

Vergaderjaar 2013–2014

33 942

Rapporten van de Algemene Rekenkamer bij de jaarverslagen 2013 en bij de Nationale verklaring 2014

Nr. 20

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 16 juni 2014

De vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu heeft een aantal vragen voorgelegd aan de Algemene Rekenkamer over het rapport van de Algemene Rekenkamer van 21 mei 2014 bij het jaarverslag van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu 2013 (Kamerstuk 33 942, nr. 1).

De Algemene Rekenkamer heeft deze vragen beantwoord bij brief van 13 juni 2014. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De waarnemend voorzitter van de commissie,
Van Dekken

De griffier van de commissie,
Sneep

Vraag 1

Kunt u toelichten waar de 5 miljard euro aan belastingderving door het beleid inzake zuinige auto's op is gebaseerd? Hoe zag het berekeningsmodel eruit, welke fictieve aannames over onder andere gebruik, consumptie en de aard van personenauto's zijn hierbij gehanteerd en wat is de onderbouwing van die aannames?

Er is niet sprake van één berekeningsmodel. Voor elk van de regelingen en soms ook binnen een regeling voor een aantal jaar is sprake van verschillende berekeningsmethoden. Hieronder geven we beknopt voor elk van de regelingen aan hoe de belastingderving is berekend.

Bonus/malusregeling, CO₂-toeslag en BPM-differentiatie

De geschatte belastingopbrengst c.q. belastingderving door de bonus/malusregeling, de CO₂-toeslag (slurptax) en de BPM-differentiatie is gebaseerd op berekeningen van Ecorys in opdracht van het Ministerie van Financiën (*Fiscale stimulering (zeer) zuinige auto's; onderzoek aanpassing zuinigheidsgrenzen*. Ecorys 2011):

- De geschatte belastingderving door de bonus/malusregeling is gebaseerd op het aantal nieuwverkopen naar zuinigheidsklasse, vermenigvuldigd met het bonus/malus bedrag.
- De geschatte belastingopbrengst door de CO₂-toeslag is gebaseerd op het aantal nieuwverkopen waarvoor een CO₂-toeslag gold, vermenigvuldigd met de toeslag.
- De geschatte belastingderving door de differentiatie van de BPM is berekend door de totale gerealiseerde BPM-opbrengsten af te zetten tegen de BPM-opbrengsten zonder fiscaal beleid (basisjaar 2006). Daarbij zijn de bedragen voor 2009 en 2010 gecorrigeerd voor effecten van de economische crisis op de nieuwverkopen en de verlaging van de BPM als gevolg van de voorgenomen (maar niet doorgezette) invoering van de kilometerheffing. Voor de belastingderving in 2011, 2012 en 2013 heeft het Ministerie van Financiën zelf schattingen gemaakt op basis van de berekeningen van Ecorys uit 2011. Het ministerie heeft hierbij net als Ecorys onder meer gecorrigeerd voor effecten van de economische crisis. Het ministerie heeft de cijfers niet gecorrigeerd voor de effecten van het nieuwe BPM-beleid, waarmee de BPM steeds meer is gebaseerd op de CO₂-uitstoot (in plaats van de cataloguswaarde). De bedragen voor 2010, 2011, 2012 en 2013 zijn daarom maximumbedragen. Het is niet bekend welk deel van deze derving door de BPM-differentiatie voor zuinige auto's komt.

Lage MRB

Vanaf 2012 is de berekening van de belastingderving gebaseerd op gegevens van de Belastingdienst over het aantal zuinige auto's per brandstofsoort en gewichtsklasse. Deze aantallen worden vermenigvuldigd met het MRB-tarief. De berekeningen van eerdere jaren hebben wij in het kader van ons Verantwoordingsonderzoek 2013 niet onderzocht. We hebben de geschatte derving voor deze jaren overgenomen uit de Miljoenennota's.

Lage bijtelling

De geschatte belastingderving door de lage bijtelling is gebaseerd op aannames over het aantal mensen dat in aanmerking komt voor een lage bijtelling en over de gemiddelde cataloguswaarde van de auto. Voor onze kanttekeningen bij de berekeningen verwijzen wij naar ons onderzoek (<http://verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl/2013/fin/>)

MIA en Vamil

De schattingen van de belastingderving door de MIA- en Vamil-regeling zijn op ons verzoek opgesteld door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RvO). De geschatte belastingderving door de MIA is gebaseerd op het goedgekeurde investeringsbedrag gecorrigeerd voor het deel dat niet in de belastingaangifte wordt meegenomen (niet alle meldingen worden uiteindelijk verzilverd), vermenigvuldigd met het MIA-kortingspercentage en het marginaal belastingtarief.

De geschatte belastingderving door de Vamil is gebaseerd op het goedgekeurde investeringsbedrag gecorrigeerd voor het deel dat niet in de belastingaangifte wordt meegenomen (niet alle meldingen worden uiteindelijk verzilverd), vermenigvuldigd met 3% (het geschatte voordeel).

KIA

De geschatte belastingderving door de KIA is op ons verzoek opgesteld door het Ministerie van Financiën. Het ministerie heeft een inschatting gemaakt van het aantal auto's waarvoor de KIA wordt toegepast. De onderbouwing van deze schatting hebben wij niet nader onderzocht.

Vraag 5

Welk jaar is als basispad genomen voor de figuur op pagina 9? Kunt u toelichten welke parameters zijn gebruikt voor dit basispad, hoe groot de waardes van die parameters zijn en hoe ze zijn berekend?

Voor een toelichting op de berekening van de belastingderving per maatregel verwijzen wij naar het antwoord op vraag 1. De bedragen in de figuur betreffen de geschatte belastingderving per jaar voor alle maatregelen samen vanaf 2007. De derving per maatregel per jaar is te vinden in de tabel *Schattingen Ministerie van Financiën en RvO gedeelde belastinginkomsten sinds 2007 per maatregel (x 1 miljoen euro)* (<http://verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl/2013/fin/beleidsinformatie/hoge-belastinguitgaven-voor-tegenvallende-milieuwinst-zuinige-auto%E2%80%99s-0>).

Vraag 6

Kunt u aangeven wat het verschil is tussen de officiële uitstoot en de feitelijke uitstoot bij niet-zuinige auto's? Is die discrepantie bij niet-zuinige auto's vergelijkbaar met die bij zuinige auto's?

Uit onderzoek van TNO blijkt dat de afwijking tussen de CO₂-uitstoot volgens de testresultaten en de werkelijke CO₂-uitstoot groter is naarmate de testresultaten een lagere CO₂-uitstoot laten zien (*Praktijkverbruik van zakelijke personenauto's en plug-in voertuigen*. TNO, 2013, p. 13). De afwijking is bij zuinige auto's dus groter dan bij onzuinige auto's. In de tabellen op p. 14 en 15 van dit rapport is voor verschillende categorieën CO₂-uitstoot weergegeven in welke mate de praktijk afwijkt van de testresultaten.

Vraag 7

Kunt u toelichten wat de maatschappelijke baten zijn van het beleid voor energiezuinige auto's op het vlak van gezondheid; dit mede in het licht van de fijnstofreductie, en zijn deze baten meegenomen in het oordeel van de Rekenkamer over het nut van dit beleid?

Hier hebben wij in het kader van ons Verantwoordingsonderzoek 2013 geen onderzoek naar gedaan.

Vraag 2

Klopt het dat export van energiezuinige auto's niet per definitie betekent dat – louter vanwege het feit dat die auto's nu in het buitenland rijden – er geen effect meer is in Nederland op de reductie van CO₂?

De auto's die geëxporteerd zijn zorgen niet meer voor CO₂-reductie in Nederland. Ze rijden immers in het buitenland. De lagere CO₂-uitstoot komt feitelijk wel aan een ander land ten goede.

Vraag 8

Kunt u aangeven in welke mate Nederland tweedehands energiezuinige auto's importeert, en hoe dit zich verhoudt tot andere categorieën auto's?

De Algemene Rekenkamer beschikt niet over informatie om deze vraag te kunnen beantwoorden.

Vraag 3

Klopt het dat voor alle officiële verbruikscijfers voor de categorieën auto's per energielabel geldt, dat het verbruik in de werkelijkheid hoger ligt dan in theorie?

In welke mate het werkelijke verbruik voor alle automodellen hoger ligt dan de testgegevens is niet bekend. Uit onderzoek is wel bekend dat de afwijking tussen automerken groot is (*From laboratory to road; A comparison of official and «real-world» fuel consumption and CO₂ values for cars in Europe and the United States*. ICCT, 2013). Onbekend is echter welke afwijkingen er zijn tussen verschillende automodellen. Het antwoord op deze vraag is belangrijk, omdat het energielabel en het brandstofverbruikboekje alleen bruikbaar zijn, als de afwijking tussen de testresultaten en de werkelijkheid even groot is voor de modellen die de consument in een bepaalde grootteklasse vergelijkt. Als de afwijking verschilt, kan dat namelijk betekenen dat de rangschikking van zuinigere minder zuinige auto's op basis van het praktijkverbruik anders is dan de rangschikking op basis van de testresultaten. Het is dan denkbaar, dat een auto waaraan op basis van de testresultaten het energielabel A is toegekend, in de praktijk meer verbruikt dan een auto waaraan op basis van de testresultaten het energielabel B is toegekend.

Vraag 4

Kunt u toelichten waar de 35% maximaal gemeten afwijking op gebaseerd is? Wat is de gemiddelde afwijking?

De 35%-afwijking is gebaseerd op het rapport *From laboratory to road; A comparison of official and «real-world» fuel consumption and CO₂ values for cars in Europe and the United States* van de ICCT uit 2013. Uit dit onderzoek blijkt dat het verschil tussen de testresultaten en het werkelijke energieverbruik in 2011 tot maximaal 35% was opgelopen. De gemiddelde afwijking bedroeg in dat jaar 25%. Uit onderzoek van TNO blijkt dat het verschil over 2012 nog groter is geworden: het praktijkverbruik van een grote groep zakelijke rijders (Travelcard) lag in 2012 zo'n 30% tot 50% hoger dan de testresultaten (*Praktijkverbruik van zakelijke personenauto's en plug-in voertuigen*. TNO, 2013). Op basis van het TNO-rapport (figuur 2, p. 16) kan berekend worden dat in 2012 het gemiddelde verbruik grofweg 40% hoger lag, dan het verbruik op basis van de testresultaten.

Vraag 9

Waarom bestaat de mogelijkheid om veelvuldig gemotiveerd af te wijken van geldende aanbestedingsregels? Is het naar uw mening een idee om te werken met een plafond bij dit soort afwijkingen? Zo nee, waarom niet?

De Europese aanbestedingsregels moeten worden gevolgd. Onder bepaalde omstandigheden wil of kan een aanbestedende dienst deze regels niet volgen. Een besluit daartoe moet goed gemotiveerd zijn en het hoogste management moet ermee instemmen. Het Ministerie van IenM is in 2013 relatief vaak op deze manier afgeweken van Europese aanbestedingsregelgeving. Wij bevelen aan dat IenM de frequentie van de afwijkingen vermindert. De instelling van een maximaal bedrag draagt daar niet aan bij. Overigens geeft de Europese aanbestedingsregelgeving ook aan onder welke omstandigheden Europese aanbesteding niet verplicht is, bijvoorbeeld in noodsituaties ten gevolge van onvoorziene gebeurtenissen.

Vraag 10

Wat is de reden dat Rijkswaterstaat nog niet weet wat de beveiliging tegen computerhackers gaat kosten?

Rijkswaterstaat heeft in 2013 een strategie en de beleidslijnen *cyber security* vastgesteld en risicoanalyses voor alle systemen uitgevoerd. Uit deze analyses bleek dat er zeer ingrijpende investeringen nodig zijn om de veiligheid op het juiste niveau te brengen. Rijkswaterstaat moet de concrete aanpak tegen computerhackers nog nader uitwerken en financiering hiervoor regelen. Inmiddels is bekend dat de totale investering 150 miljoen euro zal bedragen en hebben het ministerie en Rijkswaterstaat overeenstemming bereikt over het budget voor 2014. Over de financiering voor 2015 en 2016 vindt nog overleg plaats.

Vraag 11

Is het aanpakken van de beveiliging tegen computerhackers van wegen en vaarwegen in 2015 en 2016 alert genoeg?

Wij kunnen nog geen oordeel geven over de beveiliging tegen computerhackers van het hoofdvaarwegennet en hoofdwegennet, omdat de aanpak, de maatregelen en de financiering nog niet voldoende concreet zijn.

Vraag 12

Is het naar uw mening vrij van risico's dat Rijkswaterstaat in overleg met de aannemer contracten aanpast om te zorgen voor rechtmatige betalingen? Heeft dit naast (mogelijke) gevolgen voor de kwaliteit van het product eventueel gevolgen voor de garanties op het geleverde werk? Kunt u uw antwoord toelichten?

Wij hebben aangegeven dat aanpassingen van het contract met het oog op rechtmatige betalingen gevolgen kunnen hebben voor de kwaliteit van het product. Wij weten niet wat de mogelijke gevolgen zijn voor de garanties op het geleverde werk, omdat wij de inhoud van de contracten niet hebben onderzocht. Wij vinden dat dit voor RWS wel een punt van aandacht moet zijn.

Vraag 13

Wat heeft naar uw mening de voorkeur bij light-inkopen: verlaging van het hoge grensbedrag van 15.000 euro of een functiescheiding tussen «bestellen» en «prestatie verklaren»? Hoe vaak is er in 2011, 2012 en 2013 gebruik gemaakt van deze wijze van «eenvoudig inkopen»?

Wij vinden de verlaging van het grensbedrag en de feitelijke functiescheiding tussen «bestellen» en «prestatie verklaren» van evengroot belang. Wanneer dezelfde persoon bestelt en verklaart dat de bestelling geleverd is, waarbij de budgethouder hiervoor achteraf en grotendeels op papier akkoord geeft, bestaat een grotere kans op misbruik dan wanneer twee verschillende personen verantwoordelijk zijn voor «bestellen» en «prestatie verklaren». Door het hoge grensbedrag van 15.000 euro zal de impact van een misstap direct tot een relatief grote schade leiden. In ons onderzoek over 2010 bleek dat de meeste ministeries grensbedragen van 500 tot 1.500 euro hanteren.

In de maanden november en december 2013 zijn 3294 facturen voor een totaalbedrag van 13,5 miljoen euro volgens de *light*-inkoopprocedure afgehandeld. Ons is niet bekend hoe vaak en voor welk bedrag dit in de jaren 2011 tot en met 2013 is gebeurd.

Vraag 14

Voldoet de verstrekking van eersteklasabonnements via de Mobiliteitskaart inmiddels aan wet- en regelgeving? Wat voor bedragen waren over 2013 gemoeid met de 59 medewerkers bij het kerndepartement en bij de 150 medewerkers bij Rijkswaterstaat die een eersteklasabonnement hebben voor woon-werkverkeer?

De minister schrijft in haar reactie: «De Mobiliteitskaart, ingevoerd op 1 januari 2014, biedt lenM het moment om kritisch te kijken naar de gemaakte individuele uitzonderingen. De doelstelling van lenM is het aantal uitzonderingen tot een minimum te beperken. In het kader van de introductie van de Mobiliteitskaart wordt het proces met betrekking tot de vergoedingen voor woon-werkverkeer bezien en waar nodig aangepast om te waarborgen dat de regelgeving juist wordt toegepast. Hierbij zullen de opmerkingen van de Algemene Rekenkamer worden meegenomen». Wij hebben in ons verantwoordingsonderzoek 2013 de Mobiliteitskaart niet betrokken omdat deze pas in 2014 is ingevoerd. Wij zullen in het verantwoordingsonderzoek 2014 nagaan of deze nieuwe vorm van reizen voldoet aan de geldende wet- en regelgeving.

Het totaalbedrag aan eersteklasabonnements in 2013 voor de 59 medewerkers van het kerndepartement is 277.655 euro en voor de 150 medewerkers van Rijkswaterstaat 629.174 euro.

Vraag 15

Kan het ministerie van Infrastructuur en Milieu naar uw mening over 2014 wel voldoen aan de Wet Normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semi publieke sector (WNT)? Is met de inmiddels wel bekende nadere voorschriften WNT bekend wat dit voor het ministerie van Infrastructuur en Milieu inhoudt op het aspect van inhuur derden?

Met de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (WNT) van 2013 werden de wettelijke voorschriften rondom topinkomens aangescherpt. De WNT geldt voor alle instellingen in de (semi)publieke sector en geeft onder meer voorschriften van bezoldigingen van topfunctionarissen en de verantwoording hierover. Echter, pas eind februari 2014 zijn nadere voorschriften verschenen voor de normering van topinkomens in de (semi)publieke sector op grond van de nieuwe WNT. De nadere voorschriften zijn te laat verschenen voor een goede uitvoering van de WNT over 2013. Bovendien informeerde de minister van BZK de Tweede Kamer op een te laat moment over de definitief niet-uitvoerbare delen van de WNT. De niet-uitvoerbare delen hebben betrekking op personen die anders dan op grond van een dienstbetrekking, de zogenoemde interimers, een functie vervullen als niet-topfunctionaris. {Zie ook: <http://>

Blijkens de reactie van de minister van BZK op ons verantwoordingsonderzoek «heeft BZK inmiddels een integraal verbeterplan WNT opgesteld dat dit jaar onder strakke regie door BZK wordt uitgevoerd. De hoofddoelstelling van het verbeterplan is de uitvoerbaarheid met ingang van 1 januari 2015 sterk te verbeteren. De betrokken instellingen en accountants worden adequaat toegerust om de op hen rustende verplichtingen uit te voeren, onder andere met heldere regelgeving, werkinstructies en controleprotocollen.»

Pas als de minister van BZK de verbetering van de uitvoerbaarheid van de regelgeving heeft bewerkstelligd, kunnen de gevolgen voor het ministerie van IenM worden ingeschat.