelingen dienen afgeschaft of versoerd te worden bij een negatieve evaluatie. Als het kabinet hiervan wil afwijken, dient de

minister op wiens of wier begroting de regeling staat de reden hiervoor toe te lichten in de ministerraad.

De inkomstenbesluitvorming in het voorjaar

De inkomstenbesluitvorming in het voorjaar gebeurt via de vierhoek, en loopt parallel aan de uitgavenbesluitvorming. De resultaten worden gepubliceerd in de voorjaarsnota en het concept-Belastingplan.

AFEP coördineert de besluitvorming, in nauwe samenwerking met DGFZ. In februari wordt de Startnota opgesteld voor de bewindslieden, met daarin een vooruitblik op de hoofdpunten voor de inkomsten voor het voorjaar.

Besluiten in het voorjaar

In het voorjaar wordt besloten over:

- lasten waarvan het vanwege van integraliteit van besluitvorming, noodzakelijk is om zowel over lasten als uitgaven te besluiten (zoals bij klimaat);
- de hoofdlijnen van het aankomende Belastingplanpakket;
- evaluatie van de fiscale regelingen en de opvolging.

Beleidsvoorstellen die opkomen in het voorjaar moeten voorzien zijn van een dekking, zodat het inkomstenkader kan worden gesloten in augustus.

Krachtenveld

De minister van Financiën is verantwoordelijk voor de naleving van de begrotingsregels en is toezichthouder op (evaluatie van) de fiscale regelingen. De Raad van State controleert naleving van de begrotingsregels.

Behandeling

Altijd van toepassing. Het inkomstenkader wordt in augustus sluitend gemaakt.

Ambtelijke beleidsopvattingen

Niet van toepassing.

3.15 Inkomstenraming

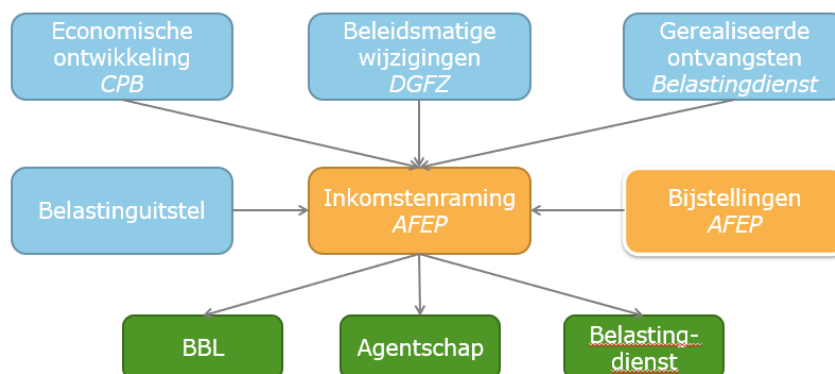
**Verantwoordelijk
DG/Directie**

AFEP

Omschrijving inhoud

- Directie AFEP stelt de raming van de totale belasting- en premieontvangsten op. AFEP raamt de belastingopbrengsten per belastingsoort. De raming voor alle belastingsoorten gezamenlijk geeft de geraamde inkomsten van de rijksoverheid als geheel. Er wordt logischerwijs zo realistisch mogelijk geraamd (er is geen sprake van bewust conservatief ramen).
- Voor het ramen van de belastinginkomsten gebruikt AFEP drie bronnen:
 - 1) De verwachte economische ontwikkeling zoals geraamd door het Centraal Planbureau (CPB). Een plat voorbeeld: als het CPB een loonstijging verwacht, betekent dit dat geraamde opbrengst van de loonheffing ook stijgt.
 - 2) De budgettaire impact van beleidsmatige wijzigingen zoals geraamd door DGFZ. Een voorbeeld: als het tarief in de inkomstenbelasting verandert, verandert de opbrengst ook.
 - 3) De maandelijkse kasontvangsten die de Belastingdienst rapporteert. Deze kunnen aanleiding zijn om de raming zoals die volgt uit economische ontwikkeling en beleidsmatige wijzigingen nog bij te stellen, als daar inhoudelijke onderbouwde redenen voor zijn.
- De raming van AFEP wordt gebruikt voor het ramen van het saldo en de schuld (door de afdeling Begrotingsbeleid) en daarmee voor het opstellen van de financieringsopgave (door het Agentschap).
- Bijstellingen in de raming van AFEP geven géén aanleiding om te bezuinigen of extra uit te geven: conform de begrotingsregels mogen de belastinginkomsten namelijk mee-ademen met de economie.
- Het volgende schema geeft dit proces weer:

Schematisch overzicht input en output inkomstenraming AFEP



Krachtenveld	• Het CPB maakt ook een inkomstenraming. De raming van Financiën kent een eigen systematiek en de uitkomsten kunnen dus afwijken van wat het CPB raamt. Dit is een van de redenen waarom Financiën een ander EMU-saldo kan rapporteren dan het CPB.
Behandeling	Een nieuwe raming volgt op ieder begrotingsmoment.
Ambtelijke beleidsopvattingen	Niet van toepassing.

3.16 Koopkracht

Verantwoordelijk DG/Directie	AFEP (SG cluster) in samenwerking met DGFZ en DGRB
Omschrijving inhoud	In het voorjaar wordt er besloten over de uitgaven en in hoofdlijnen over de inkomsten. In augustus wordt vervolgens besloten over de koopkracht op basis van de meest actuele inzichten en vindt daarmee definitieve besluitvorming over de inkomsten plaats. Directie AFEP coördineert de koopkrachtbesluitvorming, in nauwe samenwerking met DGFZ, DGRB en SZW. De besluitvorming verloopt via de vierhoek. Besluitvorming over koopkracht vindt plaats op basis van de koopkrachtramingen van het Centraal Planbureau (CPB) in de concept-Macro Economische Verkenning (cMEV). Financiën ontvangt de cMEV midden augustus. De MEV wordt door het CPB gefinaliseerd na aanvulling met de besluitvorming. Naast de MEV presenteert het CPB in het voorjaar een tweede koopkrachtraming in het Centraal Economisch Plan (CEP). Zo gaf in augustus 2023 de cMEV aan dat zonder aanvullend beleid uitkeringsgerechtigden er 2,5 procent in koopkracht op achteruit zouden gaan in 2024, en de laagste inkomensgroep een vooruitgang van 0,1 procent zou ervaren ten opzichte van een vooruitgang van 2,0 procent voor de hoogste inkomensgroep. Daarnaast zou zonder aanvullend beleid armoede toenemen van 4,8 procent naar 5,7 procent en armoede onder kinderen van 6,2 procent naar 7,0 procent. Hierop heeft het afgelopen kabinet besloten onder andere het kindgebonden budget en de huurtoeslag te intensiveren en de arbeidskorting te verhogen. Hierdoor liet de koopkrachtontwikkeling een evenwichtiger beeld zien, blijft armoede onder personen gelijk aan 4,8 procent en daalt naar verwachting het percentage kinderen in armoede van 6,2 procent naar 5,1 procent. Andere voorbeelden van maatregelen die in de afgelopen jaren zijn genomen voor het koopkrachtbeeld voor Nederlandse huishoudens zijn het prijsplafond op de energierekening en het verhogen van het wettelijk minimumloon. De besluitvorming vindt in eerste instantie plaats via de vierhoek en daarna via politieke overleggen die op Financiën plaatsvinden, en worden voorgezeten door de minister van Financiën. In de laatste ministerraad in augustus ligt de augustusbrief voor, waarin de maatregelen en hun impact op koopkracht en armoede worden toegelicht. Aanvullingen en aanpassingen op de maatregelen van het kabinet kunnen plaatsvinden via de debatten in de Tweede Kamer, volgend

	op de presentatie van de Miljoenennota op Prinsjesdag: de algemene politieke beschouwingen en de algemene financiële beschouwingen.
Krachtenveld	Het doel van de koopkrachtbesluitvorming is het creëren van een integraal pakket aan maatregelen dat leidt tot een evenwichtige koopkrachtontwikkeling voor verschillende inkomensgroepen. De voorbereidingen op de koopkrachtbesluitvorming gebeurt in nauwe samenwerking met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Dit departement is verantwoordelijk voor de (tussentijdse) ramingen van de koopkrachteffecten. Binnen Financiën is AFEP verantwoordelijk voor de coördinatie. DGFZ is verantwoordelijk voor de budgettaire raming van de koopkrachtmaatregelen aan de lastenkant van de begroting.
Behandeling	De koopkrachtbesluitvorming vindt iedere augustus plaats. Bij uitzondering is het in de afgelopen jaren voorgekomen dat ook tijdens de voorjaarsbesluitvorming op de koopkrachtontwikkeling is bijgestuurd.
Ambtelijke beleidsopvattingen	Niet van toepassing.

3.17 Fiscal Structural Plan (FSP)

Verantwoordelijk DG/Directie	AFEP
Omschrijving inhoud	• In het herziene Europese Stabieleits- en Groeipact (SGP) stellen lidstaten een budgettaire-structureel plan op voor de middellange termijn (Medium Term Fiscal Structural Plan, FSP). De deadline voor indiening van het eerste plan is 20 september 2024. De Europese Commissie (EC) biedt enige flexibiliteit om het plan later in te dienen. • Het FSP schetst de budgettaire kaders van het kabinet in de vorm van een netto-uitgavenpad voor vier of zeven jaar, de macro-economische verwachtingen en geplande investeringen en structurele hervormingen. De nadruk bij het budgettaire deel van het FSP zal liggen op feiten en cijfers, en niet op politieke vergezichten. • De planning van het FSP sluit aan op de planning van de Miljoenennota. Hierdoor kunnen de laatste beleidsaanpassingen uit augustus worden meegenomen in het plan. De laatste macro-economische vooruitzichten van het CPB uit de (concept-)Macro Economische Verkenning worden gebruikt als basis voor het opstellen van het plan. • Het netto-uitgavenpad dat in het plan wordt opgenomen moet er toe leiden dat de schuld onder de 60 procent blijft en het tekort onder de 3 procent wordt gebracht en/of blijft op de middellange termijn (14 jaar of 17 jaar bij verlenging van de aanpassingsperiode). • Lidstaten kunnen in aanmerkingen komen voor verlenging van de aanpassingsperiode voor de budgettaire opgave van vier naar zeven jaar, als het FSP additionele prioritaire investeringen en hervormingen bevat die bijdragen aan onder andere schuldhoudbaarheid, economische groei en landspecifieke aanbevelingen. Er is hier nog geen keuze over gemaakt. In de technische dialoog met de EC kunnen we aftasten welke set aan hervormingen en investeringen moet worden opgenomen in het plan om in aanmerking te komen voor een verlenging. • Nederland zal uiterlijk 21 juni 2024 technische informatie van de Europese Commissie ontvangen. Deze informatie maakt inzichtelijk welke begrotingsopgave nodig is om het tekort op de middellange termijn onder de 3 procent en de schuld onder de 60 procent te houden. Daarna volgt een technisch dialoog met de Commissie, waarin eventuele afwijkingen van de technische informatie en de onderliggende aannames worden besproken. • De Raad kan echter geen alternatief uitgavenpad aanbevelen zolang het gerealiseerde begrotingstekort kleiner is dan 3 procent bbp en de schuld lager is dan 60 procent bbp. Dit geldt ook voor het geval dat Nederland een plan zou indienen dat niet voldoet aan de eisen die volgens de verordening worden gesteld aan het uitgavenpad. • Het FSP geldt voor vier jaar. Bij het aantreden van een nieuw kabinet kan een nieuw FSP worden ingediend. Het ambitieniveau mag dan niet naar beneden worden bijgesteld. Het FSP vervangt het

	Stabiliteitsprogramma en het Nationaal Hervormingsprogramma uit het huidige SGP. Jaarlijks moeten lidstaten uiterlijk 30 april een voortgangsrapportage verzenden naar de EC. Lidstaten moeten daarnaast nog steeds jaarlijks uiterlijk 15 oktober een Draft Budgetary Plan indienen.
Krachtenveld	De Tweede Kamer heeft aandacht voor het FSP. De Tweede Kamer heeft op verschillende momenten vragen gesteld over het proces en indiening van het plan. Ook heeft zij aandacht voor de budgettaire opgave die volgt uit het nieuwe SGP.
Behandeling	De planning van het FSP sluit aan op de planning van de Miljoenennota. Op 17 september zal het FSP aan de Kamers worden aangeboden als bijlage van de Miljoenennota. Hierna zullen de Kamers de tijd hebben om het plan te bestuderen voordat deze naar de Europese Commissie wordt verzonden.
Ambtelijke beleidsopvattingen	Niet van toepassing.

3.18 Marktordening en Strategie

Verantwoordelijk DG/Directie	AFEP cluster Marktordening en Strategie werkt in samenwerking met FZ, de DGRB en beleidsdirecties aan strategie en beleidsopties voor de langere termijn, vanuit een economische perspectief. Een belangrijk aspect daarvan is het beantwoorden van de cruciale kennisvragen om de vormgeving van beleidsopties en hun verwachte consequenties voor de overheidsfinanciën, de arbeidsmarkt en burgers goed te kunnen onderbouwen.
Omschrijving inhoud	• Dit fiche bevat een korte stand van zaken op enkele belangrijke dossiers: (1) houdbaarheid van zorg, (2) energiemarkten, (3) de woningmarkt, (4) landbouw en (5) arbeidsmarkt en pensioenen

3.18.1 Houdbaarheid van de zorg

Krachtenveld	• AFEP (cluster Marktordening en Strategie) en sectie IRF/VWS werken samen met VWS aan beleidsopties voor de langere termijn. • De beleidskeuzes voor de inrichting van het zorgstelsel worden beperkt door de fundamentele afruil tussen betaalbaarheid, kwaliteit en toegankelijkheid van de zorg. Niet alles kan. • De financiële, personele en maatschappelijke houdbaarheid van de zorg staat onder druk. De zorgvraag groeit voortdurend vanwege vergrijzing, de toename van het aantal chronisch zieken, leefstijlfactoren zoals overgewicht en de ontwikkeling van nieuwe, dure behandelingen. De grootste uitdaging betreft de langdurige zorg voor ouderen. • De collectieve zorguitgaven zijn gestegen van 6 procent van het bbp in 2000 tot 10 procent in 2022. Het CPB verwacht dat dat 18 procent is in 2060 (bij ongewijzigd beleid). • Zonder ingrijpen verdringen de zorguitgaven uitgaven aan andere beleidsdoelen en werkt een steeds groter deel van de beroepsbevolking in de zorg: 1 op 3 in 2060 tegen 1 op 7 nu.
Behandeling	Niet van toepassing.
Ambtelijke beleidsopvattingen	• De Technische Werkgroep Macrobeheersing Zorguitgaven (een gezamenlijke ambtelijke werkgroep van Financiën en VWS) beschrijft verschillende opties om de houdbaarheid van de zorg te verbeteren. • In de ouderenzorg kan de overheid de eigen bijdragen verhogen (vermogen zwaarder meetellen), het dienstenpakket verkleinen en/of de zorg scherper richten op de burgers met de grootste behoeften. Op de langere termijn kan het overhevelen van de ouderenzorg naar zorgverzekeraars en/of gemeenten zorgen voor fundamenteel betere prikkels en mogelijkheden voor integrale zorg, preventie van dure langdurige zorg en meer zelf- en samenredzaamheid van ouderen.

-
- De curatieve zorg kent in vergelijking met de langdurige zorg meer prikkels voor doelmatige uitvoering en scoort in internationaal perspectief relatief goed. Op de middellange termijn staat het stelsel wel onder druk vanwege de stijgende zorgvraag. Om de druk te verlichten kan de overheid inzetten op eigen betalingen of inperking van het verzekerde pakket.
-

3.18.2 Energiemarkten

Krachtenveld

Algemeen

IRF/EZK, IRF/BZK, AFEP en DGFZ schakelen met EZK over beleidswijzigingen op het terrein van de energiemarkt (warmte, gas, elektriciteit, waterstof). Voor het afgelopen kabinet zijn een duurzaam energiesysteem, het aanpakken van netcongestie en betaalbare energieprijzen belangrijke onderwerpen geweest op het energiemarktendossier. Deze onderwerpen komen ook terug in het hoofdlijnenakkoord.

De energiemarkt is op te delen in verschillende onderdelen, die elk hun eigen ordening en aandachtspunten kennen.

Energiesystemen: energiebronnen en -energiedragers

Op dit moment wordt circa 50 procent van de Nederlandse elektriciteit opgewekt door fossiele brandstoffen (40 procent aardgas en 10 procent kolen). Het doel is dat Nederland in 2050 klimaatneutraal is en alleen met duurzame energiebronnen elektriciteit opwekt, zoals met wind-, zonne- en kernenergie. Dit doel is vastgelegd in de Klimaatwet. Ook is de bedoeling dat gas wordt vervangen door (de import van) een duurzame energiebron zoals waterstof. Kabinet-Rutte IV heeft een toekomstperspectief hiervoor geschetst in het Nationaal Programma Energiesystemen (NPE).

Energie-infrastructuur

In Nederland wordt elektriciteit en gas geleverd door zes regionale netbeheerders en TenneT en Gasunie. Voor warmte is de bedoeling dat de levering in de toekomst ook publiekelijk geborgd wordt door de meerderheid van aandelen in publieke handen te beleggen, hier zorgt de Wet collectieve warmte onder andere voor. Aandachtspunten voor energie-infrastructuur zijn het oplossen en voorkomen van netcongestie en transparantie over de investeringskosten van de nationale en regionale netbeheerders tijdens de voorjaarsbesluitvorming 2025. Voor het oplossen van netcongestie is er een Landelijk Actieprogramma Netcongestie (LAN) en programmadirectie Netcongestie opgezet. Meer inzicht in de investeringskosten van de netbeheerders en de gevolgen voor de

nettarieven komen aan bod in het IBO Bekostiging elektriciteitsinfrastructuur

Energiemarkt voor consumenten

De consumentenmarkt voor levering van gas, elektriciteit en warmte is een private markt. Circa 50-60 leveranciers leveren op dit moment energie in Nederland, waarbij drie grote leveranciers circa driekwart van het marktaandeel hebben. Energie is noodzakelijk voor het levensonderhoud en betaalbaarheid van de energierekening is daarom een aandachtspunt. Afgelopen jaren stegen de groothandelsprijzen van energie door de oorlog in Oekraïne en is er een tijdelijk prijsplafond op energie ingevoerd voor 2023. Volgens een ambtelijke inschatting stijgt de energierekening van een gemiddeld huishouden tussen 2024 en 2030 met circa 15-20 procent, maar dit is afhankelijk van vele factoren. De stijging van de energierekening komt voornamelijk door de toenemende nettarieven vanwege de investeringen in het elektriciteitsnet. Het IBO elektriciteitsinfrastructuur zal onder andere ingaan op de beleidsopties voor herverdeling van de bekostiging en financiering van de nettarieven, voor zowel de industrie als het mkb en huishoudens.

Behandeling

Energiewet

Op dit moment ligt de Energiewet ter behandeling voor in de Tweede Kamer. Dit wetsvoorstel vervangt de huidige Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet. Het voorstel voegt de regels voor het transport en de levering van gas en elektriciteit in Nederland bij elkaar. Daarnaast staan in het voorstel de Europese regels voor elektriciteit (onder meer de Europese Elektriciteitsrichtlijn) en de Europese regels voor gas. Ook staan er bepalingen in voor de transitie naar schonere en hernieuwbare bronnen van energie. Deze wet omvat ongeveer 55 amendementen waaronder één over het opzetten van een sociaal tarief voor het geval een nieuwe prijs crisis ontstaat.

Wet collectieve warmte

De Wet collectieve warmte (Wcw) moet ervoor zorgen dat collectieve warmtesystemen de komende jaren verder kunnen worden ontwikkeld. De Wcw vervangt de huidige Warmtewet. Het doel is om in 2030 500.000 nieuwe warmteaansluitingen te hebben voor bestaande huizen of gebouwen. De Wcw bepaalt dat warmtebedrijven voor meer dan 50 procent in handen komen van overheden, zoals gemeenten of provincies. Over de Wcw heeft de Raad van State recent advies uitgebracht, en de wet moet nog behandeld worden in het parlement.

Nationaal Programma Energiesystemen

Het afgelopen kabinet heeft een kabinetsvisie gepresenteerd voor het energiesysteem tot 2050. In dit plan geeft het kabinet aan hoe een duurzaam energiesysteem er in de toekomst uitziet. Het plan wordt elke vijf jaar aangepast om in te spelen op de innovaties en actuele ontwikkelingen.

IBO Bekostiging elektriciteitsinfrastructuur

Op 1 mei is een ambtelijk interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) van start gegaan dat kijkt naar de bekostiging van de elektriciteitsinfrastructuur. Het doel van dit onderzoek is om meer inzicht in, en grip te krijgen op de omvang van de investeringen in de elektriciteitsinfrastructuur tussen nu en 2040, en de bekostiging en financiering ervan, vanuit zowel nationaal als Europees perspectief. Inzicht in de kosten is nodig omdat momenteel van bepaalde (mogelijk wettelijke) klimaatrelevante investeringen geen overzicht is tijdens de besluitvorming. Het ontbreken van gerelateerde uitgaven bemoeilijkt een integrale afweging van de doelmatigste beleidsinstrumenten.

Ambtelijke beleidsopvattingen

Niet van toepassing.

3.18.3 Woningmarkt

Krachtenveld

Algemeen

AFEP schakelt met BZK over beleidswijzigingen op het terrein van de woningmarkt. Waar IRF/BZK primair naar de budgettaire kant kijkt, is de rol van AFEP om het bredere (voor de lange termijn) economische perspectief in het oog te houden.

Het woningtekort van 390.000 woningen en de noodzaak om snel woningen bij te bouwen heeft de afgelopen jaren centraal gestaan, evenals de inspanningen om huurwoningen betaalbaar te houden voor lagere en middeninkomens. Beide onderwerpen komen ook prominent terug in het hoofdlijnenakkoord.

De woningmarkt is een onderling samenhangend systeem met tal van afruilen. Om er enkele te noemen:

Betaalbaarheid

Betaalbaarheid is een van de speerpunten van het woningmarktbeleid. Er bestaat echter een langetermijnafruיל met de investeringsbereidheid en het risico dat er minder nieuwbouw gerealiseerd wordt, de krapte langer aanhoudt en prijzen verder stijgen. De Wet betaalbare huur probeert hier de juiste balans in te vinden.

Woningbouwsubsidies

De overheid kan woningbouw stimuleren met subsidies, zoals de Woningbouwimpuls (WBI). De uitdaging is om deze zo vorm te geven, dat er extra woningbouw mee gerealiseerd wordt in plaats van dat projecten die toch wel zouden plaatsvinden worden gesteund. Dit kan door eisen te stellen aan projecten, maar te strenge eisen kunnen op hun beurt ook afschrikken. Deze afweging zal ook centraal staan bij het vormgeven van de investeringsagenda woningbouw.

Investeringsvermogen woningcorporaties

Het hoofdlijnenakkoord beschrijft het soort afwegingen waar woningcorporaties voor staan: 'Het huurbeleid van sociale verhuurders zal de betaalbaarheid moeten blijven versterken en tegelijkertijd de noodzakelijke investeringen in nieuwbouw, verduurzaming en leefbare wijken mogelijk moeten maken.' Hierin schuilt ook een afruil tussen de belangen van de huidige sociale huurders en degenen die nog wachten op een woning.

Grondmarkt

Veel van de uitdagingen bij woningbouw zijn terug te voeren op de grondmarkt. Grond is schaars en daarom duur, wat weer zijn doorwerking heeft op (betaalbare) woningbouw. Een planbatenheffing kan (op termijn) zorgen voor lagere grondprijzen en daarmee goedkopere woningbouw.

Behandeling

De belangrijkste woningmarktwetten van het vorige kabinet:

- De Wet versterking regie volkshuisvesting ligt ter behandeling voor in de Tweede Kamer. De wet geeft het Rijk, provincies en gemeenten meer bevoegdheden om regie te nemen in de woningbouwopgave. De wet bevat richtlijnen voor het aandeel betaalbare en sociale huurwoningen in de nieuwbouwprogrammering, verkort bezwaarprocedures en schrijft voor dat gemeenten beleid moeten voeren op urgent woningzoekenden.
- De Wet betaalbare huur ligt ter behandeling voor in de Eerste Kamer. De gereguleerde huur wordt met deze wet uitgebreid naar huurwoningen in het middensegment tot en met 186 punten die volgens het WWS maximaal 1.123 euro per maand gaan kosten. Huurders in het middensegment krijgen hiermee toegang tot de Huurcommissie voor geschillen over onder meer de huurprijs, servicekosten of het onderhoud aan de woning. De regulering van de middenhuur gaat gelden voor nieuwe huurcontracten.

Ambtelijke beleidsopvattingen

Het IBO Woningbouw en Grond (2024) bevat waardevolle inzichten voor het versterken van de investeringscapaciteit van

woningcorporaties en het publiek maken van grondprijsstijgingen met bijvoorbeeld een planbatenheffing.

De Beleidsdoorlichting Woningbouw (2023) pleit onder meer voor de hervorming van het WWS en de huurtoeslag.

3.18.4 Landbouw

Krachtenveld

AFEP (cluster Marktordening en Strategie) schakelt met LNV over beleidswijzigingen op het terrein van landbouw en stikstof. Waar IRF/LNV primair naar de budgettaire kant kijkt, is de rol van AFEP om het bredere (voor de lange termijn) economische perspectief in het oog te houden.

De tot dusver genomen maatregelen in de landbouwsector voor het behalen van de doelen voor stikstof, klimaat, water en natuur zijn onvoldoende. Hierdoor ligt de natuurvergunningverlening grotendeels stil waardoor nauwelijks nieuwe infrastructuur kan worden aangelegd, bedrijven moeilijk een natuurvergunning krijgen voor vestiging of uitbreiding, de staat van de natuur en biodiversiteit verslechtert, verschillende infractieprocedures tegen de overheid dreigen en er geen zekerheid is voor de boeren over hun toekomst.

Vanuit de landbouwsector en de politiek is er een wens om de doelstellingen voor de landbouwsector bij te stellen. De nationale stikstofdoelen kunnen worden aangepast, maar in de praktijk zal dit beperkt ruimte geven, omdat op termijn een forse emissiereductie in de landbouwsector nodig is voor het op gang brengen van de vergunningverlening, het voorkomen dat vergunningen van landbouwbedrijven of andere bedrijven worden ingetrokken en het behalen van de klimaatdoelen.

Ambtelijk Financiën adviseert een aanpak met drie kernelementen:

- 1) Daling van uitstoot op korte termijn
Gericht normerende en beprijzende maatregelen nemen die op korte termijn de uitstoot naar beneden brengen. Een gesprek in Europa over versoepeling van beleid heeft alleen kans van slagen als we enige resultaten hebben laten zien.
 - 2) Bedrijfsgerichte doelsturing
Om op de lange termijn doelbereik te garanderen en de agrariër aan het roer te zetten, is het wenselijk om over te gaan op afrekenbare doelsturing met een depositierechtenstelsel of emissieheffing.
 - 3) Gesprek op EU-niveau ná bewezen inspanning
Een gesprek op EU-niveau is noodzakelijk, omdat de natuurdoelstellingen dusdanig streng zijn, dat ze bijna onhaalbaar zijn voor Nederland. Dit gesprek is alleen kansrijk als Nederland
-

zich eerst heeft ingespannen om de kwaliteit van natuur te verbeteren.

Behandeling

Mestpakket

Het mestpakket ligt voor in de Tweede Kamer. Het pakket bevat maatregelen om de druk op de mestmarkt te verlichten. Dit zijn normerende maatregelen zoals het afkomen van rechten bij verhandeling en de graslandnorm en een beëindigingsregeling van 4 miljard euro.

Rechtszaak Greenpeace

Greenpeace heeft een bodemprocedure en kort geding aangespannen over de tekortkomingen in het stikstofbeleid voor de bescherming van habitattypen. Mocht de rechter Greenpeace op 6 juni 2024 tijdens het kort geding of in november tijdens de bodemprocedure (deels) gelijk geven, dan kan de overheid gedwongen worden een zeer verstrekkend maatregelpakket op te stellen met dwingende en fors emissiebeperkende maatregelen.

**Ambtelijke
beleidsopvattingen**

Het rapport *Normeren en beprijzen van stikstofemissies* bevat normerende en beprijzende beleidsopties voor het reduceren van emissies, zoals een rechtenstelsel of een emissieheffing. Deze beprijzende stelsel worden in vervolgonderzoek verder uitgewerkt.

Er is onvoldoende bekend over de economische en maatschappelijke kosten van de stikstofproblematiek voor andere sectoren dan de landbouwsector vanwege problemen in de vergunningverlening. Daarom onderzoekt AFEP samen met LNV en EZK of door een onderzoeksbureau een grondige schatting gemaakt kan worden van de (brede) economische effecten van de gestokte vergunningverlening. De ministers van Natuur en Stikstof en EZK hebben deze toezegging in het voorjaar aan de Kamer gedaan.

3.18.5 Arbeidsmarkt en pensioenen

Krachtenveld

- AFEP (cluster Marktordening en Strategie) en sectie IRF/SZW werken samen met SZW aan beleidsopties voor de langere termijn. Denk bijvoorbeeld aan krapte op de arbeidsmarkt, vereenvoudiging van de sociale zekerheid, opties op arbeidsmigratie, tariefregulering in de kinderopvang, uitwerking van de Onafhankelijke commissie toekomst arbeidsongeschiktheidsstelsel (OCTAS), terugdringen van de dualiteit op de arbeidsmarkt en overgang naar het nieuwe pensioenstelsel. Een belangrijk aspect is het beantwoorden van de cruciale kennisvragen om de vormgeving van beleidsopties en hun verwachte consequenties voor de overheidsfinanciën, de arbeidsmarkt en de burgers goed te kunnen onderbouwen.
-

-
- In de sociale zekerheid is er een afruil tussen enerzijds voldoende inkomensondersteuning bieden, en anderzijds voldoende prikkel om te werken of participeren naar vermogen. Ook bestaan daarbij afruilen met de gerichtheid van het beleid (wie wordt bereikt?), de complexiteit (begrijpt de burger het en is het uit te voeren?) en de betaalbaarheid.
 - In de beleidskeuzes rondom de arbeidsmarkt is het naast de klassieke afruilen ook belangrijk de rol van de overheid te overwegen. Sommige onderwerpen kunnen namelijk ook door de werkgevers opgepakt worden, denk aan het voldoende op peil houden van kennis en vaardigheden van de beroepsbevolking.
 - De grootste uitdagingen voor de arbeidsmarkt zijn de demografische veranderingen en de druk die die zetten op de arbeidsmarkt zoals (tijdelijke) krapte door vergrijzing, het omgaan met maatschappelijke en economische transitie, het verhogen van de arbeidsproductiviteit, het herstellen van de balans tussen vaste en flexibele contracten (inclusief schijnzelfstandigheid) en tegelijkertijd voldoende ruimte laten voor ondernemerschap en flexibiliteit.
 - Daarnaast heeft onder andere de OCTAS meerdere problemen in het arbeidsongeschiktheidsstelsel geconstateerd. De komende periode worden de oplossingsvarianten van de OCTAS verder uitgewerkt.
 - De grootste uitdaging op het pensioendossier wordt de transitie naar het nieuwe pensioenstelsel en het afronden van de nog lopende RVU-regeling.
 - Veel van het beleid op arbeidsmarkt en sociale zekerheid wordt gemaakt in overleg met de polder (de werkgevers- en werknemersorganisaties).

Behandeling

De belangrijkste wetten van het vorige kabinet zijn:

- Het arbeidsmarktpakket
Hiermee is een akkoord met de polder gesloten om de tweedeling tussen vaste en flexibele contracten terug te dringen. Hieronder vallen onder andere het bieden van meer zekerheid in flexibele contracten (door een bandbreedtecontract), de Wet personeelsbehoud bij crisis, en het terugdringen van verplichtingen voor ondernemingen bij langdurige ziekte van werknemers. Deze voorstellen moeten veelal nog door de Kamer behandeld worden. Het vorige grote arbeidsmarktpakket (de WAB) wordt in 2025 geëvalueerd.
 - De Wet toekomst pensioen (Wtp)
De Wtp moderniseert het pensioenstelsel door een eerder perspectief te geven op een koopkrachtig pensioen, dat ook beter aansluit bij de huidige arbeidsmarkt, en te zorgen voor een persoonlijker en transparanter pensioen. De Wtp is op 1 juli 2023 in werking getreden. Er zijn nog wat resterende punten opgenomen in verzamelwetgeving, die rond de zomer van 2024 naar de Tweede Kamer wordt gestuurd.
-

**Ambtelijke
beleidsopvattingen**

- Het IBO Moeilijk makkelijker maken: Vereenvoudiging sociale zekerheid beschrijft de (gevolgen van) de complexiteit in de sociale zekerheid en biedt beleidsopties om het systeem te vereenvoudigen.
 - Het IBO Pensioenopbouw komt voor de zomer van 2024 uit en biedt handvatten om het verwachte pensioeninkomen van inwoners van Nederland meer in balans te krijgen.
-

3.19 Macro-economisch beeld

Verantwoordelijk DG/Directie	AFEP
Omschrijving inhoud	• In 2021 en 2022 groeide de Nederlandse economie sterk, mede door inhaalgroei na de coronacrisis. 2023 werd gekenmerkt door dalende, maar hoge inflatie en stagnerende economische groei. Naar verwachting zal de economische groei komende jaren weer toenemen, maar blijft de economische groei de komende jaren beperkt (iets meer dan 1 procent per jaar). • In februari raamde het Centraal Planbureau (CPB) een reële economische groei van 1,1 procent in 2024, vooral als gevolg van stijgende consumptie (zowel van huishoudens als overheid).¹² De investeringen blijven achter. Deze zijn in 2023 afgenomen met 0,7 procent en nemen naar verwachting in 2024 verder af met 3,1 procent, onder andere door verslechterde economische vooruitzichten en toegenomen rente. • Het vertrouwen in de economie leek de eerste maanden van 2024 inderdaad te verbeteren, in lijn met de raming van het CPB. Dit uit zich echter nog niet in de groeicijfers. In het eerste kwartaal is de Nederlandse economie gekrompen met 0,1 procent. • Zowel het CPB als DNB verwachten dat de inflatie, mede door de gestegen rente, de komende jaren afneemt. Dit kost echter tijd. Naar verwachting zal de inflatie niet voor 2025 richting de 2 procentinflatiedoelstelling van de Europese Centrale Bank (ECB) bewegen. Tegelijk verwachten marktpartijen dat rentes in 2024 (beperkt) verlaagd zullen worden. • Ondanks de lage economische groei stijgt de werkloosheid slechts beperkt. De arbeidsmarkt blijft komende jaren naar verwachting historisch krap. De lonen maken een inhaalslag (het CPB raamt een stijging van de cao-lonen van 6,0 procent in 2024). Hierdoor zal de koopkracht van (veel) huishoudens in 2024 verbeteren. Bij het Centraal Economisch Plan (CEP) raamde het CPB de koopkrachtverbetering voor 2024 op 2,7 procent. Over de periode 2025-2028 verwacht het CPB een mediane koopkrachtverbetering van 0,8 procent per jaar. • Op langere termijn zijn de dalende productiviteitsgroei en vergrijzing risico's voor de economische groei. Zo laat een analyse van DNB zien dat de economische groei per hoofd van de bevolking tussen 2026 en 2040 stilvalt.¹³
Krachtenveld	• Vanuit politieke partijen en media is er veel aandacht voor macro-economische cijfers. Nieuwe ramingen en/of realisaties leiden vaak tot nieuwsberichten, waarbij (soms) ook een reactie van de minister van Financiën wordt verwacht.

¹² CPB, *Raming september 2023 (MEV 2024)*.

¹³ DNB *Analyse: Arbeidsmarktkrapte: het nieuwe normaal? (Februari 2024)*.

-
- De eerstvolgende geplande macro-economische raming is het CEP van het CPB. Deze wordt eind februari gepubliceerd. U ontvangt hierover een nota met (kwalitatieve) duiding.

Behandeling

Niet van toepassing.

**Ambtelijke
beleidsopvattingen**

Niet van toepassing.

3.20 Begrotingsbeleid en Studiegroep Begrotingsruimte (SBR)

Verantwoordelijk DG/Directie	AFEP (inkomsten)/DG Rijksbegroting/Begrotingszaken/Begrotingsbeleid (uitgaven)
Omschrijving inhoud	De begroting helpt het kabinet om doelen te bereiken. De besteding van publieke middelen en het maken van weloverwogen keuzes is van essentieel belang. Begrotingsbeleid en de daarbij behorende begrotingsregels ondersteunen dit proces. De minister van Financiën is verantwoordelijk voor een juiste uitvoering hiervan. De overheid voert een trendmatig begrotingsbeleid, met inachtneming van de Europese begrotingsregels. Trendmatig begrotingsbeleid is gestoeld op drie basisprincipes: 1) <u>Beheersing van de overheidsfinanciën</u> Een nieuw kabinet legt aan het begin van de kabinetsperiode de inkomsten- en uitgavenkaders vast. Dit voorkomt het doorschuiven van de rekening naar volgende generaties. 2) <u>Efficiënte allocatie van publieke middelen</u> Om een goede verdeling van publieke middelen te ondersteunen, vindt besluitvorming over de begroting op één vast moment in het jaar plaats, namelijk in het voorjaar. Dit leidt tot een goede integrale afweging van de mogelijke opties. In augustus vindt er nog koopkrachtbesluitvorming plaats. Ook dwingen het inkomsten- en uitgavenkader tot het maken van scherpe afwegingen. 3) <u>Macro-economische stabilisatie</u> De overheidsbegroting heeft een belangrijke rol in het stabiliseren van de economie. Tegenvallers aan de inkomstenkant leiden niet tot bezuinigingen, maar tot het oplopen van de overheidsschuld. Meevallers leiden niet tot extra uitgaven, maar tot aflossing op de schuld. Het begrotingsproces is een cyclus waarin drie zaken gelijktijdig lopen: de verantwoording over het afgelopen begrotingsjaar (gepresenteerd in het <i>Financieel Jaarverslag Rijk</i>), de uitvoering van het lopende begrotingsjaar (<i>Voorjaarsnota</i> en <i>Najaarsnota</i>) en de voorbereiding van het komende begrotingsjaar (focus <i>Miljoenennota</i>). Het huidige begrotingsproces wordt gekenmerkt door een scheiding tussen inkomsten en uitgaven. De scheiding van inkomsten en uitgaven draagt bij aan de stabilisatiefunctie van het begrotingsbeleid; bij economische neergang hoeft niet onmiddellijk te worden ingegrepen. In de begrotingscyclus zijn de onafhankelijke (kortetermijn)ramingen van het Centraal Planbureau belangrijk en wettelijk voorgeschreven. Jaarlijks komt eind februari of begin maart het Centraal Economisch

	Plan (CEP) uit. Op basis hiervan worden de consequenties voor de begrotingsuitgaven, de inkomsten, het EMU-saldo en het uitgavenkader bepaald en vindt de hoofdbesluitvorming plaats over uitgaven in het voorjaar. De uitkomsten hiervan worden gepresenteerd in de <i>Voorjaarsnota</i>. Daarnaast wordt op Prinsjesdag de Macro Economische Verkenning (MEV) gepresenteerd. Op basis van deze cijfers stelt het kabinet de ontwerpbegroting en de <i>Miljoenennota</i> vast.
Krachtenveld begrotingsproces	De afgelopen jaren valt op dat gedurende het begrotingsjaar meer ad-hocbesluitvormingsmomenten worden georganiseerd (onder andere vanwege de corona- en energiecrisis) en dat besluitvorming over lasten en koopkracht grotendeels doorschuift naar augustus. DGRB is verantwoordelijk voor de uitgavenbesluitvorming en AFEP voor de besluitvorming over de lasten. De zeventiende Studiegroep Begrotingsruimte (SBR, waarover hierna meer) adviseert mede hierdoor ook een vast hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar over uitgaven en bijbehorende lastenbesluitvorming, als dit van belang is voor de integraliteit van besluitvorming, het structuurwijzigingen betreft en/of beleidsbesluiten over evaluaties van fiscale regelingen. In augustus kan op basis van de recentste CPB-cijfers de koopkrachtbesluitvorming plaatsvinden en kan het inkomstenkader definitief worden gesloten. Als minister van Financiën kunt u het belang van rust in de besluitvorming op vaste besluitvormingsmomenten benadrukken.
Omschrijving Studiegroep Begrotingsruimte (SBR)	De Startnota van een nieuw kabinet bevat het begrotingsbeleid en de begrotingsregels voor de komende kabinetsperiode. Het advies van de SBR vormt hiervoor de basis. De SBR is een ambtelijke adviescommissie die voorafgaand aan iedere kabinetsperiode het volgende kabinet adviseert over zowel de begrotingsdoelstelling als de begrotingssystematiek. De voorzitter is de SG van Financiën. Daarnaast bestaat de SBR uit SG's en directeurs van AZ, BZK, EZK, FIN, SZW, VWS, CPB en DNB. PBL en SCP hebben een adviserende rol. Het is daarnaast gebruikelijk dat de minister van Financiën bij aanvang van een nieuw kabinet een <i>samenwerkingsbrief</i> naar de andere bewindspersonen stuurt. Via deze brief vraagt u aandacht voor zaken die Financiën belangrijk acht bij de samenwerking binnen het kabinet. Daarbij valt te denken aan de begrotingsregels, de principes van het begrotingsbeleid en de tijdige afstemming over voorstellen die financiële of fiscale gevolgen hebben. Hiervoor zijn voorstellen gedaan in het zeventiende rapport van de SBR.

Aanbevelingen SBR

- De belangrijkste boodschap is dat de SBR een koerscorrectie adviseerde voor de aankomende kabinetsperiode vanwege oplopende begrotingstekorten (het CPB raamde in augustus 2023 (cMEV2024) een tekort van 3,6 procent bbp in 2028, bij de doorrekening van het hoofdlijnenakkoord is dit afgenomen tot 2,7 procent), aankomende vergrijzing, hoge onderuitputting en het belang van buffers opbouwen in economisch goede tijden (hoge werkgelegenheid).
- Per saldo adviseer de zeventiende SBR een correctie naar feitelijk saldo van circa -2 procent in 2028, wat (gegeven een aantal economische aannames) leidt tot afstand tot de 3 procentnorm en bijdraagt aan een stabiele schuldontwikkeling op de middellange termijn. Omgerekend berekende de SBR dit toen naar een opgave van ongeveer 17 miljard euro.
- In het hoofdlijnenakkoord is gekozen voor een feitelijk saldo van maximaal -2,8 procent.

Tot slot adviseert de SBR om trendmatig begrotingsbeleid te blijven voeren, met rust in het besluitvormingsproces. Daarbij worden voorts een aantal vereenvoudigingen voorgesteld in de begrotingsregels en -systematiek. In het hoofdlijnenakkoord zijn de begrotingsregels onderschreven, met een aantal aanpassingen. De definitieve set begrotingsregels (als onderdeel van de Startbrief) zal binnenkort aan u worden voorgelegd.

**Ambtelijke
beleidsopvattingen**

Het SBR-advies is breed gedragen en onderschreven, niet alleen ambtelijk, maar ook door DNB, CPB en PBL en SCP als adviserende SBR-leden.

3.21 Miljoenennota

Verantwoordelijk DG/Directie	SG-Cluster (AFEP) in samenwerking met DGRB (BBL en BBH)
Omschrijving inhoud	Ieder jaar wordt voor de Miljoenennota (en bijlagen) door Financiën geschreven voor de aanbidding door de minister van Financiën aan de Tweede Kamer op Prinsjesdag (derde dinsdag van september). De Miljoenennota bevat een overzicht van de begroting voor het volgende jaar. Hierin worden ook alle budgettaire plannen van departementale begrotingen verwerkt. De inhoud van de Miljoenennota wordt ambtelijk voorbereid door de afdelingen AFEP en DGRB/BBL en procesmatig gecoördineerd door DGRB/BBH. In nauw overleg met de minister van Financiën komt de inhoud in de periode van juli tot Prinsjesdag tot stand. Tussen mei en juli wordt het proces en de inhoudelijk aan te snijden thema's in overleg met u besproken. De inhoud van de Miljoenennota bestaat al ruimte tijd uit drie hoofdstukken. Hoofdstuk 1 geeft een beschrijving van belangrijke ontwikkelingen op het gebied van brede welvaart en de maatschappij, de macro-economie en de overheidsfinanciën. Desgewenst kan in hoofdstuk 1 ook de beleidsinzet voor komende regeerperiode worden beschreven. Hoofdstuk 2 bevat de begroting (inkomsten, uitgaven) en toelichting op concrete beleidsplannen. Hoofdstuk 3 bevat strategische thema's en analyses, waar met een toekomstgerichte blik wordt gekeken naar belangrijke maatschappelijke en economische onderwerpen.
Krachtenveld	Financiën gaat over de inhoud van de Miljoenennota en de bijlagen daarbij, en stemt dit af met alle departementen.
Behandeling	De Miljoenennota wordt eenmaal in concept en eenmaal in vrijwel definitieve vorm in de Begrotingsraad en ministerraad besproken. Deze zijn voor dit jaar gepland op respectievelijk 21 en 28 augustus.
Ambtelijke beleidsopvattingen	Niet van toepassing.

3.22 Belangenbehartiger voor belastingplichtigen en toeslagengerechtigden

Verantwoordelijk DG/Directie	Onafhankelijk kwartiermaker: gehuisvest binnen DGFZ/AFP
Omschrijving inhoud	Er is een kwartiermaker – Soler Berk – die verantwoordelijk is voor (de voorbereiding van) de oprichting en inrichting van een belangenbehartiger op de domeinen Belastingen en Toeslagen. De taken van de kwartiermaker zijn onder andere: • Fase 1 Ontwerpfase: 1) de taken en bevoegdheden van de belangenbehartiger nader uitwerken; 2) de voor- en nadelen van de verschillende opties uitwerken voor positionering van de belangenbehartiger en adviseren over de te kiezen optie. • Fase 2 Inrichtingsfase: de organisatiestructuur vormgeven, inclusief juridische ophanging, O&F-rapport, financiële onderbouwing en het starten van het werven van de belangenbehartiger. <i>Onafhankelijke positie van de kwartiermaker</i> De kwartiermaker heeft een onafhankelijke positie en legt (rechtstreeks) verantwoording af aan de Secretaris-Generaal van het ministerie van Financiën. De kwartiermaker stemt de voortgang en bevindingen periodiek af met een begeleidingscommissie waarin onder meer de Belastingdienst, de Dienst Toeslagen en maatschappelijke organisaties vertegenwoordigd zijn. Deze onafhankelijkheid houdt ook in dat de belangenbehartiger ruimte heeft om gesprekken te voeren met leden van de Tweede Kamer.
Krachtenveld	Er is brede politieke en maatschappelijke steun voor het inrichten van een belangenbehartiger voor belastingplichtigen en toeslagengerechtigden. Daarnaast zijn verschillende Kamerleden betrokken bij de totstandkoming van het advies en bestaat ook binnen de politiek een breed draagvlak voor de hiervoor geschetste invulling van de belangenbehartiger op de domeinen Belastingen en Toeslagen.
Behandeling	• 2 februari 2024 is de eerste halfjaarsrapportage met de Kamer gedeeld. • Voor het zomerreces volgt een advies en een tweede rapportage van de kwartiermaker. • Eind 2024 zal de eindrapportage gedeeld worden

**Ambtelijke
beleidsopvattingen**

De belangenbehartiger voor belastingplichtigen en toeslaggerechtigden wordt een nieuwe organisatie.

4. Directoraat-generaal voor Fiscale Zaken

4.1 Belastingen internationaal/EU

Verantwoordelijk DG/Directie	DGFZ/AFP&VDI
Omschrijving inhoud	<i>Algemeen</i> Fiscale onderwerpen kennen vaak een belangrijke internationale component. Zo kan bijvoorbeeld belastingontwijking het effectiefst worden aangepakt door internationale afspraken te maken. Internationale afspraken dragen bovendien bij aan een gelijk speelveld. Dergelijke afspraken zijn daarom voor Nederland van belang. Belangrijke gremia daarbij zijn de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), de Europese Unie (EU) en de Verenigde Naties. Hieronder worden belangrijke lopende discussies en voorstellen besproken. <i>OESO/Inclusive Framework</i> Naar aanleiding van het Base Erosion and Profit Shifting (BEPS)-project van de OESO/G20 zijn de afgelopen jaren veel maatregelen genomen om belastingontwijking te bestrijden en fiscale transparantie te vergroten. Door ruim 136 landen (Inclusive Framework, IF) is een akkoord op hoofdlijnen gesloten om het internationale belastingsysteem fundamenteel te herzien en zo beter aan te laten sluiten bij de veranderingen die de digitale economie met zich meebrengt rond de belastingheffing van multinationals. Dit hoofdlijnenakkoord bestaat uit twee pijlers. <u>Pijler 1 (Bedrag A)</u> Pijler 1 bestaat uit Bedrag A en Bedrag B. Bedrag A van Pijler 1 is onderdeel van een herziening van het internationale belastingsysteem binnen de OESO op basis van twee pijlers. Pijler 1 (Bedrag A) betreft een herverdeling van een deel van heffingsrechten over de winsten van de grootste en winstgevendste multinationals. Landen waar afnemers of gebruikers van bedrijven zitten kunnen dan meer belasting over de winst van deze bedrijven heffen. Bedrag B is een vereenvoudiging van de regels voor winstverdeling voor bepaalde marketing- en verkoopactiviteiten. <i>Stand van zaken</i> – Op dit moment wordt druk gewerkt om op de laatste onderdelen van Bedrag A en Bedrag B overeenstemming te bereiken in het IF van de OESO.

Pijler 2

Pijler 2 is een minimumwinstbelasting voor multinationals met een omzet van ten minste 750 miljoen euro. De minimumwinstbelasting zorgt ervoor dat grote multinationals en omvangrijke binnenlandse groepen (in de EU) altijd effectief ten minste 15 procent aan winstbelasting betalen. Het doel hiervan is tweeledig: het verminderen van de prikkel voor bedrijven om winsten te verschuiven naar laagbelastende staten en om een ondergrens te stellen aan belastingconcurrentie tussen staten.

Stand van zaken – De richtlijn is per 31 december 2023 geïmplementeerd in Nederland in een geheel nieuwe belastingwet: de Wet minimumbelasting 2024. Nederland heeft de minimumbelasting volledig en vroegtijdig omarmd en is daarom koploper. Nederland heeft hierdoor een signaleringsfunctie en kan vroegtijdig relevante onderwerpen (in internationaal verband) aankaarten. Belangrijke punten waar Nederland aandacht voor vraagt, zijn het verminderen van administratieve lasten en het bieden van zekerheid.

Op korte termijn kunnen implementerende staten, zoals Nederland, mogelijk een concurrentienadeel ondervinden als andere staten de Pijler 2-regels niet implementeren. Dit nadeel is echter tijdelijk. Staten die de Pijler 2-regels niet implementeren, lopen het risico dat op termijn andere staten bijheffen over hun laagbelaste groepsentiteiten op grond van de Pijler 2-regels.

Hoewel veel werk is verricht, is de Wet minimumbelasting 2024 nog niet af; nieuwe ontwikkelingen in OESO-verband op dit terrein dienen geïmplementeerd te worden en ook verschillende technische aanpassingen zullen worden gemaakt.

Voorstellen Europese Unie

VAT in the Digital Age (ViDA)

Dit is een voorstel met drie onderdelen:

- 1) modernisering van btw-rapportageverplichtingen en e-facturatie; btw-behandeling van de platformeconomieën; één btw-registratie in de EU (*Single VAT Registration*, SVR) en aanpassingen van de e-commerce regels. Een nadere inhoudelijke toelichting vindt u in fiche 4.4. 'Btw'.

Stand van zaken – In de Ecofinraad van mei 2024 heeft Estland een veto uitgesproken tegen het pakket. Het Belgische, en vanaf 1 juli Hongaarse voorzitterschap zetten zich in om op korte termijn een akkoord te bereiken.

Business in Europe: Framework for Income Taxation (BEFIT)

BEFIT is een voorstel om de 27 verschillende systemen voor de

vennootschapsbelasting binnen de EU te harmoniseren door de introductie van een winsttoerekeningsmechanisme voor grote bedrijven (> 750 miljoen euro) waarmee de EU-grondslag (som van alle individuele EU-resultaten) verdeeld wordt over de EU-groepsentiteiten. In het voorstel wordt daartoe een geharmoniseerde grondslag voor de vennootschapsbelasting met de commerciële cijfers als uitgangspunt geïntroduceerd. Daarnaast bevat het voorstel een systematiek voor het verdelen van de belastbare winst over de lidstaten waar bedrijven gevestigd zijn. Hiertoe worden de grondslagen per groepsentiteit geaggregeerd en opnieuw verdeeld over de groep op basis van resultaten van afgelopen drie jaren. Het voorstel haalt inspiratie uit de Common Corporate Tax Base (CCTB)- en Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB)-voorstellen en sluit deels aan bij de OESO Inclusive Framework overeengekomen Pijler 2-regels. De Commissie beoogt met de voorgestelde geharmoniseerde grondslag voor de vennootschapsbelasting en de versimpelde Transfer Pricing (TP)-administratie de administratieve lasten voor belastingautoriteiten en belastingplichtigen te verminderen.

Stand van zaken – De eerste inhoudelijke Raadswerkgroep (RWG) in Brussel over BEFIT heeft plaatsgevonden op 28 mei 2024, en het voorstel is door de meeste lidstaten kritisch ontvangen. Met de Tweede Kamer zijn informatieafspraken gemaakt.

Transfer Pricing (TP)

Richtlijnvoorstel harmonisering transfer pricing-regels in EU-verband, waaronder codificatie van het arm's-lengthbeginsel in EU-wetgeving en duiding van de rol van de OESO-richtlijnen voor verrekenprijzen (*transfer pricing*).

Stand van zaken – Een inhoudelijke EU-behandeling start waarschijnlijk in de tweede helft van 2024. Met de Tweede Kamer zijn informatieafspraken gemaakt.

Head Office Taxation (HOT)

Dit is een voorstel om het voor een specifieke groep mkb-bedrijven fiscaal eenvoudiger te maken om binnen de EU grensoverschrijdend te ondernemen. Dat zou moeten worden gerealiseerd door mkb-bedrijven die met een filiaal in het buitenland opereren één aangifte te laten doen op grond van het belastingstelsel van het hoofdhuysland (de lidstaat waar de onderneming zijn hoofdvestiging heeft).

Stand van zaken – Het voorstel is kritisch ontvangen in de Raad. Lidstaten twijfelen of voordelen van het voorstel (eenvoudiger grensoverschrijdend ondernemen voor mkb) opwegen tegen de nadelen (uitvoeringslasten, mogelijke concurrentievervalsing, misbruikgevoeligheid).

Faster And Safer Tax Excess Refunds (FASTER)

Dit is een voorstel om procedures over de teruggave van te veel betaalde bronbelasting op dividenden ten aanzien van beursgenoteerde aandelen te versnellen en bestendiger te maken tegen misbruik.

Stand van zaken – Het voorstel is tijdens de Ecofin van 14 mei 2024 door de Raad akkoord bevonden. Er vindt een nieuwe consultatie plaats bij het Europees Parlement waarna het officieel akkoord bevonden kan worden. Het richtlijnvoorstel moet voor 31 december 2028 omgezet zijn in wetgeving, waarna het 1 januari 2030 in werking treedt.

Unshell

Dit is een voorstel om doorstroomentiteiten met weinig substance aan te pakken als deze in de EU gebruikt worden om belasting te ontwijken.

Stand van zaken – De onderhandelingen zijn nog steeds bezig, maar verlopen moeizaam. Lidstaten proberen een betere balans te vinden tussen de benodigde stijging van de administratieve lasten versus de effectiviteit van de aanpak.

Energy Taxation Directive (ETD)

Dit is een voorstel om de energiebelastingrichtlijn te herzien. Dit voorstel is onderdeel van het Fit-for-55-pakket. Herziening ziet onder andere op het verhogen van de minimumtarieven en verminderen van vrijstellingen voor specifieke sectoren.

Stand van zaken – Het is nog niet duidelijk of het wordt geagendeerd voor de Ecofin het komend halfjaar.

4.2 Box 3

Verantwoordelijk DG/Directie	DGFZ/DB&T
Omschrijving inhoud	Box 3 kan worden ingedeeld in verleden, heden en toekomst. <i>Verleden: Wet rechtsherstel box 3 (2017-2022)</i> • De Hoge Raad (HR) heeft in het Kerstarrest op 24 december 2021¹⁴ geoordeeld dat het sinds 2017 geldende box 3-stelsel in strijd is met het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM) in de gevallen waarin het forfaitair berekende rendement hoger is dan het werkelijk behaalde rendement. De strijdigheid met het EVRM ziet de HR in de fictieve vermogensverdeling over spaartegoeden en beleggingen, die afhankelijk van de hoogte van het vermogen in verschillende verhoudingen werd verondersteld. • Het vorige kabinet heeft besloten om het rechtsherstel voor de bezwaarmakers over de jaren 2017-2020 en voor alle belastingplichtigen voor wie hun aanslag nog niet onherroepelijk vaststond (dat zijn onder meer alle belastingplichtigen over de jaren 2021-2022) in gang te zetten volgens de forfaitaire spaarvariant. Het vorige kabinet heeft besloten om geen rechtsherstel te bieden aan de niet-bezwaarmakers. Dit besluit werd genomen op basis van twee arresten van de HR.¹⁵ • De in wetgeving uitgewerkte forfaitaire spaarvariant sluit aan bij de daadwerkelijke samenstelling van het vermogen in drie categorieën: spaargeld, overige bezittingen en schulden. Iedere categorie heeft een eigen forfaitair rendementspercentage. Deze berekening sluit gemiddeld genomen beter aan bij het werkelijke rendement, maar wijkt in individuele gevallen nog steeds af van de werkelijkheid. Met name de categorie overige bezittingen (rendementspercentage in 2024: 6,04 procent) bevat veel verschillende type bezittingen met uiteenlopende rendementen. • Op 6 juni 2024 heeft de Hoge Raad arrest gewezen over de toepassing van de Wet rechtsherstel box 3 en de Overbruggingswet box 3. De Hoge Raad vindt dat de Wet rechtsherstel box 3 en de Overbruggingswet nog steeds in strijd zijn met het EVRM en het Eerste Protocol bij het EVRM, als het forfaitaire rendement hoger is dan het werkelijke rendement. • Daarnaast zijn er nog andere procedures die samenhangen met het rechtsherstel, zoals de vraag of niet-bezwaarmakers terecht geen herstel hebben ontvangen (massaalbezwaarprocedure).

¹⁴ HR 24 december 2021, ECLI:NL:HR:2021:1963.

¹⁵ HR 20 mei 2022, ECLI:NL:HR:2022:718 en ECLI:NL:HR:2022:720.

Heden: Overbruggingsperiode voor box 3 (2023-2026)

- Met de Overbruggingswet box 3 zijn de bepalingen voor box 3 in de Wet IB 2001 in lijn met het Kerstarrest gebracht. Hierdoor is de berekening van het voordeel uit sparen en beleggen aangepast. Deze nieuwe berekening is gebaseerd op de voor het rechtsherstel gekozen oplossing, de forfaitaire spaarvariant. Anders dan in het rechtsherstel, is het echter onder de huidige bepalingen voor box 3 niet meer mogelijk om – als dat in een individueel geval gunstiger uitpakt – terug te vallen op de systematiek zoals die vanaf 2017 in de Wet IB 2001 bestond.
- Ten opzichte van de systematiek van het rechtsherstel zijn inmiddels in de Wet IB 2001 twee wijzigingen doorgevoerd:
 - De eerste wijziging is dat twee vormen van vermogen worden aangemerkt als banktegoed, namelijk het aandeel dat een woningeigenaar heeft in de Vereniging van Eigenaren en het geld dat op een derdengeldenrekening staat bij een notaris of deurwaarder.
 - De tweede wijziging is dat schulden tussen fiscale partners en tussen ouders en minderjarige kinderen niet meer worden belast in box 3.

Toekomst: Wet werkelijk rendement box 3 (vanaf 2027)

- Het demissionaire kabinet heeft een wetsvoorstel voor het toekomstige box 3-stelsel uitgewerkt om het werkelijke rendement te belasten. Dit voorstel is in september 2023 aangeboden voor internetconsultatie. In totaal hebben 1.737 burgers en belangenorganisaties een reactie gegeven.
 - Voor het toekomstige stelsel heeft het kabinet een hybride stelsel voorgesteld. Daarbij geldt als hoofdregel een vermogensaanwasbelasting. De waardeontwikkeling van het vermogen wordt jaarlijks belast. Voor onroerende zaken en aandelen in start-ups geldt een vermogenswinstbelasting. De waardeontwikkeling wordt dan belast bij vervreemding.
 - Bij beide stelsels worden de directe inkomsten zoals rente, huur en dividend jaarlijks belast en zijn kosten aftrekbaar. Daarnaast zijn verliezen verrekenbaar met inkomsten in volgende jaren.
 - De uitvoerbaarheid van alle keuzes bij de vormgeving van een toekomstig stelsel voor box 3 is door de Belastingdienst in kaart gebracht met een uitvoeringstoets. Hieruit blijkt dat het wetsvoorstel door de complexiteit ingrijpende gevolgen heeft voor de burger en voor de uitvoering door de Belastingdienst. Het alternatief van een vermogensbelasting vraagt minder van het doenvermogen van de burger, is eenvoudiger uitvoerbaar en is daarom aantrekkelijk vanuit het perspectief van de Belastingdienst. Een vermogensbelasting kent, net als andere varianten, ook nadelen, zoals risico's vanuit juridisch en budgettair perspectief.
-

- De beoogde inwerkingtreding van het nieuwe stelsel was oorspronkelijk 1 januari 2025, maar is door de noodzakelijke werkzaamheden vanwege het Kerstarrest tweemaal met een jaar uitgesteld. Uitstel van het nieuwe stelsel leidt tot een jaarlijkse budgettaire derving die gedekt moet worden.
- In het Kerstarrest woog de Hoge Raad in zijn oordeel – in negatieve zin – mee dat de wetgever weliswaar werkt aan invoering van een heffing over werkelijk rendement, maar dat de invoering niet op korte termijn (destijds 2025) te verwachten is.
- Om de beoogde invoeringsdatum van 1 januari 2027 te kunnen halen moet het wetsvoorstel uiterlijk september 2024 aanhangig worden gemaakt bij de Tweede Kamer en dient het wetsvoorstel uiterlijk 15 maart 2025 aangenomen te zijn in de Tweede Kamer zonder al te ingrijpende wetsaanpassingen. Daarnaast is het halen van deze invoeringsdatum afhankelijk van eventueel benodigde herstelwerkzaamheden die uit de uitspraken van de Hoge Raad voortkomen (zie hierna onder ‘Behandeling’ het onderdeel ‘Lopende procedures Hoge Raad’) en van het verder verloop van het parlementair proces.
- Het conceptwetsvoorstel is in lijn met de aangenomen motie-Idsinga/Vermeer¹⁶ eind juni 2024 voor advies aangeboden aan de Afdeling advisering van de Raad van State.

Krachtenveld

- Er is brede politieke en maatschappelijke steun voor het omzetten van de huidige forfaitaire box 3-heffing in een heffing over het werkelijk behaalde rendement.
- Vanuit de politiek is er veel aandacht voor de invulling van het toekomstige stelsel. Sommige partijen pleiten voor een volledige vermogenswinstbelasting. Op 12 december 2023, tijdens de behandeling van het Belastingplan 2024 door de Eerste Kamer, is de motie-Van Rooijen (50PLUS) aangenomen. In deze motie wordt de regering verzocht primair de vermogenswinstbelasting onderdeel te laten zijn van de belastinghervorming.
- Op 8 september 2023 is het wetsvoorstel voor het toekomstige stelsel voor internetconsultatie aangeboden.
- Daarnaast voert het ministerie op ambtelijk niveau periodiek gesprekken met diverse belangenorganisaties over box 3.
- De overgang naar een systeem van heffing over het werkelijke rendement kent ingrijpende gevolgen voor de uitvoeringsprocessen en de ICT-systemen van de Belastingdienst.

Behandeling

Lopende procedures Hoge Raad

Zoals hiervoor aangegeven lopen er procedures bij de Hoge Raad over de vraag of de nieuwe methodiek in lijn is met het Kerstarrest en het EVRM. Het gaat om de volgende procedures:

¹⁶ Kamerstukken II 2023/24, 32 140, nr. 190.

Procedure 1: bezwaar tegen de vormgeving van het rechtsherstel

- De Belastingdienst is in meerdere zaken door rechtbanken en gerechtshoven in het ongelijk gesteld.
- Op 1 september 2023 heeft de advocaat-generaal Wattel in twee cassatiezaken bij de HR geconcludeerd dat box 3 nog steeds in strijd kan komen met het EVRM. Op 9 februari 2024 heeft advocaat-generaal Pauwels in vijf andere cassatiezaken een conclusie genomen met een gezamenlijke bijlage.
- Op 6 juni 2024 heeft de Hoge Raad arrest gewezen over de toepassing van de Wet rechtsherstel box 3 en de Overbruggingswet box 3.
- De Hoge Raad vindt dat de Wet rechtsherstel box 3 en de Overbruggingswet nog steeds in strijd zijn met het EVRM en het Eerste Protocol bij het EVRM, wanneer het forfaitaire rendement hoger is dan het werkelijke rendement. Dit geldt voor het hele forfaitaire stelsel. Het maakt niet uit hoe groot het verschil is tussen het forfaitaire en het werkelijke rendement.
- Het werkelijke rendement dient op het gehele vermogen te worden bepaald, inclusief banktegoeden en zonder aftrek van het heffingvrije vermogen. Dat werkelijke rendement wordt nominaal bepaald.
- Tot het werkelijke rendement behoren onder andere voordelen getrokken uit vermogensbestanddelen, zoals rente, huur en dividend en ongerealiseerde positieve en negatieve waardemutaties op deze vermogensbestanddelen.
- Bij de vaststelling van het werkelijke rendement kan bij bezittingen geen rekening worden gehouden met kosten, maar bij box 3-schulden wel met renten.
- De arresten van de Hoge Raad van 6 juni 2024 hebben budgettaire gevolgen en consequenties voor de uitvoering. De gevolgen van de arresten worden momenteel onderzocht.
- De Belastingdienst heeft voorbereidingen getroffen voor een formulier waarmee belastingplichtigen hun werkelijke rendement kunnen opgeven. Gelet op de al bepaalde noodzakelijke werkzaamheden in het IV-portfolio zal de implementatie van het formulier 'Opgaaft werkelijk rendement' leiden tot een vertraging in de moderniseringsopgave van de Belastingdienst (uitfasering Cool:gen) en daarmee tot een vertraging van de implementatie van een stelsel op basis van werkelijk rendement.
- De uitspraak zorgt voor een miljardenderving, zowel voor de periode van rechtsherstel als voor de periode van het overbruggingsstelsel. De budgettaire gevolgen van de uitspraak worden momenteel bestudeerd. Een precieze raming zal later volgen.

Procedure 2: niet-bezwaarmakers

- Burgers die niet meededen aan de massaalbezwaarprocedure (2017-2020) kregen geen rechtsherstel. Na dit besluit van het vorige kabinet – in lijn met twee arresten van de HR – zijn hierover ruim 455.000 ambtshalve verzoeken binnengekomen.
- Om individuele behandeling te voorkomen, is in overleg met belangenorganisaties en fiscaal dienstverleners besloten tot een ‘massaalbezwaarplusprocedure’.
- De verzoeken en bezwaren worden tot het besluit over deze rechtsvraag aangehouden en na afloop van de procedure in één collectieve beslissing afgedaan.
- Als de rechter besluit dat de groep niet-bezwaarmakers wel recht heeft op herstel, zal de Belastingdienst dit effectueren, ongeacht of de belastingplichtige een verzoek heeft ingediend. De budgettaire derving is mede afhankelijk van de uitkomst in procedure 1, maar kan eveneens meerdere miljarden bedragen.
- De HR heeft op 20 mei 2022 al geoordeeld dat er juridisch geen verplichting bestaat om rechtsherstel te verlenen aan de groep niet-bezwaarmakers, maar dat politiek anders besloten kon worden.¹⁷ In de voorliggende procedure worden enkele nieuwe argumenten aangedragen die niet expliciet behandeld zijn in de zaak van 20 mei 2022.

Procedure 3: rente bij het rechtsherstel

- De Hoge Raad heeft op 6 juni 2024 verder in twee zaken een arrest gewezen over de vraag of rente moet worden vergoed over het bedrag aan box 3-belasting dat in het kader van het te bieden rechtsherstel wordt terugbetaald.
- De HR is van oordeel dat in beginsel geen rente hoeft te worden vergoed. De HR is ook van oordeel dat slechts in uitzonderlijke situaties recht bestaat op een rentevergoeding in verband met de in strijd met het EVRM geheven box 3-heffing.
- Gelet op jurisprudentie van het EHRM bestaat slechts aanleiding voor een rentevergoeding op verzoek van de belastingplichtige in gevallen waarin het bedrag van de wettelijke rente meer is dan het bedrag van de belastingvermindering in box 3. In andere gevallen hoeft geen rente te worden vergoed, aldus de Hoge Raad.

Ambtelijke beleidsopvattingen

In het rapport *Belastingen in maatschappelijk perspectief: Bouwstenen voor een beter en eenvoudiger belastingstelsel* zijn de volgende beleidsaanbevelingen opgenomen.¹⁸

Het ideale box 3-stelsel bestaat niet, maar de huidige situatie is niet houdbaar en vraagt om een keuze. De beste keuze lijkt om door te gaan met het voorstel voor een hybride stelsel. Er is veel kritiek op het stelsel en er worden meerdere rechterlijke uitspraken verwacht

¹⁷ HR 20 mei 2022, ECLI:NL:HR:2022:720.

¹⁸ Rijksoverheid.nl, paragraaf 7.3.6 Beleidsaanbevelingen box 3.

over het rechtsherstel box 3. De huidige bepalingen voor box 3 zullen daarvan naar verwachting ook geraakt worden. De houdbaarheid staat daardoor onder druk en daarmee toekomstige belastingontvangsten. Een hybride vorm van werkelijk rendement zonder uitzonderingen lijkt dan de meest wenselijke optie. Dit volgt uit de uitgebrachte analyse gelet op het vinden van balans in doenlijkheid, uitvoerbaarheid, juridische houdbaarheid, robuuste belastingontvangsten en maatschappelijk draagvlak.

Ten opzichte van het eerder gepubliceerde wetsvoorstel wordt wel een aanpassing voorgesteld. In afwijking van het internetvoorstel en de technische aanpassingen daarop, wordt aanbevolen om alle aandelen hetzelfde te behandelen en geen uitzonderingen te hanteren voor bepaalde typen aandelen, zoals start-ups. Dit met het oog op mogelijke staatssteunrisico's en vanuit het oogpunt van een neutrale belastingheffing. Als dergelijke uitzonderingen politiek wenselijk worden geacht, is de aanbeveling om in elk geval te onderzoeken of deze uitzonderingen in lijn zijn met Europese staatssteunregels. Daarnaast valt het aan te bevelen de economische gevolgen en andere neveneffecten van dergelijke uitzonderingen te onderzoeken.

4.3 Bedrijfsopvolgingsregeling

Verantwoordelijk DG/Directie	DGFZ/DB&T
Omschrijving inhoud	De bedrijfsopvolgingsregeling in de schenk- en erfbelasting (BOR) is bedoeld voor 'reële bedrijfsopvolgingen', namelijk de overdracht van een onderneming die enige tijd door de erflater of schenker werd gedreven aan zijn opvolger, waarbij deze onderneming door de opvolger als ondernemer wordt voortgezet. 'Enige tijd' is in dit kader ingevuld via de bezitseis van minimaal een jaar (bij overlijden) of minimaal vijf jaar (bij schenken) voorafgaand aan de overdracht. De opvolger moet op grond van de voortzettingseis de verkregen onderneming vijf jaar voortzetten. In 2022 heeft een evaluatie van de fiscale bedrijfsopvolgingsregelingen door het Centraal Planbureau (CPB) plaatsgevonden. Dat wil zeggen naar de BOR en de doorschuifregeling aanmerkelijk belang in de inkomstenbelasting (DSR ab). Op grond van de DSR ab hoeft de erflater of schenker geen inkomstenbelasting in box 2 te betalen over de waardestijging van de aandelen (de zogeheten <i>ab-claim</i>) als de ab-claim wordt doorgeschoven naar de verkrijger van de aandelen. De evaluatie was kritisch over de doelmatigheid van de BOR, dit kon voor de DSR ab niet worden nagegaan. Gelet op het coalitieakkoord van het kabinet-Rutte IV heeft het kabinet na vervolgonderzoek acht maatregelen aangekondigd die als doel robuustere regelingen, vereenvoudiging, het verbeteren van de doelmatigheid en het tegengaan van oneigenlijk gebruik hebben.¹⁹ De Wet aanpassing fiscale bedrijfsopvolgingsfaciliteiten 2024 bevat een deel van deze maatregelen. De maatregel dat aan derden verhuurde onroerende zaken niet meer in aanmerking komen voor de BOR en de DSR ab is met ingang van 1 januari 2024 in werking getreden. De andere maatregelen treden op 1 januari 2025 in werking, namelijk: 1) De vrijstelling in de BOR wordt aangepast, zodat 100 procent van de goingconcernwaarde tot 1,5 miljoen euro wordt vrijgesteld, en 75 procent (in plaats van 83 procent) van het meerdere. 2) De 5 procentdoelmatigheidsmarge voor de BOR en DSR ab wordt afgeschaft.²⁰ 3) Bedrijfsmiddelen van minimaal 100.000 euro die zowel privé als zakelijk worden gebruikt, kwalificeren slechts nog voor de BOR en DSR ab voor zover deze in de onderneming worden gebruikt.

²⁰ Inwerkingtreding afschaffing van de doelmatigheidsmarge voor de DSR ab is voorzien op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

-
- 4) De eis in de DSR ab dat de verkrijger 36 maanden in dienst van de door schenking verkregen onderneming moet zijn geweest, vervalt.
 - 5) De BOR en DSR ab kunnen bij schenking slechts worden toegepast als de verkrijger minimaal 21 jaar is (in plaats van geen minimum).

Oorspronkelijk was de budgettaire opbrengst van de Wet aanpassing fiscale bedrijfsopvolgingsfaciliteiten 2024 geraamd op 99 miljoen euro structureel, maar als gevolg van amendement nr. 11 valt de budgettaire opbrengst substantieel lager uit. Daarnaast zijn bij de Tweede Kamerbehandeling twee moties ingediend waarop nog een reactie moet komen.²¹

De andere maatregelen staan gepland voor het pakket Belastingplan 2025 met beoogde inwerkingtreding op 1 januari 2026. Dit betreft:

- 1) Toegang tot de BOR en DSR ab wordt beperkt tot reguliere aandelen met een minimaal belang van 5 procent in het geplaatste kapitaal (in plaats van ieder ab).
- 2) Constructies (rollatorinvesteringen en dubbel BOR) in de BOR worden aangepakt.
- 3) De bezits- en voortzettingseis in de BOR worden versoepeld. De voortzettingstermijn van vijf jaar wordt verkort naar drie jaar.
- 4) Overige maatregelen die bestaan uit het salderen van de schuld bij ter beschikking gestelde onroerende zaken en wetstechnische verbeteringen.

Krachtenveld

In de politiek, de media en het (familie)bedrijfsleven is veel belangstelling voor de BOR, waarbij de meningen zeer uiteenlopen.

De kerngedachte van de BOR is dat de continuïteit van de bestaande onderneming niet in gevaar mag komen door te betalen schenk- of erfbelasting door de verkrijger die als bedrijfsopvolger deze bestaande onderneming voortzet. Uit de evaluatie kwam naar voren dat aan zowel de kant van de Belastingdienst als aan de kant van ondernemers enkele knelpunten worden ervaren bij toepassing van de BOR. Hierover is het ministerie in gesprek gegaan met belangenorganisaties VNO-NCW, Familiebedrijven Nederland (FBNed), LTO en NAIJK om te kijken of en hoe deze knelpunten opgelost kunnen worden. Vanuit het ministerie was de insteek om vanuit de kerngedachte van de BOR verbeteringen aan te brengen. Vanuit de belangenorganisaties is het de wens van om de BOR zo soepel mogelijk te maken bij herstructureren en

²¹ Kamerstukken II 2023/24, 36 418, nr. 88 en nr. 90. De motie-Grinwis/Stoffer ziet op het beter mogelijk maken van bedrijfsoverdrachten in het mkb door splitsing van beleggingsvermogen en ondernemingsvermogen en de motie-Stoffer c.s. op het monitoren van de uitwerking van de Wet aanpassing fiscale bedrijfsopvolgingsfaciliteiten 2024. Kamerstukken II, 2022/23, 32 140, nr. 159.

activiteitenwijziging en eventueel daarvoor de huidige uitgangspunten van de BOR te verlaten.

Behandeling

Aan de uitwerking van de maatregelen die zijn gepland voor het Pakket Belastingplan 2025 – onder andere wettekst en toelichting – wordt hard gewerkt. Aan uw ambtsvoorganger is sturing gevraagd voor de uitwerking van de versoepeling van de bezits- en voortzettingseis BOR. Van 19 april 2024 tot en met 19 mei 2024 is het conceptwetsvoorstel in internetconsultatie geweest. Hierop zijn een relatief beperkt aantal reacties ontvangen die momenteel bestudeerd worden.

Op 16 mei 2024 heeft uw ambtsvoorganger een brief aan de Tweede Kamer gezonden over de toets op staatssteun en op het gelijkheidsbeginsel en de uitvoeringstoets van amendement 36 421 nr. 11 van de leden Van Dijk en Erkens. De uitkomsten van deze toetsen op de maatregelen 2 en 3 van het amendement 11 laten zien dat er grote uitvoeringstechnische gevolgen zijn en er mogelijk sprake is van staatssteun. Met het oog op deze zwaarwegende conclusies wordt de Kamer ter overweging meegegeven deze twee maatregelen ongedaan te maken. Een motie van het lid Idsinga c.s. met als strekking de ongewenste gevolgen van het aangenomen amendement 11 terug te draaien uiterlijk in het Belastingplan 2025 is verworpen op 21 mei 2024.

**Ambtelijke
beleidsopvattingen**

Het is van belang dat een regeling doelmatig, doeltreffend en uitvoerbaar is, vanuit zowel het perspectief van ondernemers als van de Belastingdienst. De hiervoor genoemde maatregelen dragen hieraan bij.

4.4 Btw

Verantwoordelijk DG/Directie	DGFZ/VDI
Omschrijving inhoud	<i>VAT in the digital age (ViDA)</i> Op 8 december 2022 heeft de Europese Commissie het ViDA-voorstel gepubliceerd met daarin hervormingen van de Europese btw-regels, met als doel de digitalisering en de inning te verbeteren. Het voorstel bestaat uit drie onderdelen: • Het introduceren van verplichte realtime digitale rapportage aan de Belastingdienst per transactie tussen ondernemers en het daarvoor verplicht stellen van e-facturatie voor intra-EU-transacties (DRR). • Voorstellen waarbij platformen voor kortlopende verhuur van accommodatie en personenvervoersdiensten (bijvoorbeeld Airbnb en Uber) verantwoordelijk worden voor de af te dragen btw van de aanbieders op hun platform (platformfictie). • Het reduceren van registratieverplichtingen in de EU door het verbreden van de reikwijdte van de zogenoemde <i>One-Stop-Shop-aangifte</i> (Single VAT Registration). <i>Herziening onroerende investeringsdiensten</i> • In de Kamerbrief Aanpak belastingconstructies en fiscale regelingen is toegezegd een maatregel in consultatie te brengen die kortdurende verhuurconstructies in de btw aanpakt. • De Belastingdienst bestrijdt deze belastingbesparende structuur op dit moment aan de hand van bestaande wet- en regelgeving. Dit is echter maar beperkt succesvol gebleken en legt een groot beslag op de handhavingscapaciteit. • Dit voorstel ziet op het introduceren van een btw-herzieningstermijn voor investeringsdiensten aan onroerende zaken (zoals bij verbouwingen en onderhoud). Deze diensten worden dan een aantal jaren gevolgd en de initiële btw-aftrek wordt in overeenstemming gebracht met het gebruik van de onroerende zaak binnen deze termijn. • Dit maakt de belastingbesparende structuur onaantrekkelijker. <i>Evaluatie verlaagd btw-tarief</i> • Recent zijn de bestaande verlaagde btw-tarieven door Dialogic & Significant Public geëvalueerd. • Hieruit blijkt dat het verlaagde btw-tarief deels doeltreffend is, maar over het algemeen geen doelmatig instrument is om de beoogde beleidsdoelen te bereiken. Ook voldoet het verlaagde btw-tarief in het algemeen niet aan het toetsingskader fiscale

regelingen, waarin wordt stilgestaan bij onder meer de probleemstelling, het doel en de instrumentkeus.

- Het verlaagde btw-tarief is zeer ondoelmatig ten aanzien van de primaire doelstelling: het verlagen van de belastingdruk voor de minst draagkrachtigen. De meest draagkrachtigen profiteren veel meer dan de minst draagkrachtige huishoudens.
- De onderzoekers raden daarom aan om meer doelmatige beleidsinstrumenten te overwegen en om kritisch te kijken naar de doelstellingen van het verlaagde btw-tarief. In opvolging van de evaluatie heeft het ministerie van Financiën samen met beleidsdepartementen een ambtelijke fichebundel gemaakt en bijgevoegd bij de kabinetsreactie op de evaluatie. Hierin is per productcategorie gekeken naar de actualiteit van de beleidsdoelstellingen, de impact van afschaffing en mogelijke beleidsalternatieven.

Hoofdlijnenakkoord

- De budgettaire bijlage van het hoofdlijnenakkoord 2024-2028 HOOP, LEF EN TROTS bevat enkele afspraken over fiscale maatregelen op het gebied van verlaagde btw-tarieven.
- Voorgesteld wordt het verlaagde btw-tarief voor het verstrekken van logies binnen het kader van het hotel-, pension- en vakantiebestedingsbedrijf aan personen die daar slechts voor een korte periode verblijf houden, en voor bepaalde culturele goederen en diensten af te schaffen met ingang van het jaar 2026.
- Opgemerkt wordt dat het verlaagde btw-tarief voor het geven van gelegenheid tot kamperen binnen het kader van het kamp- en vakantiebestedingsbedrijf aan personen die daar slechts voor een korte periode verblijf houden, ongewijzigd blijft bestaan.
- Ook het huidige verlaagde btw-tarief voor dagrecreatie (de btw-wet kent geen post 'dagrecreatie' als zodanig; op dit moment is de inschatting dat hiermee circussen, dierentuinen, attractieparken en kermissen worden bedoeld) en bioscopen blijft behouden.

Krachtenveld

VAT in the digital age (ViDA)

- DRR is zeer ingrijpend voor het (intra EU) opererende bedrijfsleven en de belastingdiensten. Dit vergt aanpassing van IT-systemen en bedrijfsprocessen. Tenslotte zijn er al lidstaten die een nationale vorm van DRR hebben en deze dus niet zomaar willen opgeven.
 - 26 lidstaten kunnen instemmen met het thans voorliggende compromis waarbij lidstaten de mogelijkheid wordt geboden de betreffende diensten van de (in beginsel verplichte) platformfictie uit te sluiten als die in hun land onder een nationale regeling voor kleine ondernemers vallen. EST kan niet instemmen met een verplichte platformfictie en pleit voor een volledig optionele platformfictie met een opt-in voor lidstaten.
-

- Het SVR-onderdeel wordt zowel door het bedrijfsleven als de lidstaten gesteund. Een paar kleinere onderdelen (samenloop met douaneregelgeving en verplichte Import One Stop Shop voor platforms) moeten nog worden behandeld.

Herziening onroerende investeringsdiensten

- De maatregel raakt met name ondernemers die panden gebruiken voor prestaties waarvoor geen volledig recht op btw-aftrek bestaat (zoals de verhuur van woningen).
- Een klacht zou kunnen zijn dat het bestrijden van deze belastingbesparende structuur de bouw- en investeringsbeslissingen beïnvloedt en/of de verhuurprijs van woningen zal doen stijgen.
- Wij zijn in gesprek met ambtelijk BZK met het oog op de woningmarktaspecten van de conceptwetgeving.

Evaluatie verlaagd btw-tarief

- Het vorige kabinet heeft aangegeven dat het aan een volgend kabinet is om te besluiten welke vervolgstappen naar aanleiding van de evaluatie worden genomen.
- De begrotingsregels schrijven voor dat negatief geëvalueerde fiscale regelingen aangepast of afgeschaft worden.
- Voor bepaalde productgroepen moet nog vervolgonderzoek plaatsvinden naar de impact van beleidsopties.
- In maart 2023 heeft het SEO een onderzoek opgeleverd naar verschillende varianten om een btw-nultarief op groente en fruit in te voeren. Uit dit onderzoek blijkt dat een nultarief op groente en fruit niet tot beperkt doeltreffend en doelmatig is.
- Naar inschatting van de Belastingdienst hebben alle varianten van een nultarief forse gevolgen voor de uitvoering en handhaving.

Behandeling

VAT in the digital age (ViDA)

Het Belgische voorzitterschap heeft VIDA tot hun prioriteit gemaakt en hoopt dit tijdens hun voorzitterschap af te ronden. Tijdens de ecofin van mei '24 kon EST als enige lidstaat niet instemmen met de voorliggende compromistekst. EST pleit voor een volledig optionele platformfictie met een opt-in voor lidstaten. Het BEL VZS zodat tijdens de ecofin van juni '24 wellicht alsnog een akkoord op het gehele pakket kan worden bereikt.

Herziening onroerende investeringsdiensten

De Belastingdienst (Uitvoerings- en Handhavingsbeleid) voert momenteel een uitvoeringstoets uit op de uitvoerbaarheid.

Evaluatie verlaagd btw-tarief

- In de fichebundel bij het rapport *Bouwstenen* is een btw-pad uitgewerkt voor verbreding van de belastinggrondslag en een vereenvoudiging van het belastingstelsel.
- Daarin worden twee onderdelen uitgewerkt te weten:
 - 1) Het per 2025 afschaffen van een aantal verlaagde btw-tarieven zodat daarop het algemene tarief van toepassing wordt. Dit betreft posten waarvoor geen of een te betwijfelen onderbouwing voor overheidsingrijpen is (met name sierteeltproducten, logiesverstrekking, bepaalde arbeidsintensieve diensten).
 - 2) Verdergaan met het stapsgewijs verhogen van het verlaagde btw-tarief. Concreet gaat het om een verhoging van 9 procent naar 12 procent per 2025 van alle resterende verlaagde btw-tarieven.

**Ambtelijke
beleidsopvattingen**

VAT in the digital age (ViDA)

Niet van toepassing.

Herziening onroerende investeringsdiensten

Niet van toepassing.

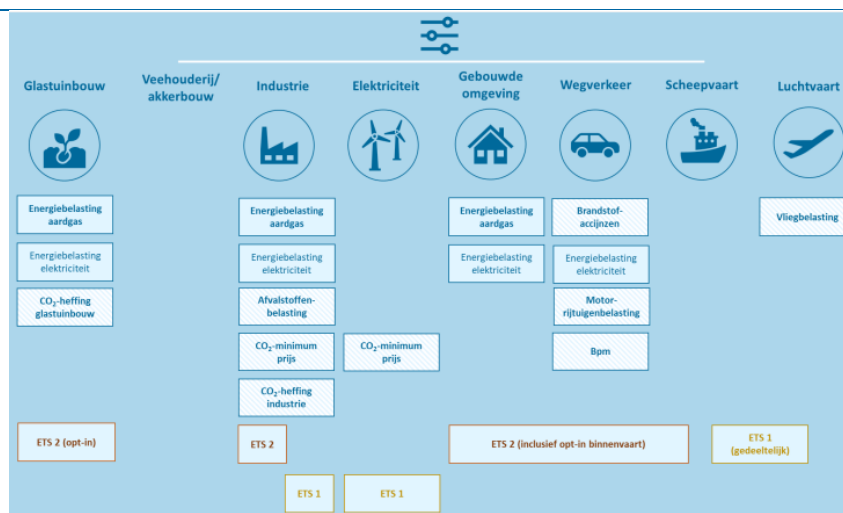
Evaluatie verlaagd btw-tarief

In de fichebundel bij het rapport *Bouwstenen* is een aanvullende toelichting opgenomen bij de verbreding van de belastinggrondslag en een vereenvoudiging van het belastingstelsel.

4.5 Fiscale aspecten klimaat en milieu

Verantwoordelijk DG/Directie	DGFZ/AFP & VDI
Omschrijving inhoud	<i>Fiscale vergroening</i> • Belastingen zijn een effectief instrument om vervuilend gedrag te ontmoedigen en een belangrijke bouwsteen van de instrumentenmix van het klimaatbeleid. Belastingen zijn geschikt om negatieve externe effecten van activiteiten van bedrijven en burgers te beprijzen. Het gaat hierbij om gedrag van huishoudens en bedrijven dat negatieve effecten heeft voor anderen, het klimaat en de natuur. Deze negatieve effecten nemen bedrijven en burgers niet automatisch mee bij hun keuze om de vervuilende activiteit te ondernemen. Ze zijn niet 'ingeprijsd' in die prijs die bedrijven en burgers betalen. Via de belasting kan de vervuiling voor de vervuiler een prijs krijgen en wordt in potentie een effectieve prikkel gegeven om het vervuilend gedrag te verminderen. Als de hoogte van de belasting juist is afgestemd op de externe kosten, daalt de vervuilende productie naar een niveau waarop maatschappelijke kosten en baten beter op elkaar zijn afgestemd. Beprijzen heeft daarnaast het voordeel dat de overheid de budgettaire opbrengst kan inzetten om lasten elders te verlichten of om uitgaven te financieren. • Beprijzende en normerende maatregelen zijn in het klimaatbeleid dan ook essentieel om te borgen dat de beoogde emissiereductie daadwerkelijk plaatsvindt. • Het beprijzen van externe effecten vermindert bovendien de versturende werking van het belastingstelsel. Belastingen die negatieve externe effecten beprijzen, zijn gericht op het oplossen van een marktfalen. Dit type heffing ontspringt daarmee de versturende effecten die belastingheffing op arbeid, kapitaal of consumptie teweegbrengt. • De inzet van het belastingstelsel om maatschappelijke doelen te bereiken, heeft ook een aantal belangrijke aandachtspunten, met name op het vlak van herverdeling. • Niet alle burgers of bedrijven hebben de mogelijkheid om hun vervuilende gedrag aan te passen. Als de belasting wordt verhoogd, krijgen zij dus te maken met de volle belastingverhoging. Degenen die hun gedrag kunnen aanpassen hebben geen of minder last van de verhoging. • Daarnaast is de opbrengst van corrigerende heffingen bij de vervuiler niet altijd een robuuste financieringsbron voor de overheid. Wanneer gewenste alternatieven door een corrigerende heffing worden ontwikkeld en breed worden ingezet, vermindert of verdwijnt de beprijzde activiteit. Daarmee neemt de belastinggrondslag af en dus ook de belastingopbrengst.

- Het Emissions Trading System (ETS1) is een emissiehandelssysteem waarmee met emissierechten een maximum wordt gesteld aan de totale uitstoot van alle sectoren die onder de regeling vallen. Hierdoor moeten industrieën betalen voor CO₂-uitstoot. Het ETS1 vormt de basis van een groot deel van de Nederlandse CO₂-beprijzing, waar nationaal beleid op aanvult. Bedrijven die onder ETS1 vallen, moeten jaarlijks voldoende emissierechten inleveren om broeikasgassen uit te mogen stoten. Deze rechten zijn beperkt beschikbaar en vrij verhandelbaar in de EU. Hierdoor ontstaat een marktprijs voor emissierechten die partijen prikkelt om hun uitstoot te verlagen. Op dit moment geldt het ETS1 alleen voor de zware industrie, elektriciteitsproductie, intra-EU-luchtvaart en vanaf 2024 ook voor de zeescheepvaart. Het aantal rechten neemt jaarlijks af en na 2040 worden bij ongewijzigd beleid geen nieuwe emissierechten meer uitgegeven. Dit betekent dat de zware industrie en elektriciteitssector hun uitstoot dan tot vrijwel nul moeten hebben gereduceerd.
- Het ETS2 is een nieuw afzonderlijk systeem dat CO₂-uitstoot vanaf 2027 beprijsst. Het omvat alle industriële sectoren die niet onder het ETS1 vallen, de levering van fossiele brandstoffen aan de gebouwde omgeving en emissies van het wegvervoer.
- Op nationaal niveau zijn er in aanvulling op het ETS diverse klimaatbelastingen. De figuur hierna biedt een overzicht van de verschillende nationale belastingen. Nederland kent in internationaal perspectief relatief hoge belastingen op fossiele brandstoffen. De energiebelasting belast een deel van het aardgas- en elektriciteitsgebruik. De brandstofaccijns belast minerale oliën zoals diesel en benzine. Ook voor de verbranding van kolen is een separate belasting, hoewel het grootste deel van kolenverbruik (onder andere voor elektriciteitsproductie en staalproductie) hiervan is vrijgesteld. Deze belastingen zijn in het verleden geïntroduceerd om een energiebesparingsprikkel te geven en overheidsinkomsten te genereren, die anders via andere belastingen zouden moeten worden gegenereerd. Ze gelden nu ook als belangrijke instrumenten om de verbranding van fossiele brandstoffen en daarmee de uitstoot van broeikasgas te verminderen. Verder heeft Nederland een aantal mobiliteitsbelastingen. Sinds 2021 kent Nederland een nationale vliegbelasting voor alle vertrekkende passagiers van Nederlandse luchthavens. Verder is de laatste jaren een aantal sectorspecifieke CO₂-heffingen ingevoerd. Tot slot is er een aantal nationale heffingen gericht op het milieu, zoals de leidingwaterbelasting en de afvalstoffenbelasting.



Afspraken hoofdlijnenakkoord met betrekking tot fiscale vergroening

- *Terugdraaien verhoging CO₂-heffing industrie*
- *Afschaffen salderingsregeling* - Afschaffen salderingsregeling voor kleinverbruikers. De salderingsregeling voor kleinverbruikers wordt met ingang van 1 januari 2027 beëindigd. In het wetsvoorstel afbouw salderingsregeling voor kleinverbruikers dat begin dit jaar is verworpen door de Eerste Kamer, was een afbouwpad (2025-2030) opgenomen.
- *Terugdraaien voorgenomen verhoging energiebelastingtarieven op aardgas in de derde, vierde en vijfde schijf per 2025 en 2030* – In de voorjaarsbesluitvorming 2024 is de budgettaire opgave gewogen die is ontstaan als gevolg van het verwerpen van het wetsvoorstel fiscale klimaatmaatregelen industrie en elektriciteit door de Eerste Kamer eind 2023 en van de aanpassing door de Tweede Kamer van het wetsvoorstel dat heeft geleid tot de Wet fiscale klimaatmaatregelen glastuinbouw. Als technische invulling voor de dekkingsopgave heeft het kabinet in de Voorjaarsnota 2024 voorgesteld om het tarief van de derde, vierde en vijfde schijf van de energiebelasting op aardgas te verhogen met 22,4 procent per 2025 en extra met 2,7 procent per 2030. Deze voorgenomen tariefverhoging is in het hoofdlijnenakkoord teruggedraaid.
- *Verlagen energiebelastingtarief op aardgas in de eerste en tweede schijf* – In het hoofdlijnenakkoord is afgesproken om de tarieven te verlagen tussen 2025-2030.
- *Invoeren circulaire plasticheffing* – Met ingang van het jaar 2028 wordt een circulaire plastic heffing ingevoerd. De vormgeving van de maatregel moet nader worden uitgewerkt, waarbij ook een uitvoerder moet worden gezocht.
- *Autosubsidies stoppen en mrb-gewichtscorrectie blijft bestaan.*
- *Differentiëren vliegbelasting* – Een gedifferentieerde vliegbelasting naar afstand wordt ingevoerd per 2027. Vluchten over lange afstanden worden meer belast omdat deze meer uitstoot hebben. In het hoofdlijnenakkoord is niet gespecificeerd of de maatregel een tariefdifferentiatie naar de eindbestemming van de passagier of

naar de eerste bestemming van de passagier is. Dit moet verder worden uitgewerkt.

- *Accijnsverlaging brandstoffen verlengen tot en met 2025* – De maatregel ziet op het verlengen van de huidige accijnskorting op brandstof in 2025. Zonder verlenging van de korting zou per 1 januari 2025 de accijns omhooggaan naar het niveau voor 1 april 2022 en zou uitgestelde indexatie over de jaren 2023, 2024 en 2025 moeten plaatsvinden.
- *Herinvoeren gebruik rode diesel voor landbouw* – Het betreft het invoeren van een fiscaal voordeel via de brandstofaccijns voor rode diesel in de landbouw.
- *Fossiele subsidies*
- *Beëindigingsregeling* – Voor de jaren 2026 tot en met 2030 is cumulatief 5 miljard euro gereserveerd voor een nieuwe vrijwillige en ruimhartige stoppersregeling. Aanvullend is in het hoofdlijnenakkoord afgesproken dat deze stoppersregeling fiscaal vriendelijk plaats moet vinden. Anders dan de flexibiliteit die de bestaande fiscaliteit al biedt, zijn momenteel geen additionele fiscale regelingen in beeld.

Fiscale stimulering emissievrij rijden

In het klimaatakkoord zijn afspraken gemaakt over een fiscaal stimuleringspakket voor emissievrije personenauto's (EV). De fiscale stimulering wordt doorgezet tot en met 2025 en daarna geleidelijk afgebouwd. Het huidige beleid leidt naar verwachting tot circa 60 procent nieuwverkoop van emissievrije personenauto's in 2030. Dit volgt uit de Klimaat- en Energieverkenning 2022.

In het klimaatakkoord is daarnaast een 'hand aan de kraan'-systematiek afgesproken om de fiscale stimulering budgettair te beheersen en onder- of overstimulering te voorkomen. Dit betekent dat de markt voor emissievrije personenauto's nauwgezet wordt gemonitord en dat ieder voorjaar een raming wordt gemaakt van de verkoop in dat jaar. Als de geraamde verkoop buiten de bandbreedte (15.000 auto's boven en onder het ingroeipad uit het klimaatakkoord) komt en uit nader onderzoek blijkt dat er sprake is van een structurele afwijking (bijvoorbeeld door lagere accuprijzen), dan kan dat aanleiding zijn om het stimuleringsbeleid bij te stellen. Dit jaar zal nog eenmaal een raming conform de 'hand aan de kraan'-systematiek worden opgesteld. In 2028 is een algehele evaluatie van de fiscale regelingen binnen de autobelastingen gepland. Rond dat jaar is tevens een tussenevaluatie van het EV-stimuleringsbeleid gepland. De eindevaluatie van het stimuleringsbeleid voor EV staat gepland voor 2030.

Het kabinet heeft in de Voorjaarsnota 2024 voorgesteld om de tariefkorting in de motorrijtuigenbelasting voor emissievrije personenauto's te verlengen tot en met 2030, om de stagnatie van

de ingroei van emissievrije personenauto's in het wagenpark te voorkomen. Zonder deze tariefkorting zou vanaf 2026 voor een emissievrije personenauto vanwege het technisch meergewicht meer motorrijtuigenbelasting moeten worden betaald dan voor een vergelijkbare benzinepersonenauto. De nieuwe tariefkorting bedraagt 40 procent tussen 2026 en 2028, 35 procent in 2029 en 30 procent in 2030. Na 2030 vervalt de korting. De tariefkorting werkt ook door in de provinciale opcenten. Deze tariefkortingen worden opgenomen in het Belastingplan 2025 en moeten dus nog wettelijk worden verankerd. In de Voorjaarsnota 2023 was nog sprake van het verlengen van de subsidie voor de aanschaf van tweedehands elektrische auto's (de SEPP); het voorstel voor het verlengen van de tariefkorting in de motorrijtuigenbelasting komt daarvoor in de plaats.

In het hoofdlijnenakkoord staan de volgende afspraken:

- Verduurzaming van het wagenpark blijft gestimuleerd worden. De elektrische rijder gaat eerlijk bijdragen, om de opbrengsten op de lange termijn houdbaar te houden.
- De aanschaf van elektrische voertuigen blijft ondersteund worden, waarbij ook oog gehouden wordt voor de 'fossiele rijders' en een eerlijke verdeling van de kosten tussen beide groepen.
- De subsidies stoppen allemaal per 2025; de mrb-gewichtscorrectie (fiscaal) blijft bestaan.

Hoewel de invulling van de gemaakte afspraken nog duidelijk moet worden, lijken de afspraken uit de Voorjaarsnota in overeenstemming met het hoofdlijnenakkoord.

Lopende dossiers over fiscale vergroening

- *Opt-in ETS2*
 - *Fiscale klimaatmaatregelen glastuinbouw*
 - *Afschaffen vrijstelling duaal en non-energetisch verbruik kolen* – Het demissionaire kabinet-Rutte IV heeft in het voorjaar van 2024 opnieuw voorgesteld om de vrijstellingen voor duaal en non-energetisch verbruik van kolen per 2027 af te schaffen. Zoals in het oorspronkelijke wetsvoorstel uiteengezet, biedt dit een aanvullende stok achter de deur om het gebruik van kolen bij staalproductie uit te faseren.
 - *Afschaffen van de vrijstelling voor metallurgische en mineralogische procedés in de energibelasting* – In de zomer van 2024 wordt op verzoek van de Tweede Kamer een impactanalyse gepubliceerd van het afschaffen van de vrijstelling voor metallurgische en mineralogische procedés. Dit onderzoek is gestart naar aanleiding van het verwerpen van het wetsvoorstel Wet fiscale klimaatmaatregelen industrie en elektriciteit, waar de maatregel deel van uitmaakte.
-

-
- *Hardheidsclausule CO₂-heffing industrie* – Met de motie-Erkens c.s. heeft uw Kamer verzocht dat het demissionaire kabinet-Rutte IV een hardheidsclausule in de CO₂-heffing industrie gericht op vermijdbare uitstoot uitwerkt en implementeert per 1 januari 2025. Deze motie is ingediend om te voorkomen dat bedrijven de heffing moeten betalen in het geval dat zij wel willen, maar niet kunnen verduurzamen vanwege ontbrekende randvoorwaarden. Het demissionaire kabinet heeft de mogelijkheid onderzocht. Bij de uitwerking hiervan is echter gebleken dat het juridisch en uitvoeringstechnisch onwenselijk en onuitvoerbaar is om, in aanvulling op de al bestaande algemene hardheidsclausule, te komen tot een aparte hardheidsclausule, of vergelijkbare bepaling, in het kader van de CO₂-heffing. Conform toezegging aan de Tweede Kamer voert onderzoeksbureau Trinomics in opdracht van Financiën momenteel een onderzoek uit naar alternatieve flexibiliteitsopties in de CO₂-heffing industrie. Het is de bedoeling om dit onderzoek uiterlijk met Prinsjesdag naar de Tweede Kamer te sturen.
 - *Verlaagd energiebelastingtarief waterstof* – De levering van waterstof wordt op dit moment in de energiebelasting hetzelfde belast als de levering van aardgas. Om de bijdrage van waterstof in de transitie te versnellen, heeft het demissionaire kabinet-Rutte IV in het voorjaar van 2024 voorgesteld om per 1 januari 2026 voor waterstof een apart tarief in de energiebelasting op te nemen.
-

Krachtenveld

Het beleidsmatig voortouw voor fiscale vergroening ligt bij Financiën; verschillende andere departementen zijn nauw betrokken bij de voor hen relevante fiscale maatregelen binnen fiscale vergroening. Ook uitvoeringsinstanties (Douane, RVO, Belastingdienst, NEa) zijn nauw betrokken bij het dossier fiscale vergroening.

Relevante betrokken externe belanghebbenden zijn onder andere:

- *Klimaat- en milieuorganisaties* – Pleiten voor een ambitieuzer Nederlands fiscaal vergroeningbeleid.
 - *Bedrijfsleven (zoals VNO-NCW en MKB-Nederland)* – Bedrijven erkennen vaak de noodzaak van verduurzaming, maar benadrukken de behoefte aan voorspelbare maatregelen met voldoende handelingsperspectief.
 - *Planbureaus (zoals PBL en CPB)* – Leveren analyses en rapporten die de basis vormen voor beleidsontwikkeling op het gebied van fiscale vergroening. Publiceren onder andere jaarlijks de Klimaat- en Energieverkenning, waarin wordt geraamd in welke mate Nederland de gestelde klimaatdoelen behaalt.
-

Behandeling²²

- *Afschaffen salderingsregeling* – Met EZK vindt nog een gesprek plaats over de planning van het wetgevingstraject en of het wetsvoorstel mee zou kunnen in het pakket Belastingplan 2025.
- *Verlagen energibelastingtarieven op aardgas in de eerste en tweede schijf, terugdraaien verhoging energibelasting op aardgas in de derde, vierde en vijfde schijf* – De tariefverlagingen kunnen worden opgenomen in het wetsvoorstel Belastingplan 2025. Tariefverhogingen zoals aangekondigd in de Voorjaarsnota 2024 vinden geen doorgang en zullen dus niet opgenomen worden in het wetsvoorstel Belastingplan 2025.
- *Invoeren circulaire plasticheffing* – De introductie van een plasticheffing is voorzien voor 1 januari 2028. De regeling – inclusief uitvoerbaarheid en vormgeving – zal de komende tijd worden uitgewerkt.
- *Differentiëren vliegbelasting* – De introductie van de differentiatie in de vliegbelasting is voorzien voor 1 januari 2027. De regeling – inclusief uitvoerbaarheid en vormgeving – zal de komende tijd worden uitgewerkt.
- *Accijnsverlaging brandstoffen verlengen tot en met 2025* – Wetgevingstechnisch en beleidsmatig is dit geen ingewikkelde maatregel; de maatregel zal meelopen in het Belastingplan 2025.
- *Herinvoeren gebruik rode diesel voor landbouw* – Voor de Douane is het opnieuw invoeren van rode diesel een omvangrijke structuurwijziging met een voorbereidingsperiode van minimaal 12 maar naar verwachting 24 maanden na afronding van de parlementaire behandeling. De doorlooptijd kan verder oplopen, omdat er sprake is van een stapeling van structuuraanpassingen met de implementatie van mogelijke andere accijns- en verbruiksbelastingwetgeving.
- *Beëindigingsregeling* – Anders dan de flexibiliteit die de bestaande fiscaliteit al biedt, zijn er momenteel geen additionele fiscale regelingen in beeld.

Lopende dossiers met betrekking tot fiscale vergroening

- *Afschaffen vrijstelling dual en non-energetisch verbruik kolen* – Het wetsvoorstel staat op de planning om opgenomen te worden in het Belastingplan 2025.
 - *Afschaffen van de vrijstelling voor metallurgische en mineralogische procedés in de energibelasting* – In de zomer van 2024 wordt op verzoek van de Tweede Kamer een impactanalyse naar het afschaffen van de vrijstelling voor metallurgische en mineralogische procedés gepubliceerd. Op basis van de nieuwe impactanalyse kan nadere besluitvorming over deze politieke regeling plaatsvinden.
 - *Hardheidsclausule CO₂-heffing industrie* – Niet van toepassing.
-

²² Overige maatregelen die benoemd zijn onder 'Omschrijving inhoud' zijn terug te vinden in volgende paragrafen.

-
- *Verlaagd energiebelastingtarief waterstof* – Het demissionaire kabinet-Rutte IV heeft in het voorjaar 2024 voorgesteld om per 1 januari 2026 voor waterstof een apart tarief in de energiebelasting op te nemen. Het wetsvoorstel zal opgenomen worden in het Belastingplan 2025.

**Ambtelijke
beleidsopvattingen**

- De emissies worden nog niet of niet in voldoende mate in alle sectoren – zoals de landbouwsector – beprijsd om de afgesproken klimaat- en milieudoelen te borgen.
 - Het huidige beprijzingsniveau is (in combinatie met het overige klimaatbeleid) naar verwachting niet voldoende om de reductiedoelstelling van 55 procent in 2030 te realiseren. Een aantal maatregelen in het hoofdlijnenakkoord verslechtert bovendien het doelbereik.
 - Aanvullend beleid zal hoogstwaarschijnlijk nodig zijn om het afgesproken klimaatdoel voor 2030 te realiseren, maar is niet concreet ingevuld in het hoofdlijnenakkoord.
 - In het recent verschenen ambtelijke *Bouwstenenrapport voor een beter en eenvoudiger belastingstelsel* (2024) is geadviseerd om nader onderzoek te doen naar de meest effectieve beprijzingshoogte voor de verschillende sectoren om de klimaatdoelen te borgen, en om het beprijzingsinstrumentarium hierop aan te passen.
 - Daarnaast is geadviseerd om de nationale CO₂-beprijzing niet alleen voor 2030, maar ook voor de jaren tot 2040 vorm te geven en te bezien hoe de nationale CO₂-beprijzing beter kan aansluiten op het Europese emissiehandelssysteem.
 - Tot dusver is het nationale beprijzingsbeleid vooral gericht op de periode tot 2030. Met deze aanbevelingen biedt het *Bouwstenenrapport* – samen met eerder verschenen rapporten zoals het IBO Klimaat – belangrijke aangrijpingspunten voor de noodzakelijke verdere vergroening van ons belastingstelsel.
 - In het *Bouwstenenrapport* is vastgesteld dat hervorming van de autobelastingen wenselijk is om aansluiting bij Europees beleid te bewerkstelligen, robuustheid van de belastingopbrengst te bevorderen en de klimaatdoelen te verwezenlijken. Een stelsel van betalen naar gebruik zou kunnen worden geïntroduceerd om een balans te vinden in het waargenomen trilemma dat bestaat uit de wens om stabiele inkomsten te genereren, klimaat- en milieudoelen te verwezenlijken en betaalbare mobiliteit te borgen.
-

4.6 Verbruiksbelastingen (alcoholvrije dranken, voedingsmiddelen en e-sigaretten)

Verantwoordelijk DG/Directie	DGFZ/VDI
Omschrijving inhoud	<i>Alcoholvrije dranken</i> • Nederland kent sinds 1 januari 1993 een verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken. • Per 1 januari 2024 is het tarief in de verbruiksbelasting fors verhoogd van 8,83 euro naar 26,13 euro per hectoliter (een stijging van 0,17 euro per liter). Mede daardoor is de verbruiksbelasting onder de aandacht gekomen bij burgers, bedrijven en media. • De verhoging heeft een budgettaire doel dat voortkomt uit een taakstelling in het coalitieakkoord van Rutte IV. De verhoging is geregeld in het Belastingplan 2023, waarmee beide Kamers eind 2022 hebben ingestemd. • De geraamde budgettaire opbrengst voor 2024 is 690 miljoen euro (conform Miljoenennota 2023). • Per 1 januari 2024 is mineraalwater van de belasting uitgezonderd, omdat dat een gezonde keuze is in vergelijking met andere dranken. • Het demissionaire kabinet heeft conform coalitieakkoord onderzoek gedaan naar de mogelijkheden voor een verbruiksbelasting die differentieert op basis van het suikergehalte in de drank (gedifferentieerde verbruiksbelasting). Dit onderzoek is op 6 juli 2023 toegezonden aan de Tweede Kamer. • In het najaar van 2023 hebben beide Kamers een aantal moties aangenomen op het terrein van de verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken. Hierin werd het kabinet onder andere opgeroepen een zo eenvoudig en uitvoerbaar mogelijke gedifferentieerde verbruiksbelasting op basis van het suikergehalte in te voeren, en pure vruchten- en groentesappen fiscaal anders te behandelen. • Op 26 april 2024 is aan beide Kamers een contourenbrief gezonden. Hierin zijn de beleidskeuzes die te maken zijn bij een gedifferentieerde verbruiksbelasting, uiteengezet. • Vanwege de nog te maken keuzes en de verscheidenheid in politieke wensen – uitgaande van de verschillende moties – heeft het demissionaire kabinet aangegeven op dit moment te volstaan met een contourenbrief, en nog geen wetsvoorstel in te dienen. Afhankelijk van de voorkeur van de Kamers voor een van de in deze brief opgenomen opties kan deze desgewenst alsnog worden uitgewerkt in een wetsvoorstel. • Naar aanleiding van de contourenbrief heeft de Tweede Kamer besloten tot een schriftelijk overleg. De inbreng van dat overleg is

op vrijdag 31 mei 2024 ontvangen. Bijna alle fracties hebben hierbij (een groot aantal) vragen gesteld.

Suikerbelasting op voedingsmiddelen

- In het coalitieakkoord 2021 is afgesproken dat wordt gezien hoe op termijn een suikerbelasting kan worden ingevoerd. In dit kader hebben de ministeries van Financiën en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport het onderzoeksbureau Ecorys onderzoek laten uitvoeren naar een brede suikerbelasting op voedingsmiddelen.
- Het onderzoeksrapport is op 14 mei 2024 aan de Tweede Kamer gezonden.
- Het onderzoek naar een brede suikerbelasting op voedingsmiddelen is gericht op de vraag of een dergelijke belasting een effectief instrument is voor het verminderen van de consumptie van suiker via voedingsmiddelen. In het onderzoek is ingegaan op de vraag hoe een dergelijke belasting kan worden vormgegeven zodat wordt bijgedragen aan dit gezondheidsdoel.
- Uit het onderzoek blijkt dat een suikerbelasting kan bijdragen aan het verminderen van consumptie van suiker via voedingsmiddelen en dat het effect van een suikerbelasting op de suikerconsumptie het grootst is onder de top twintig procent suikerconsumenten (de mensen die de meeste suiker consumeren). Logischerwijs is ook de gezondheidswinst het grootst bij deze groep mensen.
- Onder voorwaarden kan een dergelijke belasting juridisch houdbaar worden vormgegeven. De varianten van een brede suikerbelasting op voedingsmiddelen die Ecorys heeft doorgerekend, hebben een budgettaire opbrengst tussen de 700 miljoen en 1,2 miljard euro.

E-sigaretten

- Via de motie-Van Weyenberg c.s. is het demissionaire kabinet opgeroepen om – vooruitlopend op het voorstel tot herziening van de EU-richtlijn tabaksaccijns – voor het zomerreces van 2024 een wetsvoorstel voor een nationale verbruiksbelasting op e-sigaretten in te dienen.²³
- Op dit moment zijn e-sigaretten – in tegenstelling tot gewone sigaretten – niet belast met een accijns of verbruiksbelasting. Deze producten zijn wel schadelijk voor de gezondheid en ook verslavend als zij nicotine bevatten. Een accijns is niet mogelijk voor e-sigaretten, omdat de producten waarover accijns kan worden geheven, op Europees niveau limitatief zijn aangewezen.

Krachtenveld

Alcoholvrije dranken

Ondanks dat de verhoging in het Belastingplan 2023 is geregeld, is de verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken veel aan bod

gekomen tijdens de behandeling van het Belastingplan 2024. Ook in de media is veel aandacht voor dit onderwerp geweest, in het bijzonder vanwege de verhoging van het tarief per 1 januari 2024 die voor alle dranken geldt, ongeacht het suikergehalte.

In het najaar van 2023 zijn de volgende moties aangenomen:

- Grinwis (36 418, nr. 87): zo snel mogelijk, maar uiterlijk 1 januari 2026 een zo eenvoudig mogelijk uitvoerbare gedifferentieerde verbruiksbelasting invoeren;
- Erkens (36 418, nr. 72): differentiatie mogelijk maken tussen vruchtensappen en andere alcoholvrije dranken;
- Koffeman (36 410, nr. F): dranken zonder toegevoegde suikers niet onder de verhoogde heffing laten vallen;
- Visseren-Hamakers c.s. (36 418, nr. W): invoeringsdatum tariefverhoging van 1 januari 2024 naar 1 januari 2025 (reeds afgedaan in Kamerbrief namens de demissionaire staatssecretaris voor Fiscaliteit en Belastingdienst); en
- Visseren-Hamakers c.s. (36 418, nr. X): nultarief voor dranken zonder toegevoegde suikers.

Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), en de Douane als uitvoerder van de verbruiksbelasting zijn nauw betrokken bij het dossier.

Relevante betrokken belanghebbenden zijn (onder andere): de Nederlandse Brouwers, de zuivelsector (Nederlandse Zuivel Organisatie), producenten van pure sappen, de frisdranksector via onder andere de Nederlandse vereniging Frisdrank, Waters en Sappen, het Centraal Bureau Levensmiddelenhandel en de Federatie Nederlandse Levensmiddelen Industrie, Alliantie Voeding voor de Gezonde Generatie en individuele producenten van alcoholvrije dranken.

E-sigaretten

Het gebruik van e-sigaretten heeft de aandacht van beide Kamers. De motie is aangenomen door de volgende fracties: VVD, D66, SP, GroenLinks, BIJ1, Volt, PvdA, PvdD, Lid Omtzigt, ChristenUnie, SGP, CDA, BBB en Fractie Den Haan.

Behandeling

Alcoholvrije dranken

- Op 26 april 2024 is aan zowel de Tweede als de Eerste Kamer een contourenbrief gezonden. Hierin zijn de beleidskeuzes die te maken zijn bij een gedifferentieerde verbruiksbelasting, uiteengezet.
 - Vanwege de nog te maken keuzes en de verscheidenheid in politieke wensen – uitgaande van de verschillende moties – heeft het demissionaire kabinet aangegeven op dit moment te volstaan
-

met een contourenbrief, en nog geen wetsvoorstel in te dienen. Afhankelijk van de voorkeur van de Kamers voor een van de in deze brief opgenomen opties, kan deze desgewenst alsnog worden uitgewerkt in een wetsvoorstel.

- De contourenbrief is gepubliceerd ter internetconsultatie. Alle bij ons bekende belanghebbenden zijn aangeschreven om hierop te reageren. Ook burgers kunnen hun reactie achterlaten. Het ministerie van Financiën komt nog met een reactie op de binnengekomen input.

Suikerbelasting op voedingsmiddelen

Tijdens het debat over de Toekomstvisie agrarische sector van woensdag 27 maart hebben de leden Van Campen en Tielen een motie ingediend om opvolging van het onderzoek aan een volgend kabinet te laten, gelet op de lastendruk van een dergelijke suikerbelasting op huishoudens. Deze motie is door de Tweede Kamer aangenomen. Het demissionaire kabinet heeft dus geen vervolg gegeven aan het onderzoek naar een brede suikerbelasting. Eventuele verdere opvolging van het onderzoek is daarmee aan de Tweede Kamer of aan een nieuw kabinet.

E-sigaretten

De demissionaire staatssecretaris voor Fiscaliteit en Belastingdienst heeft aangegeven dat het kabinet, ondanks de demissionaire status, op uitdrukkelijk verzoek van de Tweede Kamer voorbereidingen voor een wetsvoorstel gaat treffen.

Ambtelijke beleidsopvattingen

Alcoholvrije dranken

- In de contourenbrief worden verschillende scenario's voor een gedifferentieerde verbruiksbelasting uiteengezet. Bij ieder scenario wordt een indicatie gegeven van de bijbehorende tarieven en worden beleidsmatige overwegingen uiteengezet.
 - Het scenario waarbij alle alcoholvrije dranken zijn belast op basis van het suikergehalte (dus zonder uitzonderingen), geldt als vertrekpunt. Vervolgens worden in de navolgende scenario's steeds uitzonderingen toegevoegd. De navolgende scenario's hebben dus een steeds smallere grondslag ten opzichte van scenario I, wat leidt tot steeds hogere tarieven voor de dranken die wél worden belast.
 - Het uitgangspunt bij alle scenario's is een budgetneutrale omzetting, wat betekent dat onder een gedifferentieerde verbruiksbelasting hetzelfde bedrag wordt opgehaald als onder het huidige stelsel.
 - Voor een eenvoudiger belastingstelsel is het nodig dat het aantal fiscale regelingen – waaronder uitzonderingen of kortingen op te
-

betalen belastingen worden verstaan – zo veel mogelijk wordt beperkt.

- Ook voor deze verbruiksbelasting geldt: hoe meer fiscale uitzonderingen, hoe complexer de uitvoering, het toezicht en de handhaving van deze belasting.
- Scenario I is het eenvoudigst uitvoerbaar voor de Douane. Vanuit het perspectief van volksgezondheid is scenario II het meest passend. De moties die de Tweede Kamer heeft aangenomen, duiden op verschillende scenario's.

Suikerbelasting op voedingsmiddelen

Als het wenselijk is om een dergelijke suikerbelasting te introduceren, dan zal in nauw overleg met de uitvoering moeten worden bepaald hoe dit op een uitvoerbare manier kan worden vormgegeven.

E-sigaretten

Op dit moment zijn er verschillende vormen van normerend beleid om te komen tot een rook-/dampvrije generatie, zoals een smaakjesverbod en afstandsverkoopverbod, en komen er nog maatregelen bij. Omdat deze maatregelen pas recent zijn ingegaan of nog moeten ingaan, hebben zij hun werking nog niet kunnen aantonen.

4.7 Actuele beleidspunten toeslagen

Verantwoordelijk DG/Directie	DGFZ, DB&T in samenwerking met DG Toeslagen en de toeslagdepartementen BZK, SZW en VWS
Omschrijving inhoud	<i>Algemeen</i> De staatssecretaris is coördinerend verantwoordelijk voor de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (kaderwet voor toeslagen) en coördinerend opdrachtgever voor Dienst Toeslagen. De afzonderlijke beleidsdepartementen zijn beleidsverantwoordelijk voor de vier individuele toeslagen (kindgebonden budget, kinderopvangtoeslag, huurtoeslag en zorgtoeslag). Op het terrein van toeslagen spelen op kortere termijn de volgende onderwerpen: toeslagoverstijgende verbeteringen en vereenvoudigingen in het huidige stelsel <i>Verbeteringen huidig toeslagenstelsel</i> Er wordt continu gewerkt aan het signaleren van knelpunten in het huidige toeslagenstelsel en het werken aan mogelijke oplossingen hiervoor op kortere termijn (één kabinetsperiode). Rondom alternatieven voor toeslagen en fundamentele aanpassingen van het toeslagensysteem heeft een apart traject gelopen (<i>Eindrapport Toekomst Toeslagenstelsel</i>, februari 2024). In de afgelopen kabinetsperiode is gewerkt aan een aantal verbeteringen in de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen rondom het toeslagpartnerschap: • Gehuwde personen die vanwege huiselijk geweld in de noodopvang verblijven, kunnen op verzoek ontpartnerd worden en bijvoorbeeld recht krijgen op de alleenstaandeouderkop bij het kindgebonden budget. • Vanaf 2025 is er geen toeslagpartnerschap meer mogelijk voor eerstegraads bloed- of aanverwanten die op hetzelfde adres wonen, ook als ze 27 jaar en ouder zijn. Dit wordt geregeld in de Fiscale verzamelwet 2025. Hierdoor vindt geen korting meer plaats op de hoogte van toeslagen. Daarnaast is er een structurele oplossing gevonden (in de fiscaliteit) voor de zogenoemde <i>alleenverdienersproblematiek</i>, waarbij een groep burgers te weinig zorg- en huurtoeslag ontving. Ook de individuele toeslagdepartementen hebben verbeteringen doorgevoerd, zoals het loslaten van de koppeling gewerkte uren bij

de kinderopvangtoeslag en de indiening van het wetsvoorstel vereenvoudigingen van de huurtoeslag.

De inventarisatie van knelpunten is een continu proces, gevolgd door een weging en uitwerking van mogelijke oplossingen. Het oplossen van knelpunten is niet eenvoudig. De uitvoering heeft namelijk een vol IV-portfolio, waardoor niet elke maatregel meteen ingevoerd kan worden, en meestal raakt het ook de budgettaire kaders.

De oplossing van knelpunten neemt dikwijls de vorm aan van verruiming van (streng) voorwaarden, waardoor meer mensen recht krijgen op toeslagen. Dit kost geld. Zonder extra geld moeten maatregelen van dekking voorzien worden binnen het stelsel. In het hoofdlijnenakkoord is geen extra geld beschikbaar gesteld voor verbeteringen in het huidige toeslagenstelsel.

Krachtenveld

Bij de verbeteringen in het huidige stelsel wordt nauw samengewerkt met de toeslagdepartementen (SZW, VWS en BZK) en DG Toeslagen. Daarnaast heeft het toeslagenstelsel en de verbetering ervan blijvende aandacht vanuit de politiek en de media.

Behandeling

De verbeteringen in het huidige toeslagenstelsel en het signaleren van knelpunten vormen een continu lopend traject.

**Ambtelijke
beleidsopvattingen**

De ambtelijke behoefte is dat er, om op kortere termijn schrijnende gevallen en terugvorderingen te voorkomen en daarnaast de complexiteit van het toeslagenstelsel te verminderen, keuzes worden gemaakt voor verbeteringen in het huidige toeslagenstelsel, waarbij ook een politieke keuze over dekking hoort (extra geld beschikbaar stellen, of inkomenseffecten accepteren bij het vinden van dekking binnen het toeslagenstelsel).

Sommige verbeteringen, zoals de doorgevoerde oplossing voor mensen in de noodopvang, brengen extra complexiteit voor de burger en voor de uitvoering met zich mee, omdat deze zijn vormgegeven als een extra uitzondering voor een specifieke groep. Het heeft de ambtelijke voorkeur om verbeteringen binnen het stelsel vorm te geven als vereenvoudigingen, waarbij deze met name rondom het toeslagpartnerschap gewenst zijn vanwege de problematiek rondom woningdelen, het verlenen van mantelzorg en elders verblijvende partners.

4.8 Nieuw douanewetboek van de unie

Verantwoordelijk DG/Directie	DGFZ/VDI, afdeling Douane, in nauwe samenwerking met DG Douane
Omschrijving inhoud	<i>Algemeen</i> Op 17 mei 2023 heeft de Europese Commissie een voorstel gepubliceerd voor de hervorming van de douane-unie. De hervormingsplannen zijn ingegeven door de huidige druk waaronder de EU-douaneautoriteiten opereren, onder meer door een enorme toename van de handelsvolumes, met name in de e-commerce, een snel toenemend aantal EU-normen die aan de grens moet worden gecontroleerd, een veranderende geopolitieke realiteit en crises. Hierna worden een aantal voornamen onderdelen van het voorstel uitgelicht. <i>EU-douaneautoriteit</i> Het voorstel voorziet in de oprichting van een agentschap, een zogenoemde <i>EU-douaneautoriteit</i>. Deze EU-douaneautoriteit krijgt een aantal specifiek in het voorstel omschreven taken. Dit gaat enerzijds om taken die nu nog door de Europese Commissie worden uitgevoerd en dus worden overgeheveld naar de autoriteit, en anderzijds om een aantal taken dat met het voorstel wordt geïntroduceerd. Er worden geen nationale bevoegdheden overgedragen aan de EU-douaneautoriteit. Gelet op de voorgestelde taken lijkt het EU-douaneagentschap op diverse punten toegevoegde waarde te hebben, ook omdat de lidstaten door het agentschap meer invloed hebben. <i>Vereenvoudiging douaneprocessen en EU-datahub</i> Het voorstel beoogt douaneprocedures te versoepelen door traditionele aangiften te vervangen door een slimmere en meer datagestuurde in- en uitvoersystematiek en de introductie van een EU-datahub voor douanegegevens (die geleidelijk de huidige IT-systemen van de Douane moet vervangen). De EU-datahub betreft een nieuwe wijze om informatie te vergaren, verwerken en verbinden en biedt een nieuwe mogelijkheid om risicoanalyses uit te voeren op EU-niveau. Hoe de EU-datahub er precies uit komt te zien is nog onduidelijk. In verband met de EU-brede toename van het aantal te verwerken aangiften door onder andere e-commerce, autonome groei van de aangiften en wijzigingen in wet- en regelgeving is de modernisering van de IT noodzakelijk. Nederland werkt (als voortrekker maar in samenwerking met België, Duitsland en Frankrijk en het Nederlandse

bedrijfsleven) aan een gezamenlijke visie op hoe de EU-datahub kan worden vormgegeven.

Trust and Check Trader

Het voorstel introduceert het concept van een Trust and Check Trader (TCT). Dit betreft een vervanging op termijn van de bestaande status van Authorised Economic Operator (AEO), een bewezen betrouwbare marktdeelnemer. Bedrijven met een AEO- of TCT-status worden als betrouwbaar beschouwd voor alle douanetransacties en daarom gefaciliteerd door een vereenvoudigd douaneproces. De TCT moet boven op de voorwaarden voor AEO nog aan een aantal aanvullende criteria voldoen, waaronder het digitaal toegang geven aan de Douane tot de eigen bedrijfsadministratie. Voor de logistieke bewegingen moet deze informatietoegang realtime worden verleend. Daardoor komt een TCT in aanmerking voor verschillende aanvullende faciliteiten, zoals het zelf kunnen vrijgeven van goederen.

Er zijn zorgen dat de TCT-status niet goed bereikbaar is voor het mkb, waardoor het na het uitfasen van de AEO-status lastiger wordt voor het mkb om internationaal handel te drijven en hier concurrerend in te zijn. De inzet bij de onderhandelingen is daarom om de AEO-status naast de TCT-status te behouden.

Enig aansprakelijke persoon

Een ander nieuw concept in het voorstel is de *enig aansprakelijke persoon*. De importeur of exporteur wordt verantwoordelijk voor de naleving van alle fiscale verplichtingen (zoals invoerrechten) en niet-fiscale verplichtingen (zoals productveiligheid). De mogelijkheid bestaat dat een (indirecte) vertegenwoordiger, bijvoorbeeld een douane-expediteur, al deze verplichtingen overneemt.

Voor e-commercezendingen worden de verantwoordelijkheden voor de enig aansprakelijke persoon toebedeeld aan het platform waar de goederen gekocht zijn.

Het concept van de enig aansprakelijke persoon is gunstig wat betreft de aansprakelijkheid en aanspreekbaarheid van de verantwoordelijke (rechts)persoon door de douane. Met betrekking tot de vertegenwoordiger zijn er vanuit het bedrijfsleven zorgen over de haalbaarheid voor een douane-expediteur om alle niet-fiscale verplichtingen van een importeur over te nemen. Zij vrezen dat deze dienst niet (financieel aantrekkelijk) kan worden aangeboden, en dat hierdoor een hele beroepsgroep verdwijnt. Samen met de Europese Commissie wordt gezocht naar een oplossing.

E-commerce

Door de Commissie is het voorstel gedaan voor vereenvoudiging van de grote stroom e-commerce zendingen (meer dan 2 miljoen per *dag in Nederland*). Onder meer wordt de mogelijkheid geboden voor vereenvoudigde indeling in het tarief. Het platform waar de goederen zijn gekocht, wordt de enig verantwoordelijk persoon. Er zijn zorgen en twijfels of de enorme stroom e-commercezendingen met deze voorstellen wel beter beheersbaar wordt. Nederland werkt samen met BEL, DUI en FRA aan het goed in kaart brengen van het probleem en voorstellen voor een oplossing daarvan.

Krachtenveld

Nederland trekt in de onderhandelingen nauw op met België, Duitsland en Frankrijk, omdat de douanediensden in deze landen grosso modo voor dezelfde uitdagingen staan als de Nederlandse Douane (zoals de enorme omvang van de e-commercehandelsstroom).

Uit de eerste besprekingen in de Raadswerkgroepen is gebleken dat er nog veel onduidelijk is over de bedoelingen, de impact en de gevolgen van de door de Europese Commissie voorgestelde wijzigingen. Dit belemmert de lidstaten om concrete posities in te nemen ten opzichte van diverse onderdelen van het voorstel. Er lijkt binnen de Raad in ieder geval een meerderheid voorstander te zijn van de oprichting van een EU-douaneautoriteit, het behoud van de AEO-status, en het slimmer omgaan met data.

Het EP staat in grote lijnen positief tegenover het voorstel van de Commissie en stelt geen majeure wijzigingen voor. In het EP vinden we een medestander in het behoud van de AEO-status.

Iedere zes weken vindt overleg plaats met vertegenwoordigers van verscheidene koepels van het bedrijfsleven in een werkgroep van het Overleg Douane Bedrijfsleven. Hierin wordt het bedrijfsleven geïnformeerd over de stand van de onderhandelingen en wordt geluisterd naar de ideeën en zorgen van bedrijven over de voorstellen van de Europese Commissie.

Behandeling

Onder het Spaans voorzitterschap van de Europese Unie is in de Raadswerkgroepen gestart met de bespreking van het voorstel van de Europese Commissie. De besprekingen zijn voortvarend voorgezet onder het Belgisch voorzitterschap. De verwachting is dat er op zijn vroegst in 2025 een Raadscompromis zal zijn.

Het Europees Parlement heeft het voorstel in een razend tempo behandeld en zijn rapport is inmiddels in concept af.

Als er een Raadscompromistekst is afgerond, kan gestart worden met de trilog tussen de Raad, het Europees Parlement en de Europese

Commissie om de definitieve verordening op te stellen. Dit zal zeker ook enige tijd in beslag nemen.

**Ambtelijke
beleidsopvattingen**

Voor Nederland is het belangrijk dat we voortgang blijven boeken op dit dossier, en tegelijkertijd dat de wijze waarop dat gebeurt recht doet aan het belang van dit onderwerp.

Er wordt een meerwaarde gezien in de oprichting van een EU-douaneagentschap.

4.9 Heroverwegingen Wet Stroomlijnen

Verantwoordelijk DG/Directie	DGFZ/DB&T
Omschrijving inhoud	In 2026 is de Fiscale vereenvoudigingswet 2017 (Fvw+ 2017) aangenomen en gepubliceerd in het Staatsblad. Een onderdeel van die wet is het stroomlijnen van de invorderingsregeling voor belastingen en toeslagen, beter bekend als de Wet Stroomlijnen. Kortgezegd moet de Wet Stroomlijnen ervoor zorgen dat de invordering voor belastingen en toeslagen op het gebied van uitstel van betaling, kwijtschelding, verrekening, preferentie en rechtsbescherming zo veel mogelijk wordt geharmoniseerd. Bij de totstandkoming van de Fvw 2017 was duidelijk dat inwerkingtreding van de Wet Stroomlijnen pas mogelijk was nadat de noodzakelijke aanpassingen in de automatiseringssystemen van de Belastingdienst hadden plaatsgevonden. Hierdoor is besloten de Wet Stroomlijnen op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip in werking te laten treden. De Wet Stroomlijnen, zoals gepubliceerd in de Fvw 2017, bevat een pakket van maatregelen. Echter, sinds de publicatie van de wet is de wijze waarop omgegaan wordt met burgers met schulden aanzienlijk gewijzigd. Daarnaast is er nu meer aandacht voor het doenvermogen van burgers, meer oog voor het waarborgen van het bestaansminimum van de burger en is er meer aandacht voor een zorgvuldige en maatschappelijk verantwoorde invordering. Dit samen geeft aanleiding tot een heroverweging van de Wet Stroomlijnen. Hierbij wordt onderzocht welke onderdelen, al dan niet in een aangepaste vorm, wenselijk en voor de burger gunstig zijn in het licht van de huidige politieke en maatschappelijke context. Hierbij is de voorkeur uitgesproken om schuldenaanpak te plaatsen in een rijksbreed kader.
Krachtenveld	De schuldenaanpak geniet al enige tijd politieke en maatschappelijke belangstelling. Waar eerder de lijn werd gevolgd dat schulden zonder meer voldaan moeten worden, is er nu veel meer oog voor de belangen van de schuldenaar. De toegenomen aandacht voor de belangen van de schuldenaar wordt breed gedragen, waarbij de rol van de Belastingdienst en de Dienst Toeslagen en hoe zij omgaan met mensen met schulden belangrijk is. Een onderdeel van de Wet Stroomlijnen is de wijziging van de rechtsbescherming voor belastingen. Bij beschikkingen over uitstel van betaling of kwijtschelding voor belastingschulden zal de burger thans zijn rechtsbescherming moeten zoeken via administratief beroep. Dit betekent beroep bij de directeur van de Belastingdienst en niet bij een onafhankelijke rechter. Deze rechtsgang staat al geruime tijd onder druk. De adviescommissie praktische

rechtsbescherming heeft in 2021 aandacht gevraagd voor deze rechtsbescherming. In de kabinetsreactie op dit rapport is gewezen op de Wet Stroomlijnen waarmee een wijziging wordt bewerkstelligd. Als gevolg van de hiervoor genoemde wijziging wordt bij uitstel van betaling en kwijtschelding de bestaande administratiefberoepsprocedure vervangen door een bezwaar- en beroepsprocedure bij de fiscale rechter. Voorts hebben Kamerleden opgeroepen tot een spoedige inwerkingtreding van dit onderdeel van de Wet Stroomlijnen.

Behandeling

In 2016 is de Fwv 2017 (met als onderdeel de Wet Stroomlijnen) aangenomen en gepubliceerd in het Staatsblad.

In de kabinetsreactie op het rapport *Ongekend onrecht* van 15 januari 2021 is verwezen naar de Wet Stroomlijnen. In deze kabinetsreactie is tevens aangekondigd dat onderzocht wordt welke elementen van het voorstel, eventueel in aangepaste vorm, ingevoerd kunnen worden. Daarbij gaat het met name om voor de burger gunstige elementen. Bij brief van 23 december 2022 is aan de Kamer medegedeeld dat de heroverweging van de Wet Stroomlijnen grotendeels gelijktijdig zal plaatsvinden met het uitwerken van de invorderingsstrategieën van de Belastingdienst en Dienst Toeslagen. De herijking van de invorderingsstrategieën is eveneens in de kabinetsreactie op de POK toegezegd. Het onderzoek naar de mogelijkheid van een gebundelde/rijksbrede betalingsregeling maakt hier deel van uit. De keuzes bij de uitwerking van de invorderingsstrategieën zijn (mede)bepalend voor de keuzes bij de heroverweging van de Wet Stroomlijnen. De verwachting is dat de uitkomsten van de heroverweging van de Wet Stroomlijnen binnen drie maanden na de afronding van de uitwerking van de invorderingsstrategieën en het onderzoek naar de gebundelde/rijksbrede betalingsregeling aan de Kamer kunnen worden toegestuurd.

Een onderdeel van de Wet Stroomlijnen is de wijziging van de rechtsbescherming bij belastingen. Sinds 2021 zijn al diverse stappen gezet om tot inwerkingtreding van dit onderdeel van de Wet Stroomlijnen te komen. De Belastingdienst heeft een uitvoeringstoets gedaan om inzicht te krijgen in de uitvoerbaarheid, het moment waarop en de voorwaarden waaronder deze wijziging in werking kan treden. De uitkomst van deze uitvoeringstoets is dat invoering mogelijk is. Dit is wel onder het voorbehoud dat er tijdig personeel is geworven en opgeleid. Daarnaast is aan de Raad voor de rechtspraak gevraagd om een (ten opzichte van 2016) hernieuwde werklastberekening te maken. Omdat de Raad voor de rechtspraak een aanzienlijke toename van het werk verwacht, zijn meerdere gesprekken met de Raad gevoerd om te bespreken op welke wijze inwerkingtreding van het betreffende onderdeel van de Wet

Stroomlijnen voor de rechtspraak uitvoerbaar is. Ten slotte is advies aan de Raad voor Rechtsbijstand gevraagd.

Geconcludeerd is dat een gefaseerde invoer – in de vorm van het bij de inwerkingtreding voorlopig uitzonderen van lokale belastingen – een deel van de oplossing van de verwachte verhoogde werklast kan zijn, uitgaande van inwerkingtreding op 1 januari 2027. Het koninklijk besluit hiertoe is in voorbereiding. Om de wetswijziging eerst voor rijksbelastingen in werking te laten treden en in een latere fase door te voeren voor lokale heffingen, is een wetswijziging noodzakelijk. Deze wetswijziging wordt met de collega's van BZK en IenW voorbereid en loopt mee met de Fiscale verzamelwet 2027.

Ten behoeve van de financiering van de Rechtspraak is door de Raad voor de Rechtspraak vindt momenteel overleg plaats tussen Fin en J&V.

**Ambtelijke
beleidsopvattingen**

- In de kabinetsreactie op het rapport *Ongekend onrecht* van 15 januari 2021 is verwezen naar de Wet Stroomlijnen. Hierin is onder meer opgenomen dat in de Wet Stroomlijnen onvoldoende rekening is gehouden met het doenvermogen van de burger.
 - Wat betreft de inwerkingtreding van het onderdeel rechtsbescherming van de Wet Stroomlijnen is geconcludeerd dat zogenoemde *gefaseerde invoer* – in de vorm van het bij de inwerkingtreding voorlopig uitzonderen van lokale belastingen – een deel van de oplossing van de verwachte verhoogde werklast kan zijn. Belangrijk bijkomend voordeel van dit scenario is dat bij gefaseerde invoering lering kan worden getrokken uit de ervaringen die worden opgedaan bij de invoering van de wetgeving voor de Belastingdienst en dat daardoor beheerst opgeschaald kan worden.
-

4.10 Wetstraject Gegevensverwerking Belastingdienst, Toeslagen en Douane (WGBTD)

**Verantwoordelijk
DG/Directie**

DGFZ/DB&T/FRI

Omschrijving inhoud

- Het Wetstraject Gegevensverwerking Belastingdienst, Toeslagen en Douane (WGBTD) heeft drie doelen: 1) het verstevigen van de wettelijke grondslagen voor de gegevensverwerking, 2) voorzien in waarborgen bij de gegevensverwerking in aanvulling op de waarborgen die al voortvloeien uit de AVG, Baseline Informatiebeveiliging Overheid en de Archiefwet, en 3) het vergroten van de transparantie bij de gegevensverwerking.
- Aanleiding voor het wetstraject zijn met name:
 - digitalisering van overheidsdiensten en daarmee gepaard gaande toename in het aantal (digitale) gegevensverwerkingen;
 - toenemende duidelijkheid over de juridische kaders op het gebied van gegevensverwerking (met name over privacy en transparantie).
- In 2023 hebben Belastingdienst, Dienst Toeslagen en Douane geëvalueerd bij welke gegevensverwerkingen een versteviging van de wettelijke grondslagen noodzakelijk of wenselijk is. Op 5 juli 2023 zijn de uitkomsten van deze evaluatie met de Tweede Kamer gedeeld.²⁴ Voor verschillende gegevensverstrekkingen wordt een wettelijke grondslag noodzakelijk of wenselijk geacht. Op één onderdeel was de evaluatie van de zomer 2023 nog niet afgerond, namelijk de toepassing van geautomatiseerde selectietechnieken door de Belastingdienst, Toeslagen en Douane. Onduidelijk was namelijk in hoeverre deze selectietechnieken moeten worden aangemerkt als 'geautomatiseerde besluitvorming met profilering' volgens de AVG. Zonder nadere grondslagen in de nationale wetgeving zijn dergelijke gegevensverwerkingen vooralsnog verboden.
- Op 13 maart 2024 is een advies van de landsadvocaat met de Tweede Kamer gedeeld over de juridische interpretatie van de begrippen 'geautomatiseerde besluitvorming en profilering'.²⁵ Kort gezegd hanteert de landsadvocaat een ruime interpretatie van 'geautomatiseerde besluitvorming met profilering'. Daarmee is in potentie de huidige geautomatiseerde werkwijze voor het afhandelen van aangiften en aanvragen verboden op grond van de AVG. Tegelijkertijd geeft de landsadvocaat aan dat de conclusies met onzekerheid omgeven zijn. Daarom is de Autoriteit Persoonsgegevens om aanvullend advies gevraagd. Dit advies zal naar verwachting eind mei worden uitgebracht.

²⁴ Kamerstukken II 2022/23, 32 761, nr. 281.

²⁵ Kamerstukken II 2023/24, 32 761, nr. 294.

Krachtenveld

- Diverse Kamerleden, met name vanuit NSC en CDA, hebben in de Commissie Financiën en Commissie Digitale Zaken hun zorgen geuit over de mogelijkheden om geautomatiseerde selectietechnieken te blijven toepassen. De Tweede Kamer wordt graag zo spoedig mogelijk geïnformeerd over het advies van de Autoriteit Persoonsgegevens en vervolgstappen.
- Geautomatiseerde selectietechnieken worden ook door andere uitvoeringsorganisaties gebruikt. In dat opzicht zijn de adviezen van de landsadvocaat, Autoriteit Persoonsgegevens alsook onze vervolgstappen op hen van invloed. Interdepartementaal is er echter nog geen eenduidig beeld van wat de gevolgen voor verschillende uitvoeringsorganisaties zijn en wat daarmee de beste vervolgstappen zijn. Alternatieven zijn eventueel het wettelijk kader ongewijzigd laten (c.q. aanpassen van de uitvoeringsprocessen) of het generiek wijzigen van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming, waarin een uitzondering voor geautomatiseerde besluitvorming zonder profilering is opgenomen. De wijziging zal dan inhouden dat geautomatiseerde besluitvorming op basis van profilering generiek wordt uitgezonderd van het verbod in de AVG.

Behandeling

- In het commissiedebat Algoritmen en data-ethiek van 17 april 2024 is aan de commissie Digitale Zaken toegezegd om voor het zomerreces met een brief te komen over geautomatiseerde besluitvorming met profilering. Wij houden er rekening mee dat in deze brief een wetsvoorstel wordt aangekondigd waarmee zo spoedig mogelijk (inwerkingtreding 1 januari 2025) een grondslag in de fiscale wetgeving wordt gecreëerd waarmee de Belastingdienst, de Dienst Toeslagen en de Douane de huidige toepassing van geautomatiseerde selectietechnieken kunnen blijven voortzetten. Die grondslag gaat gepaard met een juiste inrichting van de geldende waarborgen.
- De Tweede Kamer moet nog worden geïnformeerd over wanneer de overige wetstrajecten voor het verstevigen van de grondslagen van de overige verwerkingen in gang worden gezet.

**Ambtelijke
beleidsopvattingen**

Geen aanvullende opvattingen.

4.11 Fiscale regelingen

Verantwoordelijk DG/Directie	DGFZ/AFP is stelselverantwoordelijke voor de fiscale regelingen AFEP is verantwoordelijk voor het toezicht op de fiscale regelingen
Omschrijving inhoud	<i>Algemeen</i> Fiscale regelingen zijn regelingen die belastingopbrengsten verminderen, zoals vrijstellingen, heffingskortingen en verlaagde tarieven. De regelingen zijn in principe lastig budgettair beheersbaar, omdat ze onder andere afhankelijk kunnen zijn van de conjunctuur, dus lastig te voorspellen. Ook vallen de regelingen binnen het inkomstenkader, waardoor er in principe minder grip is op budgettaire beheersing zoals dat geldt voor regelingen onder het uitgavenkader waar plafonds niet overschreden kunnen worden. <i>Monitoring fiscale regelingen</i> In het belang van transparante Rijksfinanciën worden de budgettaire kosten van fiscale regelingen gemonitord in de bijlagen van de Miljoenennota (bijlagen 9 en 10). In de afgelopen Miljoenennota 2024 zijn naar aanleiding van de motie-Grinwis/Van Dijk diverse fiscale regelingen (54) ook in deze bijlagen geplaatst. In totaal bevatten bijlagen 9 en 10 nu 187 fiscale regelingen, waarvan 121 actief gemonitord worden. De totale budgettaire derving van alle gemonitorde regelingen bedraagt circa 164 miljard euro, ongeveer 15,4 procent van het bbp. Regelingen waarvan de kosten snel stijgen of dalen, worden in bijlage 9 van de Miljoenennota uitgelicht.
Krachtenveld	Financiën (DGFZ) is stelselverantwoordelijke voor fiscale regelingen. In die rol bepaalt Financiën de algemene richtlijnen en kwaliteitscriteria bij evaluaties van fiscale regelingen. Dit ziet op onder meer inhoudelijke eisen zoals het toetsen op doeltreffendheid en doelmatigheid en het doorlopen van het toetsingskader fiscale regelingen, maar het gaat ook over de organisatie en begeleiding van evaluaties, zoals de eisen die aan een begeleidingscommissie worden gesteld. De uitvoering van evaluaties is altijd een gezamenlijke inspanning van Financiën (DGFZ) en het beleidsverantwoordelijk departement. AFEP houdt toezicht op de toetsing van fiscale regelingen aan het toetsingskader voordat zij ter besluitvorming voorliggen. Ook houdt AFEP toezicht op de evaluatie van fiscale regelingen, inclusief het gebruik van het toetsingskader daarin. Bij invoering van nieuwe fiscale regelingen en bij het evalueren van bestaande regelingen moet het toetsingskader worden doorlopen. Daarin wordt getoetst of er sprake is van een heldere probleemstelling, en of daarvoor fiscale interventie nodig is. Vervolgens moet worden

aangetoond waarom een fiscale regeling de voorkeur zou verdienen boven een belastingheffing of een directe subsidie. Ook moet een goede evaluatie gewaarborgd worden, en bekeken worden of een horizonbepaling aan de orde is.

Bij negatieve evaluaties moeten de fiscale regelingen worden afgeschaft of aangepast. Uit de praktijk blijkt dat regels rondom de monitoring en evaluatie van fiscale regelingen niet voldoende worden gebruikt om fiscale regelingen aan te passen. Dat komt onder andere doordat er vaak een kleine groep belanghebbenden is voor wie de regelingen een grote impact hebben, wat afschaffing of aanpassing lastiger maakt.

Advies zeventiende Studiegroep Begrotingsruimte over fiscale regelingen en begrotingsregels

De Studiegroep Begrotingsruimte (SBR) heeft diverse aanbevelingen gedaan voor de omgang met fiscale regelingen. De hoofdlijnen zijn:

- Schaf negatief geëvalueerde regelingen af of pas deze aan en scherp de aanbevelingen aan die toezien op de evaluaties en het proces rondom fiscale regelingen.
- Leg de definitie, transparantie en monitoring van fiscale regelingen beter vast in de begrotingsregels.
- Pas het toetsingskader fiscale regelingen aan en scherp de regelingen aan rondom horizonbepalingen in de begrotingsregels.

Rol van de Algemene Rekenkamer bij fiscale regelingen

De Algemene Rekenkamer (AR) kijkt kritisch naar zowel de jaarlijkse monitoring als de ontwikkelingen op het gebied van fiscale regelingen. In het jaarlijkse verantwoordingsonderzoek zijn in de afgelopen jaren de onderstaande aandachtspunten benoemd:

- oog voor de uitvoerbaarheid van nieuw beleid;
- de toename van complexiteit in het fiscale stelsel door onder andere fiscale regelingen;
- de beleidsmatige opvolging van evaluaties van fiscale regelingen;
- het naleven van het toetsingskader fiscale regelingen.

In het verantwoordingsonderzoek van 2020 (VO2020) heeft het ministerie van Financiën een onvolkomenheid gekregen ten aanzien van de implementatie van het toetsingskader fiscale regelingen.

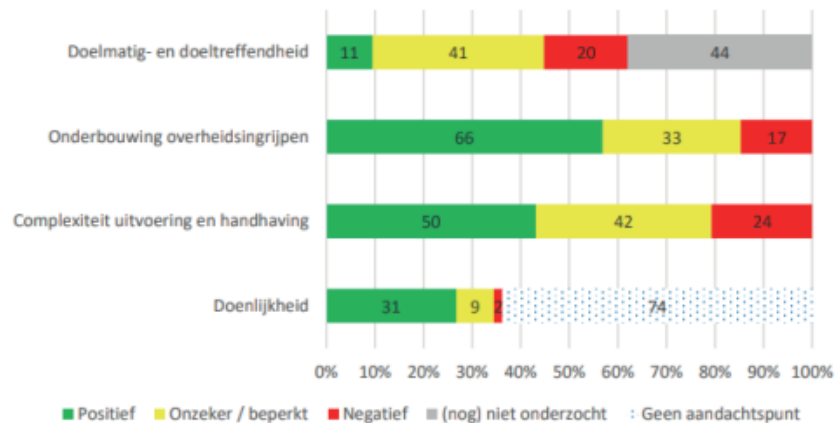
In het VO2022 is de onvolkomenheid ten aanzien van de toepassing van het toetsingskader fiscale regelingen opgelost. Bij evaluatieonderzoeken en nieuwe fiscale regelingen wordt actief erop ingezet dat het toetsingskader doorlopen wordt. In het VO2023 is geconstateerd dat de aanbeveling uit de VO2021 om de 'wildgroei aan fiscale regelingen te stoppen' opvolging heeft gekregen in de adviezen en rapporten die

nadien in het kader van de vereenvoudigingsopgave zijn gepubliceerd (zie hieronder). Hierbij is ook oog voor de uitvoering geweest. Bovendien heeft in het VO2023 de ARK laten weten tevreden te zijn met de beleidsmatige stappen die worden gezet o.a. in het kader van evaluatieonderzoeken met het pakket Belastingplan 2024.

Behandeling

Vereenvoudiging belastingstelsel via fiscale regeling

Het ambtelijk rapport *Aanpak fiscale regelingen* dat op 11 juli 2023 is gepubliceerd, onderzoekt 116 fiscale regelingen en laat zien dat maar 11 van de regelingen duidelijk doelmatig zijn (61 niet of matig, en 40 zijn hier nog niet op geëvalueerd). De vereenvoudiging van het belastingstelsel en aanpassen van niet-doelmatige, niet-onderbouwde, complexe, en/of niet-doelmatige regelingen is dan ook een belangrijk punt. Dit heeft de afgelopen jaren centraal gestaan en dat zal ook in de toekomst nog het geval zijn. Een onderdeel daarvan is het afschaffen of aanpassen van regelingen bij een negatieve evaluatie.



Daarom wordt geadviseerd om:

- terughoudend te zijn bij de inzet van nieuwe fiscale regelingen en kritisch te kijken naar regelingen die slecht scoren op een of meer criteria, én;
- de monitoring in de Miljoenennota van fiscale regelingen waar mogelijk uit te breiden;
- te bekijken of de doelen van de fiscale regelingen zoals benoemd in de Miljoenennota nog actueel zijn;
- doeltreffendheid en doelmatigheid meer te uniformeren en bij de conclusies van evaluatieonderzoeken de bewijskracht en aanbevelingen te duiden.

Naar aanleiding van de uitkomsten van het ambtelijk rapport wordt momenteel aanvullend ambtelijk onderzoek gedaan naar de mogelijkheden om verschillende negatief scorende regelingen aan te passen en/of te vervangen door alternatief beleid.

Taakstelling fiscale regelingen (en belastingconstructies)

Het kabinet-Rutte IV had een taakstelling opgenomen om belastingconstructies en fiscale regelingen aan te pakken, oplopend tot structureel 550 miljoen euro. Deze is grotendeels gevuld met anticonstructiemaatregelen. In het hoofdlijnenakkoord is wederom een taakstelling fiscale regelingen en constructies opgenomen van 250 miljoen euro vanaf 2026.

Evaluaties en maatregelen vorige kabinet

In de Belastingplannen 2023 en 2024 zijn verschillende maatregelen opgenomen met betrekking tot fiscale regelingen. Het gaat dan om het aanpassen of afschaffen van fiscale regelingen. De volgende tabel biedt een overzicht van de maatregelen in deze kabinetsperiode. In de tabel daarna staat een overzicht van de evaluaties die zijn uitgevoerd in de periode 2022-2024.

Het afgelopen jaar zijn verschillende regelingen negatief geëvalueerd waarop nog geen inhoudelijke kabinetsreactie is gekomen. Het is aan een nieuw kabinet om te besluiten hoe hier vervolg aan gegeven wordt. Het gaat om de volgende regelingen:

- Btw verlaagde tarieven
- Landbouwvrijstelling
- Giftenaftrek
- Reisaftrek OV
- Heffingskortingen (arbeidskorting en IACK)

Maatregelen fiscale regelingen Belastingplan 2023 en 2024

BP2023

Afschaffen fiscale oudedagsreserve (FOR)
Aflopen gebruikelijkloonregeling start-ups
Verlagen schijfgrens verlaagde vpb-tarief naar 200.000
Verhogen lage vpb-tarief naar 19%
Afschaffen IACK (CA)
Afschaffen schenkingsvrijstelling eigen woning (CA)
Afschaffen middelingsregeling (CA)
Afschaffen bpm-vrijstelling bestelauto ondernemer (CA)
Versneld afbouwen zelfstandigenaftrek (CA)
Maatregelen in de tariefstructuur van de energiebelasting
30%-regeling beperken tot Balkenende norm
Box 2 en 3: afbouw AHK met verzamelinkomen

BP2024

Afschaffen verlaagd btw-tarief op agrarische inputgoederen
MRB: kampeerauto naar halftarief
MRB: Afschaffen kwarttarief paardenvervoer

MRB: Versoberen vrijstelling oldtimers vanaf 2028 naar vrijstelling voor auto's met bouwjaar tot 1988
BPM: Afschaffen teruggave geldtransport per 1/1/26
MRB: Afschaffen nihil tarief OV-autobussen op liquified petroleum gas (LPG) of aardgas
MRB: afschaffen verlaagde brandstoffentoeslag personen- en bestelauto's op CNG, LNG of LPG
Verlagen MKB-winstvrijstelling van 14% naar 12,7%
Maatregelen bedrijfsopvolgingregeling (BOR) en DSR
Afschaffen verlaagde energiebelastingtarieven voor de glastuinbouwsector (CA)
Afschaffen teruggaaf accijns LPG glastuinbouw
Beperken vrijstelling elektriciteitsproductie (CA)
Verlagen vrijstelling groen beleggen box 3 naar € 30.000*
Afschaffen partiële buitenlandse belastingplicht met overgangsrecht*
Versoberen 30%-regeling*

Overzicht uitgevoerde evaluaties (2022-2024)

JAAR	EVALUATIE
2022	Evaluatie bedrijfsopvolgingsregelingen
2022	Evaluatie bijzondere regelingen BPM/MRB
2022	Evaluatie fiscale regelingen zeevaart
2022	Evaluatie verlaagd gebruikelijk loon dga's van startups
2022	Evaluatie aftrek specifieke zorgkosten en TSZ-regeling
2023	Evaluatie verlaagde tarieven BTW
2023	Evaluatie EIA
2023	Evaluatie MIA en Vamil
2023	Evaluatie onbelaste reiskostenvergoeding
2023	Tussenevaluatie fiscale regelingen voor emissieloze voertuigen
2023	Evaluatie innovatiebox
2024	Evaluatie landbouwvrijstelling
2024	Evaluatie reisaf trek OV
2024	Evaluatie giftenaftrek
2024	Evaluatie heffingskortingen en tariefstructuur

5. Directoraat-generaal Belastingdienst

5.1 Prioriteiten en strategie

Verantwoordelijk DG/Directie	DG Belastingdienst/alle directies
Omschrijving inhoud	<i>Algemeen</i> De Belastingdienst heeft drie prioriteiten geformuleerd, die centraal staan in de informatievoorziening aan de Tweede en Eerste Kamer: 1) burgers en bedrijven centraal stellen; 2) de basis op orde brengen voor een wendbare en toekomstbestendige organisatie; 3) herstellen wat fout is gegaan en openstaan voor signalen. <i>Burgers en bedrijven centraal</i> De Belastingdienst stelt burgers en bedrijven centraal door voortdurend te werken aan verbetering van de dienstverlening. Hiervoor is een groot aantal acties uitgevoerd en nog in uitvoering. In 2023 zijn elf extra steunpunten geopend, zijn de openingstijden van de balies op de Belastingdienstkantoren verruimd en geeft de Belastingdienst meer mogelijkheden aan burgers en bedrijven om te videobellen. De brieven die de Belastingdienst stuurt aan burgers en bedrijven worden aangepast, zodat deze beter te begrijpen zijn. Het betalen van heffingen kan in steeds meer gevallen via de website met iDeal. Voor ondernemers in specifieke situaties worden webinars georganiseerd. Voor verbetering van de bereikbaarheid van de BelastingTelefoon heeft de Belastingdienst terugbelverzoeken geïntroduceerd. <i>De basis op orde brengen voor een wendbare en toekomstbestendige organisatie</i> Voor een wendbare en toekomstbestendige organisatie staan momenteel drie thema's centraal: het werven en behouden van voldoende medewerkers, het moderniseren van de ICT-systemen en het op orde krijgen van de compliance aan de AVG. De Belastingdienst heeft een forse wervingsopgave door uitbreiding en intensivering van de werkzaamheden en door een uitstroom van personeel door pensionering. De Belastingdienst is een gewilde werkgever en heeft in 2023 de wervingsopgave gehaald. Zeker tot 2028 blijft het werven van personeel een grote opgave.

De ICT-organisatie van de Belastingdienst werkt met grotendeels verouderde systemen. Modernisering is essentieel voor de continuïteit van de belastinginning, om structuur- en stelselwijzigingen sneller door te kunnen voeren en om klaar te zijn voor de toekomst. Er is een structurele overvraag ten opzichte van de huidige capaciteit. Daarom blijft prioritering in wetgeving noodzakelijk, is nauwe afstemming tussen beleid en uitvoering cruciaal en is een minimaal gelijkblijvend budget een randvoorwaarde.

De Belastingdienst verwerkt persoonsgegevens van miljoenen Nederlanders, waarbij de privacywetgeving, zoals de AVG, in acht genomen moet worden. De planning is dat eind 2024 alle in gebruik zijnde bedrijfsprocessen zijn getoetst op compliance aan de AVG, eventuele tekortkomingen in beeld zijn en voor hoge risico's mitigerende maatregelen zijn getroffen.

Herstellen wat fout is gegaan en openstaan voor signalen

In het verleden zijn zaken fout gegaan, waar burgers en bedrijven mogelijk nadeel van hebben ondervonden. De Belastingdienst voert daarom een aantal hersteloperaties uit. Dit herstel betreft onder meer de Fraude Signalering Voorziening (FSV) en box 3 (zie hoofdstuk 'Herstellen wat fout is gegaan').

De Belastingdienst stelt zich open voor interne en externe signalen over knelpunten in de uitvoering waardoor burgers en bedrijven (onevenredig) geraakt worden. Er is hiervoor onder meer een Loket Rechtsstatelijkheid en Hardheden opgericht, waar medewerkers intern kunnen aangeven waar wetgeving knelt of onrechtvaardig is.

Strategie

De Belastingdienst streeft ernaar dat zo veel mogelijk burgers en bedrijven uit zichzelf (fiscale) regels naleven, zonder dwingende en kostbare acties van de zijde van de Belastingdienst (*compliance*). De Uitvoerings- en Handhavingsstrategie is erop gericht om:

- een omgeving te creëren waarin fouten maken wordt voorkomen (proactief);
- het gemakkelijk te maken door te acteren voorafgaand aan indienen aangifte (preventief);
- tijdig te signaleren waar burgers en bedrijven vastlopen in (generieke) processen en daar passend op te reageren in het contact met individuele burgers en bedrijven;
- achteraf toezicht te houden op de naleving en die desnoods af te dwingen (repressief).

	De Uitvoerings- en Handhavingsstrategie vormt het kader voor hoe de Belastingdienst burgers, bedrijven en intermediairs behandelt. Met de strategische prioriteiten uit de Meerjarenvisie en de ambities uit de Meerjarenstrategie brengt de Belastingdienst focus aan om dat steeds beter te doen.
Krachtenveld	De Belastingdienst is graag vroegtijdig betrokken bij de keuzes in de vormgeving en planning van nieuw beleid, om aandacht te vragen voor prioritering en uitvoerbaarheid. Dit vereist een tijdig en goed overleg met opdrachtgevers en politiek.
Behandeling	De hiervoor genoemde prioriteiten komen terug in de stand-van-zakenbrieven, de jaarplannen en jaarrapportages. De Uitvoerings- en Handhavingsstrategie is met de Tweede Kamer gedeeld op 31 januari 2022, samen met het jaarplan 2022.
Ambtelijke beleidsopvattingen	De moderniseringsopgave voor ICT moet uitgevoerd worden volgens de meerjarenplanning van de Belastingdienst om de continuïteit van de belastinginning te kunnen garanderen. Dit betekent dat bij het vormgeven van nieuw beleid voldoende rekening gehouden moet worden met de ICT-capaciteit en dat de Belastingdienst hier in een vroeg stadium bij betrokken moet worden. De Belastingdienst adviseert DG Fiscale Zaken over de vereenvoudiging van het fiscale stelsel. Voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid is de Belastingdienst het meest gebaat bij een eenvoudig belastingstelsel. Zowel burgers en bedrijven als de uitvoering ervaren het huidige belastingstelsel als complex.

5.2 Uitvoeringstoets

Verantwoordelijk DG/Directie	Concerndirectie Uitvoerings- en Handhavingsbeleid (UHB), in samenwerking met andere directies van de BD en de procescoördinatie voor DG Toeslagen en Douane
Omschrijving inhoud	Sinds medio 2015 brengt de uitvoeringstoets in kaart wat voor de Belastingdienst, Douane en Toeslagen de gevolgen zijn van voorstellen voor nieuwe wet- en regelgeving (inclusief AMvB's en lagere regelgeving). De uitvoeringstoets bevat een integrale beoordeling van de impact van nieuwe wet- en regelgeving op de Belastingdienst, Douane en Toeslagen, voor de volgende aspecten: • de interactie met burgers en bedrijven; • de maakbaarheid van de systemen; • de handhaafbaarheid; • de fraudebestendigheid; • de complexiteitsgevolgen; • het risico op procesverstoringen; • de uitvoeringskosten; • de personele gevolgen; • het moment van invoering. In de uitvoeringstoets is een eindoordeel opgenomen dat aangeeft of het (wets)voorstel wel of niet uitvoerbaar is. Ook kan het eindoordeel een of meer randvoorwaarden bevatten waaraan moet zijn voldaan om de uitvoering van het voorstel mogelijk te maken. De uitkomsten van de uitvoeringstoets zijn openbaar. Het indienende ministerie stuurt de uitvoeringstoets met het (wets)voorstel mee naar de ministerraad, de Raad van State en de Tweede Kamer. Dit maakt het mogelijk de uitvoeringsgevolgen van voorstellen voor nieuwe wet- en regelgeving in de politieke besluitvorming mee te nemen. Bij lagere regelgeving wordt de uitvoeringstoets meegepubliceerd in het Staatsblad of de Staatscourant. De Belastingdienst biedt zijn opdrachtgevers zo vroeg mogelijk inzicht in de uitvoeringseffecten van nieuw beleid, ook al in de beleidsvormende fase, zodat hiermee in de besluitvorming rekening kan worden gehouden. Dit gebeurt per maatregel, maar in 2023 is begonnen om dit ook voor de samenloop van maatregelen te doen, vooral wanneer maatregelen de ICT-systemen raken. De bijlage 'Overzicht uitvoerbaarheid', die opgenomen is in het jaarlijkse pakket Belastingplan dat het kabinet op Prinsjesdag aanbiedt, krijgt de Tweede Kamer ook inzicht in de samenloop van alle nieuwe maatregelen voor aankomend belastingjaar.

Krachtenveld

Uitvoeringstoetsen zijn een belangrijk middel om inzicht te verschaffen in de uitvoeringsgevolgen van wet- en regelgeving voor de Belastingdienst, en genieten veel aandacht van de Tweede en Eerste Kamer, de driehoek (secretaris-generaal ministerie van Financiën (SG), directeur-generaal voor Fiscale Zaken (DGFZ) en DGBD/DG Douane/DG Toeslagen), alsook met de andere opdrachtgevers. Het aantal toetsen is de afgelopen jaren opgelopen van 120 naar ruim 194 toetsdossiers in 2023. 26 van de 194 dossiers betroffen impactscans ter ondersteuning van de beleidsvormende fase.

Goed uitvoerbare regelgeving begint bij een goede samenwerking met onze beleidsmakers/opdrachtgevers vroeg in de beleidscyclus. Dat betreft zowel opdrachtgevers binnen het ministerie van Financiën, zoals het directoraat-generaal Fiscale Zaken, het directoraat-generaal Toeslagen en het directoraat-generaal Douane als opdrachtgevers daarbuiten. Denk in het laatste geval bijvoorbeeld aan het ministerie van SZW (onder andere premieheffing), het ministerie van VWS (onder andere de zorgkostenafrek), het ministerie van EZK (onder andere energieheffingen), het ministerie van BZK (woningmarkt) en het ministerie van JenV (onder andere Awb en kansspelbelasting).

De Belastingdienst en andere beleidsonderdelen van het ministerie van Financiën werken intensief aan het verbeteren van de samenwerking tussen beleid en uitvoering. Een voorbeeld van deze samenwerking is het proces inventarisatie en prioritering wetgeving. In dat kader wordt er sinds vorig jaar een vroegtijdig beeld gemaakt van alle beleidsopdrachten die mogelijk door de Belastingdienst moeten worden uitgevoerd. De Belastingdienst geeft vervolgens een voorlopig beeld van de uitvoerbaarheid van maatregelen en de mogelijke keuzes hierin. Dit gebeurt in ieder geval vóór Voorjaarsnotabesluitvorming. Op basis hiervan kan de vormgeving van de maatregel of de ingangsdatum aangepast worden. Op het moment dat de wetgeving gereed is, vindt een uitvoeringstoets plaats. Deze aanpak om zo vroeg mogelijk alle beleidsopdrachten en een eerste beeld over uitvoerbaarheid te hebben, wordt de komende periode verder ontwikkeld.

Naast de bestaande uitvoeringstoets vooraf is sinds enige tijd ook de invoeringstoets vorm aan het krijgen. Invoeringstoetsen worden na implementatie gedaan.

Behandeling

Voor iedere wijziging van wet- en regelgeving waar de Belastingdienst, Douane en Toeslagen uitvoering aan moeten geven, moet worden verzocht om een uitvoeringstoets.

**Ambtelijke
beleidsopvattingen**

Niet van toepassing.

5.3 Niet-fiscale taken

Verantwoordelijk DG/Directie	DGFZ/AFP, pSG/EA, DGBD/UHB
Omschrijving inhoud	De kerntaak van de Belastingdienst is het heffen en innen van belastingen (en premies volks- en werknemersverzekeringen). Hiernaast is de Belastingdienst verantwoordelijk voor de basisregistratie inkomen (BRI). Naast de kerntaak voert de dienst een aantal taken uit die niet direct de kerntaak dienen, zoals het uitvoeren van niet-fiscale taken (circa 300) en gegevensverstrekkingen (buiten de BRI). Niet-fiscale taken vormen een substantiële belasting voor de Belastingdienst en hebben een cumulatieve impact. Het opzetten van werkprocessen en het beheren van ICT-applicaties vergen aanzienlijke inspanningen, doen een beroep op schaarse (IV- en personele) capaciteit en vragen om onevenredige bestuurlijke aandacht. De grote veranderopgave voor de Belastingdienst vraagt om een focus op de kerntaken. Daarom wordt de lijn 'nee, tenzij' gehanteerd met betrekking tot nieuwe verzoeken voor niet-fiscale taken. Alleen wanneer de Belastingdienst aan een maatschappelijke opgave kan bijdragen omdat hij vanuit zijn kerntaak exclusieve data, en/of unieke infrastructuur of kennis heeft om de taak uit te voeren, zou hiervan afgeweken moeten worden en kan de taak wel bij de Belastingdienst worden belegd. Hiervoor wordt een afwegingskader gehanteerd. De Kamer is hierover geïnformeerd. De driehoek eigenaar-opdrachtgever-opdrachtnemer past het afwegingskader toe op het moment dat er een niet-fiscale takenverzoek voorligt. Naast het 'nee, tenzij' voor nieuwe niet-fiscale taken wordt bekeken of bestaande niet-fiscale taken elders kunnen worden belegd. Hiervoor wordt aangesloten bij natuurlijke verandermomenten, bijvoorbeeld door bij wijzigingen in het desbetreffende beleidsterrein de uitvoerder te heroverwegen. Actueel is het besluit om Bureau Economische Handhaving en Bureau Toezicht Wwft buiten de Belastingdienst te plaatsen. Beide onderdelen bestaan uit ruim 40 fte.
Krachtenveld	Het krachtenveld bestaat met name uit de beleidsdepartementen waarvoor de Belastingdienst niet-fiscale taken uitvoert of gaat uitvoeren. Wanneer op basis van het afwegingskader het oordeel is dat de Belastingdienst een nieuwe taak niet zou moeten uitvoeren, kan dit tot een politiek gesprek leiden. In de praktijk bleek de afgelopen jaren dat ook wanneer er geen uitzonderingsgrond van toepassing is, nog regelmatig niet-fiscale taken bij de Belastingdienst terechtkomen. Daarom zijn de afspraken recent in de driehoek

	eigenaar-opdrachtgever-opdrachtnemer herbevestigd en heeft uw voorganger, de staatssecretaris voor Fiscaliteit en Belastingdienst, een presentatie gehouden voor collega-bewindslieden.
Behandeling	Het afwegingskader wordt sinds 2020 gehanteerd. Per jaar worden er circa tien verzoeken voor het uitvoeren van niet-fiscale taken ingediend.
Ambtelijke beleidsopvattingen	Het focussen op fiscale taken draagt bij aan het kunnen realiseren van de veranderopgave voor de Belastingdienst.

5.4 Begroting Belastingdienst

Verantwoordelijk DG/Directie	DG Belastingdienst/Directie Control en Financiën
Omschrijving inhoud	<i>Uitgavenkant begroting Belastingdienst</i> • De uitgavenkant van begroting van de Belastingdienst (artikel 1) is in totaal 3,4 miljard euro in 2024, aflopend naar 3,2 miljard euro in 2028. Circa 2,7 miljard euro van de begroting betreft personele kosten (zowel eigen personeel als inhuur van externen). Dit betreft de personele kosten voor de gehele Belastingdienst, waaronder IV. • Daarnaast is 495 miljoen euro in 2024, aflopend naar 450 miljoen euro in 2028 opgenomen voor materiële kosten voor het apparaat. Dit betreffen kosten als papier, porti, de werkplekken en mobiele devices, maar ook een bijdrage aan het Rijksvastgoedbedrijf. • Een laatste groot blok aan de uitgavenkant betreft de materiële kosten à 373 miljoen euro in 2024, aflopend naar 365 miljoen euro in 2028. Dit betreft de materiële uitgaven die voor de ICT worden gedaan, zoals het datacenter in Apeldoorn en onderhouds- en softwarecontracten. • Afgelopen jaren heeft de Belastingdienst middelen overgehouden (96 miljoen euro in 2020, 186 miljoen euro in 2021, 193 miljoen euro in 2022, circa 120 miljoen euro in 2023). Dit is met name veroorzaakt door onderbezetting als gevolg van stijgende formatie en een moeilijke arbeidsmarkt. Omdat in de loop van 2025 de onderbezetting naar verwachting is ingelopen, doet de onderuitputting zich niet structureel voor. <i>Ontvangstenkant van de begroting</i> • Op de begroting van de Belastingdienst staan ook niet-belastingontvangsten (nbo); - Rente; dit betreft de belasting- en invorderingsrente die wordt ontvangen van belastingplichtigen. Op 1 januari 2024 is een nieuwe rekensystematiek in werking getreden. - Doorbelasten kosten vervolging; dit heeft betrekking op de kosten van invorderingsmaatregelen die worden doorberekend aan belastingplichtigen (aanmaning, dwangbevel, beslaglegging enzovoort). - Boetes en schikkingen; dit betreft de opbrengsten van bestuurlijke boetes en van fiscale strafbeschikkingen. • De zeventiende Studiegroep Begrotingsruimte heeft aan het nieuwe kabinet het advies gegeven om de belasting- en invorderingsrenteontvangsten en -uitgaven over te hevelen naar het lastenkader. Dit betekent dat de uitgaven en ontvangsten niet meer door de Belastingdienst beheerst zouden hoeven te worden. <i>Incidentele middelen Werk aan Uitvoering</i>

- De Belastingdienst heeft tot en met 2031 bij coalitieakkoord Rutte-IV middelen (à 105 miljoen euro per jaar) ontvangen voor verbeteringen in de dienstverlening, vergroting van de ICT-capaciteit (personeel) en versterking van de invordering.
- Deze middelen vallen vanaf 2032 structureel weg.

Voorjaarsnota

- De Belastingdienst heeft afgelopen Voorjaarsnota 2024 – vanwege de beperkte rijksbrede middelen – veel problematiek zelf moeten dekken. Dit leidt tot een dekkingsvraagstuk binnen de Belastingdienst van 60 tot 65 miljoen euro in de jaren 2025-2027 en circa 25 miljoen euro structureel.
- Enkele dossiers die intern moeten worden opgelost zijn de Regeling Vervroegde Uittreding, een gedeelte van de Wet Open Overheid, I-functies en Transitie & Transformatie.
- Voor een gedeelte van de bereikbaarheid van de Belastingtelefoon en de herijking van box 3 is beroep gedaan op de reserveringen op de aanvullende post.

Krachtenveld

- De begroting van de Belastingdienst is onderdeel van de rijksbrede begrotingscyclus. Daarin zijn FEZ en de IRF de voornaamste counterparts.

Behandeling

Niet van toepassing.

Ambtelijke beleidsopvattingen

Ter voorbereiding van de formatie heeft ambtelijk Financiën aandacht gevraagd voor stabiele financiering en heeft het gevraagd de Belastingdienst te ontzien bij een eventuele taakstelling van een nieuw kabinet. Dit is belangrijk om de dienstverlening die we in ons land verwachten van de Belastingdienst te krijgen en te behouden. Dit is ook nodig om op termijn meer ruimte te creëren voor de implementatie van nieuw beleid.

5.5 Handhaving (dienstverlening, toezicht en opsporing)

Verantwoordelijk DG	DG Belastingdienst/Directie UHB/FIOD/MKB/GO/Particulieren/Vaktechniek
Omschrijving inhoud	<i>Algemeen</i> De Belastingdienst heeft als strategisch doel bij te dragen aan de bereidheid van burgers en bedrijven om hun verplichtingen na te komen. De term <i>bereidheid</i> geeft aan dat de Belastingdienst ernaar streeft dat burgers en bedrijven uit zichzelf (fiscale) regels naleven, dat wil zeggen zonder dwingende en kostbare acties van de Belastingdienst. Hiervoor zet de Belastingdienst handhavingsactiviteiten in. Handhaving bestaat uit drie beleidsinstrumenten: dienstverlening, toezicht en opsporing. Bij de inzet van die instrumenten focust de Belastingdienst zo veel mogelijk op 'de voorkant', namelijk het voorkomen van fouten in de aangifte; dit is effectiever dan het herstellen van fouten. De noodzaak om fouten te (laten) herstellen blijft natuurlijk altijd aanwezig. Net zoals het noodzakelijk blijft om bij kwaadwillenden naleving af te dwingen door opsporing. Voor het laatste is de FIOD aan zet. De Tweede Kamer heeft veel aandacht voor een onderdeel van de handhaving, namelijk het toezicht achteraf. Het aantal controles loopt terug. Daar zijn logische verklaringen voor, zoals minder bezoeken toen coronamaatregelen van kracht waren, een krappe arbeidsmarkt, inwerken van nieuwe medewerkers en uitvoering die parallel met de wet- en regelgeving complexer is geworden. Maar ook de beweging naar de voorkant heeft hier invloed op. Het teruglopende aantal controles zegt niet alles over de effectiviteit van de handhaving. De compliance van burgers en bedrijven is de afgelopen jaren stabiel gebleven: • 95 procent van de aangiften van particulieren is volledig correct. En in termen van belastingopbrengsten is de naleving 99,6 procent bij particulieren (belastingjaar 2020, volgens de steekproef Particulieren IH 2022, gepubliceerd in 2023). • 69 procent van de mkb-aangiften is volledig correct. In termen van belastingopbrengsten is de naleving 95,7 procent bij het mkb (belastingjaar 2017, volgens de steekproef Ondernemingen 2019, gepubliceerd in 2023). Deze percentages zijn overeenkomstig met – of zelfs iets beter dan – die van eerdere jaren. Op termijn kan de daling van het instrument toezicht achteraf echter wel een risico vormen voor de compliance. <i>Verzuimboetebeleid</i>

De Belastingdienst legt (automatisch) verzuimboetes op aan burgers en bedrijven wanneer zij – afhankelijk van de verplichting en het betreffende belastingmiddel na ontvangst van (veelal) een uitnodiging, herinnering en aanmaning – geen aangifte doen en/of niet betalen, terwijl zij daar wel toe verplicht zijn, bijvoorbeeld voor de inkomstenbelasting (IH) of omzetbelasting (OB). Een schatting is dat 90 procent van alle boeteopbrengsten toerekenbaar is aan verzuimboetes.²⁶

In oktober 2022 is de Tweede Kamer schriftelijk geïnformeerd over het verzuimboetebeleid. In deze Kamerbrief is toegezegd te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om op termijn een nieuw verzuimboeteregime te ontwikkelen dat recht doet aan enerzijds het algemeen belang en anderzijds het individuele belang.²⁷ Deze toezegging is de directe aanleiding om te onderzoeken hoe effectief het opleggen van verzuimboetes is en hoe deze effectiviteit vergroot zou kunnen worden. Het einddoel van het onderzoek is het verkrijgen van inzichten om de effectiviteit van het opleggen van verzuimboetes te vergroten. Met het beantwoorden van deze onderzoeksvragen kunnen opgedane inzichten worden gebruikt in de eventuele herzieningsvoorstellen. Dit kan zowel in de wetgeving zoals de Algemene wet inzake rijksbelastingen, als in beleid (het Besluit bestuurlijke Boeten Belastingdienst) en in processen, waaronder dienstverlening. Het onderzoek wordt deels uitgevoerd door gedragskundigen binnen Financiën en is deels uitbesteed.

Krachtenveld

In de Tweede Kamer en in de media is regelmatig aandacht voor handhaving en toezicht.

- Naar aanleiding van vragen van de Tweede Kamer heeft de Belastingdienst een rapport aan de Kamer gestuurd: *Analyse daling niveau toezicht achteraf*.²⁸
- In opdracht van de SG heeft de Belastingdienst een Actieplan Toezicht opgesteld om de risico's die uit het rapport *Analyse daling niveau toezicht achteraf* zijn opgekomen, te mitigeren. De Tweede Kamer is op de hoogte gesteld van de hoofdlijnen van het Actieplan Toezicht.²⁹
- Bij het jaarverslag 2023 is de motie-Idsinga uitgevoerd. In deze motie is de Belastingdienst gevraagd om meer gedetailleerde informatie over de resultaten van het toezicht achteraf (met name boekenonderzoeken) en de ondernomen fraude-initiatieven. Deze informatie maakt in de toekomst deel uit van de Jaarrapportage.
- Op 23 oktober 2023 heeft de Belastingdienst de brief Handhavingsbeleid Belastingdienst aan de Tweede Kamer gestuurd

²⁶ Zie Kamerbrief van 4 oktober 2022, Kamerstukken 31 066, nr. 1119.

²⁷ Verzuimboetebeleid, Tweede Kamer 2022, Kamerstuk 31 066, nr. 1119.

²⁸ Rapport analyse niveau toezicht achteraf, 31 januari 2022.

²⁹ Actieplan Toezicht, 6 september 2022.

om de Kamer te informeren. Hierbij is de nadruk gelegd op de beweging naar 'de voorkant'.

- Daarnaast is gemeld dat de Belastingdienst de effectiviteit van de fraudeaanpak vergroot door het inrichten van een proces om systematisch (fraude)fenomenen in beeld te brengen, inclusief de bijbehorende besluitvorming.
- Op 7 februari 2024 heeft de Belastingdienst een technische briefing over handhaving gegeven aan de Tweede Kamer.

Het onderzoek naar de verzuimboetes is toegezegd aan de Tweede Kamer mede naar aanleiding van Kamervragen (2019 en 2020) over strikte wetgeving betreffende verzuimbeboeting.

Het zwaartepunt ligt bij de Belastingdienst, maar ook DGFZ en FEZ (Beleidscontrol en Eigenaarsadvisering) zijn betrokken.

Behandeling

In het kader van het onderzoek naar de effectiviteit van verzuimboetes is een eerste deelonderzoek inmiddels afgerond (literatuuronderzoek) en aangeboden aan de Tweede Kamer. Een tussenrapportage op basis van het literatuuronderzoek, deskresearch en dataonderzoek wordt verwacht in het voorjaar van 2024. Het veldonderzoek kan doorlopen tot in 2025.

Ambtelijke beleidsopvattingen

De Belastingdienst heeft te maken met een aantal ontwikkelopgaven en uitdagingen in de handhaving. De voornaamste betreffen complexe wet- en regelgeving, schaarste in de IV-capaciteit (voor tooling van controlemedewerkers), schaarste in personele capaciteit en het opleiden van nieuw personeel. In de genoemde Kamerbrief is hier nader op ingegaan.

5.6 Invorderingsstrategie

Verantwoordelijk DG/Directie	DGBD/ Uitvoerings- en Handhavingsbeleid (UHB). Verder zijn betrokken: de keten I&B, de primairprocesdirecties, Dienst Toeslagen, DGBD/FJZ en DGFZ.
Omschrijving inhoud	In de kabinetsreactie op het rapport <i>Ongekend onrecht</i> van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvang is toegezegd de invorderingsstrategieën van de Belastingdienst en Dienst Toeslagen te herijken, in het bijzonder voor burgers die langdurig te maken hebben met hoge schulden. Op 23 december 2022 is de invorderingsstrategie van de Belastingdienst aan de Kamer aangeboden, gelijktijdig met de invorderingsstrategie van Dienst Toeslagen. Beide invorderingsstrategieën bevatten dezelfde vijf uitgangspunten: • een persoonsgerichte benadering; • stimuleren dat burgers uit zichzelf betalen; • probleemschulden voorkomen; • het bestaansminimum waarborgen; en • dwanginvorderingsmaatregelen alleen inzetten als uiterst middel. De invorderingsstrategieën worden momenteel gefaseerd uitgewerkt in concrete verbetermaatregelen waarbij de verwachte effectiviteit, uitvoerbaarheid en financiële consequenties van de maatregelen worden gezien, zodat deze bij de implementatiekeuze kunnen worden meegewogen. Het betreffen verbetermaatregelen op het gebied van communicatie en dienstverlening, uitstel van betaling, kwijtschelding, dwanginvordering en invorderingsrente en -kosten. Vanuit de Tweede Kamer is regelmatig aandacht gevraagd voor een eenduidig overheidsbeleid. Bij de uitwerking van de invorderingsstrategie wordt daarom ook onderzoek gedaan naar een eenduidig uitstelbeleid voor belasting- en toeslagschulden, waaronder: • de introductie van een betalingsregeling ongeacht de financiële draagkracht (standaardbetalingsregeling); en • de verkenning van de maximale duur van een betalingsregeling. Een aantal maatregelen wordt al uitgevoerd, te weten: versterking van het Stella-team, inzicht in de schuldenpositie via een onlineportaal, de pilot Vroegsignalering en samenwerking op een aantal verschillende trajecten, zoals NSR/Geldfit en het Schuldenknooppunt. Voor de volgende vijf punten vindt versnelde implementatie plaats, waardoor ze uiterlijk op 1 januari 2025 in werking zijn: uitbreiding

	van de kosteloze betalingsherinnering, aanpassing van de betalingsherinnering en de aanmaningsbrief, verlening van kwijtschelding voor mrb, vrijstelling voor particulieren van het niet-bovenmatige deel van een pensioenvoorziening en aanvullende betalingsregeling bij (overwaarde) illiquide vermogen. De Belastingdienst verwacht in 2024 de verbetermaatregelen uitgewerkt te hebben en de eerste maatregelen in werking te laten treden.
Krachtenveld	De Tweede Kamer wordt periodiek geïnformeerd over de stand van zaken. Voor het laatst is dit gebeurd op 26 april 2024. Er is toegezegd dat de Kamer in oktober 2024 weer wordt geïnformeerd. Dienst Toeslagen heeft gelijktijdig een eigen invorderingsstrategie uitgewerkt. De uitgangspunten van deze strategie zijn gelijk aan de uitgangspunten van de invorderingsstrategie van de Belastingdienst. De Belastingdienst staat ook opgesteld voor de uitvoering van Toeslagen. Er bestaat dus een grote afhankelijkheid tussen beide strategieën. Hierover is intensief contact tussen de Belastingdienst en Dienst Toeslagen.
Behandeling	De Tweede Kamer wordt periodiek geïnformeerd over de voortgang. Voor enkele verbetermaatregelen is het wijzigen van wet- of regelgeving nodig. Bij andere verbetermaatregelen kan met het wijzigen van beleids- of instructieregels het beoogde effect worden gerealiseerd.
Ambtelijke beleidsopvattingen	De implementatie van de maatregelen vindt versneld plaats. In totaal zijn 31 maatregelen geïdentificeerd. Voor de versnelde implementatie van de 5 genoemde maatregelen wordt een beroep gedaan op schaarse IV-capaciteit.

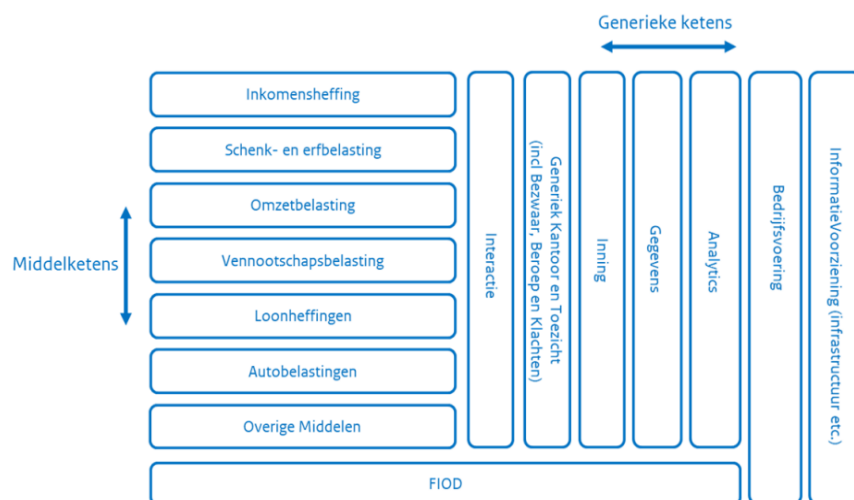
5.7 Beeld ketens

Verantwoordelijk DG Belastingdienst
DG/Directie

Omschrijving
inhoud

De Belastingdienst gebruikt ongeveer negenhonderd applicaties (dit is inclusief applicaties van Douane en Toeslagen). Voor een goede bestuurbaarheid heeft de Belastingdienst zijn proces- en ICT-landschap opgedeeld in vijftien ketens (zeventien ketens inclusief Douane en Toeslagen). Ieder proces en iedere ICT-voorziening (systemen en applicaties die op die systemen draaien) is toebedeeld aan een keten. Voor een keten is een directeur verantwoordelijk die stuurt op het onderhoud en de vernieuwing van de processen en ICT-voorzieningen. Deze stuurt ook projecten aan om bijvoorbeeld nieuwe wetgeving te implementeren in de processen en systemen. Voor iedere keten is een overzicht (architectuur) gemaakt dat inzicht geeft in de huidige inrichting van het ICT-landschap, de gewenste inrichting over vijf jaar en het pad waarlangs de transitie van de huidige naar de gewenste inrichting wordt vormgegeven. Deze architecturen worden in samenhang ontwikkeld, jaarlijks geactualiseerd en vormen input voor het portfolioproces.

In het portfolioproces komen alle gevraagde veranderingen op het gebied van wet- en regelgeving, modernisering en vernieuwing samen. Omdat de gevraagde hoeveelheid veranderingen altijd groter is dan de beschikbare capaciteit (budget en mensen) en omdat niet alles tegelijk kan, worden in het portfolioproces prioriteiten gesteld en keuzes gemaakt. Dit resulteert in een projectenportfolio van de Belastingdienst. Dat bestaat weer uit deelportfolio's per keten met een overzicht van de specifieke veranderingen die in uitvoering worden genomen. De ketens van de Belastingdienst zijn onderverdeeld in middelketens en generieke ketens.



Ketens van de Belastingdienst

Middelketens, die als horizontale balk zijn weergegeven, zijn verantwoordelijk voor het inrichten van de processen per belastingmiddel en de ICT-voorzieningen die daarbij nodig zijn. De generieke ketens die als verticale kolom zijn getekend, leveren generieke diensten die voor meerdere belastingmiddelen worden gebruikt. De ketens bedienen gezamenlijk alle doelgroepen: particuliere belastingplichtigen, midden- en kleinbedrijven, grote ondernemingen en intermediairs.

In onderstaande figuur (2) wordt een beeld gegeven van de ruimte die er naar naar verwachting is per keten de komende jaren. Dit overzicht is een gestileerde weergave en geeft inzicht in de grote moderniserings- en wetgevingstrajecten.

Legenda

- Alleen ruimte voor parameteraanpassingen (% , € , etc)
- Nieuw beleid mogelijk als reeds ingeplande (beleids)voornemens worden herpland
- Nieuw beleid mogelijk zonder herplanning

Figuur 1 Bezetting IV-portfolio's per keten (Bouwstenen voor eenvoudiger belastingstelsel d.d. 12-02-2024)

Keten	2025	2026	2027	2028
Vennootschapsbelasting & Dividendbelasting				
De keten Vennootschapsbelasting moet voor eind 2026 een verouderde applicatie vervangen. Daarnaast wordt tot en met 2025 gewerkt aan de implementatie van de Wet Minimumbelasting pijler 2 en bronheffing op Renten en Royalties tot en met 2026. In EU-verband zijn diverse richtlijnvoorstellen in onderhandeling die gezamenlijk potentieel tot een grote capaciteitsvraag kunnen leiden.				
Inkomensheffing				
De keten inkomensheffingen werkt meerjarig aan de uitfasering van een verouderde programmeertaal (Cool:Gen), waarvan de kennis schaars wordt. De planning is om de modernisering af te ronden voor eind 2026. De overgebleven ruimte is door het arrest box 3 uit 2021 verminderd. Het tijdpad kan verder onder druk komen door het op handen zijnde arrest dat betrekking heeft op het geboden rechtsherstel. Er is een wens om de voorziene wetgeving werkelijk rendement box 3 per 2027 in te laten gaan.				
Loonheffingen				
De belangrijkste ICT-systemen voor Loonheffingen worden gemoderniseerd. Hierbij wordt in de periode t/m 2026 prioriteit gegeven aan de ICT-systemen die met een verouderde programmeertaal (Cool:Gen) zijn ontwikkeld. Daarnaast wordt gewerkt aan implementatie van nieuwe wetgeving, zoals het inrichten structureel proces premiedifferentiatie WW en vanaf 2025 implementatie van het wetsvoorstel Wet overgang van onderneming (Wovon).				
Innings- en Betalingsverkeer				
De keten innings- en betalingsverkeer kampt met een erg oud landschap dat stap voor stap wordt vervangen. Deze modernisering loopt ook nog na 2026 door. Het implementeren van wetswijzigingen tijdens de modernisering vergt veel capaciteit omdat deze zowel in de oude als nieuwe omgeving moeten worden gedaan. Wetgeving die deze keten direct raakt zijn nieuwe belastingmiddelen en wetgeving op het gebied van de schuldenproblematiek.				
Omzetbelasting				
De keten omzetbelasting maakt gebruik van een oud IT-landschap. Er loopt op dit moment een omvangrijk aanbestedingstraject om een pakketoplossing te selecteren ter vervanging. Voor de omzetbelasting geldt dat de eerste fase van de aanbesteding van een nieuw systeem is afgerond. De planning is dat ondersteuning van het binnenlandse OB-proces in 2026 met het nieuwe systeem zal zijn gerealiseerd. Op dit moment bevindt dit traject zich in de dialoofase. Pas nadat de gunning heeft plaatsgevonden is inzicht in de planning en einddatum van de modernisering te geven. Daarnaast wordt nog gewerkt aan de implementatie van EU wetgeving: de EU Kleine Ondernemersregeling (KOR), die per 2025 in moet gaan. In Brussel wordt onderhandeld over een nieuwe btw-richtlijn, VAT (<i>value added taxes</i>) in the Digital Age, die een fors beslag kan leggen op de beschikbare capaciteit.				
Krachtenveld	De Belastingdienst werkt met ketensturing. Kern van dit model vormen vijftien ketens die ingericht zijn met ieder een eigen trekker, een ketenvoorzitter (dit is altijd een algemeen directeur) die verantwoordelijk is, en een 'ketentafel' waar alle ketenpartners vertegenwoordigd zijn.			
Behandeling	Bij de bijlage uitvoerbaarheid bij het jaarlijkse Belastingplan ontvangt de Tweede Kamer een uitgebreid beeld per keten.			

5.8 ICT-meerjarenportfolio

Verantwoordelijk DG/Directie	Concerndirectie Informatievoorziening en Databeheersing (IV&D)
Omschrijving inhoud	De afgelopen jaren zijn onderzoeken en audits (onder andere door het Adviescollege ICT, EY, KPMG, de Accountantsdienst Rijk en de Algemene Rekenkamer) uitgevoerd naar de ICT van de Belastingdienst. Hieruit bleek dat er in het verleden onvoldoende is geïnvesteerd in modernisering en vernieuwing van ICT. Geadviseerd werd de ICT te moderniseren, de manier van IV-voortbrenging te verbeteren en een meerjarenportfolio (MJP) op te zetten. Met de realisatie hiervan wil de Belastingdienst een wendbare en toekomstbestendige organisatie worden. In het verleden werd vooral prioriteit gelegd bij nieuwe wetgeving en minder bij ICT. Hierdoor liep de modernisering van ICT-systemen van de Belastingdienst ernstige vertraging op. Ook was daardoor geen ruimte voor het versimpelen en verbeteren van de dienstverlening van de Belastingdienst. Om beter overzicht over het geheel aan benodigde ICT-werkzaamheden te krijgen en bewuster beslissingen te nemen, is het MJP opgesteld. Het MJP wordt drie keer per jaar geactualiseerd. Hierbij worden nieuwe ontwikkelingen (inclusief nieuwe wetgeving) en strategische doelstellingen verwerkt. Vervolgens worden de actuele vraag die hieruit voortkomt en de beschikbare capaciteit op elkaar afgestemd en geprioriteerd. Het portfolio is continu in beweging vanwege nieuwe beleidsontwikkelingen en aanpassingen als gevolg van mee- en tegenvallers in de uitvoering van de lopende activiteiten. Het MJP van de Belastingdienst laat de volgorde, de planning en de toewijzing van ICT-capaciteit zien. Voor de komende jaren zijn alle opdrachten opgenomen die nodig zijn om de continuïteit van de ICT-systemen te borgen, en om de noodzakelijke vernieuwingen en wetgeving door te voeren. Projecten die effect hebben op grote groepen burgers en bedrijven (massale processen) krijgen voorrang in de prioritering binnen het MJP. Projecten die niet voldoen aan startvoorwaarden (zoals een duidelijke businesscase en een projectplan) mogen niet starten. Het portfolioproces voor het MJP ondersteunt de ontwikkeling van afstemming over en inplannen van reguliere beleidsontwikkelingen en acute ontwikkelingen
Krachtenveld	In de Tweede Kamer en in de media is regelmatig aandacht voor het verouderde ICT-landschap van de Belastingdienst. ICT-projecten als gevolg van nieuwe wetgeving verdringen de noodzakelijke modernisering van verouderde applicaties en de gewenste vernieuwingen van processen en onze dienstverlening.

Behandeling	De Belastingdienst rapporteert periodiek aan de bewindspersonen over de actualisaties van het MJP. De Tweede Kamer wordt over ICT geïnformeerd in de stand-van-zakenbrieven voorafgaand aan commissiedebatten Belastingdienst. Daarnaast ontvangt ze jaarlijks een beeld van de moderniseringsopgave van de systemen in de bijlage 'Uitvoerbaarheid' bij het Belastingplan.
Ambtelijke beleidsopvattingen	Niet van toepassing.

5.9 Privacy: AVG

Verantwoordelijk DG/Directie	Concerndirectie Informatievoorziening en Databeheersing (IV&D)
Omschrijving inhoud	<i>Algemeen</i> De Belastingdienst verwerkt persoonsgegevens van miljoenen Nederlanders, waarbij de privacywetgeving, zoals de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG), in acht gehouden moet worden. Er zijn verschillende stappen ondernomen om een inhaalslag te maken met het voldoen aan de AVG. Zo is een vaktechnische structuur voor privacyrecht ingericht om te zorgen voor voldoende kennis en ondersteuning van medewerkers, is er een functionaris gegevensbescherming aangesteld, worden datalekken tijdig afgehandeld, is er veel aandacht voor het trainen van medewerkers in de omgang met (gevoelige) gegevens en wordt er hard gewerkt om de AVG-inzageverzoeken tijdig af te handelen. Ook beschikken alle dienstonderdelen over datacoördinatoren die het dienstonderdeel begeleiden en adviseren op het gebied van gegevensbescherming en privacy in de uitvoering. Een ander belangrijk onderdeel is het toetsen van de bedrijfsprocessen van de Belastingdienst aan compliantie met de AVG, Baseline Informatiebeveiliging Overheid en Archiefwet. Dit proces bestaat uit drie stappen: beschrijven, toetsen en controleren. Voor de toetsing zijn ondersteunende teams beschikbaar gemaakt met projectleiders, proces- en AVG-specialisten. De planning is dat eind 2024 alle toetsingen zijn afgerond en eventuele tekortkomingen in beeld zijn. Voor grote, risicovolle tekortkomingen waarbij een structurele oplossing langer duurt, worden tijdelijke maatregelen getroffen. <i>Toezichtarrangement Autoriteit Persoonsgegevens (AP)</i> De AP stelt een toezichtarrangement bij de Belastingdienst in om tot een duurzame verbetering van de bescherming van persoonsgegevens van burgers en bedrijven te komen. Wij voelen, samen met de AP, de urgentie om ervoor te zorgen dat het gebruik van persoonsgegevens voldoet aan de geldende regelgeving. Met het toezichtarrangement wil de AP de acties van de Belastingdienst kunnen volgen en controleren, maar ook begeleiding bieden bij het duurzaam verbeteren van de bescherming van persoonsgegevens. De AP zal zich daarbij richten op verschillende thema's, zoals het gebruik van risicomodellen, de cultuur binnen de Belastingdienst met betrekking tot het omgaan met

	persoonsgegevens, de uitwisseling van gegevens en de staat van de privacyorganisatie.
Krachtenveld	Vanuit de politiek, media en toezichthouders is er veel aandacht voor de wijze waarop de Belastingdienst omgaat met persoonsgegevens. Tijdens het commissiedebat van 25 mei 2023 over de FSV stelde het lid Omtzigt vragen over de AVG-compliance bij de Belastingdienst. Er is hierop een versnelling in het proces doorgevoerd om zo snel mogelijk te voldoen aan de AVG. In de stand-van-zakenbrief van 31 augustus 2023 is de Tweede Kamer geïnformeerd over de AVG-aanpak. In de stand-van-zakenbrief van februari 2024 is de Kamer opnieuw van een update voorzien. Er is een Kamerbrief verstuurd over AVG-inzageverzoeken op 26 september 2023. De Tweede Kamer is op 28 mei 2024 geïnformeerd over het Toezichtarrangement AP.
Behandeling	<i>AVG</i> Het voldoen aan de AVG is een doorlopend proces met op dit moment continue aandacht van de Tweede Kamer en van de Autoriteit Persoonsgegevens. Eind 2024 is de toetsing afgerond en zullen in ieder geval alle hoog risicovolle tekortkomingen met tijdelijke of permanente maatregelen zijn afgedicht. De staatssecretaris wordt maandelijks voorzien van een update over de voortgang. <i>Toezichtarrangement</i> De AP is in april 2024 begonnen met het voeren van inventariserende gesprekken met medewerkers van de Belastingdienst om een beeld te krijgen van de huidige situatie bij de Belastingdienst. Op basis van deze gesprekken besluit de AP welke acties zij nodig acht. De Belastingdienst wordt daarover door de AP geïnformeerd.
Ambtelijke beleidsopvattingen	Niet van toepassing.

5.10 Risicomodellen

Verantwoordelijk DG/Directie	DG Belastingdienst/DF&A/IV&D/UHB/VT
Omschrijving inhoud	De Belastingdienst maakt gebruik van risicomodellen (ook wel <i>selectie-instrumenten</i> genoemd) om te bepalen welke 'objecten' (bijvoorbeeld aangiften) in aanmerking komen voor een nadere beoordeling door een medewerker. Een selectie-instrument is een vorm van een algoritme (5.17). Selectie-instrumenten worden ingezet, omdat de organisaties de begrensde behandelcapaciteit moeten verdelen over objecten waaraan mogelijk fiscale nalevingsrisico's verbonden zijn. De inschatting van nalevingrisico's maakt een selectie-instrument op geautomatiseerde wijze. De regels die het instrument daarvoor hanteert, zijn gebaseerd op wettelijke bepalingen, de kennis en ervaring van experts, en in voorkomende gevallen op basis van statistische (data)analyses. Het waarborgenkader selectie-instrumenten geeft het kader dat wordt gehanteerd voor de ontwikkeling en het gebruik van risicomodellen. Het kader bevat waarborgen voor de Belastingdienst, zodat de rechtmatigheid en de transparantie van de inzet van selectie-instrumenten (beter) gegarandeerd wordt. In het kader van het wetstraject Wet waarborgen gegevensverwerking Belastingdienst, Toeslagen en Douane worden de grondslagen voor diverse gegevensverwerkingen geanalyseerd. Dit betreft onder andere de grondslagen voor geautomatiseerde analyse van aangiften en het geautomatiseerd opleggen van aanslagen door de Belastingdienst. Meer concreet speelt de vraag of bepaalde selectieregels als profilerende selectieregels kunnen worden aangemerkt en of sprake kan zijn van geautomatiseerde besluitvorming in het geautomatiseerde selectieproces. Dit betreft een complex vraagstuk waarin ontwikkelingen in de wetenschap en jurisprudentie een rol spelen. Om die reden is medio november vorig jaar advies gevraagd aan de landsadvocaat. De Autoriteit Persoonsgegevens werkt nu aan een aanvullend advies. De Belastingdienst hecht aan de zienswijze van de Autoriteit Persoonsgegevens alvorens vervolgstappen te bepalen. Bij de ontwikkeling van risicomodellen hanteert de directie DF&A sinds 2018 een kwaliteitsframework. Dit kader omvat alle afspraken, beschrijvingen, processen, templates, standaarden en richtlijnen die moeten garanderen dat de kwaliteit van analytische toepassingen kan worden bepaald, beheerst en verbeterd. Het kader ziet op de <i>quality assurance</i>-kant en op de <i>quality control</i>-kant. In het kader zitten vergelijkbare waarborgen als de afgelopen tijd in bijvoorbeeld het Impact Assessment Mensenrechten en Algoritmes en door de ADR zijn ontwikkeld.

Krachtenveld	Vanuit politiek, media en samenleving is veel kritiek op de Belastingdienst voor het gebruik van risicomodellen. Het risicoclassificatiemodel dat door Toeslagen is gebruikt, wordt vaak als voorbeeld gebruikt om de risico's aan te kaarten van dit type instrumenten.
Behandeling	Niet van toepassing.
Ambtelijke beleidsopvattingen	Niet van toepassing.

5.11 Advies landsadvocaat geautomatiseerde selectietechnieken en WGBTD

Verantwoordelijk DG/Directie	DGBD
Omschrijving inhoud	<i>Adviesaanvraag landsadvocaat</i> • Het wetstraject Wet waarborgen gegevensverwerking Belastingdienst, Toeslagen en Douane (WGBTD) loopt al geruime tijd en heeft tot doel de wettelijke grondslagen voor de gegevensverwerking door Belastingdienst, Toeslagen en Douane te versterken. • In dit traject is de vraag ontstaan of de Belastingdienst en Toeslagen beschikken over een adequate wettelijke grondslag voor geautomatiseerde besluitvorming op basis van profilering. Voor die vraag is advies ingewonnen bij de landsadvocaat. • Op 13 maart 2024 is de Tweede Kamer geïnformeerd over de uitkomst van het advies van de landsadvocaat over geautomatiseerde selectietechnieken. • De landsadvocaat geeft aan dat het profileringsbegrip in de AVG ruim moet worden uitgelegd. Die uitleg van de landsadvocaat lijkt een stuk ruimer dan tot nog toe werd aangenomen. • Deze conclusie heeft in potentie vergaande impact, niet alleen voor de Belastingdienst, maar ook voor andere uitvoeringsorganisaties. Tegelijkertijd is deze ook met onzekerheid omgeven, omdat bij selectiesystemen die in gebruik zijn bij de Belastingdienst en Dienst Toeslagen, in beginsel sprake is van menselijke tussenkomst na de selectie. Ook is, zoals de landsadvocaat aangeeft, de rechtspraak op dit punt nog niet uitgekristalliseerd. • Het advies van de landsadvocaat vraagt om nader onderzoek naar logische vervolgstappen. Dit in nauw overleg met andere departementen waarvoor het advies mogelijk ook gevolgen kan hebben. • Vanwege de complexiteit is nader juridisch advies gevraagd. De Autoriteit Persoonsgegevens heeft zich bereid verklaard om over de relevante vraagpunten advies uit te brengen. Dit advies wordt voor het zomerreces van 2024 verwacht. • In een brief van 13 maart 2024 is aan de Tweede Kamer toegezegd dat zij nader wordt geïnformeerd na verkrijging van dit advies met een voorstel voor logische vervolgstappen. • Het advies van de landsadvocaat is aan bod geweest in het politieke debat en in de procedurevergadering van de vaste Kamercommissie Financiën van 14 maart is een verzoek van lid Idsinga (NSC) aangenomen waarin wordt verzocht 'een lijst aan de Kamer te doen toekomen van bij het ministerie van Financiën gebruikte algoritmes en selectiemethodes die mogelijk in strijd zijn

met deze rechterlijke uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (lees: Schufa-arrest)‘.

- Dit verzoek is verbreed naar een rijksbreed verzoek. BZK heeft inmiddels een brief verstuurd met de toezegging dat de Kamer hierover voor de zomer wordt geïnformeerd. Deze brief is medeondertekend door uw voorganger de staatssecretaris voor Fiscaliteit en Belastingdienst.

Huidige praktijk bij de Belastingdienst

- De Belastingdienst maakt in massale processen gebruik van geautomatiseerde selectietechnieken om voor dienstverlening of toezicht de aangiften en aanvragen te onderscheiden die extra aandacht nodig hebben. Bijvoorbeeld op de circa 13 miljoen aangiften inkomstenbelasting die jaarlijks binnenkomen.
- Een aangifte inkomstenbelasting waarin voor het eerst financieringskosten voor de eigen woning worden afgetrokken, bevat bijvoorbeeld regelmatig fouten. Door middel van geautomatiseerde selectie kan het risico op dergelijke fouten ontdekt worden, waardoor een onjuiste belastingaanslag kan worden voorkomen.
- Als de geautomatiseerde selectie uiteindelijk leidt tot het opleggen van een aanslag die afwijkt van de aangifte of tot het voorlopig toekennen van een toeslag die afwijkt van de aanvraag, gebeurt dit in beginsel altijd met menselijke tussenkomst.
- De Belastingdienst is in het eerste kwartaal van 2024 al gestart met het inventariseren van alle gebruikte selectie-instrumenten en algoritmen.

Krachtenveld

- Op ambtelijk niveau is een periodiek interdepartementaal overleg ingesteld onder leiding van het ministerie van JenV, gezien de mogelijke consequenties voor andere uitvoeringsorganisaties en de daardoor eventueel benodigde algemene uitzonderingsgrondslag.
- De ambitie is om (via de ambtelijke commissie uitvoeringsorganisaties van week 25 en de MCU van week 26), in week 27 van 2024 een wetsvoorstel aan te bieden aan de ministerraad (ter behandeling in week 28). Financiën hecht, in lijn met de wens van uw ambtsvoorganger, aan dit tijdpad. In interdepartementale overleggen worden in dit kader ook andere geluiden geuit.

Behandeling

De Tweede Kamer wordt verder geïnformeerd over dit traject nadat de aanvullende adviezen van de AP gereed zijn.

Ambtelijke beleidsopvattingen

Door de enorme aantallen te verwerken aangiften en aanvragen kunnen uitvoeringsdiensten niet zonder het gebruik van geautomatiseerde selectietechnieken en geautomatiseerde

individuele besluitvorming om de dienstverlening en het toezicht efficiënt vorm te geven.

5.12 Personeel (inclusief werving)

Verantwoordelijk DG/Directie	DG Belastingdienst/Concerndirectie Organisatie & Personeel (Cd O&P)
Omschrijving inhoud	<i>Algemeen</i> De Belastingdienst investeert veel in de medewerkers. Zij zorgen ervoor dat de Belastingdienst zijn taken kan uitvoeren. De Belastingdienst werkt aan het zijn van een organisatie waar diversiteit, gelijkwaardigheid en inclusiviteit hoog in het vaandel staan. Daarnaast stimuleert de dienst de persoonlijke ontwikkeling van medewerkers. Er worden opleidingen aangeboden om ook het juridisch en fiscaaltechnisch vakmanschap verder te versterken. Werven van nieuw personeel blijft nodig, maar het is minstens zo belangrijk om medewerkers te behouden. <i>Personeelsbestand nog niet in balans met het werk</i> Naast het uitvoeren van de reguliere taken heeft de Belastingdienst te maken met uitbreiding en intensivering van de werkzaamheden. Sinds 2018 is daarom de personele formatie toegenomen. Zeker tot 2028 blijft het werven van personeel een grote opgave. De Belastingdienst verwacht komende jaren een toenemende uitstroom van personeel, vooral veroorzaakt door pensionering. Tot en met 2028 verwacht de dienst circa 12.000 fte te moeten werven. Dat is ongeveer 45 procent van de huidige personele bezetting. Komend jaar wordt een uitstroom verwacht van 2.000 fte en is de wervingsopgave 3.250 fte. De wervingsopgave voor 2023 is ruim behaald, en ook voor 2024 is de prognose dat er ruim voldoende wordt geworven. De Belastingdienst zet nieuwe manieren van werven in om aan deze opgave te voldoen. Daarnaast is het van belang de medewerkers zo lang mogelijk te behouden. Daarom heeft de dienst aandacht voor vitaliteit en persoonlijke ontwikkeling. Deze inzet loont aantoonbaar, de Belastingdienst is een van de favoriete werkgevers van Nederland. Daarnaast zet de Belastingdienst in op het binnenhalen van jong talent, onder meer met de duale ICT-opleiding, het succesvolle Tax Talent Traineeship en de pilot beroepsopleiding. De grote uitstroom van personeel betekent ook dat er veel kennis wegvloeit en dat medewerkers meer tijd kwijt zullen zijn aan het inwerken en begeleiden van nieuwe collega's. Ook is het slimmer, effectiever en minder arbeidsintensief organiseren van het werk cruciaal. Sinds 2023 vraagt de Belastingdienst aan medewerkers die de dienst verlaten om de exitmonitor in te vullen. Hiermee wordt structureel

informatie opgehaald waarmee nog beter kan worden ingezet op het behoud van de medewerkers.

Inzet van extern personeel

Het uitgangspunt is om structurele taken zo veel mogelijk door eigen personeel te laten uitvoeren. Tegelijkertijd blijft de inzet van extern personeel in een aantal gevallen onvermijdelijk. Bijvoorbeeld bij de tijdelijke (herstel)werkzaamheden, politieke opdrachten met een korte deadline en vanwege noodzakelijke specifieke expertise. Daarnaast speelt nu de krapte op de arbeidsmarkt een belangrijke rol. De ambitie is om inhuur waar mogelijk terug te dringen. De focus ligt momenteel op het verminderen van het aantal zzp'ers waarbij sprake is van schijnzelfstandigheid. Het doel is om dit aantal eind 2024 naar nul te brengen. Dit sluit aan bij de beoogde opheffing van het handhavingsmoratorium op de kwalificatie van arbeidsrelaties per 1 januari 2025.

Iedereen, dus ook de Rijksoverheid en de Belastingdienst, moet zich nu al houden aan deze wetgeving. Er mogen dus op dit moment geen schijnzelfstandigen worden ingehuurd. Dit staat los van het opheffen van het handhavingsmoratorium. De Belastingdienst is ook handhaver van de loonheffingen. Ook vanuit het perspectief van de handhaver is het nodig dat er geen schijnzelfstandigen zijn. Het niet zelf kunnen vervullen van de voorbeeldfunctie zal de handhavingsrol bemoeilijken in de markt.

Er zijn enkele dienstonderdelen van de Belastingdienst met een relatief hoog percentage externe inhuur:

- Externe inhuur is essentieel voor de continuïteit en wendbaarheid van de ICT-systemen. De arbeidsmarkt voor ICT-personeel is krap. Het tariefsverschil is dusdanig groot dat veel externen niet in dienst zullen treden waardoor cruciale kennis verloren gaat als deze worden afgeschaald. Uitbesteding is slechts beperkt mogelijk. Het beperken van externe inhuur kan direct effect hebben op de voortgang van moderniseringsopgaven die moeten worden afgerond om de continuïteit te borgen en nieuwe wetgeving uit te voeren.
 - De Belastingtelefoon neemt medewerkers in dienst via de constructie dat ze eerst worden geworven via uitzendbureaus. Dit wervingskanaal is zeer effectief en het risico is groot dat reguliere werving fors minder oplevert, waardoor de bereikbaarheid rechtstreeks geraakt wordt. Daarnaast moet de Belastingtelefoon wendbaar zijn vanwege pieken en dalen in het aantal calls gedurende het jaar.
-

- Er lopen verschillende incidentele hersteltrajecten (FSV/MSNP, Box-3) waar externe inhuur voor nodig is omdat dit tijdelijke trajecten zijn.

Divers, gelijkwaardig en inclusief

De Belastingdienst wil een organisatie zijn waar medewerkers zich gezien, gehoord, gewaardeerd en gerespecteerd voelen. Daarom is er een strategie gemaakt voor diversiteit, gelijkwaardigheid en inclusie voor de jaren 2023-2028. Deze sluit aan bij het actieplan dat voor het gehele ministerie van Financiën is opgesteld. De dienst gaat door met de leerlijn Inzicht in eigen (voor)oordeel, en aan de hand van evaluaties worden nieuwe initiatieven voor medewerkers ontwikkeld.

- Met de inzet van strategische personeelsplannen, arbeidsmarktonderzoek, doorlopende en verschillende wervingsactiviteiten en de inzet op het versterken van het welzijn van medewerkers wordt geanticipeerd op het personeelsvraagstuk.
- In de huidige arbeidsmarkt is het een steeds moeilijker opgave om extra vacatures snel in te vullen. In het geval van de Belastingdienst gaat het met name om ICT'ers, accountants, fiscalisten, dataspecialisten en medewerkers voor de Belastingtelefoon.
- Om medewerkers te behouden vraagt de Belastingdienst naar hun ervaringen en worden zo veel mogelijk loopbaanbelemmeringen weggenomen. Daarom zijn de driejarige verblijfsstermijn op de huidige functie en de diploma-eis afgeschaft.
- Collega's die korter dan 100 dagen in dienst zijn, worden specifiek gevraagd naar hun ervaringen. De meeste waardering gaat uit naar collega's, werksfeer en landing in het team.
- Het bestaande opleidingsaanbod wordt verder gemoderniseerd. De Belastingdienst zet in op leren en ontwikkelen in het werk, verdere digitalisering van het opleidingsaanbod en meer eigen regie voor de medewerkers, bijvoorbeeld door e-learningmodules.
- Realisatie van deze personele continuïteitsopgaven legt een steeds grotere druk op het organiseren- en absorptievermogen van de organisatie.

Krachtenveld

- Concerndirectie Mens en Organisatie (KD)
- Concerndirectie O&P
- SSO O&P
- Rijksbrede beleidsdoelstellingen en kaderstelling

Behandeling

Instroom, ontwikkeling, behoud en vitaliteit van personeel, en diversiteit en inclusie zijn opgenomen in het Jaarplan Belastingdienst 2024. Ook was er tijdens het commissiedebat Belastingdienst van 15 februari 2024 veel aandacht voor dit onderwerp. Hierbij werd bijvoorbeeld stilgestaan bij het doorwerken na het bereiken van de AOW-leeftijd, de risico's voor de cruciale processen en het behouden

van jong personeel ten opzichte van de trek naar commerciële kantoren.

**Ambtelijke
beleidsopvattingen**

Niet van toepassing.

5.13 Leiderschap en cultuur

Verantwoordelijk DG/Directie	DG Belastingdienst/Concerndirectie O&P
Omschrijving inhoud	In september 2019 is leiderschap en cultuur benoemd als belangrijke pijler binnen de Belastingdienst, en uitgewerkt in het programma Leiderschap en cultuur 2020-2024. Het doel van het programma is om te werken aan een opener en inclusievere cultuur, waarin burgers en bedrijven centraal staan, dilemma's bespreekbaar zijn en waar ruimte is voor tegenspraak. Er is een visie op leiderschap ontwikkeld en diverse interventies zijn ingezet om de zes kwaliteiten van leiderschap te versterken. Medio 2022 waren de rapporten over FSV en de erkenning van het bestaan van institutioneel racisme aanleiding om het programma te herijken en te intensiveren op het onderwerp diversiteit en inclusie. Voor 2024 ligt de focus in het programma Leiderschap en cultuur op het voeren van de dialoog, en dan vooral casusdialogen, morele beraden en dialogen als onderdeel van de leergang Inzicht in eigen (voor)oordeel. Het voeren van een dialoog onder medewerkers is belangrijk omdat dit bijdraagt aan het oplossen van vraagstukken, onderling vertrouwen, gedeelde opvattingen over het werk en betere prestaties in de omgang met burgers en bedrijven. Eind 2024 wordt het programma afgerond en geborgd in de organisatie. Casusdialogen en morele beraden betreffen (ethische) dilemma's rondom een casus over burgers en bedrijven of over een kwestie op de werkvloer tussen collega's. Medewerkers bekijken de casus vanuit meerdere perspectieven, wat helpt om beter en zonder vooroordelen te luisteren, de menselijke maat toe te passen en de ruimte in het recht te benutten. De leerlijn Inzicht in eigen (voor)oordeel bestaat uit kick-offsessies voor leidinggevend, de e-cursus Vooroordelen Voorbij van het College voor de Rechten van de Mens en een dialoogsessie over vooroordelen in de teams. Een pool met dialoogbegeleiders is beschikbaar om de sessies te faciliteren. Interventies en instrumenten die sinds 2020 zijn ingezet, zijn onder andere: een medewerkerscommunity, ontwikkelassessments voor leidinggevend met 360 gradenfeedback en follow-upaanbod voor de zes leiderschapskwaliteiten, een jaarlijks leiderschapsfestival (vanaf 2021), boekje inspirerend leiderschap, diverse webinars en workshops, movielearning (een bibliotheek met filmfragmenten over een open en veilig werkklimaat, burgers en bedrijven centraal en diversiteit, te gebruiken als start van een dialoog), een

leiderschapsgame, informatie en opleidingsaanbod via de LeiderschApp.

Uit het Medewerkersonderzoek 2023 blijkt een duidelijke stijging op diverse aspecten van sociale veiligheid, omgangsvormen, inclusief leiderschap en het tegengaan van discriminatie. Medewerkers voelen zich veiliger om zich uit te spreken en meer medewerkers weten waar ze terecht kunnen met integriteitsissues. Causale verbanden met de inspanningen van het programma Leiderschap en cultuur zijn echter niet rechtstreeks aan te tonen. Wel worden de activiteiten van het programma hoog gewaardeerd.

Krachtenveld

Leiderschap en cultuur bij de Belastingdienst is genoemd bij diverse dossiers die veel aandacht van politiek en maatschappij hebben gehad, zoals kinderopvangtoeslag, POK en FSV. De erkenning van institutioneel racisme heeft tot intensivering van het thema diversiteit, gelijkwaardigheid en inclusie geleid. Invoering van de e-cursus Vooroordelen Voorbij van het College voor de Rechten van de Mens is toen toegezegd. Dit is inmiddels gerealiseerd.

Door de politieke leiding is bij aanvang een externe klankbordgroep ingesteld. Deze heeft meermaals gedurende het programma geadviseerd en heeft haar werkzaamheden inmiddels beëindigd. Daarnaast heeft het onderwerp de aandacht van de Inspectie Belastingdienst, Toeslagen en Douane en van de Commissie Integriteit Financiën.

Behandeling

Het programma loopt van 2020 tot en met 2024. Eind 2024 wordt het programma afgerond en geborgd in de organisatie.

**Ambtelijke
beleidsopvattingen**

Niet van toepassing.

5.14 Onvolkomenheden AR en bevindingen ADR

Verantwoordelijk DG/Directie

- *Vanuit een trekkersrol:* afhankelijk van het aandachtsgebied zijn DG's/Directies verantwoordelijk voor het oplossen van de tekortkomingen.
- *Vanuit een monitoringsrol binnen de BD:* Cd C&F, afdeling Interne Beheersing en Onderzoek (IB&O).
- *Vanuit een monitoringsrol binnen Financiën:* FEZ, afdeling Kaderstelling (FEZ/KS).

Omschrijving inhoud

Wet- en regelgeving en proces

- Volgens de Comptabiliteitswet 2016, artikel 7.12 moet de Algemene Rekenkamer (AR) een oordeel geven over het financieel beheer, het materieel beheer, de administraties, de deugdelijke totstandkoming van de informatie over de bedrijfsvoering in het jaarverslag en de kwaliteit van deze informatie. Als de AR vindt dat de bedrijfsvoering onvoldoende waarborgen bevat, dan kan zij daarvoor een (ernstige) onvolkomenheid, aandachtspunt of overig punt formuleren.
- Volgens de Comptabiliteitswet 2016, artikel 2.37 moet de Auditdienst Rijk (ADR) rapporten uitbrengen bij de departementale jaarverslagen. Hierbij doet de ADR onder meer onderzoek naar het gevoerde begrotingsbeheer, financieel beheer en de materiële bedrijfsvoering. De ADR biedt jaarlijks in maart zijn auditrapport met zijn bevindingen en overige punten aan.
- De Belastingdienst heeft bij de controle over 2023 in totaal zeven tekortkomingen (is: onvolkomenheid (OVK)/aandachtspunt (AP) van de AR of bevinding van de ADR) toegekend gekregen.
- De Belastingdienst had de ambitie om in de controle over 2023 vier van de zes tekortkomingen op te lossen. Dit is met uitzondering van scriptbeheer gelukt en dit is een mooi resultaat. De onvolkomenheid wat betreft beleid voor misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) blijft nog staan; de ambitie van de Belastingdienst is om deze in de controle over 2024 (rapport mei 2025) op te lossen. Het scriptbeheer is qua ambitie verschoven naar 2024, omdat de aantoonbaarheid van testwerkzaamheden van scripts bij wijzigingen in de financiële verantwoordingssystemen nog onvoldoende was geborgd in 2023.
- Veel van de tekortkomingen zijn nieuw, maar sommige gesignaleerde knelpunten waren al bekend bij de Belastingdienst, wat betekent dat de Belastingdienst in die gevallen al bezig was met het doorvoeren van verbeteringen. Zo blijft de Belastingdienst voor IT-legacy prioriteit geven aan de moderniseringsopgave van de grote belastingmiddelen. Deze kan door inslagen van buitenaf wel (verder) onder druk komen te staan.

Tekortkomingen

#	TEKORTKOMING	WAT IS HET	WAT HOUDT DE TEKORTKOMING IN
Opgelost in 2023			
1	Wijzigingsbeheer (OVK en bevinding)	Testen van wijzigingen in applicaties.	Documentatie van testen conform procedures.
2	Inkoopbeheer (OVK en bevinding)	Beheersing van het inkoopproces (o.a. rechtmatige inkoop, het aangaan van contracten).	Voldoen aan de aanbestedingsregels.
3	IV-portfoliomanagement (bevinding)	Het afwegen, selecteren en prioriteren van de meest waardevolle projecten die bijdragen aan de strategische doelen.	Het aantonen van de werking van het Meerjarenportfolio IV middels een volledig werkende PDCA-cyclus.
Openstaand: Al vastgestelde ambitie op te lossen in 2024			
1	M&O-beleid (AR onvolkomenheid sinds VO2020)	Misbruik- en Oneigenlijk gebruik bij de grote belastingmiddelen, Schenk- en Erfbelasting, en het centrale M&O-beleid.	Het in aansluiting op de Uitvoerings- en HandhavingsStrategie (UHS) van de Belastingdienst verbeteren van de PDCA-cyclus. Dit met behulp van kaderstelling voor het te voeren M&O-beleid het toepassen van toereikende handhavingsplannen en het monitoren en evalueren van de uitkomsten en de inzichten hieruit verwerken in de volgende jaarplancyclus.
2	Scriptbeheer (ADR bevinding sinds verantwoordig 2022)	Scripts zijn kleine stukjes programmatuur die een taak uitvoeren. Ze zijn nodig i.v.m. ontbrekende functionaliteiten op het gebied van geautomatiseerd fouterstel en rapportering uit legacy systemen.	Het vaststellen van de adequate werking van scripts inclusief de (test)documentatie daarvan.
Openstaand: Nieuw in 2023 en oplosambitie nog te bepalen			
1	IT-legacy (OVK) (zie ook 5.12 ICT Modernisering)	Risico voor continuïteit IT-systemen grote belastingstromen (Inkomensheffingen, Loonheffing en Omzetbelasting)	Het beheersen van de continuïteitsrisico's bij de (ondersteunende) systemen IH, LH en OB.

	2	Betalingsregeling en (OVK)	Het beschermen van het bestaansminimum van de burger.	Het verbeteren van de processen voor het afsluiten van betalingsregelingen om het bestaansminimum van de burger zoveel mogelijk te kunnen beschermen.
	3	Verlengingsopties nadere overeenkomsten (AP)	De AR heeft i.v.m. onvoldoende transparantie het gebruik van de verlengings-opties inhuur als onzeker voor de rechtmatig aangemerkt. Bestuurlijk is tot uitdrukking gebracht door de minister dat wij dit standpunt niet delen.	Op bestaande verlengingen wordt niet ingegrepen. Voor nieuwe inhuuraanvragen is de procedure vanaf maart aangescherpt zodat dit probleem ook voor de AR ophoudt te bestaan.
	4	Informatiebeveiliging (AP)	Informatiebeveiliging van de Belastingdienst bevat enkele kwetsbaarheden in de IT-infrastructuur.	Het risico beheersen dat bij een aanval van buitenaf of van binnenuit een aanvaller toegang kan krijgen tot de IT-systemen van de Belastingdienst en databestanden kan versleutelen ("digitale gijzeling").
	5	Inning coronabelastingschulden (AP) (zie ook 5.34 Betalingsregeling Coronabelastingschulden)	Het adequaat informeren van de Tweede Kamer (TK) en het hebben van genoeg personele capaciteit voor de uitvoering. In de bestuurlijke reactie van de minister op het rapport hebben wij aangegeven dat wij het beeld niet herkennen dat de TK niet adequaat wordt geïnformeerd.	De Kamer inadequaat informeren over het beheer van de coronaschulden. Zorg dragen dat er voldoende personele capaciteit beschikbaar is om de inning van coronaschulden tijdig en soepel te laten verlopen.
Krachtenveld	Zie onder 'Verantwoordelijk DG/directie'.			
Behandeling	Voor de nieuwe tekortkomingen zijn eigenaren benoemd en worden waar nodig gesprekken gepland om de geconstateerde bevinding nader te concretiseren. De oplosambitie per tekortkoming wordt nader bepaald. De monitoring van de aanpak van de tekortkomingen zal binnen de Belastingdienst in aansluiting op de departementale planning-en-controlcyclus plaatsvinden.			
Ambtelijke beleidsopvattingen	Niet van toepassing.			

5.15 Dienstverlening aan burgers en bedrijven

Verantwoordelijk DG/Directie	DG Belastingdienst/alle directies
Omschrijving inhoud	Dienstverlening betreft het geheel aan producten en diensten, inclusief onderliggende processen, waarmee burgers, bedrijven en hun vertegenwoordigers aan hun verplichtingen kunnen voldoen en hun rechten kunnen uitoefenen. In augustus 2021 is als uitwerking van de Uitvoerings- en Handhavingsstrategie de Visie en ambitie op dienstverlening gemaakt, die als basis dient voor de ontwikkeling van dienstverlening binnen de Belastingdienst. Binnen de uitvoeringsdirecties is deze visie de basis voor de ontwikkeling van dienstverlening. De ontwikkeling van dienstverlening wordt ondersteund/aangejaagd door het traject Transformatie van de dienstverlening, op basis van onderzoek van EY uit 2021. Dit traject loopt nog tot eind 2025 en heeft als doel de Belastingdienst te transformeren naar een meer klantcentrische organisatie. De laatste jaren wordt volop ingezet op verdere digitalisering. Zo wordt bijvoorbeeld gewerkt aan het overzicht betalen en ontvangen en aan het digitaliseren van formulieren. Daarnaast zetten de uitvoeringsdirecties in op de ontwikkeling van een breder palet aan mogelijkheden voor persoonlijk contact en hulp voor burgers en ondernemers. Zo wordt het aantal steunpunten voor burgers steeds verder uitgebreid, zodat persoonlijke hulp dichtbij kan worden gevonden. Daarnaast kan de Belastingdienst ook via videobellen worden benaderd en kunnen maatschappelijk dienstverleners in aanwezigheid van een burger voorrang krijgen in de wachtrij bij de Belastingtelefoon. Bij de ontwikkeling van dienstverlening wordt aandacht besteed aan het hanteren van de menselijke maat, maatwerk en de toepassing van gedragsinzichten (onder andere over doenvermogen). Ook worden de brieven die de Belastingdienst verstuurt, getoetst op begrijpelijkheid en waar nodig aangepast. Eveneens wordt ingezet op het vroegtijdig herkennen van mogelijke probleemsituaties. Zo belt de Belastingdienst proactief bij dreigend verzuim en wordt een pilot uitgevoerd om contact te leggen door burgers die dreigen te verzuimen, een contactkaartje te sturen met de oproep in contact te komen (dan wel aangifte te doen). Als probleemsituaties aan de orde zijn, kan worden doorverwezen naar specialistische hulp binnen de Belastingdienst. Bijvoorbeeld het Stella-team.

Het Stella-team biedt persoonlijke hulp aan mensen die knel zijn komen te zitten in de regelgeving van belastingen en/of toeslagen. De Belastingdienst komt in actie als er sprake is van multiproblematiek, van-het-kastje-naar-de-muurervaringen van burgers binnen de Belastingdienst en van schrijnende en/of urgente situaties.

De dienstverlening specifiek voor ondernemers wordt steeds verder uitgebreid. Zo is er ondersteuning voor starters (webinars, chatten en videobellen) en ondernemers in zwaar weer en kunnen zij voor vragen en hulp terecht bij de balies van Belastingdienstkantoren en op de ondernemerspleinen, waar ook wordt samengewerkt met de KvK.

Voor grote organisaties (>250 fte), zowel profit als non-profit, biedt de Belastingdienst individuele klantbehandeling.

Krachtenveld

Er vindt afstemming plaats met collega-uitvoerders (UWV, SVB, gemeenten enzovoort) en een netwerk van fiscale/maatschappelijke dienstverleners. De Belastingdienst draagt ook bij aan verbetering van de toegang tot de overheid via deelname aan een programma vanuit de werkagenda voor de uitvoering van BZK. Dat programma gaat over het inrichten van overheidsbrede loketten en een netwerk van professionals van uitvoerende organisaties (gemeenten en uitvoeringsorganisaties) om burgers integraal te kunnen helpen met organisatieoverstijgende problematiek.

Om de belangen van burgers en ondernemers die zijn vastgelopen bij de Belastingdienst te beschermen/behartigen, is beoogd voor eind 2024 een Belangenbehartiger belastingplichtigen en toeslaggerechtigden in te stellen die hen verder kan helpen.

Behandeling

De Belastingdienst werkt continu aan verbetering van zijn dienstverlening en daarmee is dit een doorlopend dossier.

Verbeteringen worden onder andere doorgevoerd op basis van signalen van burgers en ondernemers, medewerkers en onderzoek onder deze doelgroepen. Daarnaast brengt de Belastingdienst nieuwe onderzoeken – zoals klantreisonderzoek, waarbij aangesloten wordt op life-events, en de Dienstverleningsmonitor, die leert hoe burgers en ondernemers de interactie en dienstverlening ervaren – meer en meer in verbinding met andere onderzoeken én met die dienstonderdelen waar de dienstverlening gedaan en verbeterd wordt.

Dienstverlening maakt deel uit van de strategische evaluatieagenda Evaluatie over de jaren 2020-2024, die is voorzien in 2025.

De Belastingdienst onderzoekt ook trends, zoals de toepassing van nieuwe technologieën in de dienstverlening en de toenemende vraag naar proactieve dienstverlening. In de Strategische Kennis- en Innovatieagenda is toekomst van de dienstverlening een belangrijk thema, waarvoor op basis van een toekomstvisie experimenten worden uitgevoerd.

**Ambtelijke
beleidsopvattingen**

Niet van toepassing.

5.16 Bereikbaarheid BelastingTelefoon

Verantwoordelijk DG/Directie	KI&S
Omschrijving inhoud	De Belastingdienst streeft ernaar dat zo veel mogelijk burgers en bedrijven hun informatie kunnen vinden op digitale wijze. Dit sluit aan bij de wensen en mogelijkheden van veel burgers en ondernemers. Een deel van de belastingplichtigen heeft echter telefonische hulp nodig. Daarom zet de Belastingdienst in op een bereikbare BelastingTelefoon en zijn inmiddels 31 steunpunten en balies verspreid over het land ingericht. De BelastingTelefoon heeft in 2023 9,4 miljoen calls gehad. In 2022 waren dit 10,2 miljoen calls. De bereikbaarheid van de BelastingTelefoon is in 2023 ten opzichte van 2022 met 10 procent gestegen van 72 procent naar 82 procent. De norm is echter >90 procent. De gemiddelde wachttijd was in 2023 400 seconden. De terugbeloptie is in 2023 meer dan 1 miljoen keer gebruikt. De klanttevredenheid was in 2023 76 procent (In 2022 was deze 68 procent). De norm is >82 procent. De kwaliteit van antwoorden was in 2023 92 procent. De norm is >95 procent. De Consumentenbond heeft recentelijk een onderzoek gedaan naar de fiscale kennis van de medewerkers bij de Belastingtelefoon. De uiteindelijke score was 6,1. Bij het laatste onderzoek in 2018 scoorde de BelastingTelefoon een 4,8. Om de bereikbaarheid van de BelastingTelefoon te verbeteren, investeert de Belastingdienst onder meer in het werven van medewerkers. Bij onervaren nieuwe medewerkers ligt de productiviteit echter lager. Daarnaast was sprake van een relatief korte verblijfsduur van medewerkers. De BelastingTelefoon heeft daarom veel aandacht gehad voor zijn concurrentiepositie op de arbeidsmarkt. Deze is inmiddels onder andere verbeterd door meer doorgroeimogelijkheden te bieden en betere loopbaanpaden voor medewerkers te creëren. Het verbeteren van de bereikbaarheid is niet alleen een kwantitatieve uitdaging. De Belastingdienst bedient burgers en bedrijven bijvoorbeeld met informatie op de website en een slimme contacthulp waarmee men direct naar relevante informatie online wordt geleid. Daarnaast wordt gewerkt aan het begrijpelijker maken van de brieven en vindt er betere afstemming plaats over geplande brieven en activiteiten, met passende informatievoorziening, om zo de te verwachte vragen zo veel mogelijk te spreiden en de burgers en bedrijven zo goed mogelijk van dienst te kunnen zijn. Tegelijkertijd

	zitten er ook beperkingen aan om piekdruk te spreiden, omdat de Belastingdienst werkt met wettelijke termijnen.
Krachtenveld	De bereikbaarheid van de BelastingTelefoon krijgt regelmatig kritische aandacht van de media en Tweede Kamer en van consumentenorganisaties.
Behandeling	De bereikbaarheid van de BelastingTelefoon is een doorlopend proces met aandacht van de Tweede Kamer en de media
Ambtelijke beleidsopvattingen	Het aantal inkomende telefoongesprekken wordt omlaag gebracht door alternatieve digitale kanalen aan te bieden, waar mensen meer zelf kunnen doen. Maar minstens zo belangrijk zijn duidelijke en begrijpelijke wetgeving en begrijpelijke brieven die tot minder vragen leiden.

5.17 FSV, inclusief herstel

Verantwoordelijk DG/Directie	Leidend: Directie i.o. Buitengewone Zaken Blauw (BZB)
Omschrijving inhoud	De Fraude Signalering Voorziening (FSV) was een systeem dat werd gebruikt om risicosignalen en informatieverzoeken te registreren. De FSV voldeed niet aan de AVG-wetgeving. Op 27 februari 2020 is de FSV uitgezet. In totaal waren er circa 270.000 natuurlijke personen in de FSV geregistreerd. In februari 2021 is het programma Buitengewone Zaken Blauw (hierna: BZB) opgericht om reacties van burgers op (mogelijke) registratie in FSV te behandelen, effecten van FSV te onderzoeken, (herstel)beleid te formuleren en het vertrouwen van de burger in de Belastingdienst te herstellen. De afwikkeling is gestoeld op de PwC-rapporten die in 2021 en 2022 zijn gepubliceerd. In navolging op de rapporten van PwC heeft BZB onderzoek gedaan naar en uitvoering gegeven aan de (reden van) registratie in FSV (motie-Marijnissen 1 en 2) en welke effecten de registratie voor iemand heeft gehad (motie-Snels). Over de afhandeling van deze moties zijn rapporten opgesteld en gedeeld met de Tweede Kamer. De FSV-geregistreerden hebben excuses gekregen voor het feit dat zij in FSV stonden geregistreerd. Het enkele feit dat iemand in FSV stond, leidt niet tot een tegemoetkoming. Mensen die materiële schade hebben geleden door een registratie in FSV, hebben een materiële tegemoetkoming gekregen. 6.317 mensen hebben een schadevergoeding ontvangen wegens de schending van de AVG door de Belastingdienst.
Krachtenveld	Het krachtenveld rondom FSV bevindt zich binnen de Belastingdienst, het kerndepartement, andere departementen, belangenbehartigers en de politiek. Over het dossier FSV zijn verscheidene moties ingediend, die de Belastingdienst al heeft uitgevoerd. Ook behoren derde partijen (samenwerkingspartners waaraan de Belastingdienst FSV gegevens verstrekke) tot het krachtenveld van dit dossier. Dit in verband met het onderzoek naar het delen van FSV-gegevens met derden.
Behandeling	De werkzaamheden voor de afwikkeling van FSV bevinden zich in de afrondende fase. De opvolging van motie-Marijnissen 1 en 2 is afgerond in september 2023. De opvolging van motie-Snels is eind 2023 afgerond. De communicatie en betaling van de tegemoetkoming zijn ook in de afrondende fase. Op dit moment hebben >260.000 burgers informatie ontvangen over het effect dat

FSV-registratie voor hen had. Ook is het mogelijk voor de burgers om de registratie in FSV en de eventuele effecten daarvan in te zien op een persoonlijk portaal. Voor de populatie FSV-geregistreerden die effect heeft gehad bij een betalingsregeling of kwijtschelding is schadebeleid bepaald en de afhandeling van schadeverzoeken is al gestart. Ondanks de complexe context van FSV is er ook van buiten de Belastingdienst erkenning voor de gezette stappen. Zo geven FSV-geregistreerden aan dat de huidige communicatie geleidelijk vertrouwen wekt en bestaat ook vanuit de politiek waardering voor het werk dat is verzet.

De Inspectie belastingen, toeslagen en douane (IBTD) onderzoekt de afhandeling van het FSV-dossier en toetst of de Belastingdienst de FSV-geregistreerde rechtvaardig heeft behandeld. Het rapport van de IBTD wordt in het tweede kwartaal van 2024 verwacht.

**Ambtelijke
beleidsopvattingen**

In dit dossier ligt de focus op het herstellen van het vertrouwen van de burger in de overheid door het bieden van empathisch herstel.

5.18 Compensatie wegens (aangifte) ‘selectie aan de poort’

Verantwoordelijk DG/Directie	Leidend: Directie i.o. Buitengewone Zaken Blauw (BZB) en Directie Particulier (P), ondersteund door: Corporate Dienst Vaktechniek (CD VT), Fiscaal Juridische Zaken (FJZ), Centrale Administratieve Processen (CAP), Control en Financiën (C&F), Klant Interactie en Systemen (KI&S)
Omschrijving inhoud	Jaarlijks ontvangt de Belastingdienst circa 12 miljoen aangiften inkomstenbelasting en premie volksverzekeringen. Daarop werd een selectieproces toegepast om aangiften met een mogelijk verhoogd risico op systeemfraude naar voren te laten komen. Dit selectieproces heette Detectie en selectie aan de Poort (hierna: Selectie aan de Poort, SadP) en liep van 2008 tot en met het najaar van 2020. De Belastingdienst mag in zijn selectieprocessen alleen die criteria of gegevens gebruiken die relevant en objectief gerechtvaardigd zijn om te kunnen controleren of de fiscale wet- en regelgeving op een juiste manier is toegepast. Selectie mag niet plaatsvinden op karakteristieken van de belastingplichtige die fiscaal niet relevant zijn. Bij de selectie van aangiften inkomstenbelasting en premie volksverzekeringen zijn echter ook selectiecriteria gehanteerd waarvan niet is vast te stellen dat dit fiscale selectiegronden zijn. Dit betreft aangiften in de (onderzoeks)periode van 2012 tot en met 2019. Burgers komen in aanmerking voor compensatie als niet is vast te stellen dat (uitsluitend) fiscale selectiegronden zijn gehanteerd bij de selectie van de aangiften waarop een correctie heeft plaatsgevonden. Hiervoor is de Wet compensatie wegens selectie aan de poort opgesteld. Deze wet maakt het mogelijk om een compensatie uit te keren.
Krachtenveld	Relevante betrokken partijen: AP, Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme, College voor de Rechten van de Mens. Er is hiervoor media-aandacht. De link met FSV is hierbij ook van belang. Voor de FSV-problematiek is veelvuldig grootschalige media-aandacht geweest. De uitvoering van de Belastingdienst en het al dan niet schaden van het recht op gelijke behandeling van burgers samengaan met institutioneel racisme ligt onder het vergrootglas van politiek en media. Het Selectie aan de Poort-dossier is een voorbeeld van dergelijke problematiek.

Behandeling	Afronding onderzoek naar fiscale selectiegronden: Q1 2024. Uitvoering Wet compensatie wegens selectie aan de poort: Q1 en Q2 2024.
Ambtelijke beleidsopvattingen	Niet van toepassing.

5.19 Onterechte MSNP-afwijzingen

Verantwoordelijk DG/Directie	Particulieren (P), specifiek Buitengewone Zaken Blauw (BZB), Fiscaal Juridische Zaken (FJZ), Directie Juridische Zaken (DJZ), Control en Financiën (C&F), Centrale Administratieve Processen (CAP), Strategie, Recht en Beleid (SR&B), Fiscale Zaken (DGFZ) en Financieel-Economische Zaken (FEZ)
Omschrijving inhoud	Een MSNP-traject wordt door een schuldhulpverlener (in de regel een gemeente) opgestart voor een burger om tot een oplossing te komen voor zijn schuldenlast. Uit onderzoek is gebleken dat de Belastingdienst aanvragen van burgers om mee te werken aan een MSNP-regeling, onterecht heeft afgewezen. Het gaat hierbij om MSNP-aanvragen die zijn afgewezen op basis van de gehanteerde grensbedragen en/of opzet/grove schuld (O/GS) en/of een FSV-registratie en/of fraude. Deze burgers zijn hierdoor later of niet toegelaten tot een schuldsanering. Dit kan ertoe hebben geleid dat zij uiteindelijk in een persoonlijk faillissement terecht zijn gekomen of een dwanginvordering hebben gekregen. Het tegemoetkomingsbeleid is in Q1 2024 vastgesteld en met de Tweede Kamer gedeeld. Hoofdpijnen van het tegemoetkomingsbeleid zijn eerder met de Kamer gedeeld en besproken. Er is een (nieuwe) wettelijke grondslag nodig om het voorgenomen tegemoetkomingsbeleid uit te voeren. Aan deze wettelijke grondslag wordt gewerkt. Het streven is dat de benodigde wettelijke grondslag op 1 januari 2025 in werking treedt. In Q2 2024 is er een uitgebreide MSNP-brief met de Tweede Kamer gedeeld om de inhoudelijke keuzes uit de wetgeving en de memorie van toelichting al te bespreken (in verband met verwachte drukte voor de Kamer in het najaar). 1 januari 2025 is het moment dat de Belastingdienst gaat beginnen met het uitvoeren van het voorgenomen tegemoetkomingbeleid. In 2024 worden alle voorbereidingen getroffen, zodat de Belastingdienst na de inwerkingtreding van de wettelijke grondslag direct kan beginnen met de uitvoering. Omdat 1 januari 2025 nog ver weg is, heeft de Vereniging Nederlandse Gemeente (VNG) besloten om reguliere MSNP-trajecten op te starten voor de zwaarst getroffen burgers. Dit proces zal vanaf Q2 2024 gaan lopen, en daarmee worden deze burgers eerder geholpen met hun problematische schulden. In dat kader wordt per 1 juli 2024 regelgeving gewijzigd en een beleidsbesluit opgesteld, zodat van deze burgers de openstaande belasting- en toeslagschulden dit jaar al kunnen worden kwijtgescholden. Het onderzoek naar de onterechte afwijzingen loopt nog, maar de verwachting is dat circa 4.500 burgers onterecht een afwijzing

	hebben gekregen. De huidige raming is dat tegemoetkomingskosten circa 30 miljoen euro zullen bedragen.
Krachtenveld	Relevante betrokken partijen: VNG Weinig tot geen aandacht van media en politiek over alléén de MSNP-effecten. De onterechte MSNP-afwijzingen zijn onderdeel van de bredere FSV-problematiek. Hier is veelvuldig aandacht voor (geweest).
Behandeling	• Bespreken tegemoetkomingsbeleid met Kamer: Q2 2024. • Afronden onderzoek: uiterlijk Q2 2024. • Eerste communicatie met burgers: Q2 2024. • Start reguliere MSNP-trajecten door VNG: Q2 2024. • Voorbereiden wetgeving: 2024. • Inwerkingtreding wetgeving: 1 januari 2025. • Start uitvoering: 1 januari 2025.
Ambtelijke beleidsopvattingen	Niet van toepassing.

5.20 Onderzoek CAF

DGBD – Directie Bestuurlijke en Politieke Zaken	DG Belastingdienst/DG Toeslagen
Omschrijving inhoud	• Medio 2013 is door het toenmalig managementteam Fraude het Combiteam Aanpak Facilitators opgericht. Het CAF richtte het toezicht op facilitators met als doel fraude in een zo vroeg mogelijk stadium te stoppen. Onder facilitators verstond men tussenpersonen die in georganiseerd verband zorgen voor het ten onrechte uitbetalen van toeslagen of inkomstenbelasting. De werkzaamheden van het CAF zijn op 3 juli 2020 stopgezet. • Naar aanleiding van een toezegging aan het lid Omtzigt is de Belastingdienst een extern onderzoek (KPMG) gestart naar de werkwijze van het voormalig CAF. • Het eerste deel van het onderzoek, over de werkwijze en de governance, is op 5 juli 2023 met de Tweede Kamer gedeeld. Het tweede deel van het onderzoek, toetsing van de CAF-dossiers aan een toetsingskader, is onlangs naar de Kamer gestuurd (juni 2024). • De centrale vraag in het eerste deel van het onderzoek is: 'In welke structuur en onder welke waarborgen opereerde/functioneerde het CAF binnen de Belastingdienst?' Hierbij is onderzocht wat de ophanging van het CAF binnen de Belastingdienst was, hoe de aansturing was ingeregeld en welke acties het CAF uitvoerde. • In het tweede deel van het onderzoek worden dossiers van het voormalig CAF getoetst met een door KPMG ontwikkeld toetsingskader. Ook is een aanvullende onderzoeksvraag in het onderzoek opgenomen: 'Hoe zag de praktische invulling eruit van de in deel 1a vastgelegde structuur waarin het CAF de directie Toeslagen adviseerde?' • Uit het onderzoek bleek dat door de snelheid van de oprichting de structuren en waarborgen van het team slechts op hoofdlijnen werden uitgewerkt en gaandeweg verder ingevuld. Op basis van het onderzoek ontstaat het beeld van een relatief informele organisatiestructuur, met weinig formeel vastgelegde documentatie. • Uit het onderzoek blijkt ook dat de rol van het CAF zich formeel beperkte tot het onderzoeken van aangeleverde signalen, en het uitbrengen van niet-bindend advies aan het betrokken dienstonderdeel. • In de begeleidende Kamerbrief bij het eerste deel van het onderzoek is aangegeven dat conclusies over de werkwijze van het CAF pas na het tweede deel van het onderzoek kunnen worden getrokken. Wel is aangegeven dat het – met de kennis van nu – niet gewenst was dat voor een team met een dergelijke specifieke

	opdracht, de besluitvorming over en de sturing op de werkzaamheden slechts beperkt was vastgelegd.
Krachtenveld	• De directie Bestuurlijke en Politieke zaken van DGBD coördineert het onderzoek en is verantwoordelijk voor de politiek-bestuurlijke zaken omtrent het voormalig CAF. • De concerndirectie Organisatie en Personeel (DGBD) en concerndirectie Mens en Organisatie (MinFin) in samenwerking met de dienstonderdelen ondersteunen de DGBD op de werkgeversverantwoordelijkheid rondom het CAF. • Dienst Toeslagen houdt zich bezig met de toeslaggerelateerde CAF-zaken.
Behandeling	Het onderzoek is op dit moment in de afrondende fase. Na oplevering van het onderzoek wordt een bestuurlijke reactie opgesteld, en wordt het onderzoek middels een Kamerbrief aangeboden aan de Kamer, gepland is eind mei 2024.
Ambtelijke beleidsopvattingen	De Tweede Kamer heeft nog geen vragen gesteld naar aanleiding van het opleveren van het eerste deel van het onderzoek. De verwachting is dat met het opleveren van het tweede deel zij hier wel aandacht voor gaat hebben.

5.21 Betalingsregeling coronabelastingsschulden

Verantwoordelijk DG/Directie	Verantwoordelijk is de Keten Inning & Betalingsverkeer (onder voorzitterschap van CAP). Betrokken zijn de uitvoeringsdirecties, DGBD/UHB, FJZ en C&F, AFEP en DGFZ/AFP
Omschrijving inhoud	Gedurende de coronacrisis hebben ruim 400.000 ondernemers voor een bedrag van 47,7 miljard euro gebruikgemaakt van de tijdelijke regeling voor belastinguitstel. Die regeling hield op 1 april 2022 op. Voor het afbetalen van de opgebouwde schuld is voor de nog ongeveer 266.000 ondernemers met een openstaande coronabelastingsschuld (van in totaal 19,6 miljard euro) op 1 oktober 2022 een betalingsregeling gestart, waarmee zij de betreffende schulden in 60 maanden af konden lossen. Er zijn (peildatum 28 mei 2024) nog 149.990 ondernemers binnen de betalingsregeling met een totale schuld van 9,234 miljard euro. De afname komt doordat ondernemers hun schuld voortijdig aflossen, maar ook door het intrekken van zo'n 40.000 betalingsregelingen (omdat niet (meer) wordt voldaan aan de voorwaarden), door (lopende) faillissementen of saneringen en bezwaar- en beroepsprocedures. De 2,2 miljard euro aan schuld die met de ingetrokken betalingsregelingen gemoeid is, maakt deel uit van het reguliere invorderingsproces. Er worden aanmaningen en dwangbevelen verzonden en de dwanginvordering wordt gestart (als de schuld niet wordt betaald). Er zijn op de genoemde peildatum ongeveer 37.000 ondernemers met betalingsachterstanden in de coronabetalingsregeling. Zij lopen, als zij geen hulp vragen, het risico om hun betalingsregeling kwijt te raken en uiteindelijk in een sanering of faillissement terecht te komen. Ondernemers die hulp nodig hebben bij het zoeken naar een oplossing voor hun betalingsproblemen, worden verwezen naar de KVK en Geldfit Zakelijk. De betalingsregeling coronabelastingsschulden is ook een in 2023 geconstateerde onvolkomenheid (zie fiche 5.14 'Onvolkomenheden AR en bevindingen ADR').
Krachtenveld	Ondernemers worden zo veel mogelijk geholpen om hun schuld af te lossen (hulplijnen, mogelijkheden tot versoepeling enzovoort). Uiteindelijk moeten de schuld afgelost worden, of volgt het reguliere invorderingsproces. Dat raakt ondernemers en leidt bij de Belastingdienst tot een aanzienlijke uitvoeringslast.
Behandeling	Bij ondernemers die niet (meer) aan de voorwaarden voldoen, wordt de coronabetalingsregeling ingetrokken. Intrekking gebeurt

gefaseerd (met een brief), in verband met de beschikbare capaciteit bij de Belastingdienst.

**Ambtelijke
beleidsopvattingen**

De afwikkeling van de coronabelastingsschulden brengt een aanzienlijke uitvoeringslast met zich mee voor de Belastingdienst. Het gaat hierbij onder andere om het invorderingsproces (van aanmaning tot dwanginvordering en deurwaarderij), het afhandelen van bezwaar en beroep en de afwikkeling van saneringsverzoeken en faillissementen. Het invorderingsproces in het algemeen staat sowieso al onder druk door een werklast die groter is dan de beschikbare capaciteit.

5.22 Arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen (AOVZ)

Verantwoordelijk DG/Directie	UHB/BPZ (DGFZ/AFP)
Omschrijving inhoud	• Sinds het Pensioenakkoord is de Belastingdienst, naast UWV, beoogd uitvoerder voor de premieheffing en -inning van de regeling AOVZ. Voor de Belastingdienst zou dit een niet-fiscale taak zijn. Bij niet-fiscale taken is het uitgangspunt 'nee, tenzij', waardoor de Belastingdienst deze alleen uitvoert als aan de voorwaarden uit het afwijkingskader voor niet-fiscale taken wordt voldaan. • De Belastingdienst heeft zorgen geuit over de consequenties van de huidige vormgeving voor de burger en de weerslag op de uitvoering. • Een verzekering kenmerkt zich door actueel zekerheid te hebben over het verzekerd zijn, daarvoor premie te moeten betalen zodat daarvoor een risico is afgedekt. • De Belastingdienst heeft grote zorgen over de huidige uitwerking, met name over de grote complexiteit en onzekerheid voor burgers. Deze zorgen zullen in de uitvoeringstoets terugkomen. • Onzekerheid veroorzaakt risico's en heeft consequenties: - In het huidige ontwerp van dit voorstel is de doelgroep de burger die fiscaal gezien winst (als ondernemer) geniet. Deze doelgroep zou dus verzekeringsplichtig worden. - Wie behoort tot deze doelgroep, volgt uit het proces van de aanslag Inkomensheffingen, die echter pas achteraf duidelijk is (tussen anderhalf en vijf jaar na het betreffende jaar). - Het voorstel mist voor de doelgroep een aansluiting bij een voorspelbare definitie op basis van een registratie. - UWV zal op basis van historische gegevens van de Belastingdienst, eigen gegevens, gegevens van de Sociale verzekeringsbank en verzekeraars een inschatting maken van de kring van verzekerden die op basis daarvan premieplichtig worden voor voorschotten. Ten tijde van de voorschotten op de premie is echter sprake van onzekerheid over de verzekeringsplicht. De hoeveelheid uitzonderingen op de kring van verzekerden (waaronder opt-out) maakt dit nog complexer. - Als een ondernemer de termijnbetalingen voor de arbeidsongeschiktheidsverzekering niet betaalt, start een semimassaal proces van dwanginvordering. Achteraf kan dit na de Definitieve Aanslag Inkomensheffingen (DA-IH) in het geheel onverschuldigd blijken. • Ten aanzien van de formeelrechtelijke zorgen tijdens de voorschotfase is een pragmatische oplossing gevonden. - De voorlopige mededeling van het UWV over de verzekeringsplicht is niet voor bezwaar en beroep vatbaar. - Hoofdafsprake is dat – vanuit het belang van de zelfstandige en op voorspraak van de Belastingdienst – de mogelijkheid wordt opengesteld om tot de definitieve aanslag BAZ van de

Belastingdienst (en de daaruit voortvloeiende duidelijkheid over de verzekeringsplicht en premieplicht) geen voorschotaanslagen BAZ te ontvangen.

- Op deze wijze wordt verwacht dat in de voorschotfase eventuele negatieve consequenties voor de burger worden gemitigeerd en een bezwaarstroom in de voorschotfase wordt voorkomen.

Krachtenveld

Partijen

- Het ministerie van SZW is verantwoordelijk beleidsmaker, stelselverantwoordelijk en verantwoordelijk voor de uitvoering door UWV.
- De staatssecretaris voor Fiscaliteit en Belastingdienst (F&B) is betrokken vanwege de beoogde uitvoering van de premieheffing en -inning door de BD.
- DGFZ/Financiën is coördinerend opdrachtgever voor de BD en stelselverantwoordelijk voor fiscaal beleid waaruit SZW gegevensvelden wil gebruiken.
- De minister van Financiën staat via de programmadirectie Herstellen Veerkrachtplan (HVP) opgesteld voor de realisatie van het HVP.
- Sociale partners hebben een voorstel uitgewerkt (voortvloeiend uit het pensioenakkoord).
- In de media en onder de doelgroep lijkt weerstand te zijn voor een verplichte verzekering zoals die wordt uitgewerkt.

Krachtenveld

Er ligt druk op de inwerkingtreding van de AOVZ omdat die deel uitmaakt van het HVP, waarvoor er deadlines zijn voor 1) de publicatie van de wetgeving in de Staatscourant (Q1 2025), en 2) het sturen van een Kamerbrief (Q1 2026) over de stand van zaken van de implementatie, waarin beschreven is wat de volgende stappen zijn om volledige uitvoering te realiseren. Het niet-halen van deze mijlpalen kan budgettaire gevolgen hebben (500 miljoen euro).

Behandeling

- SZW heeft de Kamer (6 oktober 2023) schriftelijk geïnformeerd over de vertraging rond het voorstel en de achtergrond daarvan: 'complexiteit in de inhoudelijke uitwerking en de beoogde uitvoering van de maatregelen'.
- EZK en SZW hebben de Kamer op 26 april 2024 schriftelijk geïnformeerd over het mogelijke risico dat de HVP-deadline niet gehaald wordt.
- In meerdere BWO's met de staatssecretaris F&B en de minister van SZW (8 maart en 28 maart de laatste) zijn deze complexiteit en de gevolgen voor de doelgroep en de uitvoering meer op detailniveau besproken.
- SZW stuurt na de start van de internetconsultatie een Kamerbrief waarin nader wordt ingegaan op de overwegingen en dilemma's.

**Ambtelijke
beleidsopvattingen**

De Belastingdienst pleit voor transparante communicatie met (politieke) besluitvormers, om tot een politieke weging te komen van de aanvaardbaarheid van geschetste consequenties voor burgers en uitvoering van het voorstel.

5.23 Handhaving schijnzelfstandigheid (Wet DBA)

Verantwoordelijk DG/Directie	DGBD (UHB, MKB, GO, P, CD VT, CD FJZ, CDC, KI&S) DGFZ SZW (beleidsmatige verantwoordelijkheid) EZK (vanuit ondernemerschap)
Omschrijving inhoud	• Het kabinet wil de balans op het gebied van werken met zelfstandigen en werken als zelfstandige herstellen en toekomstbestendiger maken langs drie lijnen: 1) een gelijk speelveld, 2) duidelijkere regelgeving, en 3) verbetering van handhaving op schijnzelfstandigheid: - Lijn 1 kent de volgende elementen: 1) fiscale maatregelen: de (versnelde) afbouw van de zelfstandigenaftrek en afschaffing van de fiscale oudedagsreserve, 2) een verder uit te werken verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen, 3) voortgang rondom de mogelijkheden voor collectief onderhandelen voor zelfstandigen, en 4) de versterking van de positie van zelfstandigen in de SER. - Lijn 2 betreft: verduidelijking van regels voor de beoordeling van arbeidsrelatie en introductie rechtsvermoeden De internetconsultatie heeft in oktober/november plaatsgevonden. Er zijn circa 1.400 reacties ontvangen. De planning van SZW is om in juli 2024 het wetsvoorstel naar de RvS te sturen. De planning om in januari 2025 de wetgeving te publiceren, zal daarmee niet gehaald worden. Dit heeft gevolgen voor het Herstel- en Veerkrachtplan. - Lijn 3 is de verbetering van handhaving op schijnzelfstandigheid. Het kabinet heeft de ambitie om de handhaving, binnen de mogelijkheden van de bestaande wet- en regelgeving, op korte termijn te versterken en verbeteren en uiterlijk op 1 januari 2025 het handhavingsmoratorium volledig op te heffen. In de Kamerbrief van 16 december 2022 heeft het kabinet uiteengezet welke activiteiten de Belastingdienst hiervoor uitvoert. Onder het handhavingsmoratorium kan de Belastingdienst alleen corrigeren als er sprake is van kwaadwillendheid of als een gegeven aanwijzing door de Belastingdienst aan de opdrachtgever dat er sprake is van een dienstbetrekking, niet binnen een redelijke termijn wordt opgevolgd. • De problematiek van schijnzelfstandigheid kan niet door handhaving worden opgelost. De doelgroep is daarvoor te groot. De inzet langs de genoemde drie lijnen is daarom essentieel. • De doelstelling is normalisering van de handhaving op de kwalificatie van de arbeidsrelaties voor de loonheffingen door de Belastingdienst. Dat wil zeggen dat de handhaving plaatsvindt volgens de algemene Uitvoerings- en Handhavingsstrategie van de Belastingdienst als onderdeel van de reguliere handhavingsplannen met inzet van een breed palet aan handhavingsinstrumenten.

-
- Een goede samenwerking tussen de markt en de Belastingdienst is essentieel om onzekerheid en onrust op de arbeidsmarkt te voorkomen. Het gaat daarbij om samenwerking met opdrachtgevers en opdrachtnemers, met koepels en brancheorganisaties, dienstverleners (financieel, fiscaal of anderszins) en andere overheidsorganisaties, zoals de Nederlandse Arbeidsinspectie en het UWV.
 - Voor de sectoren zorg, onderwijs, cultuur en kinderopvang is de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid het werkprogramma Personeel niet in loondienst gestart, gericht op de specifieke zzp-problematiek in deze sectoren. Naast eerdergenoemde sectoren nemen aan dit werkprogramma het ministerie van Financiën, het ministerie van Economische Zaken en Klimaat en het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (niet alleen voor primair en voorgezet onderwijs, maar ook voor de cultuursector) deel aan het werkprogramma. De deelnemende ministeries komen bijeen in een interdepartementale werkgroep.
 - Op 6 juli 2023 is een samenwerkingsovereenkomst over de inzet van zzp'ers in de zorg getekend tussen de ministeries van VWS, SZW en FIN/BD en zes koepelorganisaties in de zorg. De zorgorganisaties hebben onder andere na de internetconsultatie van het wetsvoorstel verduidelijking beoordeling arbeidsrelaties en rechtsvermoeden hun zorgen geuit over de mogelijkheden voor inzet van zzp'ers in de zorg. De gesprekken om de samenwerking vorm te geven, zijn daarom nog niet concreet gestart.
 - De Hoge Raad heeft op 24 maart 2023 geoordeeld dat de bezorgers van Deliveroo werkzaam waren op basis van een arbeidsovereenkomst. Omdat de wetgever met dit onderwerp bezig is, ziet de Hoge Raad op dit moment geen aanleiding voor rechtsontwikkeling. Naar aanleiding van het arrest is de modelovereenkomst die gebaseerd is op vrije vervanging per 1 januari 2024 ingetrokken.

Krachtenveld

- Het dossier staat erg in de belangstelling. Binnen de groep zzp'ers is de diversiteit erg groot. Uit de brede gesprekken is gebleken dat de reden om met zelfstandigen of als zelfstandige te werken, verschilt per sector, en dat iedere sector andere behoeften en belangen heeft.
 - Ook in de politiek staat het dossier in de belangstelling. Bij enkele partijen in de Tweede Kamer is de gedachte dat echte ondernemers ruimte moet worden gelaten om te kunnen ondernemen, het liefst met behoud van de fiscale voordelen ten opzichte van werknemers. Bij andere partijen wordt veel belang gehecht aan een goede bescherming van de zzp'ers aan de onderkant. Een groot aantal zzp'ers bouwt geen pensioen op en/of heeft geen AOV. De Wet WML is niet van toepassing, waardoor ze bij weinig tot geen onderhandelingsmacht alleen kunnen werken tegen (te) lage tarieven.
-

-
- Regelmatig klinkt een luide roep om handhaving. Dit kan alleen effectief onder bepaalde randvoorwaarden (zie rapport AR van april 2022 en ADR van juni 2022).
 - De inzet van capaciteit van de Belastingdienst is ten opzichte van het totaal aan opdrachtgevers en zzp'ers een keuze waarbij het toezicht op arbeidsrelaties complex en arbeidsintensief is. Alléén handhaven (als gevolg van de capaciteit altijd maar bij een beperkt deel van de opdrachtgevers en bij een zware bewijslast) zonder het treffen van andere flankerende maatregelen is weinig effectief, bijvoorbeeld wanneer zelfstandigen naar een ander bedrijf kunnen gaan waarbij er nog wel met zelfstandigen kan worden gewerkt.

Behandeling

- Het wetsvoorstel verduidelijking beoordeling arbeidsrelaties en rechtsvermoeden is in oktober 2023 in internetconsultatie gebracht. De planning van SZW is het wetsvoorstel uiterlijk voor het zomerreces van 2024 naar de RvS te sturen.
- Het Handhavingsplan arbeidsrelaties tranche 2023 is in 2023 gepubliceerd en tranche 2024 is gepubliceerd in februari 2024.
- De ambitie van het (voormalige) kabinet is om het handhavingsmoratorium uiterlijk 1 januari 2025 af te schaffen.
- Het wetsvoorstel en de aanpak van schijnzelfstandigheid zijn maatregelen uit het Herstel- en Veerkrachtplan.

**Ambtelijke
beleidsopvattingen**

Het ei van Columbus voor dit dossier is niet aanwezig. De kwalificatie van de arbeidsrelatie is voor alle partijen complex als gevolg van de holistische benadering (waarbij alle feiten en omstandigheden moeten worden beoordeeld) in het Nederlands en het Europees recht.

Wat ambtelijk Financiën betreft zouden de volgende stappen moeten worden ondernomen, om tot een genormaliseerde situatie te komen:

- 1) bestaande financiële verschillen tussen werknemers en zzp'ers zo veel mogelijk wegnemen;
 - 2) wetgeving verduidelijken;
 - 3) opheffen handhavingsmoratorium;
 - 4) mitigerende maatregelen nemen om onrust als gevolg van het handhavingsmoratorium te voorkomen (bijvoorbeeld samenwerking met de markt, onderzoek naar het afschaffen van modelovereenkomsten, vooroverleg).
-

5.24 Programma weerbaarheid medewerkers tegen ondermijnende criminaliteit

Verantwoordelijk DG/Directie	DG Belastingdienst, directies MKB, O&P, IV&D
Omschrijving inhoud	• Mede naar aanleiding van berichtgeving in de <i>NRC</i> van november 2022 en de Kamervragen van Idsinga en Michon-Derkzen (VVD) is bij de Belastingdienst begin 2023 het programma Weerbaarheid tegen ondermijnende criminaliteit (PWOB) gestart. • Het doel van het programma is om de Belastingdienst(medewerkers) weerbaarder te maken tegen corruptie, ondermijnende criminaliteit en infiltratie. • De geïdentificeerde (verbeter)maatregelen en acties zijn verdeeld over vier thema's; deze worden hier toegelicht: - <i>Thema 1: bewustwording ondermijningsrisico's</i> Dit thema heeft als doel om Belastingdienstmedewerkers bewust te maken van risico's die bestaan bij het werken met kwetsbare gegevens. Dit wordt onder andere gedaan door middel van het verplichten van opleidingen en via bewustwordingscampagnes. - <i>Thema 2: toegang tot de BD-werkomgeving en IT-voorzieningen</i> Het doel van dit thema is om kantoren en systemen van de Belastingdienst zo moeilijk mogelijk toegankelijk te maken voor onbevoegden, en om medewerkers de middelen te bieden om dit te voorkomen. Dit slaat niet alleen op de fysieke beveiliging van gebouwen, maar ook op het beheer van autorisaties en toegang tot systemen. - <i>Thema 3: weten met wie je werkt</i> Dit thema heeft als doel om de medewerkers van de Belastingdienst erop te kunnen laten vertrouwen dat zij in een veilige omgeving werken zonder dat er sprake is van criminele invloeden. - <i>Thema 4: leren van anderen en de weerbaarheid tegen ondermijning versterken</i> De Belastingdienst is niet de enige overheidsorganisatie die met corruptie, ondermijnende criminaliteit en infiltratie te maken heeft. Het doel van dit thema is om te leren van overheidsorganisaties die dezelfde risico's kennen en daar beheersmaatregelen tegen hebben getroffen dan wel beheersmaatregelen tegen nemen. • De Belastingdienst heeft KPMG in maart 2023 als onderdeel van thema 3 de opdracht gegeven om onderzoek te doen naar de huidige situatie en heeft advies gevraagd om de weerbaarheid te verhogen. In januari 2024 is dit onderzoek afgerond. Op 25 april 2024 heeft de Tweede Kamer het KPMG-rapport ontvangen en is de Kamer geïnformeerd over de voortgang van de weerbaarheidsaanpak.

	• In de Kamerbrief van 25 april 2024 staat onder andere dan de aanpak van corruptie verder wordt geïntensiveerd, dat er meer aandacht komt voor het bewustzijn bij medewerkers en dat de Belastingdienst in lijn met de aanbevelingen van KPMG een centraal Bureau Veiligheid & Integriteit heeft opgericht. De corruptieaanpak van de Belastingdienst wordt belegd bij dit centrale bureau. • De Tweede Kamer zal via de stand-van-zakenbrieven op de hoogte worden gehouden van de voortgang.
Krachtenveld	Het PWOB is een directieoverstijgend programma. Voor bepaalde maatregelen, zoals het versterken van screening, is rijksbrede afstemming nodig.
Behandeling	De verbeteracties uit het PWOB zijn allemaal in uitvoering of uitgevoerd. De Belastingdienst is en blijft voor criminele organisaties een gewild doelwit, daarom is continue aandacht voor corruptierisico's noodzakelijk. Naar aanleiding van de aanbevelingen uit het KPMG-rapport wordt er een aanvullend programmaplan opgesteld en wordt de corruptieaanpak verder geïntensiveerd.
Ambtelijke beleidsopvattingen	In de afgelopen jaren heeft de politieke en bestuurlijke nadruk gelegen op landelijk werken, efficiency en dienstverlening. Dit had brede autorisaties en toegang tot de systemen als gevolg. Gezien het actuele dreigingsbeeld is het niet langer wenselijk om autorisaties en toegang tot systemen ruim toe te kennen. Daarom worden maatregelen genomen om de toegang beter te reguleren en te beperken. Afhankelijk van de maatregelen die worden genomen, bestaat de kans dat dit een negatief effect heeft op het klantgericht en efficiënt werken, als de toegang tot systemen beperkter zal worden.

6. Directoraat-generaal Douane

6.1 Algemeen – procesbeschrijving

Verantwoordelijk DG/Directie	DG Douane
Omschrijving inhoud	<i>Algemeen</i> De Douane is verantwoordelijk voor het toezicht op het EU-buitengrensoverschrijdende goederenverkeer. Daarnaast zorgt de Douane voor de heffing en inning van de binnenlandse accijnzen en verbruiksbelastingen en de handhaving hierop. De werkzaamheden van de Douane zijn te vatten in de zogenoemde <i>ABC-opdracht</i> van de Douane: • afdracht van douanerechten en andere belastingen bij invoer, Accijnzen en verbruiksbelastingen (A); • Bescherming van de samenleving (B), en • Versterking van de concurrentiepositie (C). Het werk varieert van het heffen en innen van invoerrechten en accijnzen tot het tegenhouden van verboden goederen in reizigersbagage, zeecontainers en postpakketten, en het handhaven van internationale sanctiemaatregelen. Om klaar te zijn voor de nabije toekomst, zet de Douane in 2024-2028 in op een digitale transformatie van haar organisatie. De Douane realiseert een klantmanagementplatform waarmee de focus verschuift van transactiegericht werken naar klantgericht werken. De Douane heeft drie belangrijke stakeholders: • de Europese Unie (EU); • nationaal de diverse opdrachtgevende departementen (Opdrachtgevers-Opdrachtnemer Overleg); en • het bedrijfsleven (Overleg Douane Bedrijfsleven). De opdrachtgevende departementen van Douane zijn Financiën, BZ, EZK, IenW, LNV, JenV, OCW, SZW en VWS. <i>Taakuitvoering en handhaving</i> De Douane kent een gelaagde handhaving, waarin op basis van risico's de handhavingsinterventies worden bepaald. Het gaat om zogenoemde <i>business rules</i> bij de aangiftebehandeling, administratieve controles en daadwerkelijke opname van goederen (fysieke controles), waarbij hulpmiddelen zoals speurhonden en

scans ingezet worden. De Douane werkt nauw samen met publieke en private partners, zoals Politie, Koninklijke Marechaussee, Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), NVWA, gemeenten, havenbedrijven, en koepels van expediteurs en terminaloperators.

Wetgeving en beleid op het terrein van de douane-unie en het gemeenschappelijk handelsbeleid zijn binnen de EU vrijwel geheel geharmoniseerd en rechtstreeks werkend door het vastleggen van wetgeving in verordeningen. Lidstaten hebben echter bij de uitvoering en toepassing van EU-douanewetgeving speelruimte, mits zij binnen de kaders van afgesproken beleid en geldende regelgeving blijven. De lidstaten hebben de bevoegdheid om nationale maatregelen te treffen op het gebied van onder meer de bestrijding van fraude, de bescherming van cultuuruitingen, volksgezondheid, milieu en dierenwelzijn. De Douane heeft daarmee, net als in veel andere lidstaten, een breder takenpakket dan alleen het verzekeren van de juiste heffing en inning van douanerechten.

De Douane verricht ook werkzaamheden op de BES-eilanden en werkt samen met de andere landen binnen het Koninkrijk.

Krachtenveld

In politiek en media hebben de onderwerpen bestrijding van drugssmokkel en ondermijnende criminaliteit; handhaving van sancties (bijvoorbeeld tegen Rusland); en integriteit en aanpak van corruptie regelmatig aandacht.

De Douane werkt nauw samen met veel andere overheidsorganisaties:

- de Europese Unie;
- de Werelddouaneorganisatie: een intergouvernementele internationale organisatie waar Nederland bij is aangesloten;
- opdrachtgevers;
- handhavingspartners;
- douanediens ten van andere landen.

Op 15 december 2023 is het Jaarplan Douane 2024 aan de Tweede Kamer aangeboden. Daarin presenteert de Douane haar plannen voor het jaar 2024 en de beoogde activiteiten die daaruit voortvloeien. Twee keer per jaar stuurt de Douane een stand-van-zakenbrief aan de Tweede Kamer. Daarnaast stelt de Douane jaarlijks een Stand van de Uitvoering op. Op 4 juni 2024 is de tweede Stand van de Uitvoering Douane aan de Tweede Kamer aangeboden.

**Ambtelijke
beleidsopvattingen**

Niet van toepassing.

6.2 Strategie Douane

Verantwoordelijk DG/Directie	DG Douane Betrokken: DGFZ/VDI (coördinerend opdrachtgever Douane) en pSG (eigenaar Douane)
Omschrijving inhoud	<i>Algemeen</i> Uit diverse wereldranglijsten (onder andere van de Wereldbank) komt de Douane naar voren als een van de efficiëntste douanediens ten in de wereld (voorspelbaar, betrouwbaar, transparante wederpartij met een groot vakmanschap). Maar de (externe) omgeving is sterk in beweging. Voorbeelden van externe ontwikkelingen: • groeiende aangiftevolumes; het meest bij e-commerce; • uitbreiding van de taakgebieden, met name op VGEM-gebied; • verwachtingen van bedrijven: meer digitale en soepele dienstverlening door de Douane. Voorbeelden van interne ontwikkelingen: • De Douane heeft te maken met forse instroom van nieuw personeel vanwege formatiegroei en daarnaast een sterke leeftijdsgebonden uitstroom van personeel. • Opkomende technologieën zoals AI en gegevensdeling tussen bedrijfsleven, Douane en andere handhavingspartners vragen om nieuwe expertises en functieprofielen binnen de Douane. <i>Jaarplan Douane 2024</i> In het Jaarplan Douane 2024 staat dat het aantal niet-fiscale taken alleen maar toeneemt, onder andere op het gebied van klimaat (CO ₂ -heffing, ontbossing), dwangarbeid en markttoezicht. Daarnaast draagt de Douane steeds meer bij aan de bestrijding van ondermijnende criminaliteit. Zo is de handhavingssinzet verhoogd op de in- en uitvoer van drugs en op de criminele gelegenheidsstructuren rond zee- en luchthavens. Tegelijkertijd bepaalt de Europese Unie steeds meer de kaders van de uitvoering van douaneactiviteiten door de lidstaten. Dit betreft EU-sturing op risico's in aangiften en handelsbeperkingen, vergunningen- en certificatencontrole, ontkoppeling van lidstaat van aangiften en lidstaat van goederen die de EU binnenkomen en koppeling van berichtenverkeer tussen douaneautoriteiten.

Om het werk goed te kunnen blijven doen bij een groeiend aantal taken en een krapper wordende arbeidsmarkt, richt de Douane zich op drie pijlers:

1) Sturing op maatschappelijke effecten

In de eerste plaats onderzoekt de Douane samen met de opdrachtgevers de sturing op maatschappelijke effecten. In samenspraak met de opdrachtgevers wordt gezien of en zo ja, hoe in de toekomst keuzes voor de inzet van de Douane meer gebaseerd kunnen worden op het maatschappelijk effect en de meerwaarde in het kader van onze ABC-doelen.

2) Digitale transformatie Douane

In de tweede plaats zet de Douane in op het digitaal transformeren van haar organisatie. De Douane realiseert een klantmanagementplatform waarmee de focus verschuift van transactiegericht werken naar klantgericht werken. Bovendien komt eind 2024 een Douane-dataplatform beschikbaar. Dit vormt de basis voor de digitale transformatie van de Douane, met een brede inzet van data in rapportages, analyses en Artificial Intelligence (AI).

3) Betere ondersteuning van medewerkers en optimalisering van operationele processen

In de derde plaats zet de Douane in 2024 in op een betere ondersteuning van medewerkers en optimalisering van operationele processen. Uitval of slechte werking van systemen werkt door in de effectiviteit en efficiency van de medewerkers en beïnvloedt de kwaliteit van onze dienstverlening aan bedrijven. De komende jaren is er een hoge uitstroom van ervaren douanemedewerkers vanwege het bereiken van de pensioenleeftijd. Daarnaast blijft de arbeidsmarkt aanhoudend krap en ontwikkelt de technologie zich onveranderd snel. Door in te spelen op deze ontwikkelingen kan de Douane nu maar vooral in de toekomst haar werk goed, fijn en op een veilige manier uitvoeren.

Strategie 2035

De Douane heeft een omgevingsanalyse Douane 2035 uitgevoerd. Hieruit volgen in 2024 een nieuwe visie en strategie. Deze moeten antwoord geven op de vraag hoe de Douane zich voorbereidt op mondiale ontwikkelingen, EU- en nationale wetgeving, verwachtingen van politiek en maatschappij en technologische mogelijkheden voor toezicht en handhaving in 2035. De visie en strategie 2035 vormen de basis voor gesprekken over de maatschappelijke effecten op de langere termijn en de inzet van de Douane, die worden gevoerd met de eigenaar diverse opdrachtgevers en het bedrijfsleven.

Krachtenveld

De stapeling van (complexe) taken heeft een grote impact op het functioneren van de Douane. In de Stand van de Uitvoering 2024

(brief van 4 juni 2024) is aan de Tweede Kamer gemeld dat de Douane niet alles zonder meer kan uitvoeren.

Behandeling	Niet van toepassing.
--------------------	----------------------

Ambtelijke beleidsopvattingen	Niet van toepassing.
--	----------------------

6.3 ICT en data Douane

Verantwoordelijk DG/Directie	DG Douane/Directie Informatiemanagement Betrokken: DG Belastingdienst/Directie IV
Omschrijving inhoud	Een Douane zonder automatisering is ondenkbaar: 30 tot 40 procent van de Europese goederenstroom loopt via Nederland; dagelijks krijgt de Douane 3 miljoen aangiften binnen. Jaarlijks ontvangt de Douane 17 miljard euro aan opbrengsten uit invoerrechten, accijnzen en verbruiksbelastingen op alcoholvrije dranken. De enorme groei in volumes in de afgelopen jaren is grotendeels opgevangen door automatisering. Het IT-landschap van de Douane kenmerkt zich door veel systemen, een grote variatie aan technologie en veel afhankelijkheden tussen systemen. Deze veelheid aan systemen komt in belangrijke mate door de grote diversiteit aan taken die de Douane uitvoert. Factoren die het IT-landschap extra complex maken, zijn de grote volumes, de 24/7-openstelling en de integratie met Europese systemen. Deze complexiteit leidt ook regelmatig tot verstoringen in de dienstverlening aan het bedrijfsleven. De Douane heeft recent te maken gehad met een aantal verstoringen waar zowel het bedrijfsleven als de Douane zelf veel last van heeft gehad. Deze verstoringen neemt de Douane zeer serieus. In overleg met het bedrijfsleven, via het Overleg Douane Bedrijfsleven IT (ODB-IT), en de Belastingdienst is afgesproken dat een taskforce wordt opgericht om de oorzaken van verstoringen op te lossen en risico's op nieuwe verstoringen te mitigeren. Leden van het ODB-IT zijn ook gevraagd zitting te nemen in deze taskforce. Een maat voor de gezondheid van het landschap is het percentage systemen met achterstallig onderhoud (technische schuld). De Douane voldoet aan de afgesproken norm, maar modernisering is noodzakelijk om ook in de toekomst een beheersbaar landschap te houden. De Douane streeft naar informatiegestuurd toezicht en een innovatieve handhaving met een sterk dienstverlenend karakter. Op basis van een actuele en optimale informatiepositie over goederenstromen, locaties, aangiften, bedrijven en burgers worden de handhavingsinterventies bepaald en wordt toezicht uitgeoefend. Essentieel hiervoor zijn data uit verschillende bronnen die in samenhang gebruikt worden om het toezicht te verbeteren, en om een differentiatie aan te kunnen brengen tussen verschillende klanten en goederenstromen. Dit alles moet binnen de geldende kaders voor privacy en beveiliging.

Voor het ondersteunen van de bijbehorende processen ontwikkelt en beheert de IV-organisatie van de Douane – een samenwerking van Douane/IM en Belastingdienst/IV – ruim honderd systemen.

De automatiseringsagenda is de afgelopen jaren sterk bepaald door Europese en nationale wetgeving en door maatregelen om de continuïteit te waarborgen. De strategische koers voor de komende jaren is om daarnaast ook voldoende capaciteit te hebben voor vernieuwing. Die vernieuwing bestaat enerzijds uit de doorontwikkeling van processen en systemen om gebruikerservaringen te verbeteren en zo de efficiëntie van de uitvoering te optimaliseren. Anderzijds bestaat ze uit een digitale transformatie waarmee de klantgerichte processen, de digitale dienstverlening aan burgers en bedrijven, het risicogerichte toezicht en het datagedreven werken worden gemoderniseerd.

Krachtenveld

Ook na de verzelfstandiging van de Douane is er nog steeds een nauwe samenwerking tussen Douane/IM en Belastingdienst/IV. De Belastingdienst/IV verleent diensten op het gebied van ontwikkeling, onderhoud en exploitatie van systemen.

Het nieuwe Europese Douanewetboek bevat onder de noemer EU Customs Data Hub plannen voor een verregaande centralisatie van IT in Europa. Dit raakt met name de systemen die grensoverschrijdende processen ondersteunen, en kan grote gevolgen hebben voor de manier waarop er nu gewerkt wordt, ook in de samenwerking met het bedrijfsleven. Dit wordt ook verkennend besproken in het ODB. De impact op zowel het IT-landschap van de Douane als de IV-organisatie is nu echter nog niet te bepalen.

Behandeling

In de Tweede Kamer is er veel aandacht voor het onderwerp ICT, met name bij de Belastingdienst. Tijdens de Commissiedebatten Douane in 2022 en 2023 is ook gesproken over de ICT-opgave van de Douane.

**Ambtelijke
beleidsopvattingen**

Om verder invulling te geven aan de ambities van de Douane en om het toenemende takenpakket te kunnen ondersteunen, is uitbreiding van capaciteit binnen de IV-organisatie nodig, met name binnen Douane/IM, maar ook binnen Belastingdienst/IV, en mogelijk ook in samenwerking met marktpartijen.

De Europese ontwikkelingen voor het huidige Douanewetboek lopen tot en met 2025; de ontwikkelingen in het kader van het nieuwe Douanewetboek beginnen in 2028. Deze periode kan gebruikt worden om de technische modernisering op te pakken.

6.4 Ondermijning

Verantwoordelijk DG/Directie	DG Douane/Directie Handhavingsbeleid Betrokken: FIOD, DG Belastingdienst, DGFZ/VDI, Min JenV/DG Ondermijning/DG Rechtspleging/DG Rechtshandhaving
Omschrijving inhoud	<i>Algemeen</i> Het leveren van een bijdrage aan de aanpak van ondermijnende criminaliteit is onlosmakelijk verbonden met het werk van de Douane. De Douane wordt gezien als een waardevolle en belangrijke partner in de aanpak van ondermijnende criminaliteit vanwege haar bijzondere informatiepositie, uitgebreide bevoegdheden voor (fysiek en administratief) toezicht op goederen, bagage en voertuigen, kennis van logistieke processen, ervaring met handelsstromen en contacten met het bedrijfsleven. De Douane geeft de aanpak van ondermijnende criminaliteit, vanuit haar kerntaken, vorm op basis van drie pijlers: 1) (Internationale) samenwerking, 2) Interventies, en 3) Integriteit en weerbaarheid. <i>(Internationale) samenwerking</i> De Douane heeft de afgelopen jaren haar attaché- en liaisonnetwerk uitgebreid. Inmiddels zijn er in aanvulling op de al geplaatste douaneattaché in Brazilië douaneliaisons in Panama en Curaçao geplaatst. Het werkgebied van de douaneliaison voor Panama omvat ook Costa Rica. Daarnaast is een douaneattaché in Suriname geplaatst. De Nederlandse en Belgische Douane werken intensief samen in hun strijd tegen drugssmokkel. Een pilot met Brazilië voor het uitwisselen van scanbeelden wordt bijvoorbeeld in samenwerking gedaan met de Belgische Douane. In februari 2023 heeft de Douane deelgenomen aan de conferentie Samen werken aan een veilige en integere haven, waar de ondertekening van de partnerschapsverklaring plaatsvond namens de Belgische en Nederlandse kabinetten en de CEO's van de vijf grootste scheepsrederijen die op Zuid-Amerika varen. In Europees verband zal de Nederlandse Douane actief deelnemen aan diverse initiatieven gericht op een Europese aanpak van drugscriminaliteit via havens. <i>Interventies</i>

De Douane zal ook in 2024 inzetten op het versterken van haar toezicht op de mainports en overige toegangspoorten in Nederland. Er wordt bijvoorbeeld gewerkt aan een plan om alle geselecteerde hoogrisicocontainers in de haven van Rotterdam gedurende het gehele proces van lossen tot vrijgeven onder toezicht te houden (traject compartimenteren).

In aanvulling op het fysieke toezicht houdt de Douane cameratoezicht op de mainports Rotterdam en Schiphol. Dit cameranetwerk wordt uitgebreid naar havens in het Noordzeekanaalgebied en in Vlissingen. Verder worden extra drones ingezet met als doel mogelijke blinde vlekken aan de buitengrens weg te nemen.

De Douane participeert op nationaal niveau in verschillende samenwerkingsverbanden, waaronder:

- Hit-and-Run-Cargo-teams (HARC) voor de haven van Rotterdam en voor Schiphol, en het Hit-and-Run-Post-team (HARP);
- de Nationale Samenwerking tegen Ondermijnende Criminaliteit (NSOC).

Integriteit en weerbaarheid

De Douane ziet dat zichzelf ook kwetsbaar is voor criminele inmenging. De bijdrage van de Douane aan de aanpak van ondermijnende criminaliteit is dan ook sterk verweven met het tegengaan van corruptie en het verbeteren van het integriteitsbeleid, waarvoor veel inspanningen worden verricht.

Krachtenveld

De aanpak van ondermijnende (drugs)criminaliteit staat hoog op de politieke agenda. Ook staat het onderwerp volop in de belangstelling van media, onderzoekers, opsporings- en handhavingsdiensten.

Behandeling

De Douane loopt tegen beperkingen aan wat betreft het delen van informatie met ketenpartners, zoals de Politie. Het wetsvoorstel voor de Wet Gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden is een oplossing voor dit knelpunt. Dit wetsvoorstel ligt voor in de Eerste Kamer. Daarnaast wordt door het Ministerie van Financiën gewerkt aan het Wetsvoorstel Gegevensdeling Douane met Politie, Koninklijke Marechaussee, Financial Intelligence Unit – Nederland (FIU) en FIOD, met het doel om de mogelijkheden voor informatiedeling tussen Douane en ketenpartners te verruimen.

Ambtelijke beleidsopvattingen

De bestrijding van ondermijnende criminaliteit vraagt een langdurige en duurzame aanpak door een brede coalitie van publieke en private partners. Voor deze aanpak zijn (langdurig) politiek commitment en een stabiele financiering benodigd.

6.5 E-commerce

Verantwoordelijk DG/Directie	DG Douane/Directie Handhavingsbeleid Betrokken: DGFZ/VDI, DG Belastingdienst
Omschrijving inhoud	Het totale aantal douaneaangifteryegels stijgt boven de 1 miljard, waarvan 718 miljoen aangifteryegels zien op e-commerce. Deze e-commerceaangiften zien op goederenzendingen ter waarde van maximaal 150 euro die een verkoper van buiten de EU aan een consument in de EU levert. Het aantal aangifteryegels voor dergelijke e-commercezendingen is meer dan verdubbeld in 2023 ten opzichte van 2022. De verwachting is dat deze stijging aanhoudt. De Douane heeft een actorgerichte aanpak ontwikkeld bij de circa 35 bedrijven die actief zijn in de e-commercehandel. Deze aanpak is fiscaal gericht. Dit houdt in dat de Douane onder andere afspraken maakt met bedrijven over gewenste verbeteringen in het aangiftegedrag, en hierop monitort. Een aantal ontwikkelingen maakt dat de aanpak in deze vorm onhoudbaar wordt. De enorme volumegroei, de volatiliteit van de branche, het toenemende risico van de import van verboden goederen en de afwezigheid van een partij die verantwoordelijkheid wil en kan nemen voor de import, maken dat er niet effectief gehandhaafd kan worden. Belangrijk hierin is dat in toenemende mate geconstateerd wordt dat er sprake is van een grote mate van niet-conformiteit aan de eisen die de EU stelt aan producten die op de markt worden gebracht De wetgeving zou veel meer moeten stimuleren dat het bedrijf dat de goederen importeert in de EU ook daadwerkelijk kan voldoen aan de Europese wet- en regelgeving (concreet is de vraag of de huidige betrokken bedrijven hieraan kunnen en willen voldoen). Daarom heeft Nederland in de besprekingen met Brussel over de komende herziening van het DWU deze voorwaarde ook nadrukkelijk ingebracht. Daarmee wordt de eerste stap gezet om de e-commercestroom behapbaar te maken. Daarnaast maakt de mate van volatiliteit van deze branche een intensievere Europese samenwerking noodzakelijk. Nederland heeft hiervoor intensief contact met een aantal andere EU-lidstaten. De Douane kan dit probleem echter niet alleen oplossen. Daarom heeft de Douane bij haar handhavingspartners (zoals ILT en NVWA) en bij het ministerie van EZ de problematiek aanhangig gemaakt in het kader van markttoezicht. Ook de Europese Commissie staat een integrale aanpak inmiddels voor.

Krachtenveld	De onderhandelingen herziening nieuwe douanewetgeving lopen door in 2024.
Behandeling	Nieuwe wijzigingen op e-commercegebied zijn onderdeel van de herziening van het DWU (in de vorm van voorstellen voor de heffing van invoerrechten bij lagewaardezendingen). De actorgerichte aanpak die is ontwikkeld voor e-commerce, gaat deel uitmaken van gelaagde handhaving en klantgericht toezicht.
Ambtelijke beleidsopvattingen	Niet van toepassing.

6.6 Sancties Rusland en Belarus

Verantwoordelijk DG/Directie	DG Douane/Directie Handhavingsbeleid Betrokken: Ministerie van BZ
Omschrijving inhoud	De Douane voert in opdracht van het ministerie van Buitenlandse Zaken taken uit op het gebied van sancties, waaronder de sancties tegen Rusland en Belarus. Het toezicht houden op de naleving van de sanctiemaatregelen tegen Rusland en Belarus vraagt veel inzet van de Douane. Het handhaven van de sanctiemaatregelen door de Douane gebeurt op verschillende manieren. Zo beoordeelt de Douane de in- en uitvoeraangiften van vracht- en koerierszendingen vanuit en naar Rusland en Belarus. Ook controleert de Douane alle zendingen die geraakt worden door de ingestelde risicoprofielen. Daarnaast onderzoekt de Douane signalen van buiten over sanctieovertredingen en stelt zij toezichtonderzoeken in bij bedrijven met betrekking tot de naleving van sancties. Als er een overtreding wordt geconstateerd, legt de Douane die voor aan het OM. Team precursoren, strategische goederen en sanctiewetgeving (POSS) ondersteunt de Douane-risicobeheersingsorganisatie bij het uitzetten van douanecontroles, levert bijdragen aan risicoanalyses en geeft relevante informatie door aan andere onderdelen van de Douane. Team POSS brengt toezichtbezoeken aan bedrijven, geeft adviezen en bekijkt onder meer de administratie. Daarnaast is de Douane alert op het tegengaan van omzeiling van sanctiemaatregelen door het vervoeren van gesanctioneerde goederen naar Rusland via zogenoemde <i>uitwijklanden</i>. Er zijn in het algemeen twee manieren om sanctiemaatregelen te ontwijken: het aangeven van andere goederen dan wat er werkelijk wordt uitgevoerd, of het aangeven van een andere eindbestemming dan de werkelijke eindbestemming Rusland. Op basis van risicoanalyse en met behulp van profielen worden aangiften van goederen gecontroleerd op mogelijke omzeiling van de sanctiemaatregelen. Op Europees niveau werkt de Douane samen met de Europese Commissie en andere lidstaten om signalen die mogelijk op omzeiling wijzen, uit te wisselen en te analyseren. Deze signalen worden onder andere gebruikt om de risicoprofielen voor omzeiling verder aan te scherpen. Naast sanctiemaatregelen tegen Rusland en Belarus zijn er nog tal van andere sanctiemaatregelen waarop de Douane toezicht moet uitvoeren, zoals sancties tegen Iran en Noord-Korea.

Krachtenveld	Het omzeilen van de sanctiemaatregelen tegen Rusland heeft grote belangstelling van media en politiek. Bijzondere aandacht hierbij heeft het tegengaan van omzeiling van de sanctiemaatregelen. Er zijn veel verschillende nationale en internationale partijen betrokken bij het handhaven van de sanctiemaatregelen. Voor de Douane betekent dit dat er veel afstemming plaatsvindt met andere partijen, zoals BZ, BHOS, IenW, ILT, het Havenbedrijf, de Kustwacht, het OM, de Europese Commissie en douaneorganisaties van andere EU-lidstaten.
Behandeling	Handhaving van de sancties tegen Rusland en Belarus is en blijft een prioriteit en vraagt veel inzetbare capaciteit van de Douane. Inmiddels is het dertiende sanctiepakket van kracht en wordt er onderhandeld over een veertiende sanctiepakket (stand van zaken begin juni 2024). Bijzonder aandachtspunt voor de Douane is het alert zijn op het tegengaan van omzeiling van de sancties tegen Rusland en Belarus.
Ambtelijke beleidsopvattingen	Niet van toepassing

6.7 Scan en detectie

Verantwoordelijk DG/Directie	DG Douane/Directie Bedrijfsvoering
Omschrijving inhoud	Scanapparatuur is een cruciaal instrument bij het onderkennen van illegale goederen in vracht en de strijd tegen ondermijnende criminaliteit. Zowel de inzet als de kwaliteit van scans draagt in belangrijke mate bij aan grote drugsvangsten. De Douane zet in totaal circa 120 scans in van verschillende typen, van vaste en mobiele grote containerscans voor lucht- en zeevracht tot kleine bagage- of pakketscans en handheld scanapparaten. De scan- en detectieapparatuur van de Douane krijgt politieke aandacht omdat een groot deel van de scanapparatuur die de Douane inzet, afkomstig is van het van oorsprong Chinese bedrijf Nuctech. Nuctech levert bijvoorbeeld vier van de zeven grote vaste containerscans in de Rotterdamse haven en heeft ook een groot aandeel in de mobiele containerscans waarover de Douane beschikt. Daarnaast worden kleine Nuctech-scans ingezet op bijvoorbeeld Schiphol om reizigersbagage te controleren. Scanapparatuur kan alleen worden ingezet als dat veilig en verantwoord kan. Daarom heeft de Douane extern onderzoek laten uitvoeren door PwC (2021) en TNO (2022). PwC (2021) heeft de informatiebeveiligingsmaatregelen van scanapparatuur onderzocht en meerdere aanbevelingen gedaan om apparatuur beter te beschermen. Deze aanbevelingen worden geïmplementeerd. TNO (2022) heeft onderzocht of scanapparatuur van de Douane veilig kan worden ingezet zonder gevaar voor de nationale veiligheid of compromittering door criminele organisaties. In dat onderzoek is geconcludeerd dat scanapparatuur op dit moment kan worden ingezet zonder dat de nationale veiligheid in gevaar komt. Daarbij speelt mee dat de apparatuur niet is gekoppeld aan het brede Douane- of Belastingdienstnetwerk, waar bijvoorbeeld bedrijfsgegevens in te vinden zijn. Hierdoor kan de scanapparatuur niet gebruikt worden als opstap om bij andere (gevoelige) gegevens te komen. De Douane onderzoekt de inzet van algoritmieken op scanapparatuur. Daarvoor moet mogelijk scanapparatuur worden gekoppeld aan het Douanenetwerk. Daarom vindt op dit moment een hertoetsing plaats (ook door TNO) om te onderzoeken of scanapparatuur aan het Douanenetwerk kan worden gekoppeld zonder dat de nationale veiligheid in gevaar komt. Ook politiek (Tweede Kamer en Europees Parlement) bestaan er zorgen over mogelijke cyberdreiging via Nuctech-scanners. In het hoofdlijnenakkoord is opgenomen dat strategisch belangrijke

sectoren en diensten hun elektronica, zoals scanapparatuur, van landen met een verhoogd spionagerisico moeten afbouwen. Bij afbouw van specialistische scanapparatuur is aandacht nodig voor financiële en operationele impact.

Daarnaast zal voor wetgeving of aanwijzingen van de diensten een handelingsperspectief moeten worden gecreëerd om in aanbestedingen daadwerkelijk te kunnen sturen op afbouw; dit handelingsperspectief ontbreekt op dit moment, onder meer doordat is geoordeeld dat scanapparatuur op dit moment kan worden ingezet zonder dat de nationale veiligheid in gevaar komt.

Krachtenveld

In het hoofdlijnenakkoord is opgenomen dat strategisch belangrijke sectoren en diensten hun elektronica, zoals scanapparatuur, van landen met een verhoogd spionagerisico moeten afbouwen. Binnen de geldende kaders voor inkoop door de Rijksoverheid is er echter geen directe mogelijkheid om specifieke producenten of leveranciers uit nieuwe aanbestedingen van de Douane te weren.

Rijksbreed worden nieuwe eisen en kaders ontwikkeld voor inkoopopdrachten, zoals de Algemene Beveiligingseisen Rijksoverheid Opdrachten (ABRO) en andere onderdelen van de overheidsbrede inzet op cybersecurity in inkoop. In de rijksbrede aanpak om strategische afhankelijkheden te verminderen, wordt ook gekeken naar mogelijk handelingsperspectief om afhankelijkheden af te bouwen. De Douane volgt deze ontwikkelingen actief.

De Douane werkt binnen het kader van het buitenlandbeleid van Nederland. Het kabinet voert landenneutraal beleid. Dit betekent dat leveranciers uit specifieke landen door de aanbestedende dienst niet op voorhand categorisch worden uitgesloten.

Er is een sterke Europese samenwerking tussen douaneorganisaties. Daarbij voert de Europese Commissie de CCEI-subsidie uit waarmee onder meer de aanschaf van scanapparatuur wordt ondersteund (ook verleend aan Douane Nederland). Ook bij de Europese Commissie en in het Europees Parlement is aandacht voor mogelijke risico's rond de inzet van Nuctech-scanners. De lijn van de Commissie is dat zij kaders geeft aan lidstaten en dat het aan de lidstaat is om passende maatregelen te nemen in specifieke inkooptrajecten.

De Europese Commissie is een onderzoek naar Nuctech gestart in het kader van de Foreign Subsidies Regulation, in het kader van mogelijke overheidssteun die de mededinging beïnvloedt. Dit onderzoek loopt nog, en heeft op dit moment geen concrete impact op de scanapparatuur of aanbestedingen van de Douane.

Behandeling

Over scanapparatuur bij de Douane zijn in de afgelopen periode meerdere schriftelijke Kamervragen gesteld (de meest recente zijn opgenomen in het volgende overzicht).

LEDEN	GESTELD	BEANTWOORD
Michon-Derkzen, Brekelmans, Van Eijk-Nagel (allen VVD)	7 februari 2024	17 april 2024
Brekelmans, Rajkowski (beiden VVD), Gündogan	23 juni 2023	28 september 2023
Kuiken, Nijboer (beiden PvdA)	21 juni 2023	28 september 2023

**Ambtelijke
beleidsopvattingen**

Niet van toepassing.

7. Directoraat-generaal Toeslagen

7.1 Transitie stapsgewijs hervormen toeslagenstelsel

Verantwoordelijk DG/Directie	DG Toeslagen, DGFZ, DB&T in samenwerking met toeslagdepartementen, BZK, SZW en VWS
Omschrijving inhoud	In de afgelopen (kabinets)periode heeft Dienst Toeslagen ingezet op meer toekenningszekerheid en het verminderen van terugvorderingen, niet-gebruik en complexiteit van het stelsel, zowel voor de burger als voor de uitvoering. Drie kernwaarden van Toeslagen staan centraal: wij staan voor u klaar, u weet waar u aan toe bent en u krijgt waar u recht op hebt. In de vorige kabinetsperiode is Kamerbreed de wens geuit om het voorschotsysteem los te laten, omdat dit kan leiden tot (hoge) terugvorderingen. Een herziening zal lange tijd in beslag nemen. Daarom is het van belang om ook binnen het huidige stelsel problemen op te lossen, eventueel als eerste stappen naar een grotere herziening van het stelsel. Om de problematiek van het toeslagenstelsel aan te pakken is het ambtelijk advies om (gelijktijdig) in te zetten op de volgende drie sporen, aansluitend bij de inzet van de afgelopen jaren: a. <i>Terugdringen van 30 procent hoge terugvorderingen</i> in het huidige stelsel. De belangrijkste oorzaken van hoge terugvorderingen zijn verkeerde inschattingen van inkomen, vermogen en kinderopvanguren (KOO-uren). Dit is inherent aan de voorschotssystematiek, waarbij we mensen vragen om vooraf een inschatting te maken van hun situatie op basis waarvan we de toeslag toekennen en achteraf controleren. Voor het verminderen van hoge terugvorderingen is daarom het programma Werken in de actualiteit gestart, waarin we onze gegevenspositie en dienstverlening verbeteren en systemen innoveren. Deze maatregelen zijn komende kabinetsperiode uitvoerbaar binnen de huidige wet- en regelgeving: 4) <u>Verbeteren van de gegevenspositie van Toeslagen</u> Om attenderen en muteren (maatregelen 3 en 4) mogelijk te maken, zijn betrouwbare en zo actueel mogelijke data belangrijk. Daarvoor zijn kwalitatieve en tijdige gegevens nodig over vermogens, KOO-uren en huurobjecten. 5) <u>Effectiever generiek attenderen</u> Publiekscampagnes via verschillende kanalen en verdere uitrol van de toeslagenapp. 6) <u>Effectiever persoonlijk attenderen</u> Vergroten van identificeren en bereik.

Inzetten van muteren;

Het op basis van contra-informatie enkel naar beneden bijstellen van het voorschot om hoge terugvorderingen te voorkomen.

Het vaststellen van het recht aan de voorkant;

Indien iemand niet aan de voorwaarden voldoet (voor vermogen en de arbeidseis), wordt er contact gezocht.

Verkennen mogelijkheden voor (vrijwillig) behoudend voorschieten

Aan de toeslagontvanger de keuze voorleggen om bijvoorbeeld 80% als voorschot uit te keren in plaats van 100% om zo hoge terugvorderingen te voorkomen.

Verbeteren van de dienstverlening;

Verbeteringen van brieven, mijn toeslagen portaal, rekenhulp etc.

b. *Vereenvoudigingen in de wetgeving* om hoge terugvorderingen te verminderen en schrijnende situaties voor burgers en inherent daaraan complexiteit te beperken (zie fiche 4.7 'Actuele beleidspunten toeslagen'). Het stelsel is voor de uitvoering en mensen steeds complexer geworden door het toevoegen van steeds meer uitzonderingen. Verbeteringen waaraan gedacht kan worden, zijn het vereenvoudigen van begrippen, zoals het partnerbegrip, en het verminderen van bepaalde hardheden in de wet.

c. *Stapsgewijs breed herzien van inkomensafhankelijke regelingen* door het maken van gegevensregistraties en het borgen van de correspondentie tussen grondslagen (begrippen) en gegevensregistraties. In alle gevallen is van belang de samenwerking te zoeken met beleidsdepartementen, maar ook met andere uitvoerders van inkomensondersteunende regelingen

- 1) Uniforme gegevensbronnen aanleggen voor de toekenning van recht en hoogte, in het bijzonder voor zelfstandigen en ondernemers. De aanleg van deze inkomensregistratie leidt tot meer zekerheid, duidelijkheid en gerichte inkomensondersteuning.
 - 2) Bestaande gegevensbronnen verbeteren, bijvoorbeeld het BRP voor gegevens over huishoudens, partners of de registratie bij Belastingdienst Particulieren voor vermogensgegevens.
 - 3) Grondslagen definiëren die kunnen worden getoetst op basis van objectieve, actuele en juiste gegevens. Dit geldt onder meer voor het inkomensbegrip, vermogensbegrip en partnerbegrip.
 - 4) Een hervorming of alternatief voor het toeslagenstelsel uitwerken, waarbij gebruik wordt gemaakt van opgedane inzichten en aan alle randvoorwaarden is voldaan. Concreet wordt op dit moment een maand- of kwartaalsystematiek uitgewerkt.
-

De wens is om zo veel mogelijk gebruik te kunnen maken van geüniformeerde gegevensbronnen, waardoor uitvoering gegeven kan worden aan de massaliteit én de gerichtheid van het toeslagenproces.

In de dienstverlening en uitvoering wordt daarnaast gewerkt aan de doenlijkheid en begrijpelijkheid van het stelsel in zijn geheel, bijvoorbeeld in de invorderingsprocessen en in de handhaving. Ook is er in samenwerking met de (coördinerend) opdrachtgevers een signalenproces opgezet, zodat signalen van burgers, uit de uitvoering of van buiten ofwel opgelost kunnen worden ofwel duidelijk op de agenda komt te staan i.s.m. de (coördinerend) opdrachtgevers. Daarnaast is er meegewerkt aan het in kaart brengen van alternatieven en fundamentele aanpassingen van het stelsel en van beleidsvereenvoudigingen in de eindrapportage Toekomst Toeslagen (februari 2024).

Krachtenveld*Verbeteringen huidige stelsel*

Naast de nauwe samenwerking met DGFZ en de toeslagdepartementen is Toeslagen voor zijn dienstverlening afhankelijk van de ondersteunende producten en diensten van de Belastingdienst. Het professionaliseren van het eigen opdrachtgeverschap is nodig om de eigen identiteit beter voor het voetlicht te brengen en de eigen opdracht te volbrengen.

Behandeling*Verbeteringen huidige stelsel*

Het initiëren van verbeteringen in het huidige toeslagenstelsel vraagt ook om budgettaire en politieke afwegingen (ook over inkomenseffecten) en moet daartoe meelopen in de politieke besluitvorming.

**Ambtelijke
beleidsopvattingen**

Voor het hervormen van het stelsel is altijd een stapsgewijze aanpak vereist. Er zijn aanpassingen mogelijk in de uitvoering die een deel van de problematiek kunnen oplossen. Ook beleidsverbeteringen kunnen bijdragen aan vereenvoudigingen en het terugbrengen van terugvorderingen. Deze stappen kunnen genomen worden vooruitlopend op of als onderdeel van een herziening van het stelsel waarbij het voorschotsysteem wordt losgelaten.

Als randvoorwaarde voor inkomensafhankelijke regelingen zijn 1) kwalitatief betere gegevensregistraties nodig, bijvoorbeeld van inkomensgegevens van zelfstandigen, en 2) gestandaardiseerde begripsdefinities die zijn gekoppeld aan deze basisregistraties, waardoor geautomatiseerd en zeker kan worden toegekend. Deze randvoorwaarden zijn breder noodzakelijk voor de uitvoering van inkomensondersteuning in het sociale domein en zijn daarmee ook oplossingen om als kabinet in gang te zetten.

7.2 Interdepartementale schuldentrajecten

Verantwoordelijk DG/Directie	Interdepartementale trajecten mbt schulden (GAS, CRI)
Omschrijving inhoud	• Het ministerie van SZW is verantwoordelijk voor de Aanpak geldzorgen, armoede en schulden (GAS). SZW is inmiddels zo'n twee jaar onderweg met de uitwerking van de aanpak. Over de stand van zaken worden voortgangsrapportages naar de Tweede Kamer gestuurd in afstemming met Dienst Toeslagen en de Belastingdienst. Daarbij rapporteert het kabinet over de voortgang van activiteiten zoals de projecten van het samenwerkingsverband Clustering Rijkincasso (CRI). De ambitie van CRI (met CJIB als trekker) is dat de CRI-organisaties gezamenlijk zorgen voor een maatschappelijk verantwoorde overheidsincasso als één overheid. De Belastingdienst (BD) en Dienst Toeslagen nemen deel aan CRI en verkennen op dit moment de aansluiting op twee CRI-initiatieven: Vorderingenoverzicht Rijk (VO Rijk) en de Betalingsregeling Rijk (BRR). De ambitie is dat Dienst Toeslagen eind 2025 is aangesloten bij het VO Rijk en in 2027 bij de BRR. • De aansluiting van Dienst Toeslagen bij het VO Rijk loopt tot nu toe op schema. • De aansluiting bij de BRR is complexer. Dienst Toeslagen is samen met de Belastingdienst en CJIB aan het onderzoeken of en hoe dit mogelijk is. Daarvoor worden nu verschillende juridische, beleidsmatige en uitvoeringstechnische vraagstukken onderzocht. • Onder CRI valt ook de interdepartementale werkgroep over het bestaansminimum. De wenselijkheid en eenduidigheid van de norm voor het bestaansminimum wordt hier onderzocht. SZW verkent samen met de uitvoeringsorganisaties zoals Dienst Toeslagen wat de mogelijkheden zijn om bij het aangaan van een betalingsregeling tijdig te signaleren dat er onvoldoende afloscapaciteit is en dat er andere maatregelen nodig zijn. • Verder onderzoekt SZW samen met de CRI-partijen, zoals Dienst Toeslagen, de doelmatigheid van ophogingen die tijdens het invorderingstraject kunnen ontstaan. De uitkomsten van dit onderzoek worden aan het einde van dit jaar verwacht. • Ook is SZW bezig met een actualisering van de Rijksincassovisie. Hierover is de Tweede Kamer in oktober 2023 geïnformeerd. Hieronder vallen onder andere een verkenning van deelname aan de Landelijke Schuldpauszeknop en aansluiting bij het Schuldenknooppunt, waarmee Dienst Toeslagen na een succesvolle pilot doorgaat. • Verder loopt er een interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) naar problematische schulden. In dit IBO wordt gekeken naar het totaalbeeld, en worden de samenhang van maatregelen en aanvullende opties verkend die in het maatschappelijk debat worden genoemd.

Krachtenveld	• Op 12 oktober 2023 hebben Kat (D66) en Kathmann (PvdA) een motie ingediend waarin zij vragen of alle Rijksoverheidsorganisaties die nog niet bij CRI zijn aangesloten, hierbij willen aansluiten. Betrokken zijn de Belastingdienst (UHB, CAP), CAK, CJIB, DUO, NVWA, RVO, SVB, Dienst Toeslagen en UWV. • CRI is een belangrijk onderdeel van de Aanpak geldzorgen, armoede en schulden van SZW en is genoemd in meerdere Kamerbrieven van SZW, die zijn ondertekend door de staatssecretaris voor Toeslagen en Douane, en de staatssecretaris voor Fiscaliteit en Belastingdienst.
Behandeling	SZW beoogt in juni 2024 de derde voortgangsrapportage GAS naar de Kamer te sturen, waarin wordt ingegaan op CRI. De beleidsinhoudelijke en technische uitwerking van CRI-initiatieven, zoals de BRR, lopen.
Ambtelijke beleidsopvattingen	Aansluiting bij Betalingsregeling Rijk (BRR) kan voor burgers meerwaarde bieden en de uitvoering (BD en Toeslagen) deels ontlasten. Vanwege het grote aantal vorderingen van de Belastingdienst en Dienst Toeslagen is het technisch niet uitvoerbaar om in één keer volledig aan te sluiten bij de BRR. Het ontwikkelen van de BRR is een iteratief proces; de stapsgewijze aanpak zorgt ervoor dat voortgang wordt geboekt en dat op een beperkte schaal wordt beproefd of burgers en de uitvoering met de BRR uit de voeten kunnen. Punten van aandacht zijn de beperkte capaciteit van medewerkers, het overvolle IV-portfolio bij zowel Belastingdienst en Dienst Toeslagen als CJIB, en de benodigde juridische basis voor de BRR.

7.3 Intensief toezicht en handhaving

Verantwoordelijk DG/Directie	Dienst Toeslagen/Directie Strategie, Recht & Beleid (SR&B)/Directie Toeslagen
Omschrijving inhoud	<i>Algemeen</i> Circa 6 miljoen huishoudens ontvangen een of meer toeslagen, met een totale waarde van ongeveer 19 miljard euro in 2023. Dit is een groot bedrag van onze gezamenlijke schatkist. Het is daarom belangrijk dat we toezicht houden op het vaststellen en uitkeren van deze toeslagen, zodat iedereen krijgt waar diegene recht op heeft. Je wilt toeslagen voor goedwillende mensen soepel laten verlopen, maar ook kunnen ingrijpen wanneer nodig. Dit betekent dat: • Toeslagen nog wel controleert of toeslagen terecht zijn verstrekt en deze zo nodig corrigeert. Dit noemen we <i>regulier toezicht</i>; • Toeslagen geen verwijtbaarheidsonderzoek doet en boetes oplegt, en geen onderzoek naar grove schuld of opzet doet. Deze dingen samen heten <i>intensief toezicht</i>; • een overdracht van een strafrechtelijke casus aan OM of FIOD niet snel aan de orde zal zijn; • er in de tussentijd wél signalen binnenkomen over mogelijke fraudegevallen. Dit is een situatie die niet eeuwig zo kan blijven. Aanpak van misbruik en oneigenlijk gebruik is goed voor de naleving en het maatschappelijk draagvlak. In het geval van toeslagen ligt de nadruk nu vooral op het inrichten van goede waarborgen en zorgvuldige behandeling van onze populatie. <i>Intensief toezicht (ITO)</i> In 2020 is het intensieftoezichtproces stilgezet omdat de waarborgen en zorgvuldigheid waarmee het intensief toezicht werd uitgevoerd, onvoldoende waren. Daarnaast is de afgelopen jaren de manier waarop invulling wordt gegeven aan de brede handhaving door Dienst Toeslagen herijkt. Komend jaar gaan we bekijken wat er nodig is om het intensieve toezicht bij meervoudige signalen (signalen in samenhang) op te starten. Het is erg belangrijk dat dit zorgvuldig gebeurt. Ondanks dat het intensief toezicht stilgezet is, moeten belastingbetalers erop vertrouwen dat met handhaving ook wordt tegengegaan dat toeslagen worden uitgekeerd aan burgers die daar geen recht (meer) op hebben. Daarbij mag het vermogen om adequaat en zorgvuldig op te treden als opzettelijk misbruik wordt gemaakt, niet verloren gaan.

	Het is duidelijk dat het stilleggen van het ITO-proces ook risico's met zich meebracht, omdat Dienst Toeslagen afgezien van het uitoefenen van regulier toezicht minder goed kan reageren op signalen van mogelijk misbruik of oneigenlijk gebruik. Dit met name als gevolg van juridische beperkingen met betrekking tot het delen van persoonsgegevens en het onderzoeken daarvan. Het intensieve toezicht wordt vanuit uitgangspunten van zorgvuldigheid en in overeenstemming met wet- en regelgeving en vertrouwen in de burger opnieuw ingericht. Dit gebeurt in projectverband in vier fasen. De fasen signaalregistratie en rechtmatigheidsonderzoek zijn in 2023 ingericht en ook opgestart, de fasen verwijtbaarheidsonderzoek en sanctioneren moeten in 2024 klaar zijn voor implementatie.
Krachtenveld	Directie Toeslagen, directie SR&B, ADR, OM, FIOD, directie Herstel, Laagdrempelige onafhankelijke rechtshulp (nieuw op te richten onafhankelijke belangenbehartiger), Nationale ombudsman, burgers en andere maatschappelijke betrokkenen.
Behandeling	Besluitvorming op politiek niveau gebeurt in deelfases. De vormgeving is altijd in beweging vanwege doorlopende product- en procesontwikkeling. De privacytoetsen van de ontwikkelde processen komen dan ook geleidelijk beschikbaar. Snel te nemen besluiten op politiek niveau door nieuwe bewindspersoon zijn: de boetehoogten, boetebeleid voor zaken als vermindering voor lange behandelduur en het vaststellen van het nieuwe boetebesluit, een regelgevingsproduct.
Ambtelijke beleidsopvattingen	Ondanks dat het intensief toezicht stilgezet is, moeten belastingbetalers erop vertrouwen dat met handhaving ook wordt tegengegaan dat toeslagen worden uitgekeerd aan burgers die daar geen recht (meer) op hebben. Daarbij mag het vermogen om adequaat en zorgvuldig op te treden als opzettelijk misbruik wordt gemaakt, niet verloren gaan. Aan de andere kant komt de inspanning voor het intensieve toezicht niet ten goede aan de dienstverlening aan de grote groep welwillende burgers.

7.4 Algoritmes (heden)

Verantwoordelijk DG/Directie	SR&B/Dienst Toeslagen
Omschrijving inhoud	Dienst Toeslagen maakt gebruik van algoritmes om zijn wettelijke taak zo efficiënt mogelijk uit te voeren. Dit omdat het handmatig behandelen van alle toeslagaanvragen niet mogelijk is. Dienst Toeslagen gaat uit van de definitie van algoritmes van de Algemene Rekenkamer: 'Een algoritme is een set van regels en instructies die een computer uitvoert om een probleem op te lossen of een vraag te beantwoorden.' Dit is een ruime definitie. De techniek die gebruikt wordt voor een algoritme kan variëren van een rekenmodel, beslisboom of regressiemodel tot zelflerende toepassingen. De afgelopen jaren is er veel aandacht geweest voor de inzet van algoritmes en de risico's die hiermee samenhangen. Dienst Toeslagen heeft als reactie hierop maatregelen getroffen om de inzet van algoritmes zo verantwoord mogelijk vorm te geven. • <i>Impact Assessment Mensenrechten en Algoritmes (IAMA)</i> – Het IAMA is een instrument voor discussie en besluitvorming door overheidsorganen. Het instrument maakt een interdisciplinaire dialoog mogelijk door degenen die verantwoordelijk zijn voor de ontwikkeling en/of inzet van een algoritmisch systeem. Met het IAMA kan een afgewogen discussie gevoerd worden tussen relevante partijen bij de afweging om wel of niet een algoritmische toepassing te ontwikkelen. Daarnaast helpt het IAMA bij een verantwoorde ontwikkeling en implementatie van algoritmen. • <i>Algoritmeregister</i> – De Nederlandse overheid heeft vanaf december 2022 een nationaal algoritmeregister.³⁰ Het algoritmeregister helpt om algoritmes die door de overheid gebruikt worden vindbaar te maken, beter uit te leggen en de toepassing en resultaten begrijpelijk te maken. Onder de verantwoordelijkheid van de CDO Dienst Toeslagen zijn er op dit moment vijf impactvolle algoritmes in het overheids-algoritmeregister gepubliceerd. • <i>Adviescommissie analytics</i> – In maart 2023 is door de ministerraad een Adviescommissie Analytics ingesteld ten behoeve van het ministerie van Financiën. In 2023 zijn twee adviesvragen gesteld: door de Belastingdienst over vroegsignalering van mogelijke probleemsituaties bij particulieren, en door Toeslagen over bias- en fairnesstoetsing. • <i>Bias- en fairnesstoets</i> – Bij het gebruik van algoritmes is het belangrijk om de rechtvaardige inzet daarvan te waarborgen. Alhoewel algoritmes worden ingezet om onderscheid te maken, is niet ieder onderscheid gerechtvaardigd. Direct onderscheid mag enkel gemaakt worden als daarvoor een specifieke wettelijke uitzondering is. Indirect onderscheid mag enkel als daarvoor een

³⁰ <https://algoritmes.overheid.nl/nl>

goede en objectieve rechtvaardiging is. Een van de manieren om dit te toetsen, is door bias en fairness te onderzoeken. Door middel van deze toetsing kan worden vastgesteld of mogelijk sprake is van indirecte discriminatie. Dienst Toeslagen is voornemens een pilot biastoets uit te voeren op het model Hoge Toekenning, Hoog Risico.

- *AI-act* – De AI-verordening is door de Europees Raad op 21 mei 2024 goedgekeurd. Dit betekent dat de (gefaseerde) implementatietermijn gaat starten; de doorlooptijd daarvan is 36 maanden. De impact van de AI-verordening voor Dienst Toeslagen leek in eerste instantie laag, omdat de definitie van *AI-systeem* beperkt is tot zelflerende systemen. Die zijn bij Dienst Toeslagen op dit moment niet in gebruik. De rijksbrede lijn is naar verwachting echter dat de Nederlandse implementatie van (een deel van) de verordening ook van toepassing zal zijn op een bredere categorie van algoritmische systemen, inclusief bepaalde traditionele op regels gebaseerde systemen. Deze systemen heeft Dienst Toeslagen wel in gebruik. Dat zou betekenen dat de AI verordening voor ons ook op die systemen van toepassing wordt. Daarmee wordt de impact van de AI-verordening op de Dienst Toeslagen naar verwachting gemiddeld.
- *Visie op algoritmes* – Dienst Toeslagen maakt veelvuldig gebruik van algoritmes om zijn publieke taak uit te voeren en wil algoritmes inzetten om op een eerlijke, efficiënte en datagedreven manier tot besluiten te komen. De in ontwikkeling zijnde visie op algoritmes schetst zowel de kansen die Dienst Toeslagen ziet voor de inzet van algoritmes, als de randvoorwaarden die nodig zijn voor een verantwoorde inzet ervan.

Krachtenveld

Kaderstelling is vanuit het ministerie van BZK (de staatssecretaris voor Digitalisering) en vanuit de EU.

Voor algoritmes is veel media-aandacht, met name voor de juiste inzet van algoritmes, het risico op (indirecte) discriminatie en het gebruik van grote hoeveelheden data. De kinderopvangtoeslagenaffaire wordt vaak aangehaald in de media als voorbeeld waarbij het gebruik van een algoritme (namelijk het risicoclassificatiemodel) verkeerd heeft uitgepakt.

Behandeling

Niet van toepassing.

**Ambtelijke
beleidsopvattingen**

Er is steeds meer aandacht voor de ethische kant van (de inzet van) algoritmes. Tegelijkertijd is er nog geen alomvattend kader waarbinnen rijksbreed (ethische) afwegingen gemaakt kunnen worden voor de inzet en toepassing van algoritmes.

7.5 Uitwerking directe financiering kinderopvang

Verantwoordelijk DG/Directie	DG Toeslagen en SZW in samenwerking met DGFZ, DB&T
Omschrijving inhoud	Het hoofdlijnenakkoord beschrijft de wens de stelselherziening kinderopvang, bijna gratis kinderopvang voor werkende ouders en een overheveling naar instellingen, door te zetten. Afgelopen kabinetsperiode is gedurende de Greenfield (samenwerkingsverband) door de SVB, DUO, Dienst Toeslagen en UWV samen met SZW veel voorwerk verricht. Gedurende de Greenfield is een impactanalyse van het beoogde stelsel door de uitvoerders opgesteld. Hierin zijn meerdere risico's gesignaleerd, waardoor fundamentele aanpassing van het ontwerp noodzakelijk is: 1) De transitie naar een stelsel van directe financiering vraagt meer dan één kabinetsperiode; invoering per 2027 is daarom, zowel vanwege de groei van de vraag in de kinderopvang sector als voor de uitvoering, niet haalbaar. Dit vraagt ook om het doorschuiven van de gereserveerde middelen. 2) Een deel van de kinderopvangorganisaties zal op korte termijn niet zelfstandig aan de benodigde digitale aansluiteseisen kunnen voldoen. 3) Er ontbreken betrouwbare en tijdige gegevens, met name om de arbeidseis en het aantal afgenomen uren opvang vast te stellen. 4) Het stelsel bevat onvoldoende checks-and-balances voor rechtmatigheid. Daarnaast stonden doelstellingen van het stelsel (arbeidsparticipatie, ontwikkeling van het kind en volledige zekerheid) met elkaar op gespannen voet. Hierdoor zijn verder beleidsmatige keuzes over de risico's en invoertermijn noodzakelijk.
Krachtenveld	Afgelopen kabinetsperiode hebben de SVB, DUO, Dienst Toeslagen en UWV en SZW nauw samengewerkt in de werkmaatschappij aan een inkomens <u>on</u> afhankelijk ontwerp. In navolging daarop is de afgelopen maanden een inkomens <u>a</u> fhankelijk stelsel verkend. Hierin zijn DUO en Toeslagen een prominentere rol gaan spelen en waren het UWV en de SVB meer op de achtergrond betrokken. De kinderopvangsector is gedurende het gehele traject nauw betrokken geweest.
Behandeling	Invoering van het nieuwe stelsel is beoogd voor 2027, maar door de toename van de vraag naar opvang en voor de uitvoering wordt dit niet haalbaar geacht. Hierdoor zijn verdere beleidsmatige keuzes over de risico's van de arbeidseis, het risico op terugbetalingen en

rechtmatigheid noodzakelijk, met daarbij een nieuwe, haalbare invoeringstermijn. Door in de volgende fase gelijktijdig aan het beleid de vormgeving van uitvoering te verkennen, kan sneller over worden gegaan op implementatie.

**Ambtelijke
beleidsopvattingen**

In de uitwerking van het hoofdlijnenakkoord is het van belang de hiervoor beschreven risico's in acht te nemen. Voorwaarden voor de uitvoerbaarheid van het nieuwe stelsel zijn actuele, juiste en digitaal beschikbare grondslaggegevens (registraties) die eenduidig zijn te interpreteren en te toetsen. Volledige digitale aansluiting van de sector op het nieuwe stelsel en een registratie van gegevens van werkenden zijn hiervoor noodzakelijk.

Een tijdig besluit over de uitvoerder van het stelsel kan verdere vertraging in het proces voorkomen en implementatie bespoedigen. Als duidelijk is wie het stelsel zal uitvoeren, kan een concreet stelsel- en uitvoeringsontwerp worden uitgewerkt, waarbij inzichten van beleid en uitvoering continu worden gespiegeld om tot keuzes te komen. Hierbij kunnen afwegingen tussen beleid en uitvoering gelijktijdig worden gemaakt, in plaats van volgorde.

De stelselwijziging is geen kortetermijnmaatregel. Om de zekerheid voor ouders op korte termijn te verbeteren, kan worden ingezet op verbeteringen en vereenvoudigingen, die ook voor het nieuwe stelsel van meerwaarde zijn:

- 1) Hierbij kan gedacht worden aan het verbeteren van de gegevensleveringen en -kwaliteit van de kinderopvangorganisaties aan Dienst Toeslagen. Dat kan onder andere door de kinderopvangorganisaties verder te professionaliseren en het stimuleren van softwaregebruik. Het doel is om toe te werken naar 100 procent juiste gegevens, die digitaal worden aangeleverd.
 - 2) Maatregelen om 30 procent van de hoge terugvordering terug te dringen door meer in de actualiteit te gaan werken. Mogelijke maatregelen zijn het attenderen en muteren (aanpassen) van de toeslag op basis van deze gegevens, recht aan de voorkant vaststellen (bijvoorbeeld de arbeidseis) en een behoudend voorschot (bijvoorbeeld door 80 procent als voorschot uit te keren in plaats van 100 procent).
 - 3) De relevante domeinoverstijgende verbeteringen en vereenvoudigingen zijn benoemd in het fiche 'Hervorming stelsel'.
-

7.6 Invorderingsstrategie

Verantwoordelijk DG/Directie	Dienst Toeslagen/Directie SR&B/Directie Toeslagen
Omschrijving inhoud	Op 15 januari 2021 heeft het kabinet in zijn reactie op het rapport <i>Ongekend onrecht</i> van de POK toegezegd dat de invorderingsstrategieën van de Belastingdienst en Dienst Toeslagen worden herijkt, in het bijzonder voor burgers die langdurig te maken hebben met hoge schulden. • De herijkte invorderingsstrategieën van Dienst Toeslagen en van de Belastingdienst zijn in december 2022 naar de Tweede Kamer gestuurd. Deze invorderingsstrategieën kennen vijf uitgangspunten: 1) een persoonsgerichte benadering; 2) voorkomen van probleemschulden; 3) beschermen van het bestaansminimum; 4) stimuleren dat burgers uit zichzelf betalen; 5) dwanginvordering als uiterst middel. Met name uitgangspunten 1, 2 en 3 zijn van belang voor de burger die langdurig met hoge schulden te maken heeft. • Dienst Toeslagen probeert zo veel mogelijk te voorkomen dat er te veel toeslag wordt uitgekeerd. Werken in de actualiteit moet ertoe leiden dat er minder hoge bedragen hoeven te worden teruggevorderd. Ook wordt uitgewerkt of er lagere (proportionele) en uitlegbare aanmanings- en dwangbevelkosten gerekend kunnen worden, zodat verdere schuldophoping zo veel mogelijk wordt beperkt. • Daar waar terugvorderingen ontstaan, is het doel dat de burger op een verantwoorde wijze gestimuleerd wordt en in staat wordt gesteld om de te veel ontvangen toeslagen terug te betalen. Daarbij is van belang dat de informatieverstrekking aan de burger wordt verbeterd, zowel in persoonlijke communicatie zoals brieven als in algemene informatie op de website. • De belangrijkste ambities, gericht op het versterken van de menselijke maat, zijn: - makkelijk toegankelijke, persoonsgerichte en flexibelere betalingsregelingen die aansluiten bij de financiële situatie van de burger en bij de oorzaak van de toeslagschuld. Zo wordt onderzocht hoe een persoonlijke betalingsregeling kan worden aangeboden zonder dat de burger zijn vermogen te gelde hoeft te maken. En in geval van fraude kan de burger een betalingsregeling afsluiten op basis van zijn betalingscapaciteit, zodat de burger het volledige bedrag zo snel mogelijk terugbetaalt zonder onder het bestaansminimum te komen;

- een betere integrale en persoonsgerichte klantbehandeling;
- meer vroegsignalering, zodat de Dienst Toeslagen proactief maatwerk kan leveren aan de burger op het juiste moment in het toeslagenproces, eventueel door de burger te verwijzen naar schuldhelpverlening.

Daarnaast wordt er een gedragsonderzoek uitgevoerd om het proces van invordering doenlijker te maken.

Krachtenveld	Directie Toeslagen, SR&B, CAP, UHB, KI&S.
Behandeling	In 2024 worden de uitgangspunten van de invorderingsstrategie uitgewerkt en waar mogelijk geïmplementeerd. In totaal zijn er 45 verbetermaatregelen die uit de invorderingsstrategie voortkomen. Er zijn verbetermaatregelen die nog beleidsmatige uitwerking vergen en verbetermaatregelen waarvan de beleidsrichting is uitgewerkt en momenteel de implementatie wordt georganiseerd, waarbij onder andere de juridische en uitvoeringstechnische randvoorwaarden in kaart worden gebracht (zoals capaciteit, prioritering op het IV-portfolio en financiële impact). De Tweede Kamer is in april 2024 geïnformeerd over de status van de implementatie van de invorderingsstrategie. Er is toegezegd de Kamer in oktober weer te informeren over de voortgang van de strategie.
Ambtelijke beleidsopvattingen	Dienst Toeslagen wil bij de implementatie van zijn invorderingsstrategie waar mogelijk en wenselijk samen met de Belastingdienst optrekken.

8. Programma directoraat-generaal Herstel

8.1 Beschrijving van de problematiek

Verantwoordelijk DG/Directie	PDG Herstel
Omschrijving inhoud	Een korte beschrijving van de problematiek van de toeslagenaffaire (kinderopvangtoeslag). De scope van de hersteloperatie vanaf het ontstaan tot het heden. Het doel van de hersteloperatie is het gedane leed als gevolg van de problemen met de kinderopvangtoeslag te erkennen, herstel te bieden en gedupeerde ouders en hun kinderen te helpen een nieuwe start te maken.
Krachtenveld	Op 17 december 2020 ontving de Tweede Kamer het rapport <i>Ongekend onrecht</i> naar aanleiding van het parlementair onderzoek kinderopvangtoeslag (POK). Inmiddels is de parlementaire enquête over fraudebeleid en dienstverlening afgerond en wordt er gewerkt aan een kabinetsreactie. Bij de hersteloperatie zijn veel verschillende organisaties en stakeholders betrokken. Naast Financiën spelen ook de departementen AZ, SZW, VWS, JenV en BZK een belangrijke rol. Evenals de Vereniging van Nederlands Gemeenten (VNG) en gemeenten, voor de brede ondersteuning. Er is een aparte Ministeriële Commissie Toeslagen en Herstel ingesteld waarin deze departementen en de VNG de hersteloperatie aansturen. Ouders, zowel individueel als verenigd in vertegenwoordigende organisaties, en de Oudercommissie spelen een centrale rol in de hersteloperatie. Bij de (uitvoering van de) hersteloperatie zijn vele instanties/inspecties betrokken zoals de Dienst Toeslagen/UHT, de Algemene Rekenkamer, de Inspectie belastingen, toeslagen en douane, de Auditdienst Rijk, de Nationale ombudsman, de Raad van State, de Raad voor Rechtsbijstand en de Nederlandse orde van advocaten. ook heeft de staatssecretaris voor Toeslagen en Douane enkele onafhankelijke commissies benoemd die een rol spelen in de uitvoering van de Wet hersteloperatie toeslagen: de Commissie Werkelijke Schade, De Commissie van Wijzen en de Bezwaarschriftenadviescommissie. Ook zijn er verschillende uitvoerders van regelingen in de wet, zoals Sociale Banken Nederland (voor de private schulden van gedupeerden), Stichting (Gelijk)waardig Herstel (voor aanvullende schade), Radar (voor ondersteuning van ouders in het buitenland), het Instituut voor Publieke Waarden (voor hulp aan ernstig

gedupeerde ouders met multiproblematiek) en Stichting Lotgenotencontact (voor de uitvoering van de lotgenotenlijn).

Behandeling

De kinderopvangtoeslagaffaire is tot stand gekomen door vele factoren.

In het rapport *Ongekend onrecht* is het als volgt verwoord: 'de politieke behoefte om de uitvoering van de toeslagen efficiënt in te richten en de politieke en maatschappelijke wens om fraude te voorkomen, hebben geleid tot wet- en regelgeving en een uitvoering daarvan, die het niet of nauwelijks toeliet om de individuele situatie van mensen recht te doen, bijvoorbeeld als zij zonder kwade opzet een administratieve vergissing begingen'.

In augustus 2017 werd het rapport *Geen powerplay maar fair play* van de Nationale ombudsman gepubliceerd. Naar aanleiding van dit rapport werden de eerste stappen ondernomen om dit probleem aan de kaak te stellen en op de politieke agenda te krijgen. Het heeft echter nog een aantal jaren geduurd voordat de volle omvang van de affaire naar buiten is gekomen.

In de loop der jaren is er veel gebeurd en is er veel (media-)aandacht geweest voor de kinderopvangtoeslagaffaire en de hersteloperatie, waaronder het af- en aantreden van staatssecretarissen, aangifte van het ministerie van Financiën tegen de Belastingdienst, meerdere rechtszaken van gedupeerde ouders, het naar boven komen van het memo-Palmen en de ontvlechting van Toeslagen uit de Belastingdienst. Ook is de hersteloperatie in gang gezet.

Om de hersteloperatie in goede banen te leiden, is het programma DG Herstel opgericht en formeel gestart op 1 januari 2022. Het programma is verantwoordelijk voor de overkoepelende organisatie, opdrachtgeverschap van en regie over de hersteloperatie toeslagen. Vanuit een coördinerende en opdrachtgevende rol stuurt het programma DG (pDG) de opgabegegerichte en domeinoverstijgende aanpak van de hersteloperatie toeslagen aan. Daarbij werkt het pDG Herstel samen met alle partijen die betrokken zijn bij de hersteloperatie.

Er zijn verschillende herstelregelingen gemaakt om de verschillende groepen gedupeerden te compenseren. Zo is er een regeling voor het financieel herstel van gedupeerde ouders, de schaderegelingen, de schuldenregelingen, emotioneel herstel, maatschappelijk herstel en regelingen voor andere groepen gedupeerden, zoals jongeren en kinderen, ex-toeslagpartners, nabestaanden en gedupeerden van andere toeslagen (huurtoeslag, zorgtoeslag en kindgebonden budget;

De uitvoering van de herstelregelingen is in volle gang. Hiervoor is bij de Dienst Toeslagen begin 2020 een aparte Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT) opgericht. Er hebben zich 68.921 ouders aangemeld als mogelijke gedupeerde. Het loket voor ouders om zich als gedupeerde aan te melden, is gesloten op 31 december 2023. Ouders kunnen zich in bijzondere situaties nog wel melden bij UHT als gedupeerde. UHT beoordeelt dan of er sprake is van een verschoonbare termijnoverschrijding. Inmiddels is voor ruim 96 procent van de ouders die zich gemeld hebben als gedupeerde de eerste toets afgerond. Ongeveer de helft van de ouders blijkt na de eerste toets al gedupeerd te zijn. Deze personen ontvangen direct 30.000 euro, hun publieke schulden worden kwijtgescholden en ze worden geholpen met het oplossen van betaalachterstanden op private schulden. Ouders die zich bij UHT hebben gemeld als mogelijk gedupeerde hebben bovendien direct toegang tot de brede ondersteuning door gemeenten. Na de eerste toets volgt een integrale beoordeling. Bij het schrijven van dit fiche (mei 2024) is van 61 procent van de personen die zich gemeld hebben de integrale beoordeling afgerond. Van de ouders die op dit moment erkend zijn als gedupeerde, is nu voor 79 procent de integrale beoordeling afgerond. De prognose is om circa 57.000 integrale beoordelingen afgerond te hebben in het eerste kwartaal van 2025; voor de rest van de ouders wordt de integrale beoordeling afgerond in de loop van 2025.

Sinds de start van de hersteloperatie zijn er grote stappen gezet in het herstel van de schade van gedupeerde ouders. De afgelopen jaren heeft de focus van pDG Herstel sterk gelegen op beleidsvorming. Nu de meeste regelingen in wetgeving zijn opgenomen, zal de focus van de hersteloperatie de komende jaren steeds meer komen te liggen op de uitvoering, opdrachtgeverschap en onderwerpen als emotioneel en maatschappelijk herstel.

De Eerste en Tweede Kamer worden goed geïnformeerd over de voortgang van de hersteloperatie. Elke vier maanden ontvangen zij de Voortgangsrapportage herstel kinderopvangtoeslag (VGR). Na ontvangst van de VGR houdt de Tweede Kamer doorgaans een schriftelijke vragenronde, gevolgd door een debat.

Momenteel is er de meeste politieke aandacht voor:

- voortgang van de integrale beoordelingen;
- voortgang van de afhandeling van bezwaarschriften;
- verstrekken van dossiers aan ouders en advocaten;
- de regelingen voor ex-toeslagpartners en nabestaanden, die vorig jaar november in de wet zijn gekomen en waarvan de uitvoering van de nabestaandenregeling nog moet starten;
- voortgang van de aanvullende schaderegelingen via de Commissie Werkelijke Schade en via de Stichting (Gelijk)waardig Herstel;

-
- schuldenproblematiek van jongeren;
 - de toekomst van brede ondersteuning vanuit gemeenten;

**Ambtelijke
beleidsopvattingen**

Veel is misgegaan in het verleden. De hersteloperatie geeft hiervoor compensatie.

De hersteloperatie is erbij gebaat de nodige rust en ruimte te krijgen om wat er nu is geregeld, waaronder de aanvullende maatregelen die we hebben ontworpen, op een zorgvuldige manier uit te voeren.

8.2 Financiële aspecten van de hersteloperatie

Verantwoordelijk DG/Directie	PDG Herstel
Omschrijving inhoud	In totaal is circa 9,3 miljard euro gereserveerd voor Herstel Toeslagen voor de periode van 2020 tot en met 2028, waarvan voor de periode 2020 tot en met 2028 circa 7,6 miljard euro op verschillende departementale begrotingen en circa 1,7 miljard euro op de aanvullende post.
Krachtenveld	Vanaf 1 januari 2022 heeft het pDG Herstel een centrale en coördinerende rol gekregen in de hersteloperatie. Het pDG Herstel is hierbij opdrachtgever voor verschillende uitvoerende partijen, zoals DG Toeslagen, de stichting Sociale Banken Nederland voor de aanpak private schulden en het Ondersteuningsteam Buitenland voor de brede hulp aan ouders in het buitenland. Brede hulp in Nederland wordt door de gemeenten aangeboden via de SPUK. Daarnaast heeft het pDG Herstel een taak in het opstellen van het beleid inzake de hersteloperatie. Een groot deel van dit beleid is al vormgegeven, maar er zijn nog een paar zaken die nog geregeld moeten worden. De hersteloperatie is momenteel op volle sterkte, waarbij het emotioneel en maatschappelijk herstel en de afloop van de brede hulp zaken zijn waarbij de visie hierop nader wordt uitgewerkt. De belangrijkste stakeholders met betrekking tot de financiële aspecten van het herstel van de kinderopvangtoeslag zijn de gemeenten via de SPUK Kinderopvangtoeslag voor de brede hulp aan ouders, de Commissie Werkelijke Schade en de Bezwaardviescommissie, JenV met betrekking tot de uithuisplaatsingen en het verzorgen van de juridische bijstand voor ouders via de Raad voor Rechtsbijstand, de Stichting Sociale Banken Nederland voor de private schuldenaanpak, Radar als uitvoerder voor brede hulp aan ouders in het buitenland en de Stichting (Gelijk)waardig Herstel als partner/uitvoerder voor de pilot VSO-schaderoute Momenteel wordt besluitvorming voorbereid voor opschaling van deze pilot. Daarnaast vindt financiering van stakeholders plaats, zoals de VNG als coördinator voor gemeenten, de Oudercommissie, het College voor de Rechten van de Mens en Lotgenotencontact.
Behandeling	De hersteloperatie bevindt zich grotendeels in de uitvoeringsfase. De verwachting is dat het programma DG Herstel de komende periode

nog operationeel zal zijn. Tot en met 2027 is apparaatsbudget voor pDG Herstel beschikbaar.

Ambtelijke beleidsopvattingen

Om een versnelling te realiseren, is ingezet op verschillende VSO-routes, waarbij de VSO-route met de Stichting (Gelijk)waardig Herstel een belangrijke is omdat via deze route schade relatief snel kan worden afgehandeld. De Tweede Kamer is hierover in 2023 geïnformeerd en er is hiervoor gestart met een pilot. Deze pilot wordt is recent geëvalueerd. Op dit moment wordt besluitvorming tot opschaling van de VSO-route voorbereid, inclusief de mogelijke gevolgen voor de begroting.

Daarnaast spelen de kosten als gevolg van bezwaar en beroep op de IB en de beschikking van CWS. Er wordt geprobeerd deze kosten zo veel mogelijk te beperken door onder andere mediation en productiviteitswinst.

RESERVERINGEN	DEPARTEMENTALE BEGROTINGEN [IN MILJOEN €]	AANVULLENDE POST [IN MILJOEN €]	TOTAAL [IN MILJOEN €]
30k, IB, aanvullende compensatie (incl. uitvoering VSO-route) en overig	2.206	1.333	3.539
Kindregeling	857	0	857
Kwijtschelden publieke schulden (incl. uitvoering; rijksbreed)	1.256	65	1.321
Kwijtschelden private schulden (incl. uitvoering)	590	38	628
Andere toeslagen	29	0	29
Ex-partners	202	16	218
Ondersteuning door gemeenten	261	0	261
Reservering ondersteuning rechtsbijstand	72	17	89
Dwangsommen	117	11	129
Ouders in het buitenland (incl. uitvoering)	39	6	45
Uithuisplaatsingen kinderen (incl. uitvoering; JenV)	26	0	26
Schade-expertpool	16	1	17
Apparaat Financiën	1.946	228	2.174
Totale reserveringen Herstel Toeslagen	7.618	1.714	9.333

8.3 Herstelregelingen in brede zin

Verantwoordelijk
DG/Directie

pDG Herstel / directie Herstelbeleid en Parlementaire zaken

Omschrijving inhoud

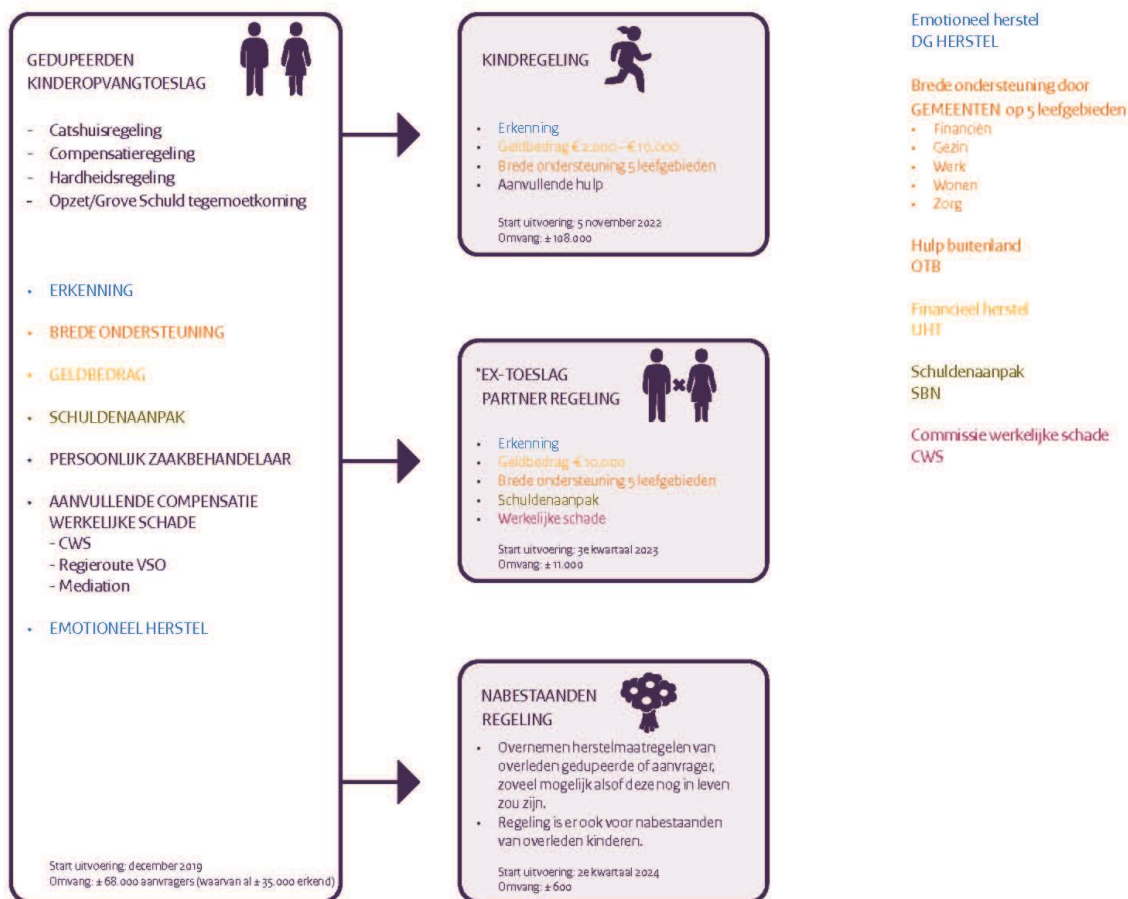
Algemeen

De afbeelding hierna geeft een schematische weergave van de verschillende maatregelen die ontwikkeld zijn om gedupeerden van de kinderopvangtoeslagaffaire te compenseren. Daarna is nog een nadere toelichting opgenomen over de verschillende regelingen.

Herstelmaatregelen Kinderopvangtoeslag

Bestaande regelingen en nieuwe regelingen

mei 2024



De overheid biedt gedupeerden een zo breed en samenhangend mogelijk herstel en mogelijkheid tot een nieuwe start, onder andere door erkenning van de gemaakte fouten en van het leed, een

forfaitaire financiële vergoeding van 30.000 euro, compensatie van onterecht terugbetaalde bedragen, vergoeding van materiële en immateriële schade, waar mogelijk een oplossing voor (opeisbare) schulden en brede ondersteuning door gemeenten op vijf verschillende leefgebieden.

Er bestaan verschillende groepen gedupeerden van het toeslagenschandaal die door middel van verschillende regelingen aanspraak kunnen maken op onder andere financiële hulp en brede ondersteuning. In de Wet hersteloperatie toeslagen is in 2022 vastgelegd dat kinderopvangtoeslag (KOT)-gedupeerden, kinderen van KOT-gedupeerden, ouders in het buitenland en gedupeerden van problemen met de huurtoeslag, zorgtoeslag of kindgebonden budget recht hebben op herstel. In de Wet aanvullende regelingen hersteloperatie toeslagen zijn hier in 2023 ex-toeslagpartners, nabestaanden van overleden gedupeerden en nabestaanden van overleden kinderen van gedupeerde ouders aan toegevoegd.

Brede ondersteuning

Meerdere groepen (mogelijk) gedupeerden van het toeslagenschandaal ontvangen van hun gemeente – als ze dat willen – brede ondersteuning op de vijf leefgebieden financiën, wonen, zorg, gezin en werk. Het gaat hierbij om ouders die vallen onder de KOT-regeling en ex-toeslagpartnerregeling, nabestaanden van overleden gedupeerden en kinderen die vallen onder de kindregeling. Brede ondersteuning is maatwerk en is erop gericht om bij te dragen aan het maken van een nieuwe start door ouders. Dit maatwerk wordt geleverd aan de hand van een plan van aanpak waarin is opgenomen welke hulp nodig is om een gedupeerde een nieuwe start te laten maken.

Het ministerie van Financiën en de VNG ontvangen signalen van gemeenten dat er een groeiende instroom is van ouders en kinderen met nieuwe of aanvullende behoeften op het gebied van brede ondersteuning. Het aantal niet-afgesloten dossiers neemt toe en de brede ondersteuning vergt meer tijd dan verwacht. Daarnaast is de uitvoering van de brede ondersteuning door verschillende gemeenten niet altijd consistent, wat leidt tot onduidelijkheid bij ouders. Daarom is er samen met ouders en de belangrijkste ketenpartners gewerkt aan het verbeteren en consistent maken van de uitvoering van de brede ondersteuning om deze knelpunten aan te pakken. Ook wordt er gewerkt aan een manier om ouders met complexe multiproblematiek beter te kunnen helpen.

Financieel herstel KOT-gedupeerden

KOT-gedupeerden, die zich tot 31 december 2023 konden melden bij UHT, krijgen in eerste instantie een eerste toets, waarin wordt

bekeken of er sprake is van gedupeerdheid. Als blijkt dat de persoon gedupeerd is, dan krijg de ouder direct een forfaitair bedrag van 30.000 euro en kan de gedupeerde gebruikmaken van schuldenregelingen en emotioneel herstel. Na de eerste toets volgt in beginsel altijd een integrale beoordeling (ook als uit de eerste toets nog geen gedupeerdheid is gebleken). Uit de integrale beoordeling kan alsnog blijken dat de ouder gedupeerd is. Bovendien wordt bekeken of de ouder nog recht heeft op een aanvullend bedrag aan compensatie (boven de 30.000 euro uit de eerste toets). Gedupeerde ouders die meer schade hebben dan in de integrale beoordeling wordt gecompenseerd, kunnen nog een beoordeling van hun aanvullende schade verzoeken.

De termijn voor aanmelding bij UHT voor de KOT-regeling is op 31 december 2023 gesloten, waardoor de gehele aanmeldpopulatie inmiddels in beeld is (68.921), al wordt voor ouders in bijzondere situaties die zich later melden mogelijk nog een uitzondering gemaakt.

In een aantal onderdelen van de hersteloperatie worden de beslistermijnen niet gehaald, met als gevolg dat ouders met een gerechtelijke uitspraak snelle behandeling kunnen afdwingen ten koste van ouders die niet naar de rechter gaan. Dat speelt bij de integrale beoordeling, de afhandeling van bepaalde bezwaren en de afhandeling van aanvragen voor aanvullende compensatie van werkelijke schade. Op dat laatste punt is een wetsvoorstel voorbereid om de beslistermijnen te wijzigen. Op de andere plekken waar beslistermijnen niet gehaald worden, komt aanpassing ofwel te laat, ofwel lijkt aanpassing juridisch niet haalbaar. In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld om ook de termijn voor het besluiten op een aanvraag voor aanvullende compensatie voor werkelijke schade voor gedupeerde aanvragers van kinderopvangtoeslag en ex-toeslagpartners te verlengen. Op het gehele wetsvoorstel heeft de Raad van State begin mei 2024 advies uitgebracht, dat we op dit moment (mei 2024) beoordelen en op basis waarvan we eventuele aanpassingen in het wetsvoorstel doorvoeren.

Kindregeling

Kinderen zijn mogelijk in problematische omstandigheden opgegroeid ten gevolge van problemen met KOT. Het doel van de kindregeling is het erkennen van het leed van kinderen die de problematiek van de kinderopvangtoeslag als kind van dichtbij hebben meegemaakt en het bieden van een steun in de rug voor de toekomst. Kinderen ontvangen op basis van hun leeftijd een financiële tegemoetkoming tussen de 2.000 en 10.000 euro. Ook kunnen kinderen aanspraak maken op brede ondersteuning door de gemeente, een

schuldhulpverleningsaanbod en emotioneel herstel dat speciaal is toegespitst op deze doelgroep.

Tot en met 30 april 2024 hadden 95.538 van de bij UHT bekende kinderen en jongeren een beschikking ontvangen. Aan 87.318 van hen is de tegemoetkoming betaald. Op het moment van schrijven van dit fiche (mei 2024) wordt er gewerkt aan het beschikken van bijzondere gevallen, waarbij bijvoorbeeld onduidelijkheid is over de wettelijke vertegenwoordiging van kinderen die niet meer bij hun ouders wonen en onder gezag staan van een voogd.

Ouders in het buitenland

Een deel van de gedupeerden van de kinderopvangtoeslag woont, al dan niet met hun gezin, buiten Nederland. Deze gedupeerden hebben, net als gedupeerde aanvragers die in Nederland wonen, recht op onder andere het forfaitaire bedrag van 30.000 euro, schuldenregelingen, compensatie van aanvullende schade en emotioneel herstel. Omdat ouders in het buitenland geen brede ondersteuning vanuit hun gemeente kunnen ontvangen, worden zij ondersteund door het Ondersteuningsteam voor Ouders in het Buitenland (OTB). Op deze wijze kunnen zij op basis van een plan van aanpak ondersteund worden op de vijf leefgebieden. OTB ondersteunt ouders in het buitenland ook bij een mogelijke terugkeer naar Nederland.

De afgelopen tijd is gewerkt aan een voorstel om de peildatum voor verhuizing van ouders naar het buitenland in de wet te wijzigen naar 31 december 2021 (was 7 juli 2020). Hiermee komt een grotere groep ouders en gezinnen in aanmerking voor ondersteuning. Deze wetswijziging wordt meegenomen met het eerdergenoemde wetsvoorstel en gaat uit van inwerkingtreding met terugwerkende kracht, zodat de uitvoering hierop al kan anticiperen voor gezinnen met urgente vragen.

Huurtoeslag, zorgtoeslag of kindgebonden budget (HZK-regeling)

Bij andere toeslagen – de huurtoeslag, de zorgtoeslag en het kindgebonden budget – zijn er deels dezelfde soort fouten gemaakt als bij kinderopvangtoeslag (institutionele vooringenomenheid en het onterecht opzet of grove schuld (O/GS)-label). Daarom worden ook getroffen van deze andere toeslagen gecompenseerd als zij institutioneel vooringenomen zijn behandeld of onterecht een O/GS-label hebben gekregen. Mensen die benadeeld zijn door institutionele vooringenomenheid, hebben recht op vergoeding van 130 procent van de terugvordering. Mensen aan wie een persoonlijke betalingsregeling is geweigerd, hebben recht op vergoeding van 30 procent van het teruggevorderde bedrag.

De HZK-regeling gaat in het eerste kwartaal van 2025 van start. Op dit moment vinden de voorbereidingen voor de HZK-regeling plaats. Er wordt ambtshalve bepaald wie de benadeelden zijn. Hiermee wordt de basis gelegd voor de uitvoering van de regeling, zodat de benadeelden kunnen worden gecompenseerd. Binnen deze regeling is ervoor gekozen zelfmelders niet inhoudelijk te behandelen. UHT stuurt mensen die zich melden een standaardbrief ná start van de uitvoering met een bericht van deze strekking.

Ex-toeslagpartnerregeling

Bij het aanvragen van de KOT was het vaak arbitrair wie aanvrager was (en herstel ontvangt) en wie de toeslagpartner. Ex-toeslagpartners hebben in veel gevallen ook geleden, zowel emotioneel als materieel, en hebben in veel gevallen bijgedragen aan het oplossen van de problematiek. Gedupeerde ex-toeslagpartners ontvangen daarom een forfaitair bedrag van 10.000 euro. Ex-toeslagpartners kunnen daarnaast aanspraak maken op brede ondersteuning, schuldenregelingen en emotioneel herstel. Bovendien wordt er op het moment van schrijven van dit fiche (mei 2024) gewerkt aan het ontwikkelen van routes voor aanvullende schadevergoeding voor ex-toeslagpartners, zo veel mogelijk aansluitend bij de bestaande routes voor KOT-geduceerden. De kinderen van ex-toeslagpartners komen bovendien in aanmerking voor de kindregeling.

Nabestaandenregeling overleden geduceerden

Het komt voor dat een aanvrager van kinderopvangtoeslag overlijdt voordat de geduceerdheid van deze persoon is vastgesteld, of dat een aanvrager zich nog niet als potentieel geduceerde heeft aangemeld en overlijdt, terwijl diegene – als deze zich wel zou hebben gemeld – als geduceerde zou zijn aangemerkt. Personen die op het moment van overlijden deel uitmaakten van het gezin van de aanvrager, kunnen via de nabestaandenregeling zelfstandig aanspraak maken op de compensatie die zou zijn uitgekeerd aan de aanvrager als diegene nog zou hebben geleefd. De toeslagpartner of de kinderen van een overleden geduceerde maken aanspraak op het forfaitaire bedrag van 30.000 euro, integrale beoordeling, brede ondersteuning en vergoeding van de werkelijke schade.

De uitvoering van deze regeling is vertraagd door het aannemen van het amendement-Leijten, dat de uitvoering van de nabestaandenregeling flink heeft gewijzigd. Met het amendement-Leijten is in de Wet hersteloperatie toeslagen met betrekking tot de nabestaandenregeling opgenomen dat de integrale beoordeling, de afwikkeling van de werkelijke schade en de schuldenregelingen in één behandeling (gesprek) worden gecombineerd en dat UHT, op verzoek van betrokkene en voor zover mogelijk, alle beslissingen op

grond van de nabestaandenregeling samenvoegt in één beschikking. Uit de uitvoeringstoets is gebleken dat het niet mogelijk is om alle onderdelen uit de nabestaandenregeling in één behandeling (gesprek) of beschikking samen te voegen. De uitvoeringstoets geeft aan dat met een aanvullende coördinerende inzet door UHT en voorrang voor nabestaanden bij de verschillende herstelregelingen, gepoogd kan worden zo veel mogelijk aansluiting te zoeken bij de insteek van het amendement. Het kabinet verwerkt deze werkwijze nu in het genoemde wetsvoorstel, met een gewijzigde regeling voor nabestaanden.

De voorbereiding op de uitvoering van de regeling loopt tegelijkertijd door. Afhankelijk van de voortgang bij het wetstraject en de voorbereiding van de uitvoering start de regeling mogelijk in het najaar van 2024.

Nabestaandenregeling overleden kinderen

In de periode van de toeslagenproblematiek zijn daarnaast ook kinderen overleden die bij leven recht zouden hebben op de kindregeling. Nabestaanden hebben behoefte aan erkenning dat deze kinderen als kind van een gedupeerde aanvrager ook getroffen zijn geweest door de toeslagenproblematiek. Daarom ontvangen de nabestaanden van overleden kinderen een financiële tegemoetkoming die gelijk is aan de tegemoetkoming die aan levende kinderen onder de kindregeling wordt toegekend. Op 22 april 2024 is de uitvoering gestart van de regeling voor nabestaanden van kinderen van gedupeerde ouders. UHT neemt contact met hen op. Dit gebeurt door een apart team met bijzondere aandacht voor de nabestaanden en de behoeften die hier bestaan.

Krachtenveld

Naast UHT (als onderdeel van de Dienst Toeslagen) en alle intern betrokken afdelingen binnen Financiën zijn de VNG en de gemeenten zelf een belangrijke partner in de hersteloperatie, met name waar het gaat om de brede ondersteuning. Ook wordt er samengewerkt met verschillende ministeries, zoals SZW, BZK, VWS, JenV en Bovendien zijn er naast UHT verschillende andere uitvoerders betrokken bij de herstelregelingen, zoals Sociale Banken Nederland (SBN) en OTB. Ook wordt er een aantal commissies bij betrokken die vanuit een extern perspectief meekijken met de hersteloperatie en/of individuele zaken, zoals de Oudercommissie, de Commissie Werkelijke Schade en de Bezwaarschriftenadviescommissie.

Behandeling

De meeste herstelregelingen en de brede ondersteuning bevinden zich in de uitvoeringsfase. De uitvoering van de nabestaandenregeling voor overleden gedupeerden en de HZK-regeling worden op het moment van het schrijven van dit fiche (mei

2024) voorbereid, evenals de schaderegeling voor ex-toeslagpartners.

**Ambtelijke
beleidsopvattingen**

Gedupeerden hebben recht op zo snel en zo volledig mogelijk herstel. Gezien de fase waarin de hersteloperatie zich bevindt, wordt er gestuurd op koersvastheid in het beleid. Waar mogelijk worden er gerichte versnel- en verbetermaatregelen aangebracht wanneer deze echte versnelling en/of verbetering voor de gedupeerden bewerkstelligen. Gegeven de druk op uitvoering is het in deze fase van de hersteloperatie niet wenselijk dat er nog nieuwe regelingen aan het herstelaanbod worden toegevoegd.

8.4 Aanvullende schaderegelingen

Verantwoordelijk DG/Directie	pDG Herstel/directie Schade
Omschrijving inhoud	Aanvullende schade is de laatste fase die door een gedupeerde ouder kan worden doorlopen voordat het financieel herstel als afgerond kan worden beschouwd. Op het moment van schrijven van dit fiche (mei 2024) kiest ongeveer 25 procent van de ouders die een integrale beoordeling gehad hebben, voor een traject om aanvullende schade vergoed te krijgen. Tot september 2023 konden ouders met hun verzoek voor aanvullende schadevergoeding alleen terecht bij de Commissie Werkelijke Schade (CWS). Het proces en de organisatie van de CWS is niet geschikt om grote aantallen aanvragen te verwerken; het behandeltempo ligt typisch tussen de drie en vier dossiers per week. Om de afhandeling van verzoeken om aanvullende schade voor gedupeerde ouders te versnellen, is in april 2023 gestart met de pilot van een nieuwe schaderoute via de Stichting (Gelijk)waardig Herstel (SGH). Deze route geeft de ouder meer regie over het proces, heeft een andere benadering als het gaat om causaliteit van schade dan bij de CWS het geval is en maakt geen precieze berekeningen van de schade. De SGH werkt met forfaitaire bedragen per schadepost. Midden mei is de evaluatie van de pilot opgeleverd. Kort daarna is de driehonderdste VSO getekend, het uiterste mandaat voor de pilot. Daarom is de pilot met SGH op 22 mei afgerond. Op moment van schrijven lopen de gesprekken met SGH nog over voortzetting van de route onder bepaalde voorwaarden, waarmee het ministerie wil borgen dat de SGH-route uitlegbaar, schaalbaar en robuust is. Daarnaast wordt een uitsluitend digitale route ontwikkeld, waar een ouder zelf schadeposten aangeeft zonder daarbij het eigen verhaal te vertellen. Om de verschillende routes samen te brengen in een complementair schadestelsel, wordt een centraal aanmeldportaal ontwikkeld en worden de routes op elkaar afgestemd en met elkaar gekalibreerd. Het is de bedoeling dat de ene route niet beter is dan de andere, maar dat ze elk voorzien in verschillende mogelijke verwachtingen en behoeften die een ouder heeft van het schadeproces. Een gedupeerde ouder heeft in dit complementaire schadestelsel de keuze aanvullende schade exact te (laten) berekenen via de CWS, of een snellere en grofmazige berekening via bijvoorbeeld de SGH. De routes verschillen onderling in de mate waarin de ouder zelf de regie voert over het proces en in hoeverre het verhaal van de ouder een rol speelt in de schadeberekening.

Krachtenveld	Naast de bovengenoemde directies wordt samengewerkt met de volgende partijen: de SGH, de CWS, UHT en Bijzondere Zaken Blauw (BZB) als uitvoerende partijen betrokken bij de schaderegelingen. BZB is de partij die het centrale aanmeldportaal en de digitale schaderoute ontwikkelt. De SGH bestaat uit de volgende partijen: Stichting Number 5 Foundation, Capgemini, KPMG, Van Berkel Advies en Eiffel. De SGH werkt samen met de NOvA en Raad voor Rechtsbijstand. Bij de ontwikkeling van de alternatieve schaderoute is BCG intensief betrokken. Het onderwerp krijgt regelmatig aandacht in de media en politiek. Duidelijk is dat voor zover er nog bottlenecks in de hersteloperatie zitten, de vergoeding van aanvullende schade een belangrijke is. Met name de alternatieve schaderoute via de SGH kan – mede door betrokkenheid van personen met een aanzienlijk mediaprofiel – rekenen op veel aandacht.
Behandeling	De CWS bevindt zich in een proces van verbetering en versnelling. In maart 2024 heeft zij een werkplan opgeleverd waarin ze aangeeft hoe ze haar proces gaat verbeteren. Over de concrete implementatie van deze maatregelen loopt het gesprek. De SGH-pilot is afgerond. Met SGH wordt gesproken over de voortzetting van de route onder door het vorige kabinet vastgestelde voorwaarden. Belangrijk is dat ouders duidelijke informatie krijgen over wat de verschillende routes inhouden, zodat zij tot een keuze kunnen komen die past bij hun situatie. De digitale route wordt nog ontwikkeld. Het centrale aanmeldportaal gaat in augustus naar verwachting live.
Ambtelijke beleidsopvattingen	De uitlegbaarheid van de schadevergoedingsregelingen staat al geruime tijd onder druk. Voortzetting van de SGH-route zonder aanvullende voorwaarden zou die druk nog groter maken. Als afspraken met SGH over deze voorwaarden niet mogelijk blijken, zal een alternatief moeten worden gevonden.

8.5 Toekomst brede ondersteuning

Verantwoordelijk DG/Directie	pDG Herstel / directie Ketenregie en besturing
Omschrijving inhoud	De afgelopen periode hebben VNG en gemeenten de noodklok geluid over de toekomst van de brede ondersteuning. Door verschillende omstandigheden staat de brede ondersteuning flink onder druk: • Het aantal meldingen is veel groter dan bij de start van de brede ondersteuning in het najaar van 2020 verwacht en er zijn meer doelgroepen bij gekomen die aanspraak kunnen maken op brede ondersteuning (kinderen, ex-toeslagpartners en nabestaanden). • Het proces van financieel herstel duurt lang, waardoor mensen lang in onzekerheid verkeren. Deze onzekerheid kan leiden tot extra, complexe hulpvragen aan de gemeente. • Gemeenten merken door de onduidelijkheid bij gedupeerde ouders en de verwachtingen over de brede ondersteuning dat zij niet altijd toekomen aan de echte hulpvraag. Het gesprek gaat vaak (alleen) over materiële verstrekkingen. Gemeenten zien een toename van het aantal terugkerende verzoeken van (potentieel) gedupeerden om materiële verstrekkingen. De verzochte materiële verstrekkingen staan bovendien niet altijd in relatie tot een concrete hulpvraag gericht op het kunnen maken van een nieuwe start. • De brede ondersteuning is gericht op het maken van een nieuwe start door de gedupeerde ouders. Onvoldoende duidelijk is wanneer een nieuwe start is geboden en de brede ondersteuning eindigt. Hierdoor weten ouders niet (altijd) waaraan zij toe zijn. • Gemeenten signaleren dat een deel van de gedupeerden als gevolg van de kinderopvangtoeslagaffaire kampt met ernstige psychosociale klachten. Gemeenten zijn op dit moment het voorportaal (de verwijzer) voor het regelen van de zorg die hiervoor nodig is. De specifieke expertise in relatie tot deze specifieke psychosociale klachten is op dit moment niet voorhanden en valt lastig (lokaal) te ontwikkelen en organiseren. • Gegevensdeling tussen het ministerie van Financiën en gemeenten kwam niet (goed) op gang. Hierdoor konden gemeenten niet (tijdig) zien of iemand erkend is als gedupeerde of juist niet (en of de brede ondersteuning al dan niet kon worden stopgezet). • Gezamenlijke inzet is essentieel om gedupeerde ouders die ondersteuning te bieden die nodig is om een nieuwe start te maken. De VNG en gemeenten geven aan teleurgesteld te zijn over het feit dat de verwachtingen van gedupeerde ouders en de daadwerkelijke invulling van de brede ondersteuning uiteenlopen. Dit leidt tot teleurstellingen en frustraties. Zowel ouders als gemeenten vragen om duidelijkheid.

Het afgelopen kwartaal is samen met ouders, gemeenten, de VNG, belanghebbenden, het ministerie van SZW en het ministerie van Financiën verkend wat de voornaamste knelpunten zijn. Daarbij kwamen de volgende vier belangrijke knelpunten naar voren:

- 1) Er worden terugkerende materiële verzoeken gedaan die niet in relatie staan tot hulpverlening, waardoor mogelijk niet het goede gesprek wordt gevoerd of waardoor het goede gesprek onvoldoende kan plaatsvinden.
- 2) Er is geen duidelijk moment waarop individuele brede ondersteuning eindigt.
- 3) De doelgroep kent psychosociale klachten en trauma's die specifieke behandeling en expertise vergt, die nog onvoldoende ontwikkeld is.
- 4) De gegevensdeling tussen het ministerie van Financiën en de gemeenten over niet-geduceerden is niet op orde.

Krachtenveld

Belangrijkste betrokkenen:

- *overheidsinstanties*: ministerie van Financiën, gemeenten, UHT, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid;
- *belangenorganisaties*: VNG;
- *geduceerde ouders en hun gezinnen*: geduceerde ouders, kinderen, ex-toeslagpartners en nabestaanden;
- *zorginstellingen*: GGZ en andere psychosociale zorgverleners.

Behandeling

Op woensdag 22 mei 2024 heeft er bestuurlijk overleg plaatsgevonden tussen leden van het kabinet en bestuurders van de VNG over de toekomst van de brede ondersteuning binnen de hersteloperatie toelagen. Een simpele, optimale oplossing voor alle signaleerde knelpunten is niet voorhanden. Doorgaan op de ingeslagen weg is echter ook niet wenselijk. Op basis van de signaleerde knelpunten is ingestemd met de volgende verbetervoorstellen per knelpunt:

- 1) De verstrekking van materiële hulpvragen wordt in tijd afgebakend. De verstrekking wordt beperkt tot zes maanden na het eerste gesprek over de brede ondersteuning en gekoppeld aan de uitvoering van het plan van aanpak.
- 2) De brede ondersteuning eindigt als de ouder een nieuwe start heeft gemaakt, maar in ieder geval twee jaar na het eerste gesprek over de brede ondersteuning.
- 3) Aanvullend landelijk aanbod voor psychosociale hulpverlening aan geduceerden wordt onderzocht, uitgewerkt en komt later terug ter besluitvorming.
- 4) Gegevensdeling tussen ministerie van Financiën en gemeenten over niet-geduceerden vindt één keer per twee weken plaats. Financiën en VNG monitoren deze afspraak.

