

Vergaderjaar 2016–2017

34 550 IX

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Financiën (IXB) en de begrotingsstaat van Nationale Schuld (IXA) voor het jaar 2017

Nr. 7

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 september 2016

Met deze brief ontvangt u enkele aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2017 van het Ministerie van Financiën en de Nationale Schuld (hoofdstuk IX) en de Miljoenennota 2017. De begroting van het Ministerie van Financiën omvat € 6.568 miljoen aan uitgaven, € 17.958 aan verplichtingen en € 124.611 miljoen aan ontvangsten. Bij de Nationale Schuld gaat het om € 46.768 miljoen aan uitgaven, € 46.768 aan verplichtingen en € 46.406 miljoen aan ontvangsten.

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

- aanpak modernisering Belastingdienst en IT-legacy;
- ontwikkelingen op het terrein van de publieke verantwoording;
- ontwikkelingen in het toezicht op grote banken;
- afdrachten aan de Europese Unie;
- informatie over de 30%-regeling.

Verder staan we kort stil bij de actualisatie van ons webdossier kredietcrisis.rekenkamer.nl

We sluiten de brief af met een overzicht van nog te publiceren onderzoek van de Algemene Rekenkamer op het beleidsterrein van de Minister van Financiën.

1. Terugblik onderzoek Algemene Rekenkamer beleidsterrein Financiën

De afgelopen kabinetsperiode heeft de Algemene Rekenkamer diverse aspecten van het fiscale beleid en de bedrijfsvoering van de Belastingdienst onderzocht. Wij hebben in ons Verantwoordingsonderzoek onder meer vastgesteld dat de Belastingdienst grote stappen heeft gezet om het

toeslagenproces te verbeteren (een ontwikkeling die al gaande is sinds het toeslagensysteem in 2005 is ingevoerd). Daarnaast hebben we gezien dat de dienst te kampen heeft met ingewikkelde problemen in de bedrijfsvoering en met verouderde en complexe IT-systemen (IT-legacy). Ook de uitvoerbaarheid van beleid speelt de Belastingdienst soms parten. De uitvoerbaarheid van wetgeving was een van de thema's in onze brief van 15 maart 2015 over de herziening van het belastingstelsel.

Uit diverse onderzoeken van de Algemene Rekenkamer bleek ook dat de Minister van Financiën meer kan doen om de Tweede Kamer adequaat te informeren. Dit geldt onder meer voor:

- de raming van belastingontvangsten (*Raming belastingontvangsten*, 24 september 2015);
- de relatie tussen investeringen in de Belastingdienst en de opbrengsten daarvan (*Intensivering toezicht en invordering*, 11 februari 2016);
- het fiscale vestigingsklimaat, daarmee gemoeide kosten en effecten van maatregelen tegen misbruik en oneigenlijk gebruik (*Belastingontwijking*, 6 november 2014);
- de begrotingsreserves (*Begrotingsreserves*, 24 maart 2016);
- de voortgang en effecten van diverse bezuinigingen (www.rekenkamer.nl/Publicaties/Dossiers/B/Bezuinigingen).

2. Aanpak modernisering Belastingdienst en IT-legacy

(Beleidsartikel 1 Belastingen, uitgaven € 2.924 miljoen; verplichtingen € 2.924 miljoen; ontvangsten € 128.560 miljoen)

In ons Verantwoordingsonderzoek over 2015 constateren wij dat de Belastingdienst nog steeds te maken heeft met verouderde en te complexe IT-systemen (IT-legacy).

Dit leidt ertoe dat de Belastingdienst in beperkte mate in staat is om nieuwe belastingmaatregelen door te voeren zonder daarbij risico's te lopen voor de continuïteit van de IT-processen en dus voor de dienstverlening en de belastinginning. Het parlement moet er daarom de komende jaren rekening mee houden dat ingrijpende wijzigingen in de belastingwetgeving of een stelselherziening niet mogelijk zijn, risico's met zich meebrengen of een langere invoeringstermijn vergen.

Wij hebben de Staatssecretaris van Financiën in ons rapport bij het jaarverslag 2015 van het Ministerie van Financiën en de Nationale Schuld aanbevolen om bij de verdere uitwerking van de integrale aanpak van de modernisering van de Belastingdienst en de IT-legacy aan het parlement verder duidelijk te maken:

- welke stappen, mijlpalen en kosten worden voorzien voor deze aanpak;
- wat de gevolgen zijn voor de continuïteit van het functioneren van de verouderde IT-systemen indien de beoogde modernisering langer duurt dan verwacht;
- welke risico's nieuwe aanpassingen in fiscale regels met zich meebrengen voor de continuïteit van de dienstverlening en belastinginning door de Belastingdienst;
- welke aanpassingen in belastingwetgeving, gegeven deze risico's voor de continuïteit, nog wel mogelijk zijn;
- wanneer uiteindelijk weer sprake zal kunnen zijn van een Belastingdienst die alle gewenste fiscale aanpassingen of zelfs een volledige herziening van het belastingstelsel kan absorberen in de systemen en organisatie.

In zijn ontwerpbegroting over 2017 gaat de Minister van Financiën niet specifiek in op deze aanbevelingen. In de Miljoenennota besteedt de Minister van Financiën wel aandacht aan de drie ernstige onvolkomenheden die de Algemene Rekenkamer in het Verantwoordingsonderzoek heeft geconstateerd bij de Belastingdienst, bij het Ministerie van

Veiligheid en Justitie en bij het Ministerie van Defensie. In de Miljoenennota schrijft de Minister dat de Belastingdienst in het najaar met een integraal plan van aanpak komt voor de modernisering van de Belastingdienst en de IT-legacy.

Op Prinsjesdag 2015 heeft de Staatssecretaris van Financiën zijn Fiscale vereenvoudigingsbrief en een lijst met 20 complex uitvoerbare regelingen naar de Tweede Kamer gestuurd.

Een lijst van regelingen die zo complex zijn dat niet alleen de Belastingdienst daar last van heeft, maar vooral ook de belastingbetaler zelf. Deze lijst had de Staatssecretaris eerder¹ aan uw Kamer toegezegd. In zijn brief onderstreept de Staatssecretaris het belang van het vereenvoudigen van het belastingstelsel. De lijst met complex uitvoerbare regelingen kan volgens de Staatssecretaris gebruikt worden als bron van inspiratie voor verdere vereenvoudigingen. De lijst geeft geen inzicht in de vraag welke aanpassingen in de IT wel of niet mogelijk zijn, of welke risico's aanpassingen met zich meebrengen.

3. Ontwikkelingen op het terrein van de publieke verantwoording

Op het terrein van de publieke verantwoording doet zich een aantal ontwikkelingen voor. Wij gaan hier kort op in.

Comptabiliteitswet

De Comptabiliteitswet bevat de regels voor het beheer, de informatievoorziening, de controle en de verantwoording van de financiën van het Rijk en de daarmee verbonden organen. De afgelopen jaren heeft het Ministerie van Financiën hard gewerkt aan een herziening van de Comptabiliteitswet, in een constructieve samenwerking met de Algemene Rekenkamer. Inmiddels is de behandeling van het wetsvoorstel Comptabiliteitswet 2016 in uw Kamer van start gegaan. De herziening zal er volgens ons toe leiden dat de comptabele regelgeving op tal van punten duidelijker wordt en beter aansluit op de actuele vraagstukken. Wij moedigen een voortvarende behandeling van het wetsvoorstel dan ook aan. Daarnaast spelen vraagstukken van meer structurele aard, die in een apart tijdspad kunnen worden besproken.

Adviescommissie Verslaggevingsstelsel rijksoverheid

Een tweede actuele ontwikkeling is het instellen van de Adviescommissie Verslaggevingsstelsel rijksoverheid. Deze gezamenlijke adviescommissie van het Ministerie van Financiën en de Algemene Rekenkamer gaat de voor- en nadelen onderzoeken die samenhangen met het toevoegen van elementen van een baten-lastenstelsel aan het huidige verplichtingen-kasstelsel. De aanleiding om de adviescommissie in te stellen, was onze publicatie *Begrotingsreserves*.

In deze publicatie stelden wij vast dat het parlement nu niet alle informatie krijgt die het zou moeten krijgen over reserveringen voor toekomstige uitgaven. Begrotingsreserves als instrument voor het reserveren van geld voor toekomstige uitgaven zijn te beschouwen als een «hulpconstructie» die voortvloeit uit de basisregel van het verplichtingen-kasstelsel van het Rijk, dat geplande kasuitgaven binnen de grenzen van een begrotingsjaar moeten plaatsvinden.

¹ Algemene Rekenkamer, *Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2016)*. Kamerstuk 34 302, nr. 117

In een baten-lastenstelsel geldt die beperking niet. Mede daarom gaven we de Minister van Financiën in overweging om een baten-lastenboekhouding aan de strakke verplichtingen-kasboekhouding van het Rijk toe te voegen.

De Adviescommissie Verslaggevingsstelsel rijksoverheid levert naar verwachting begin 2017 haar ambtelijke rapportage op, zodat het nieuwe parlement tijdig over de uitkomsten beschikt. Het kabinet en de Algemene Rekenkamer kunnen vervolgens elk onafhankelijk een reactie bepalen over het advies. Wij gaan graag met het parlement in gesprek over het advies van de adviescommissie.

Inzicht in publiek geld

Beide hiervoor beschreven ontwikkelingen kunnen hulpmiddelen zijn om de verantwoording over publieke middelen te verbeteren. Toch denken wij dat een verdere bezinning op de publieke verantwoording gewenst is.

Als gevolg van jaren van reorganisaties, transitie en hervormingen is de structuur van de publieke geldstromen en publieke dienstverlening diffuus en ingewikkeld geworden. Daardoor valt het vaak niet mee om de euro vanaf de belastingbetaler tot aan de publieke voorziening te volgen en is het soms zelfs niet meer duidelijk wie waarop mag worden aangesproken. Niet alleen Ministers voeren rijksbeleid uit en besteden publiek geld; dat gebeurt meer en meer in netwerken waarin het Rijk een van de spelers is. Intussen volgen maatschappelijke en technologische ontwikkelingen elkaar in hoog tempo op.

De hiervoor geschetste ontwikkelingen vragen naar onze mening om een nadere bezinning op de publieke verantwoording, vanuit het principe dat publieke middelen altijd om transparante democratische, dus parlementaire, controle vragen.

De kernvraag hierbij is: hoe krijgt het parlement van morgen meer inzicht in de mate waarin de regering zinnig, zuinig en zorgvuldig met publiek geld omgaat?

Deze vraag was de aanleiding voor onze publicatie *Inzicht in publiek geld: Uitnodiging tot bezinning op de publieke verantwoording*, 13 juli 2016², waarmee wij onder meer politieke partijen en het kabinet uitnodigen hierover het gesprek aan te gaan.

4. Ontwikkelingen in het toezicht op grote banken

Sinds de introductie van het Single Supervisory Mechanism (SSM³) in november 2014 kunnen de nationale rekenkamers van de landen van de eurozone geen onderzoek (meer) doen naar het functioneren van het toezicht op de *significante banken*⁴ in hun land. Maar ook de Europese Rekenkamer heeft niet de expliciete bevoegdheid gekregen dit te doen bij de Europese Centrale Bank. We becijferden op 9 februari 2015 voor uw Kamer de grootte van deze *audit gap*. De significante banken van de eurozone die door het SSM voortaan onder het exclusieve toezicht van de Europese Centrale Bank vallen hadden in 2014 samen een balansomvang

² Algemene Rekenkamer, *Inzicht in publiek geld; Uitnodiging tot bezinning op de publieke verantwoording*, 13 juli 2016. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 31 865, nr. 86

³ Het SSM is een onderdeel van de Europese bankenunie, waarbij de Europese Centrale Bank het toezicht op de significante banken van de landen van de eurozone uitoefent.

⁴ *Significante banken* zijn banken met een balansomvang van 30 miljard euro of meer.

van circa € 22.000 miljard⁵. Voor Nederland betreft dit zeven significante banken, met een totale balansomvang van € 2.150 miljard.

Op 7 december 2015 is dit onderwerp besproken in de Eurogroep. Die concludeerde dat dit onderwerp een plaats moet krijgen in de eerste evaluatie van het SSM, die de Europese Commissie op dit moment uitvoert. Deze evaluatie wordt in het najaar van 2016 gepubliceerd. Op verzoek van de Europese Commissie hebben de nationale rekenkamers van de Europese Unie (EU) informatie over de *audit gap* aangeleverd bij de vicepresident van de Europese Commissie, de heer Valdis Dombrovskis, die sinds 15 juli 2016 verantwoordelijk is voor financiële stabiliteit, de financiële diensten en de kapitaalmarktenunie. Ook de Europese Rekenkamer publiceert naar verwachting voor het einde van 2016 haar eerste onderzoek naar het functioneren van het SSM. U kunt de uitkomsten van de evaluatie betrekken bij uw oordeel over deze audit-gap en het debat met de Minister van Financiën.

5. Afdrachten aan de Europese Unie

(Begroting Ministerie van Buitenlandse Zaken, beleidsartikel 3.1 Een democratische, slagvaardige en transparante Europese Unie, die haar burgers vrijheid, recht, veiligheid, welvaart en duurzame economische groei biedt, uitgaven € 7.541 miljoen, ontvangsten € 641 miljoen)

Transparante verantwoording over de EU-afdrachten

In verschillende rapportages hebben wij de afgelopen jaren aandacht gevraagd voor een transparante begroting en verantwoording van de EU-afdrachten.

De Minister geeft nu op verschillende plekken in de begrotingsstukken informatie over de EU-afdrachten. Zo wordt de systematiek van de afdrachten in de Miljoenennota 2017 toegelicht, is de geraamde omvang van de «Reservering EU-afdrachten» in de bijlage van de Miljoenennota opgenomen en staan de ramingen van en de mutaties op de EU-afdrachten in de begrotingsstukken van de Minister van Buitenlandse Zaken.

Hier is tevens goede bedrijfsvoeringsinformatie relevant. De berekening van de afdrachten is namelijk gebaseerd op informatie uit onderliggende systemen voor de invoerrechten, de btw en het bruto nationaal inkomen. De beheers- en controlemaatregelen die de kwaliteit van die informatie moeten waarborgen, zijn daarom van belang. De Europese Commissie voert inspecties en controles uit. Informatie over het functioneren van het beheers- en controlesysteem over de EU-afdrachten ontbreekt in de bedrijfsvoeringsparagrafen van de Ministeries van Buitenlandse Zaken en van Financiën.

In ons onderzoek naar EU-middelen hebben we geconstateerd dat met betrekking tot de EU-afdrachten de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de Ministers van Financiën en BZ diffuus is en niet aansluit op de begrotingssystematiek. Wij gaven in overweging – gezien de huidige inrichting van het stelsel, waarbij de taken zijn belegd bij de Minister van Financiën – om de EU-afdrachten te begroten en te verantwoorden via begrotingshoofdstuk IX Financiën.⁶ Om de samenhang verder te bevorderen is het denkbaar om de afdrachten ook in de – door de Minister

⁵ Algemene Rekenkamer (2015): brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer over de Europese Bankenunie, Den Haag, 9 februari 2015.

⁶ Algemene Rekenkamer (2016). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2015. Ministerie van Buitenlandse Zaken (V). Rapport bij het jaarverslag*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

van Financiën opgestelde – Nederlandse Nationale verklaring op te nemen.

Dan ontstaat er een integrale EU-verantwoording, met zowel de afdrachten aan als de ontvangsten van de EU.

Gevolgen EU-referendum Verenigd Koninkrijk voor Nederlandse EU-afdrachten

De systematiek voor de afdrachten van de lidstaten aan de Europese Unie (EU-afdrachten) is geregeld in het Eigenmiddelenbesluit. Het besluit regelt de financiering van de begroting van de Europese Unie (EU). In het kader van begrotingsdiscipline is in de Europese regelgeving een maximum (plafond) voor de afdrachten vastgelegd van 1,23% van het totale inkomen van de EU-lidstaten.

De drie componenten van de afdrachten (invoerrechten, btw en bruto nationaal inkomen) beïnvloeden elkaar en worden periodiek geactualiseerd: gedurende en na afloop van het begrotingsjaar. Ook worden de afdrachten beïnvloed door andere lidstaten: als een land minder afdraagt dan beoogd, moeten de overige lidstaten dat gezamenlijk, naar rato, opvangen. In dat verband is het relevant inzicht te hebben in de mogelijke gevolgen van het referendum in het Verenigd Koninkrijk (VK) over het lidmaatschap van de EU voor de afdrachten van Nederland aan de EU.

Het wegvallen van de afdrachten van het VK leidt tot onzekerheid over de toekomstige afdrachten van Nederland en de andere lidstaten. Ook de gevolgen van de Brexit voor de Nederlandse economie zijn in dat verband relevant, omdat de afdrachten in belangrijke mate worden bepaald door het bruto nationaal inkomen. Het Centraal Planbureau heeft becijferd dat de gevolgen van de Brexit kunnen oplopen tot 1,2% van het bruto binnenlands product in 2030.

De Miljoenennota 2017 gaat wel in op de gevolgen van de Brexit voor de Nederlandse economie, maar niet op de mogelijke gevolgen voor de afdrachten van Nederland aan de EU. Ook in de begrotingen van Buitenlandse Zaken en Financiën is hierover geen informatie opgenomen.

6. Informatie over de 30%-regeling

(Miljoenennota, bijlage 6 Belastinguitgaven, inkomsten beperkende regelingen en overige fiscale regelingen, budgettair belang € 902 miljoen)

In ons rapport *Fiscale tegemoetkoming voor experts uit het buitenland: De 30%-regeling*, behorend bij het Verantwoordingsonderzoek 2015 naar begrotingshoofdstuk IX, hebben wij de Staatssecretaris van Financiën onder meer aanbevolen om de Tweede Kamer jaarlijks te informeren over het financieel belang van de regeling.

In zijn reactie gaf de Staatssecretaris aan dat het Ministerie van Financiën overweegt om in de Miljoenennota over meer maatregelen te rapporteren dan tot nu toe gebruikelijk is. In dit kader zal naar verwachting ook het budgettair belang van de 30%-regeling voortaan jaarlijks in een bijlage bij de Miljoenennota worden gepubliceerd, aldus de Staatssecretaris.

Wij hebben geconstateerd dat de bijlage bij de Miljoenennota 2017 over de Belastinguitgaven, inkomstenbeperkende maatregelen en overige fiscale regelingen inderdaad ruim twintig regelingen meer bevat dan vorig jaar. Deze regelingen zijn gelabeld als *overige fiscale regelingen, niet zijnde belastinguitgaven of inkomstenbeperkende maatregelen*. Ook de 30%-regeling maakt hiervan deel uit. Voor elke regeling worden het financieel belang en de ontwikkeling daarvan aangegeven, waarbij

onderscheid wordt aangebracht tussen de invloed van beleidsmaatregelen en het effect van verandering in het gebruik van de regeling. De internetbijlage over de belastinguitgaven geeft daarnaast per regeling informatie over het doel van de regeling, over de ramingsgrondslag en over de laatst uitgevoerde beleidsevaluatie.

Wij werken aan een inventarisatie van de fiscale regelingen (belastingfaciliteiten) die er verder nog bestaan, zodat het parlement overzicht heeft over het geheel aan regelingen.

7. Actualisatie website kredietcrisis.rekenkamer.nl

Wij volgen sinds het najaar van 2008 de maatregelen en interventies van de Minister van Financiën om de gevolgen van de kredietcrisis tegen te gaan. In het webdossier kredietcrisis.rekenkamer.nl is een overzicht opgenomen van de nieuwe ontwikkelingen rond deze maatregelen en interventies.

We hebben dit webdossier vandaag geactualiseerd met de volgende onderwerpen:

- de opbrengst van de verkoop van ASR;
- de verkoop van Propertize;
- de ontwikkelingen voor de toekomst van SNS Bank;
- de tegenvaller bij de verkoop van Vivat: pensioenbijstorting door de Staat.

8. Overig te publiceren onderzoek van de Algemene Rekenkamer

Tot de publicatie van ons Verantwoordingsonderzoek over 2016, op 17 mei 2017, verwachten we over het Ministerie van Financiën de volgende onderzoeken te publiceren:

- *Belastingfaciliteiten*, gepland in het najaar van 2016;
- *Verzoekonderzoek Handhavingsbeleid Belastingdienst*, gepland in het najaar van 2016;
- *Kosten en opbrengsten bezuinigingen, begin oktober 2016*.

Algemene Rekenkamer

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

dr. E.M.A. (Ellen) van Schoten RA,
secretaris