

Vergaderjaar 2020–2021

35 570 IX

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Financiën (IXB) en de begrotingsstaat van Nationale Schuld (IXA) voor het jaar 2021

Nr. 27

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 september 2020

Een goede begroting legt de basis voor een goede verantwoording. Met deze brief ontvangt u enkele aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2021 (begrotingshoofdstuk IX) van het Ministerie van Financiën en Nationale Schuld (Kamerstuk 35 570 IX, nrs. 1 en 2) die de Tweede Kamer kan gebruiken bij de begrotingsbehandeling.

De begroting van Financiën (IXB) omvat € 9,3 miljard aan uitgaven, € 16,5 miljard aan verplichtingen en € 156,4 miljard aan ontvangsten. Bij de Nationale Schuld (IXA) gaat het om € 22,5 miljard aan uitgaven, € 22,5 miljard aan verplichtingen en € 65,9 miljard aan ontvangsten. De totale belastingontvangsten in 2021 worden geraamd op € 189,5 miljard, waarvan € 150,6 miljard is begroot op Artikel 1 van hoofdstuk IXB.

Daarnaast is de Minister van Financiën beleidsmatig verantwoordelijk voor 24 fiscale regelingen die volgens de Miljoenennota 2021 (Kamerstuk 35 570, nrs. 1 en 2) tot een begrote belastingderving leiden van in totaal € 45.740 miljoen. Fiscale regelingen zijn niet expliciet zichtbaar in de begroting.

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

- Steunmaatregelen coronacrisis
- Individuele steun aan ondernemingen
- Wijziging Comptabiliteitswet ten behoeve van Nationaal Groeifonds
- Belastingdienst en Toeslagen
- Douane en brexit
- Fiscaal beleid

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 Steunmaatregelen coronacrisis

Over de financiële gevolgen en bereikte resultaten van de getroffen steunmaatregelen legt het kabinet verantwoording af in de jaarverslagen. Net als bij de kredietcrisis van de jaren 2008–2011 onderzoekt de Algemene Rekenkamer de publieke verantwoording van de steunmaatregelen. Met onze webpublicatie Coronarekening (www.rekenkamer.nl/coronarekening) brengen we in kaart welke maatregelen door het kabinet zijn getroffen, voor wie ze zijn bedoeld, door wie ze worden uitgevoerd en wat bekend is over de resultaten ervan. Via het bijbehorende dashboard vindt u gedetailleerde informatie over de getroffen steunmaatregelen. De ontwerpbegroting bevat een overzicht van de voor dit hoofdstuk relevante steunmaatregelen die de Minister heeft ingezet om de gevolgen van de coronacrisis te ondervangen.

Eenzijds betreft dit maatregelen die leiden tot lagere belastingontvangsten. Zo heeft de Minister van Financiën in het eerste en tweede noodpakket economie en banen de belasting- en invorderingsrentes verlaagd naar 0,01%. Voor de coronacrisis lag het niveau van de belastingrentes voor de vennootschapsbelasting op 8% en het niveau van de overige belasting- en invorderingsrentes op 4%. Daarbij zijn de verzuimboetes en invorderingsmaatregelen eveneens opgeschort. Deze maatregelen werken, ondanks hun tijdelijke aard, meerjarig door in de ramingen. Daarnaast is de verhoogde afdracht aan het Gemeentefonds van € 519 miljoen in mindering gebracht op de totale belastingontvangsten.

Ook heeft de Minister in 2020 7 maatregelen getroffen die meerjarige gevolgen hebben voor de uitgaven en verplichtingen. Een overzicht van deze maatregelen is opgenomen in Tabel 1. In 2020 gaat het hierbij om een toename van € 49,6 miljard aan garantieverplichtingen en € 2,3 miljard aan uitgaven.

De maatregelen die zijn opgenomen in Tabel 1 vallen onder het beleidskader risicoregelingen. Wij onderzoeken op welke wijze het beleidskader risicoregelingen is toegepast bij de leningen, garanties en achterborgstellingen die de rijksoverheid heeft verstrekt, verruimd of ingesteld om de gevolgen van de coronacrisis te bestrijden. De Minister van Financiën is verantwoordelijk voor het voorafgaand toezicht op het gebruik van risicoregelingen door de rijksoverheid. Hij gebruikt hiervoor het *toetsingskader risicoregelingen*, dat het verantwoordelijke vakdepartement moet invullen. Het ingevulde *toetsingskader risicoregelingen* wordt ook aan uw Kamer aangeboden. We verwachten de resultaten van dit onderzoek in november 2020 te publiceren.

Tabel 1 – Risicoregelingen IXB n.a.v. coronacrisis

Maatregel	Soort	Uitgaven in 2020 (x € 1 mld.)	Uitgaven in 2021 (x € 1 mld.)	Verplichtingen (x € 1 mld.)
Lening aan KLM	Lening	1,00	–	–
Garantie KLM	Garantie	0,00	0,00	2,16
Herverzekering leverancierskredieten	Garantie	1,03	0,35	12,00
Poverty Reduction and Growth Trust (PRGT)	Garantie	0,00	0,00	0,62
Pan-European Guarantee Fund in response to COVID-19 (EGF)	Garantie	0,26	0,00	1,30
Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency (SURE)	Garantie	0,00	0,00	6,07
Next Generation EU (NGEU)	Garantie	0,00	0,00	27,40
Totaal		2,29	0,35	49,55

2 Steun aan individuele ondernemingen

We stuurden u op 26 juni 2020 de brief *Steun aan grote ondernemingen – leren van het verleden (Kamerstuk 35 420, nr. 85)*, met daarin 16 lessen die benut kunnen worden om toekomstige steunverlening aan grote ondernemingen te toetsen. De lessen uit het verleden hebben betrekking op het motief, de vormgeving, de besluitvorming en de uitvoering van de steun.

Als vervolg op deze brief onderzoeken we in hoeverre het kabinet deze lessen heeft meegenomen in de actuele steun aan individuele ondernemingen. We verwachten dit als *deel 2* van Steun aan grote ondernemingen in november 2020 te publiceren.

3 Wijziging Comptabiliteitswet ten behoeve van Nationaal Groeifonds

Op 18 augustus 2020 heeft de Minister van Financiën de Algemene Rekenkamer om een reactie gevraagd op een voorgenomen wijziging in de CW 2016. Met deze wijziging wordt een wettelijke grondslag gecreëerd voor een nieuwe begroting, genaamd het Nationaal Groeifonds (NGF) (Kamerstuk 35 570 XIX, nrs. 1 en 2). Wij geven u enkele opmerkingen en overwegingen mee, die wij ook met de Minister van Financiën hebben gedeeld.¹

Het kabinet wil de beoogde wijziging van de CW 2016 realiseren door in de ontwerpbegroting van het Ministerie van Financiën (IXB) op te nemen dat het Nationaal Groeifonds als niet-departementale begroting wordt toegevoegd aan artikel 2.1, vijfde lid van de CW 2016, waarin ook de begrotingshoofdstukken van de Koning, de Nationale Schuld en Koninkrijksrelaties zijn genoemd. Deze keuze is vooral ingegeven vanuit de wens om al in 2021 uitgaven te doen. De Minister creëert hiermee een nieuwe begroting met het karakter van een begrotingsfonds, terwijl hij niet de door de CW voorgeschreven procedure van oprichting via een instellingswet volgt. We hebben opgemerkt dat de keuze van het kabinet voor een niet-departementale begroting op deze wijze een gekunstelde oplossing is die voorbij gaat aan de intenties van de CW 2016.

Een instellingswet voor een begrotingsfonds bepaalt in elk geval: 1) de aard van de uitgaven en de ontvangsten en 2) wie van de Ministers met het beheer is belast. Ook biedt een instellingswet de ruimte om additionele punten toe te voegen die de informatiepositie en autorisatiefunctie van het parlement versterken, zoals het vastleggen van het doel en de evaluatie van het fonds. Ook is fondsvorming expliciet mogelijk bij een begrotingsfonds, maar niet zonder meer bij andere departementale en niet-departementale begrotingen.

De Minister beschrijft deze zaken in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de begroting 2021. Het nadeel hiervan is dat deze aspecten geen structurele wettelijke verankering krijgen, zoals dat bij een instellingswet wel het geval zou zijn. Dit kan ertoe leiden dat de informatiepositie en autorisatiefunctie van het parlement in de tijd (stapsgewijs of zelfs onopgemerkt) worden aangetast, omdat de memorie van toelichting bij iedere begroting opnieuw wordt opgesteld.

¹ Bijlage bij Kamerstuk 35 570 IX, nr. 2.

In onze brief wijzen wij het kabinet erop dat er alternatieve routes mogelijk zijn, die het ook mogelijk maken om al in 2021 uitgaven te doen. Zo is het, in afwachting van een formele instellingswet voor een begrotingsfonds, mogelijk om de in 2021 gewenste investeringen op reguliere wijze via de departementale begrotingen te laten lopen.

Verder hebben wij de Minister gewezen op een aantal lessen uit de praktijk, gebaseerd op ons onderzoek naar het Fonds Economische Structuurversterking (FES).² 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 uit het fonds aan uitgegeven mocht worden. Uiteindelijk verloor het fonds hierdoor zijn oorspronkelijk nut en werd het opgeheven. Dit onderschrijft het belang om de aard van de inkomsten en uitgaven van het fonds duidelijk in de wet vast te leggen.

Tot slot memoreren we in onze brief aan de Minister de resultaten van ons Verantwoordingsonderzoek over 2018 (Bijlage bij Kamerstuk 35 200 IX, nr. 2). Toen hebben wij het kabinet gewezen op het belang van het onderhouden van bestaande bezittingen. Daarnaast moet het kabinet rekening houden met het feit dat eenmalige investeringen in bijvoorbeeld nieuwe infrastructuur ook structurele onderhoudskosten met zich mee brengen.

Wij hebben onze reactie op het wetsvoorstel helaas onder hoge tijdsdruk moeten opstellen. Kort daarop hebben de Ministers van Financiën en EZK, vooruitlopend op Prinsjesdag, uw Kamer in een brief met bijlagen uitgebreid geïnformeerd over de voorgenomen inrichting van het NGF.³ Naar aanleiding van deze stukken geven wij u met het oog op de begrotingsbehandeling nog twee aandachtspunten mee:

- Op basis van de informatie van het kabinet wordt ons niet goed duidelijk welke concrete rol uw Kamer straks heeft ten aanzien van de keuze voor projecten en de daarbij te hanteren criteria. In de stukken wordt gesteld dat de investeringsplannen jaarlijks worden gepresenteerd aan het parlement, maar het is niet duidelijk op welk moment in het proces dit gebeurt en of uw Kamer dan nog invloed kan uitoefenen.
- Daarnaast is het ons inziens van belang om tijdig afspraken te maken over de verantwoording over het NGF, bijvoorbeeld welke informatie over de bereikte resultaten en effecten in het jaarverslag van het fonds zal worden vermeld. Gegeven de brede doelstelling van het NGF zal het niet eenvoudig zijn om vast te stellen of het begrotingsgeld daadwerkelijk doelmatig en doeltreffend is besteed.

Zoals gezegd, is ons inziens de aangewezen weg om een en ander – conform de wettelijk voorgeschreven route in de CW 2016 – structureel wettelijk te regelen in een instellingswet voor het NGF als begrotingsfonds. Dit is in lijn met het advies van de Raad van State.⁴

4 Belastingdienst en Toeslagen

De belastingontvangsten die op hoofdstuk IXB van de begroting worden geraamd, bedragen in 2021 € 150,6 miljard. Ten opzichte van de begroting voor 2020 zijn de geraamde belastingontvangsten op hoofdstuk IXB voor 2020 bijgesteld van € 156,4 miljard naar € 128,3 miljard. Het goed functioneren van de Belastingdienst is van essentieel belang voor de houdbaarheid van de rijksbegroting.

² Kamerstuk 34 000 XIII, nr. 10.

³ Kamerstuk 35 300 IX, nr. 83.

⁴ Kamerstuk 35 570 IX, nr. 3.

In ons verantwoordingsonderzoek over 2019 constateerden wij dat de bedrijfsvoering van de Belastingdienst op meerdere punten is verbeterd. Zo beschikt de Belastingdienst nu over toereikende informatie en instrumenten om de in-, door- en uitstroom van personeel te sturen en te beheersen, is het bedrijfscontinuïteitsbeheer voldoende op orde gebracht en werkt de aanpak om het percentage verouderde IT-systemen terug te brengen. Hiermee zijn in 2019 drie van de acht onvolkomenheden bij de Belastingdienst opgelost.

Tegelijkertijd zijn er ook nog steeds knelpunten in de bedrijfsvoering. Zo vraagt het verbeteren van de managementinformatie meer tijd. In de ontwerpbegroting is aangegeven dat de aanpak vanaf 2020 is geïntensiveerd. Wij zullen in ons verantwoordingsonderzoek over 2020 onderzoeken wat deze intensivering inhoudt en welke resultaten het heeft opgeleverd. Daarnaast is er nog steeds sprake van een hoog percentage verouderde IT-systemen, hoewel we constateerden dat de verbeteraanpak hiervan werkt.

Bij Toeslagen lopen er op dit moment twee herstelacties. In ons verantwoordingsonderzoek over 2019 rapporteerden we over de herstelactie Kindgebonden Budget. In 2019 zijn de systemen van Toeslagen aangepast en is Toeslagen gestart met de herstelbetalingen. Naar verwachting wordt de herstelactie Kindgebonden Budget in 2020 afgerond.

Daarnaast is dit jaar de crisis- en herstelorganisatie Kinderopvangtoeslag opgestart. Eind juni waren er ruim 400 FTE van de benodigde 500 FTE geworven, waarvan circa 240 FTE voor het zomerreces operationeel inzetbaar waren.⁵ Op 13 juni 2019 hebben we ons rapport *Toeslagen terugbetalen* gepubliceerd. In dit rapport constateren we dat het werken met voorschotten het risico op terugbetalen vergroot, dat mensen hun financiële situatie niet meer goed kunnen overzien, omdat veranderingen in inkomen doorwerken in de hoogte van de toeslagen en dat huishoudens tot enkele jaren na het ontvangen van de voorschotten nog te maken kunnen krijgen met terugvorderingen.

Sinds de invoering van de kinderopvangtoeslag in 2005 heeft de Algemene Rekenkamer onderzoek gedaan naar de uitvoering van de toeslagen. In de brief *Toeslagen: lessen uit 15 jaar onderzoek Algemene Rekenkamer*, die wij u op 13 februari 2020 hebben gestuurd (Bijlage bij Kamerstuk 31 066, nr. 599), vatten wij de belangrijkste lessen uit onze onderzoeken samen. We constateerden dat veel van de problemen met de toeslagen te herleiden zijn tot de gescheiden verantwoordelijkheid tussen beleid en uitvoering, ingewikkelde en veranderende regelgeving en een te eenzijdige focus op dienstverlening of handhaving. In de brief bieden wij u handvatten voor uw nadere besluitvorming over de toekomst van het toeslagenstelsel.

5 Douane en brexit

In 2018 onderzocht de Algemene Rekenkamer hoe Nederland zich op dat moment voorbereidde op de naderende brexit. We beschreven de financiële gevolgen van verschillende scenario's, zoals een «no-deal». Ook concludeerden we dat de Douane op de aanvankelijke brexitdatum (29 maart 2019) nog niet klaar was voor een «no-deal»-scenario. In september 2019 ging de Douane ervan uit goed op koers te zijn met de instroom en inzetbaarheid van nieuw personeel. Sinds 1-1-2020 is het Verenigd Koninkrijk (VK) geen lidstaat meer van de EU. Toen begon de overgangperiode van 1 jaar waarin wordt onderhandeld over onder meer

⁵ Kamerstuk 31 066, nr. 679.

een handelsakkoord tussen de EU en het VK. Aangezien het VK heeft aangegeven dat het geen verlenging van de onderhandelingsperiode wil, start na 31-12-2020 hoe dan ook de nieuwe relatie. De tijd dringt en het risico op een «no-deal» – geen handelsakkoord – neemt toe. De vraag is hoe goed Nederland daarop is voorbereid. We zijn voor meest betrokken ministeries nagegaan wat daarover in de ontwerpbegroting van 2021 wordt gemeld.

In de ontwerpbegroting staat aangegeven dat de Minister erop toeziet dat het Verenigd Koninkrijk de financiële verplichtingen, zoals opgenomen in het Terugtrekkingsakkoord, naleeft. Een direct gevolg van de brexit is dat de Nederlandse garantstelling aan de Europese Investeringsbank (EIB) met € 1,9 miljard stijgt tot € 11,8 miljard.

Verder geeft de Minister in de ontwerpbegroting aan dat de Douane inmiddels zo goed als mogelijk voorbereid is op de extra toezichts- en controlewerkzaamheden die een «no-deal» brexit met zich meebrengt. Wel geeft de Minister aan dat het een uitdaging blijft om de negatieve gevolgen voor het bedrijfsleven te beperken. Om die reden neemt de Douane dan ook deel in de overheidsbrede brexit-campagne.

6 Fiscaal beleid

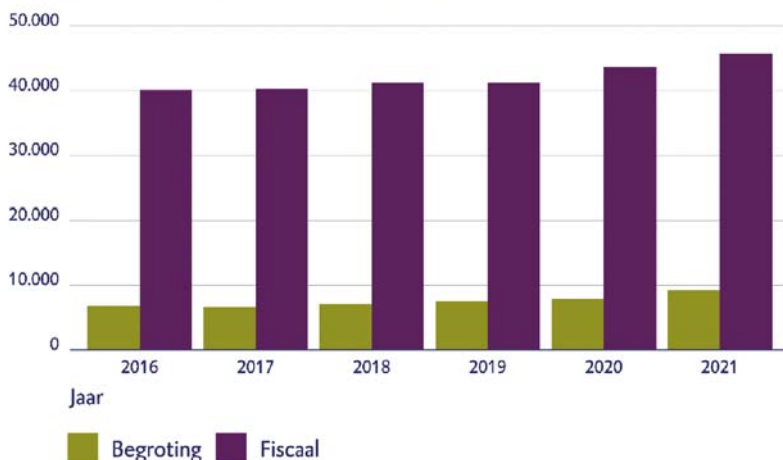
Fiscale regelingen maken onderdeel uit van het belastingstelsel. De geldstromen die gemoeid zijn met fiscale regelingen gaan daardoor op in de totale belasting(geld)stromen. Hierdoor bestaat het risico dat er slechts beperkt zicht bestaat op en aandacht besteed wordt aan de omvang van deze geldstromen en de werking van het beleidsinstrument. In de departementale begroting komt de belastingderving door de fiscale regelingen waarvoor de Minister beleidsmatig verantwoordelijk is niet expliciet tot uitdrukking. Naar aanleiding van ons rapport «Zicht op belastingverlichtende regelingen» uit 2017⁶ wordt inmiddels wel jaarlijks in bijlage 9 van de Miljoenennota een overzicht opgenomen van alle fiscale regelingen en het budgettaire belang van die beleidsmaatregelen. Om het belang van de fiscale regelingen te onderstrepen, brengen wij in deze begrotingsbrief expliciet de relatieve omvang van de geldstromen aan de ontvangstenzijde onder de aandacht voor de bespreking van de departementale begroting.

De omvang van de budgettaire derving (€ 45.740 miljoen in 2020) kan het startpunt vormen van een discussie over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de gekozen fiscale beleidsinstrumenten.

⁶ Bijlage bij Kamerstuk 32 140, nr. 30.

Figuur 1 Bedrag fiscale regelingen versus bedrag begroting (bedragen * € miljoen)

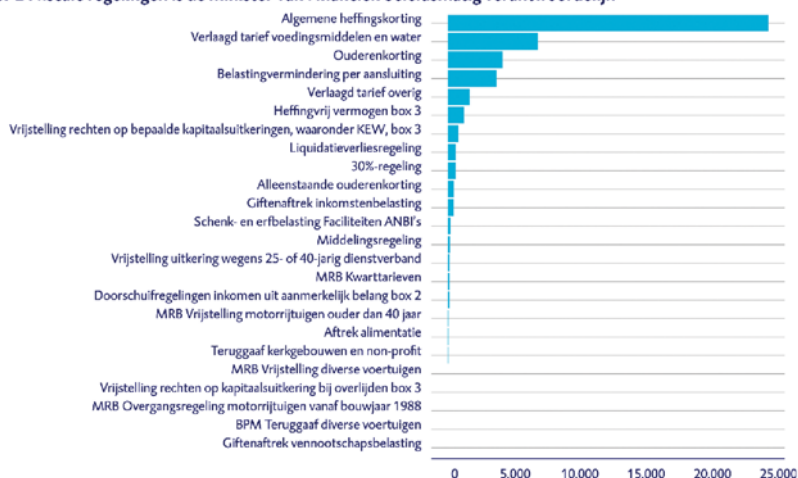
Fiscale regelingen qua budgettair belang meer dan 4 keer zo groot als de departementale begroting



In de onderstaande figuur geven we een overzicht van fiscale regelingen waarvoor de Minister van Financiën beleidsmatig verantwoordelijk is en waarvan het budgettair belang in bijlage 9 van de Miljoenennota is opgenomen.

Figuur 2 Overzicht fiscale regelingen (bedragen * € miljoen)

Voor 24 fiscale regelingen is de minister van Financiën beleidsmatig verantwoordelijk



Een voorbeeld van een fiscale regeling bij begrotingshoofdstuk IX is de BPM (belasting van personenauto's en motorrijwieluigen) teruggaaf diverse voertuigen. Deze regeling is onderdeel van de zogeheten autobelastingen, die in totaal bestaan uit 14 fiscale regelingen waarvoor meerdere departementen beleidsverantwoordelijk zijn. De autobelastingen hebben 2 hoofddoelen: (1) een stabiele inkomstenstroom en (2) een wezenlijke ondersteuning van luchtkwaliteits- en klimaatdoelen.

De Minister kondigt in de ontwerpbegroting voor 2021 een evaluatie aan van de fiscale regelingen van de autobelastingen. De motivatie hiervoor is dat de autobelastingen veel vrijstellingen kennen, die al geruime tijd niet zijn geëvalueerd, terwijl er wel twijfel bestaat over het nut en de noodzaak van deze regelingen. Daarnaast doet de Minister, in het kader van de vergroening van het fiscaal stelsel, in 2020–2021 onderzoek naar het invoeren van *betalen naar gebruik*. Dit sluit aan bij de bevindingen en

conclusies van ons onderzoek naar de autobelastingen in breder verband, waarover wij publiceerden in november 2019 en juni 2020.

Op basis van ons onderzoek concludeerden we dat de stabiliteit van de BPM en accijnzen onder druk staat, omdat het Rijk streeft naar een forse toename van het aantal elektrische auto's. Elektrische auto's veroorzaken aanzienlijke belastingdervingen en de stimulering van deze auto's blijft een relatief duur instrument om CO₂-uitstoot te verminderen.

We concludeerden verder dat de huidige prikkels in de autobelastingen niet direct aangrijpen in het gebruik en de feitelijke uitstoot van motorvoertuigen en dat de voordelen vooral terechtkomen in het zakelijke domein. Ook werken de prikkels elkaar op onderdelen tegen en kunnen er onbedoelde neveneffecten optreden.

We deden aanbevelingen over de inzet van fiscale instrumenten in het domein van de autobelastingen en over de proportionaliteit, als de fiscale stimulering vooralsnog wordt voortgezet. Ook hebben we aanbevolen na te gaan welke aanpassingen in de autobelastingen noodzakelijk zijn, om de erosie van belastingopbrengsten tegen te gaan.

Als voorbeeld wijzen we op de bijzondere regelingen voor bestelauto's, die onder beleidsverantwoordelijkheid van de Minister van EZK vallen. Deze regelingen leveren in 2021 een belastingderving op van € 1,7 miljard, terwijl uit ons onderzoek is gebleken dat bestelauto's een negatieve bijdrage leveren aan het bereiken van luchtkwaliteits- en klimaatdoelen.

Overig te publiceren onderzoek van de Algemene Rekenkamer

Tot de publicatie van ons verantwoordingsonderzoek over 2020 op 19 mei 2021 verwachten we op het terrein van het Ministerie van Financiën en Nationale Schuld nog de volgende onderzoeken te publiceren:

- Risicoregelingen coronacrisis
- Steun aan grote ondernemingen (deel 2)
- Belastingontwijking
- Zicht op Rijksbezit
- Nettobetalingspositie Nederland in de Europese Unie

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