

Vergaderjaar 2022–2023

36 200 IX

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Financiën (IXB) en de begrotingsstaat van Nationale Schuld (IXA) voor het jaar 2023

Nr. 5

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 september 2022

De ontwerpbegroting geeft budgettaire kaders voor de ontvangsten, uitgaven en verplichtingen voor het komende jaar weer. Een goede begroting legt de basis voor een goede verantwoording. En die verantwoording is vervolgens weer de basis voor de begroting van het volgende jaar.

Met deze brief ontvangt u enkele aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2023 (begrotingshoofdstuk IX) van het Ministerie van Financiën inclusief Nationale Schuld (FIN en NS) (Kamerstuk 36 200 IX) die de Tweede Kamer kan gebruiken bij de begrotingsbehandeling. De begroting van Financiën (IXB) omvat € 14,2 miljard aan uitgaven, € 25,2 miljard aan verplichtingen en € 201,2 miljard aan ontvangsten. Bij de Nationale Schuld (IXA) gaat het om € 38,9 miljard aan uitgaven, € 38,9 miljard aan verplichtingen en € 69,4 miljard aan ontvangsten. De totale belastingontvangsten in 2023 worden geraamd op € 198,9 miljard, waarvan € 195,2 miljard is geraamd op Artikel 1 van hoofdstuk IXB.

De Minister van Financiën is beleidsmatig verantwoordelijk voor 30 fiscale regelingen die volgens de Miljoenennota 2023 tot een geraamde

belastingderving leiden van in totaal € 57,6 miljard.¹ Fiscale regelingen vormen geen onderdeel van de begroting van een ministerie zelf omdat het geen uitgaven zijn, maar leiden wel tot minder belastingontvangsten.

Wij gaan in op enkele aandachtspunten voortkomend uit onze onderzoeken, die relevant kunnen zijn voor de begrotingsbehandeling dit najaar, te weten:

1. Budgetrecht parlement
2. Uitvoerbaarheid van beleid
3. Raming ontvangsten coronasteun
4. Gelijktijdige publicatie brief Ontvangsten

We sluiten deze brief af met een vermelding van nog te publiceren onderzoek van de Algemene Rekenkamer op het terrein van de Minister van Financiën.

1 Budgetrecht parlement

In onze publicaties van het afgelopen jaar signaleerden we dat het budgetrecht van het parlement op verschillende manieren onder druk staat door het veelvuldig gebruik van artikel 2.27 van de Comptabiliteitswet 2016 (CW), de vele incidentele suppletoire begrotingen en het vele geld dat via fondsen beschikbaar wordt gesteld.

In ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2021* (Bijlage bij Kamerstuk 36 100, nr. 3) wezen we op het veelvuldig gebruik van artikel 2.27 van de CW. Een Minister kan met een beroep op dit wetsartikel vooruitlopen op een begrotingswet en beginnen met de uitvoering van een nieuwe regeling. Dit moet in het belang van het Rijk zijn en de Minister moet het parlement hier vooraf over informeren. Dit uitzonderingsartikel werd in 2021 achteraf gezien soms onnodig gebruikt, waardoor aanpassingen van de begroting niet het reguliere parlementaire proces doorliepen waarin het parlement de begrotingswetten goedkeurt voordat ze in werking treden. In ons verantwoordingsonderzoek over 2021 bevalen we de Tweede Kamer daarom aan om aan te dringen op een meer terughoudend gebruik van artikel 2.27. Ook in 2022 zien we dat het gebruik ervan tot nu toe vaak voor komt, namelijk tot 1 september 34 keer, ten opzichte van 62 keer in 2021.²

Een van de prioriteiten in de ontwerpbegroting voor 2023 is: «gezonde overheidsfinanciën en verantwoord begrotingsbeleid». Dit voornemen wordt onder meer concreet gemaakt door de taskforce «verbetering financieel beheer». Tijdens het verantwoordingsdebat van 9 juni 2022 kondigde de Minister van Financiën de oprichting van deze taskforce aan.³ Een van de speerpunten van de taskforce is om te kijken naar de «werkwijze rondom incidentele suppletoire begrotingen». We vinden het positief dat de Minister vanuit haar systeemverantwoordelijkheid de verbetering ondersteunt van het begrotingsbeheer en het financieel beheer binnen het Rijk. Toch zien we dat er dit jaar nog steeds veel

¹ De liquidatie- en stakingsverliesregeling is abusievelijk extracomptabel opgenomen op de ontwerpbegroting van Economische Zaken en Klimaat (Kamerstuk 36 200 XIII), deze zou conform bijlage 10 van de Miljoenennota 2023 (Kamerstuk 36 200, nr. 2) opgenomen moeten worden in de toelichting van de begrotingswet van Financiën en Nationale Schuld. In bijlage 10 staat bij de regelingen EB Degressieve tariefstructuur elektriciteit en EB Degressieve tariefstructuur gas ten onrechte dat het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat hiervoor verantwoordelijk is. Die regelingen zijn terecht extracomptabel opgenomen op de ontwerpbegroting van Financiën en Nationale Schuld.

² <https://www.rijksfinancien.nl/incidentele-suppletoire-begrotingen/2022> (laatst geraadpleegd op 21-09-2022).

³ Kamerstuk 31 865, nr. 210.

gebruik wordt gemaakt van incidentele suppletoire begrotingen. Tot 1 september 2022 gebeurde dit 45 keer.⁴ Het veelvuldig indienen van incidentele suppletoire begrotingen maakt het begrotingsproces onoverzichtelijk en bemoeilijkt daardoor de uitoefening van het budgetrecht van het parlement. We raden uw Kamer daarom aan om hier kritisch op te zijn en aan te dringen op een voorspelbaarder begrotingsproces.

Verder wijzen we op het risico van de verschillende begrotingsfondsen voor het budgetrecht van het parlement. In onze brief met aandachtspunten bij het coalitieakkoord wezen we erop dat fondsen die geen onderdeel uitmaken van de rijksbegroting geen deel uitmaken van het jaarlijkse proces van autorisatie en controle op publieke uitgaven.⁵ Voor het *Klimaatfonds* en het *Transitiefonds landelijk gebied en natuur* geldt dat de verantwoordelijke Ministers voornemens zijn om hiervoor een meerjarenprogramma op te stellen. Dat doen zij om de informatiepositie van het parlement te versterken. We vinden het wenselijk dat er een heldere samenhang is tussen het meerjarenprogramma en de begrotingen van de fondsen. Omdat de vormgeving van fondsen bepalend is voor de mate waarin het parlement haar budgetrecht kan uitvoeren, bevelen we uw Kamer aan om die vormgeving kritisch te volgen.

2 Uitvoerbaarheid van beleid

In de ontwerpbegroting beschrijft de Minister diverse compensatiemaatregelen om koopkracht te herstellen, zoals de verlaging van het btw-tarief op energie. Ook is er in de ontwerpbegroting aandacht voor de hersteloperatie box 3.

We wijzen uw Kamer erop dat we een aantal malen hebben geconstateerd dat er bij nieuw beleid te weinig rekening werd gehouden met de uitvoerbaarheid van deze maatregelen door bijvoorbeeld de Belastingdienst. In ons verantwoordingsonderzoek over 2021 wezen we erop dat er bij de besluitvorming over de hersteloperatie toeslagen weinig aandacht en tijd was voor de uitvoerbaarheid en implementatie van nieuwe herstelregelingen. Dit heeft tot fouten en knelpunten in de uitvoering geleid waardoor de gedupeerden van de toeslagenaffaire op dat moment nog niet sneller geholpen waren.

Ook bij de uitvoering van en handhaving op belastingontvangsten zien we dat aan de uitvoerbaarheid soms te weinig aandacht wordt besteed. We zien dat daardoor de uitvoeringscapaciteit onder druk staat, bijvoorbeeld doordat veel personeel nodig is voor hersteloperaties. In de gelijktijdig met deze brief gepubliceerde brief met rode draden uit onderzoeken naar de ontvangsten van het Rijk, gaan we hier in meer detail op in (zie ook § 4).

We herhalen hierbij de boodschap dat het belangrijk is om uitvoeringstoetsen serieus te nemen en voldoende rekening te houden met mogelijke (indirecte) ongewenste gevolgen van nieuw beleid.

3 Raming ontvangsten coronasteun

Tijdens de coronapandemie verleende het kabinet financiële steun om de gevolgen van de coronacrisis te ondervangen. Met onze webpublicatie Coronarekening brengen we in kaart welke maatregelen door het kabinet zijn getroffen, voor wie ze zijn bedoeld, door wie ze worden uitgevoerd en

⁴ <https://www.rijksfinancien.nl/incidentele-suppletoire-begrotingen/2022> (laatst geraadpleegd op 21-09-2022).

⁵ Kamerstuk 35 788, nr. 105.

wat bekend is over de resultaten ervan. Via het bijbehorende dashboard vindt u gedetailleerde informatie over de getroffen maatregelen.

De Belastingdienst verleende uitstel van betaling aan ondernemers. Vanaf 1 oktober 2022 start de terugbetaling van de opgebouwde belastingschuld die in 5 jaar moet worden terugbetaald. Per juni 2022 staat er circa € 21 miljard aan uitgestelde belastingschuld open.⁶ In de huidige economische situatie is het onzeker in welke mate deze uitgestelde belastingbetaling zal kunnen worden voldaan. Het kabinet gaat inmiddels uit van een derving van € 6 miljard aan belastingschuld. In de Miljoenennota 2022 ging het kabinet nog uit van een derving van € 1,5 miljard maar deze raming is in de Voorjaarsnota 2022 naar boven bijgesteld.⁷

4 Gelijktijdige publicatie brief Ontvangsten

Gelijktijdig met deze brief publiceert de Algemene Rekenkamer een brief met rode draden uit het onderzoeksprogramma naar de ontvangsten van het Rijk. We staan in die brief stil bij een drietal terugkerende thema's. Het eerste thema betreft fiscale regelingen die in veel gevallen een goede onderbouwing missen en niet altijd goed worden geëvalueerd. Het tweede thema betreft het belang om forfaits te evalueren, actueel te houden en te onderbouwen. Het laatste thema is de uitvoering en handhaving bij de Belastingdienst (zie ook § 2). De Algemene Rekenkamer constateert dat verbeteringen bij de Belastingdienst soms tot nieuwe problemen leiden.

Onderzoek Meerjarenramingen

In ons rapport Ruimte in de ramingen? Meerjarenramingen onderzocht van 22 juni 2021 concludeerden wij dat veronderstellingen en gegevens onder uitgavenramingen in begrotingen soms onjuist en gedateerd zijn. Het parlement mist informatie om de onderbouwing en de kwaliteit van meerjarenramingen in de begrotingen goed te kunnen beoordelen. Het gevolg is dat het voor het parlement lastig is om met een Minister het debat aan te gaan over de vraag of er voldoende geld wordt uitgetrokken voor bepaalde publieke taken en beleidsambities. Daarom hebben wij een interactief hulpmiddel ontwikkeld dat uw Kamer kan helpen om de juiste vragen hierover aan de Minister te stellen.

Overig te publiceren onderzoek van de Algemene Rekenkamer

Tot de publicatie van ons verantwoordingsonderzoek over 2022 op 17 mei 2023 verwachten we op het terrein van de Minister van Financiën nog de volgende onderzoeken te publiceren:

- Strategische voorraden (gepubliceerd op 27 september 2022).
- Toegevoegde waarde EU-subsidies in Nederland (publicatie verwacht oktober 2022).
- Vervolgonderzoek naar de maatschappelijke resultaten van revolving fondsen (publicatie verwacht november 2022).
- Uitvoering EU-regelgeving in Nederland (publicatie verwacht februari 2023).
- Betalingsregelingen bij uitvoeringsorganisaties (publicatie verwacht april 2023).

⁶ Kamerstuk 36 200 IX, nr. 2, 152.

⁷ Kamerstuk 36 120, nr. 1.

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

Algemene Rekenkamer

drs. A.P. (Arno) Visser,
president

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