

Vergaderjaar 2019–2020

35 300 IX

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Financiën (IXB) en de begrotingsstaat van Nationale Schuld (IXA) voor het jaar 2020

Nr. 5

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 september 2019

Een goede begroting legt de basis voor een goede verantwoording.

Met deze brief ontvangt u enkele aandachtspunten bij de ontwerp-begroting 2020 van het Ministerie van Financiën, begrotingshoofdstuk IX (Financiën en Nationale Schuld) (Kamerstuk 35 300 IX).

De begroting van Financiën (IXB) omvat € 7,9 miljard aan uitgaven, € 18,3 miljard aan verplichtingen en € 162 miljard aan ontvangsten. Bij de Nationale Schuld (IXA) gaat het om € 36,7 miljard aan uitgaven, € 36,7 miljard aan verplichtingen en € 37,8 miljard aan ontvangsten. De belastingontvangsten, die op hoofdstuk IXB begroot worden, bedragen € 156,4 miljard.

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

- Intensiveringen
- Belastingdienst
- Fiscaal beleid
- Douane en brexit
- Revolverende fondsen en Invest-NL
- Naar een toekomstbestendige begroting
- Opvolging aanbevelingen
- Decentralisatie-uitkeringen

We sluiten deze brief af met een overzicht van nog te publiceren onderzoek(en) van de Algemene Rekenkamer op het terrein van Financiën en Nationale Schuld.

1 Intensiveringen

In ons verantwoordingsonderzoek over 2018 concludeerden wij dat extra geld uit hoofde van het regeerakkoord (Bijlage bij Kamerstuk 34 700, nr. 34) «moeilijk aan het rollen komt» en dat er daarnaast nog veel achterstallig onderhoud is. Het beschikbaar stellen van extra budget is nog geen garantie op (spoedige) besteding, vanwege de benodigde voorbereidingstijd. Zo trok het kabinet voor 2018 € 543 miljoen extra uit voor nieuwe infrastructuur. Dit geld werd echter niet uitgegeven in 2018, maar doorgeschoven naar 2020 en 2021. Bij defensie-uitgaven met een investeringskarakter zagen wij iets vergelijkbaars. In ons verantwoordingsonderzoek onderzochten wij daarnaast de onderhoudssituatie van bruggen en sluizen in de hoofdvaarwegen. Het uitgesteld onderhoud is hier opgelopen tot een bedrag van € 414 miljoen, deels door een te krap budget. Uitstel van noodzakelijk onderhoud leidt op termijn tot hogere onderhoudskosten.

In het voorwoord van de Miljoenennota 2020 stelt het kabinet: «*Het Klimaatakkoord en Pensioenakkoord worden verder uitgewerkt en dragen bij aan een duurzaam Nederland en toekomstbestendig pensioenstelsel (Kamerstuk 35 300, nr. 1). Daarnaast zullen we mogelijkheden onderzoeken om verder te investeren in onder meer innovatie, kennisontwikkeling en infrastructuur. We werken daarvoor contouren uit van een investeringsfonds dat voeding biedt aan verstandige investeringen ten bate van ons verdienvermogen op de lange termijn.*» Wij wijzen het kabinet en parlement op de lessen die wij trokken in ons rapport *Besteding van aardgasbaten* (2014) over het Fonds Economisch Structuurversterking (FES) (Kamerstuk 34 000 XIII, nr. 10). Dit was een begrotingsfonds in de periode 1990 tot 2013 dat eveneens bedoeld was om economische groei te waarborgen. Wij constateerden destijds dat het FES door opeenvolgende kabinetten inconsequent werd beheerd. Gaandeweg werd herhaaldelijk gewijzigd uit welke bronnen er geld in het fonds mocht stromen en waar het geld aan uitgegeven mocht worden. Uiteindelijk heeft het fonds hierdoor zijn nut verloren en werd het opgeheven. Bij de inrichting van een dergelijk investeringsfonds vragen wij daarnaast ook aandacht voor de informatiepositie en het budgetrecht van de het parlement. In paragraaf 5 van deze brief bespreken wij dit nader in het kader van ons onderzoek naar revolverende fondsen en de oprichting van Invest-NL.

Indien het kabinet overweegt om voor het investeringsfonds gebruik te maken van een begrotingsreserve, wijzen wij ook op ons rapport *Begrotingsreserves* uit 2016 (Kamerstuk 31 865, nr. 78). In dit rapport concludeerden wij dat het parlement weinig informatie krijgt over hoe ministers begrotingsreserves inzetten als tijdelijke spaarpot. Wij gaven hierbij de aanbeveling om de informatie aan het parlement over toevoegingen en onttrekkingen aan deze reserves te verbeteren. De verrijking van het bestaande kasstelsel met een baten-lasten boekhouding levert hier een bijdrage aan.

2 Belastingdienst

De belastingontvangsten die op hoofdstuk IXB van de begroting worden begroot, bedragen € 156,4 miljard. Het spreekt voor zich dat het goed functioneren van de Belastingdienst van essentieel belang is voor de houdbaarheid van de rijksbegroting.

In ons verantwoordingsonderzoek over 2018 constateerden wij dat de sturingsarrangementen die in 2017 zijn ingevoerd de Minister van Financiën helpen bij het aansturen van en toezicht houden op de

Belastingdienst (Kamerstuk 35 200 IX, nr. 2). Bij de Belastingdienst is de nieuwe topstructuur ingericht en zijn de interne sturing en beheersing verbeterd. Ook heeft de Belastingdienst de formatie van de (nieuwe) dienstonderdelen vastgesteld en de informatievoorziening over het personeelsbestand verbeterd, zodat beter kan worden gestuurd op de instroom, doorstroom en uitstroom van personeel. In het onderzoek *Datagedreven selectie van aangiften door de Belastingdienst* (2019) hebben wij geconstateerd dat de Belastingdienst stappen heeft gezet in het gebruik van data en risicomodellen (Kamerstuk 31 066, nr. 488). Hierbij wordt ook de verantwoordelijkheid voor de bijbehorende privacyaspecten serieus aangepakt.

Ondanks de in 2018 bereikte resultaten zijn er nog steeds problemen. Op het gebied van ICT nam het percentage verouderde systemen per saldo toe, ondanks de goede inspanningen om dit terug te dringen. Het vervangen van verouderde ICT-systemen blijft nodig om ervoor te zorgen dat de Belastingdienst nieuwe wet- en regelgeving kan blijven implementeren en zijn dienstverlening aan burgers kan garanderen. Naast ICT zijn onder andere de managementinformatie en het bedrijfscontinuïteitsbeheer nog niet op orde. Het aantal onvolkomenheden dat wij in ons verantwoordingsonderzoek vaststelden, steeg per saldo van 8 in 2017 naar 9 in 2018.

3 Fiscaal beleid

De tweede beleidsprioriteit van het kabinet die in de ontwerpbegroting van Financiën wordt gepresenteerd, is een betere uitvoerbaarheid van het belastingstelsel. Om dat te bereiken moet aandacht worden besteed aan zowel de uitvoerbaarheid van (nieuwe) fiscale wetgeving als de wijze waarop de uitvoering van het huidige fiscale beleid bij de Belastingdienst wordt vormgegeven én gehandhaafd. Wij roepen in herinnering dat de Algemene Rekenkamer in 2017 aandacht heeft gevraagd voor de vele uitzonderingen die het Nederlandse belastingstelsel rijk is. In ons rapport *Zicht op belastingverlichtende regelingen* inventariseerden wij de fiscale regelingen die de belastingontvangsten van het Rijk beperken (Kamerstuk 31 865, nr. 133). Wij constateerden dat het financiële belang van de belastingfaciliteiten en -instrumenten groot is (minstens € 97,6 miljard, 2017). Tegelijkertijd constateerden wij dat destijds voor 89 belastingfaciliteiten en 34 belastinginstrumenten niet duidelijk was of het beoogde doel werd bereikt en tegen welke prijs. De rode lijn in de rapporten die wij op fiscaal terrein sinds 1999 (met het rapport *Belastingen als beleidsinstrument* (Kamerstuk 26 452, nr. 2)) hebben gepubliceerd, is dat evaluatie van fiscaal beleid gewenst is, maar veelal achterwege blijft. Ons rapport over de schenkingsvrijstelling voor de eigen woning uit 2017 illustreert de noodzaak van periodieke evaluatie van fiscaal beleid. Wij hebben het in ons rapport aannemelijk geacht dat de faciliteit effectief is maar hebben wel de belangrijke kanttekening geplaatst dat externe factoren, zoals omstandigheden op de woningmarkt, kunnen wijzigen. Dit maakt het nodig om periodieke evaluaties uit te voeren. De evaluatie van de verruimde schenkingsvrijstelling voor de eigen woning staat voor 2020 in de planning. Die evaluatie moet een antwoord geven op de vraag of de verhoogde schenkingsvrijstelling, gegeven de doelstellingen, anno 2020 nog steeds effectief is.

Een ander onderzoek waarin het belang van evaluaties van fiscale bepalingen naar voren komt, is ons onderzoek naar *Forfaits in het belastingstelsel* (2019) (Kamerstuk 32 140, nr. 53). Forfaits in het belastingstelsel beogen bij te dragen aan de doelmatigheid van de uitvoering van de belastingheffing. Wij hebben in ons onderzoek forfaits aangetroffen die decennialang niet zijn bijgesteld, terwijl er wel aanwijzingen zijn dat de

hoogte of de onderbouwing van (bepaalde) forfaits achterhaald is. Door forfaits tijdig te evalueren en te actualiseren, wordt voorkomen dat de acceptatie voor de belastingheffing bij burgers afneemt en daardoor juist extra uitvoeringslasten ontstaan. In ons rapport wijzen wij ter illustratie op de vele bezwaar- en beroepsprocedures die de afgelopen jaren tegen de vermogensrendementsheffing zijn ingediend.

In de ontwerpbegroting wordt de nodige aandacht besteed aan de handhaving van fiscale wetgeving door de Belastingdienst. In dit kader roepen wij ons rapport *Btw op grensoverschrijdende digitale diensten* (2018) in herinnering (Kamerstuk 31 066, nr. 442). We concludeerden daarin dat de handhaving van de naleving van btw-verplichtingen moet worden versterkt. Ook moet de functionaliteit van de ICT-systemen worden uitgebreid om de voorzienbare forse toename van het aangiftevolumen vanaf 2021 aan te kunnen. In het eerste kwartaal van 2020 wordt het implementatiewetsvoorstel voor de wetwijziging van de btw voor e-commerce ingediend. Met dit wetsvoorstel krijgt het in 2015 ingevoerde MOSS-systeem een groter financieel belang. Met het MOSS-systeem kunnen ondernemers de btw over de digitale diensten die zij aan particulieren leveren, via één EU-land aangeven. Voor het welslagen van het MOSS-systeem is goede samenwerking tussen de EU-lidstaten nodig. Recent zijn rapporten verschenen van de Duitse en Tsjechische rekenkamer en de Europese Rekenkamer, die ook wijzen op het belang van een krachtige handhaving en goede internationale samenwerking.

4 Douane en brexit

De Algemene Rekenkamer heeft op 10 december 2018 een rapport uitgebracht over de voorbereidingen van het kabinet op het mogelijke vertrek van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie (de brexit) (Kamerstuk 31 934, nr. 18). Hierbij is ook de wijze waarop de Douane zich voorbereidt op een no-dealbrexit in kaart gebracht. In de ontwerpbegroting van 2020 meldt de Minister dat de Douane bij de voorbereiding nog steeds rekening houdt met een no-dealbrexit en dat het personeelsbestand daarom wordt uitgebreid met 928 FTE. In tabel 1 treft u de meest actuele cijfers van de Douane met betrekking tot de instroom en inzetbaarheid.

Tabel 1 Verwachte instroom/inzetbaarheid brexit FTE en doelstelling per 31 oktober 2019. Peildatum eind juli 2019.

	1-07-2019	1-10-2019	1-01-2020	Doelstelling per 31-10-2019
Brexit FTE ingestroomd	806	925	928	850
Brexit FTE inzetbaar	437	596	900	550

Deze prognose geeft weer dat de Douane goed op koers ligt met betrekking tot de instroom en inzetbaarheid van brexitpersoneel. De Douane verwacht de doelstellingen voor 31 oktober 2019 te halen. Wel moeten er in de laatste maanden van het jaar nog veel nieuwe medewerkers worden opgeleid om inzetbaar te zijn.

Naast de werving van extra personeel bereidt de Douane zich ook op andere manieren voor op een no-dealbrexit. Hierbij kan onder meer gedacht worden aan het gereedmaken van de ferryterminals en het aanpassen van ICT-systemen.

5 Revolverende fondsen en Invest-NL

Op 16 april 2019 is ons rapport *Zicht op revolverende fondsen van het Rijk* aangeboden aan de Tweede Kamer (Kamerstuk 31 865, nr. 133). Hierin constateerden wij dat het Rijk steeds vaker revolverende fondsen gebruikt om publiek geld beschikbaar te stellen. Eind 2017 ging er in revolverende fondsen van het Rijk ten minste € 3,6 miljard aan toegezegde rijks gelden om. Met Invest-NL in het vooruitzicht, zal dit bedrag in de toekomst nog verder kunnen toenemen. In het rapport constateerden we daarnaast dat er geen verantwoordelijke Minister is voor het totaaloverzicht, dat er geen specifieke regelgeving bestaat voor revolverende fondsen en dat de Tweede Kamer beperkt zicht heeft op hoeveel rijks geld er wordt ingezet én hoe het wordt ingezet. Ook ontbreekt het aan rijksbrede kennisdeling over revolverende fondsen.

Op 27 juni 2019 heeft de Algemene Rekenkamer een werkconferentie georganiseerd over revolverende fondsen. Hierbij waren vertegenwoordigers van ministeries, gemeenten, provincies en andere experts aanwezig. Ook het Ministerie van Financiën was afgevaardigd vanuit zijn rol als kadersteller voor de beleidsministeries. In zijn brief van 15 mei 2019 heeft de Minister van Financiën toegezegd de opbrengst van deze conferentie te zullen betrekken in een vervolgtraject en samen met de Algemene Rekenkamer na te willen denken over verbetering van de verantwoording over revolverende fondsen aan het parlement¹. Zo nodig, zo stelt de Minister, worden concrete verbeteringen aangebracht in de informatievoorziening, de governance en/of de regelgeving om het budgetrecht van de Tweede Kamer beter te waarborgen. We hopen dat de Minister de voor- en nadelen van een apart juridisch kader voor revolverende fondsen wil onderzoeken, conform de aanbeveling in ons rapport.

In de ontwerpbegroting van 2020 kondigt de Minister de oprichting van Invest-NL N.V. aan, alsmede een aparte instelling voor de bijbehorende internationale activiteiten. Het vervolgtraject over revolverende fondsen kan ook een bijdrage leveren aan de inrichting van het toezicht door de Minister en de verantwoording aan het parlement over Invest-NL. In dit kader wijzen wij op onze brief «Overleg op grond van art. 7.40 CW 2016 inzake oprichting Invest-NL» van 18 juni 2018 aan de Minister van Financiën.

6 Naar een toekomstbestendige begroting

Op 12 september 2019 hebben we het rapport *Inzicht in publiek geld (deel 2); Naar een toekomstbestendige beleidsbegroting* gepubliceerd (Kamerstuk 31 865, nr. 154). Het parlement heeft behoefte aan meer inzicht in maatschappelijke resultaten van beleid. Ook wanneer een Minister voorwaardenscheppend optreedt voor beleid dat door andere overheden, burgers en bedrijven wordt uitgevoerd. We laten zien dat het kabinet verschillende mogelijkheden heeft om aan de begroting en het jaarverslag meer betekenis te geven voor het parlement. Het gaat hierbij om het verbeteren van de informatiefunctie van de begroting, onder andere door het toevoegen van informatie over doelstellingen van beleid en de onderbouwing van beleid en geld met zinvolle indicatoren. De huidige digitale mogelijkheden en de toegenomen beschikbaarheid van (open) data bieden daartoe volop kansen.

In dit rapport geven wij ook aan positief te zijn over de ambities van de Operatie Inzicht in Kwaliteit. Een kapstok van deze operatie is artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet. Dit artikel bepaalt dat een bewindspersoon bij

¹ Kamerstuk 31 865, nr. 142.

nieuwe beleidsvoorstellen expliciet moet aangeven waarom hij verwacht dat het beleid en de daarmee gemoeide uitgaven zullen bijdragen aan het bereiken van het gestelde doel. Dit draagt bij aan beter (onderbouwd) beleid. Uit een eerste monitoring hiervan begin 2019 door de Minister van Financiën blijkt dat er nog veel werk te verzetten is. Van de 33 door departementen aangedragen beleidsvoorstellen gingen slechts 11 in op de doelmatigheid en 6 op de verwachte mate van doeltreffendheid.

7 Opvolging aanbevelingen

Op 24 september 2019 heeft de Algemene Rekenkamer de resultaten van de Voortgangsmeter aanbevelingen gepubliceerd [link: <https://www.rekenkamer.nl/voortgangsmeter>]. Hierin wordt een overzicht gegeven van alle aanbevelingen die wij in onze eerdere onderzoeken aan de Minister van Financiën hebben gedaan en wat er volgens het ministerie met deze aanbevelingen is gebeurd.

De Algemene Rekenkamer heeft in de periode 2013–2018 97 aanbevelingen aan de Minister van Financiën gedaan. Op 63 aanbevelingen (65%) heeft de Minister een toezegging gedaan, op 29 aanbevelingen niet. Op 5 aanbevelingen is wel een toezegging gedaan, maar hier is nog geen opvolging aan gegeven.

Wij constateren dat daar waar aanbevelingen niet tot een toezegging van de Minister hebben geleid, het vaak een verschil in inzicht betreft over de informatievoorziening aan het parlement. Voorbeelden hiervan komen onder meer uit de volgende onderzoeken: *Bezuinigingen op uitvoeringsorganisaties* (2013) (Kamerstuk 31 490, nr. 104), *Financiële risico's voor Nederland bij internationale garanties* (2013) (Kamerstuk 31 371, nr. 376), *Bestrijden witwassen: stand van zaken 2013* (2014) (Kamerstuk 31 477, nr. 6), *Raming van belastingontvangsten* (2015) (Kamerstuk 34 300, nr. 44), *Aankoop Duits hoogspanningsnet door TenneT* (2015) (Kamerstuk 28 165, nr. 181) en *Kosten en opbrengsten van saldoverbeterende maatregelen 2011 – 2016* (2016) (Kamerstuk 34 550, nr. 30).

Wij hechten grote waarde aan de informatievoorziening aan het parlement, zodat het zijn budgetrecht, het samenspel van parlementaire rechten op het gebied van de rijksbegroting, adequaat kan uitoefenen. Wij roepen de Minister op een proactieve houding aan te nemen bij het nagaan van de informatiebehoefte van het parlement en hier duidelijke afspraken over te maken.

8 Decentralisatie-uitkeringen

De Minister van Financiën draagt op grond van de Financiële-verhoudingswet als medefondsbeheerder verantwoordelijkheid voor het gemeentefonds en het provinciefonds, samen met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. In ons verantwoordingsonderzoek voor het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over 2018 hebben wij diverse decentralisatie-uitkeringen als onrechtmatig aangemerkt (Kamerstuk 35 200 VII, nr. 2). Bij de ontwerpbegroting 2020 van het gemeentefonds (Kamerstuk 35 300 B) en het provinciefonds (Kamerstuk 35 300 C) vragen wij opnieuw aandacht voor dit onderwerp. We bespreken deze kwestie nader in onze brief «Aandachtspunten bij de ontwerpbegrotingen 2020 van het Ministerie van BZK, hoofdstukken Binnenlandse Zaken (VII), gemeentefonds (B) en provinciefonds (C)» (Kamerstuk 35 300 VII, nr. 4).

Overig te publiceren onderzoek van de Algemene Rekenkamer

Tot de publicatie van ons verantwoordingsonderzoek over 2019 op 20 mei 2020 verwachten we op het terrein van het Ministerie van Financiën nog de volgende onderzoeken te publiceren:

- Autobelastingen
- Verzoekonderzoek belastingontwijking

In de ontwerpbegroting zijn de plannen van het kabinet voor het komende jaar uitgewerkt. Wij vertrouwen er op dat we u met deze brief een aantal aandachtspunten meegeven om het beleid kritisch te volgen.

Algemene Rekenkamer

A.P. Visser,
president

C. van der Werf,
secretaris