

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. 37

BRIEF VAN DE MINISTER EN DE STAATSECRETARISSEN VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 december 2020

Naar aanleiding van de vragen van de commissie Financiën over de Ontwerpbegroting van het Ministerie van Financiën en de Nationale Schuld (IX) 2021, die ons 9 oktober zijn toegezonden, beantwoorden wij middels deze brief de gestelde vragen per onderwerp.

Gebruik en wijziging Comptabiliteitswet

De commissie stelt vast dat ook na de eerste fase van de crisis bij een overgrote meerderheid van de incidentele begrotingen een beroep is gedaan op artikel 2.27, tweede lid van de Comptabiliteitswet 2016 (CW), en dat daarbij niet altijd duidelijk is waarom «uitstel niet in het belang van het Rijk» is. Daarom vraagt de commissie om bij een dergelijk beroep in de toekomst een gedegen onderbouwing te geven van de noodzaak en welk belang van het Rijk met het beroep op artikel 2.27, tweede lid van de CW wordt gediend.

Het budgetrecht van het parlement houdt in dat de ministers pas uitgaven mogen doen – nadat het parlement (het voornemen tot) de uitgaven heeft geautoriseerd. Onderhavig artikellid regelt daarom dat er geen uitgaven worden gedaan – vóórdat een begrotingswet is vastgesteld door het parlement – tenzij uitstel van de uitvoering naar oordeel van de Minister niet in het belang van het Rijk is en het parlement daarover wordt geïnformeerd. Artikel 2.27, tweede lid, van de CW is derhalve bedoeld om het de ministers in spoedeisende gevallen mogelijk te maken om rechtmatig uitgaven te kunnen doen door het parlement, vooruitlopend op de vaststelling van een supplettoire begroting per brief, te informeren. Dat laat onverlet dat het parlement goed en volledig moet worden geïnformeerd en daarmee de gelegenheid krijgt om zich uit te spreken over het voorgenomen beleid om te kunnen autoriseren.

Ik onderschrijf uw verwachting en benadruk tevens dat in de regel terughoudend moet worden omgegaan met een beroep op dit artikellid. Ik neem uw verzoek voor een goede onderbouwing als hoeder van de Comptabiliteitswet ter harte. Daarom zal ik interdepartementaal aandacht vragen en erop toezien dat bij een beroep op artikel 2.27, tweede lid, van de CW het spoedeisende karakter en welk belang van het Rijk wordt gediend – in de toekomstige (incidentele) begrotingen expliciet worden opgenomen. Ook zal ik met de collegaministers bespreken om in het vervolg bij de aankondiging van beleidsvoorstellen in de kamerbrief expliciet op te nemen wanneer de voorgenomen uitgaven uiterlijk moeten worden gedaan en indien de parlementaire behandeling voor die tijd niet is afgerond de uitgaven op grond van artikel 2.27, tweede lid, van de CW zullen worden gedaan.

Ook vraagt uw commissie of de studie naar artikel 4.7 van de Comptabiliteitswet reeds afgerond. Uw Kamer is hier inmiddels over geïnformeerd per brief op 12 november jl¹.

Indicatoren

Uw commissie vraagt naar meer informatie over het «groeipad» van de indicatoren voor de begrotingsartikelen 1 (Belastingen), 9 (Douane) en 13 (Toeslagen).

Eveneens verneemt uw commissie graag op welke termijn meer inzicht kan worden verwacht in de verdere uitwerking van artikel 13 (Toeslagen).

Zoals in de op Prinsjesdag toegestuurde Ontwerpbegroting van het Ministerie van Financiën en de Nationale Schuld (IX) 2021 en in de kamerbrief Verbeterd inzicht in de begroting van Financiën (IX)² is aangekondigd, wordt voor de begrotingsindicatoren op de artikelen 1 (Belastingen) en 13 (Toeslagen) een groeipad gevolgd. Voor het artikel 9 (Douane) zijn de begrotingsindicatoren recent herijkt en is op dit moment een groeipad niet van toepassing³. In de kabinetsreactie op de Beleidsdoorlichting Douane wordt nader ingegaan op de meetbaarheid van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid van douane. De beleidsdoorlichting bied ik naar verwachting eind dit jaar aan uw Kamer aan. In onderstaande alinea's wordt het groeipad voor de artikelen 1 (Belastingen) en 13 (Toeslagen) toegelicht.

Artikel 1 (Belastingen)

Het groeipad voor de begrotingsindicatoren op het artikel 1 (Belastingen) bestaat uit het aanvullen van de objectieve indicatoren en het afronden van de subjectieve indicatoren. De objectieve indicatoren geven inzicht in de uitvoering van de strategische doelen van de Belastingdienst aan de hand van vier tussendoelen: 1) adequate behandeling, 2) informeren, 3) gemak en 4) corrigerend optreden. Voorbeelden hiervan zijn «het percentage kwalitatief juiste antwoorden op vragen van de Belastingtelefoon» of «het percentage juist vooraf ingevulde aangiften voor de inkomensheffing voor particulieren». De subjectieve indicatoren zien toe op hoe burgers en bedrijven de prestaties van de Belastingdienst, bijvoorbeeld op de tussendoelen «gemak» of «adequate behandeling», ervaren. De subjectieve indicatoren worden in 2021 voor het eerst gemeten. De resultaten hiervan worden daarom naar verwachting voor het eerst gerapporteerd in het Jaarverslag 2021. Dit zijn bijvoorbeeld de

¹ Kamerstuk 28 165, nr. 334

² Kamerstuk 35 300 IX, nr. 21

³ Kamerstuk 35 300 IX, nr. 21

indicatoren «burgers en bedrijven geven aan dat zij een adequate behandeling hebben ontvangen» en «burgers en bedrijven geven aan dat zij gemak ervaren».

Een aantal van de objectieve en subjectieve indicatoren wordt momenteel nog verder uitgewerkt. Dit zijn onder andere indicatoren die toezien op gemak, waar nu nog maar één indicator is opgenomen, en het kengetal (tijdige) registratie. In de komende periode wordt onderzocht welke indicatoren voor deze onderdelen kunnen worden ontwikkeld. Deze indicatoren worden vervolgens opgenomen in de Ontwerpbegroting 2022. Hier wordt u voor de zomer 2021 nader over geïnformeerd.

Artikel 13 (Toeslagen)

Voor 2021 is in het artikel 13 (Toeslagen) uitgegaan van de bestaande begrotingsindicatoren, die vóór de Ontwerpbegroting 2021 nog onderdeel waren van het artikel 1 (Belastingen). Zoals toegelicht in de derde Voortgangsrapportage Kinderopvangtoeslag⁴ wordt in het kader van het programma Vernieuwing Dienstverlening gewerkt aan drie uitgangspunten: vergroten toekenningszekerheid, meer menselijke maat en een adequate handhaving. Deze uitgangspunten worden verankerd in een nieuwe missie, visie en strategie van Toeslagen die beter aansluit op de verwachtingen die de burgers van onze dienstverlening hebben.

Als onderdeel van dit proces wordt ook gekeken naar het formuleren van objectieve en subjectieve indicatoren die passen bij de drie benoemde uitgangspunten, zoals deze ook voor artikel 1 (Belastingen) worden ontwikkeld. De nieuwe indicatoren worden naar verwachting, inclusief streefwaarden, begin 2021 getoetst en vastgesteld. Ik neem de indicatoren vervolgens op in de Ontwerpbegroting 2022. Parallel worden vanuit het programma Vernieuwing Dienstverlening al zo snel mogelijk metingen gedaan om de ontwikkeling in 2021 al te kunnen volgen.

Ook vraagt uw commissie op welke termijn meer inzicht kan worden verwacht in de verdere uitwerking van artikel 13 (Toeslagen). Het artikel bevat budgettair voor de Ontwerpbegroting 2021 enkel de apparaatsbudgetten (personele en materiele uitgaven en apparaatsontvangsten), programma-uitgaven en verplichtingen die direct aan het dienstonderdeel Toeslagen kunnen worden toegerekend. Het streven is om in de Ontwerpbegroting 2022 ook grotendeels de indirecte uitgaven die betrekking hebben op Toeslagen, die worden gedaan door andere dienstonderdelen binnen de Belastingdienst, weer te geven in artikel 13 (Toeslagen). Dit betreft bijvoorbeeld de uitgaven voor huisvesting, facilitaire zaken, de Belastingtelefoon en heffing en inning.

Brede Welvaart

Uw commissie vraagt of ik bereid ben de mogelijkheden voor het opnemen van brede welvaart in de begrotingssystematiek verder te onderzoeken en welk tijdspad ik daarbij voor ogen heb.

Nederland behoort tot de voorhoede op het gebied van rapporteren over de stand van de brede welvaart. Met de publicatie van de Monitor en de bijbehorende kabinetsreactie op Verantwoordingsdag⁵, heeft brede welvaart een prominente plek gekregen in het politieke debat. Ook in de Miljoenennota (Kamerstuk 35 570, nrs. 1 en 2) is uitgebreid bij de ontwikkeling van de welvaart in brede zin stil gestaan. Een bredere

⁴ Kamerstuk 31 066, nr. 704

⁵ Kamerstuk 34 298, nr. 31

verbinding met beleid en een verdere verankering in de begrotingssystematiek zou in de toekomst mogelijk moeten zijn, zeker wanneer het plan van aanpak van de planbureaus hier voldoende aanknopingspunten toe biedt. Wanneer deze wens bestaat, dan kan, zoals ik ook heb aangegeven in mijn eerdere brief over dit onderwerp⁶, een volgend kabinet hierover desgewenst afspraken maken in de kabinetsformatie en deze vervolgens vastleggen in het Regeerakkoord en de Startnota.

De mogelijkheden voor het beter verankeren van brede welvaart in de begrotingssystematiek zijn ook al onderzocht door de Studiegroep Begrotingsruimte, die gebruikelijk in aanloop naar een nieuwe kabinetsperiode advies geeft over de begrotingssystematiek⁷:

- Welvaart kent verschillende dimensies en welvaart in brede zin is niet voor iedereen hetzelfde. Politieke partijen hebben verschillende ideeën, plannen en prioriteiten. Na de verkiezingen wordt in de formatie bekeken voor welke plannen er een meerderheid is. Zo wordt aan het begrip brede welvaart tijdens de verkiezingen en in de formatie (opnieuw) invulling gegeven.
- Sturen op brede welvaart en integrale besluitvorming gaan hand in hand. Een kabinet stuurt op brede welvaart door in haar keuzes de verschillende belangen af te wegen. Het begrotingsproces en de afspraken daarover bieden hiervoor een goede structuur en kunnen helpen bij een effectieve sturing op brede welvaart.
- De Studiegroep beveelt het volgende kabinet aan om in het regeerakkoord duidelijk te zijn over de belangrijkste doelen die zij nastreeft. Op dit punt kan het behulpzaam zijn een relatie te leggen met de indicatoren voor brede welvaart die worden ontwikkeld, waaronder indicatoren van de Monitor Brede Welvaart.
- Het kabinet kan expliciteren op welke indicatoren zij een verandering wil bewerkstelligen, en wat uiteindelijk de ambities zijn. Om politieke sturing op brede welvaart te bevorderen beveelt de Studiegroep aan om over politiek gekozen indicatoren periodiek te rapporteren.

Het is aan het volgende kabinet om de adviezen van de Studiegroep Begrotingsruimte ter harte te nemen.

Strategische Evaluatie Agenda

Uw commissie vraagt naar een toelichting op de keuze voor de vijf thema's in de Strategische Evaluatie Agenda (SEA), evenals de ordening van de evaluaties in de tijd.

De programmering van de activiteiten in de SEA sluit aan bij de thema's uit de beleidsagenda van de begroting van het Ministerie van Financiën en de Nationale Schuld (IX). Op deze manier brengen we de beleidsprioriteiten en de SEA in lijn met elkaar. Voor wat betreft de ordening in de tijd geldt dat voor evaluaties aangekondigd in 2020 en 2021 nu concrete activiteiten in gang worden gezet die aansluiten bij de beleidscyclus en kennisbehoefte op korte termijn. De SEA biedt daarnaast de mogelijkheid om niet alleen per begrotingsartikel periodiek een evaluatie uit te voeren, maar dit breder te doen voor een beleidsthema en te bezien wanneer dit strategisch handig is. Zo kan juist door de SEA inzichtelijk worden gemaakt waar de kennisbehoefte zit, wanneer welk evaluatiemateriaal verzameld moet worden en de planning zo te kiezen wanneer het beleidsmatig ook een doel dient, bijvoorbeeld op het moment dat besluitvorming over verlenging van het betreffende beleid plaatsvindt.

⁶ Kamerstuk 34 298, nr. 32

⁷ Kamerstuk 35 570, nr. 48

Ook is uw commissie benieuwd naar de criteria waarop de doeltreffendheid van de Strategische Evaluatie Agenda zelf te zijner tijd zal worden getoetst. De doeltreffendheid van de SEA zelf zal worden getoetst na de publicatie van de verbeterde SEA's in de ontwerpbegrotingen voor 2022. Hierbij zullen de doelstellingen zoals we die hebben opgesteld voor de SEA leidend zijn, namelijk om tot betere en meer bruikbare inzichten op belangrijke beleidsthema's te komen én deze te benutten voor de (door)ontwikkeling van beleid. Aan de hand van die doelstellingen zullen we met stakeholders in gesprek gaan in hoeverre deze behaald zijn en wat verbeterpunten zijn.

Garanties/risicoregelingen

Door de coronacrisis is het volume van garantieregelingen, net als ten tijde van de kredietcrisis, aanzienlijk toegenomen met circa € 61 miljard tot € 243,7 miljard. Op mijn eigen begroting Financiën & Nationale Schuld zijn onder andere nieuwe garanties afgegeven voor de herverzekering van leverancierskredieten (€ 12 mld.), Europese noodmaatregelen als SURE (€ 6 mld.) en NGEU (€ 27 mld.) en een garantie in het kader van het steunpakket aan KLM (€ 2,16 mld.). De kans dat er een beroep wordt gedaan op de rijksbreed afgegeven garanties is aanwezig maar lastig te kwantificeren. Hierdoor kan de realisatie van schades afwijken van de door departementen geraamde schades.

Uw commissie vraagt hoe een «pad naar beneden» kan worden ingezet en op welke wijze wordt voorzien in een stapsgewijze terugdringing van de grootte van de verstrekte garanties. Zoals vermeld in de bijlage 12 van de Miljoenennota zal het volume van garantieregelingen na de crisis naar verwachting weer afnemen. Zo hebben alle corona gerelateerde nationale garanties een tijdelijk karakter. Zoals toegezegd tijdens het debat over de Voorjaarsnota ga ik dit jaar in de Najaarsnota een rijksbreed overzicht geven van corona gerelateerde risicoregelingen.

Ook informeert uw commissie naar wanneer de diverse risicoregelingen worden geëvalueerd. In de aan uw kamer aangeboden «Toetsingskaders Risicoregelingen» heb ik per risicoregeling aangegeven welke informatie relevant is voor het evalueren van de verschillende risicoregelingen. Voor de corona gerelateerde garanties geldt dat de looptijd van deze garanties nog te kort is voor een evaluatie met voldoende zeggingskracht. In de Ontwerpbegroting voor het jaar 2022 zal ik een overzicht opnemen met wanneer de verschillende corona gerelateerde garanties geëvalueerd worden.

Tot slot vraagt uw commissie zich af waarom in het overzicht van garantieregelingen met een uitstaand risico groter dan 100 miljoen euro (tabel 12.1 van de Miljoenennota) niet alle uitstaande garanties van die omvang zijn opgenomen. In de betreffende tabel zijn echter alle garanties met een uitstaand risico groter dan 100 miljoen euro opgenomen. Daarnaast zijn alle regelingen met een uitstaand risico, een risicoplafond en mutaties kleiner dan 100 miljoen euro samengevat in de post «Overig». In de bijlage bij deze brief is voor uw inzicht een overzicht opgenomen met alle garantieregelingen die vallen onder de post «Overig».

Integraal ICT-plan

Uw commissie vraagt naar de ontwikkelingen en stand van zaken van een meerjarig integraal plan van aanpak voor de ICT. De meerjarige integrale aanpak betreft specifiek de Belastingdienst en beoogt meer grip te krijgen op de ICT-problematiek en deze stapsgewijs op te lossen. In de aanbiedingsbrief bij de bestuurlijke reactie op het advies van Bureau ICT-toetsing

(BIT) over Modernisering IV⁸ is deze meerjarige integrale aanpak ICT voor de Belastingdienst aan u toegezegd. Middels de bijlage «ICT-verbeterprogramma» bij de Kamerbrief «Op weg naar de beste Belastingdienst van Nederland»⁹ bent u hierover reeds nader geïnformeerd.

Het ICT-verbeterprogramma geeft invulling aan de meer dan 200 verkregen adviezen en aanbevelingen van onder andere het BIT, de doorlichting van de IV-uitvoeringsorganisatie door EY en het onderzoek door KPMG naar de volwassenheid van het portfolioproces en de hardheid van de cijfers die daarin worden gebruikt. In de bijlage «ICT-verbeterprogramma» is uitgelegd hoe opvolging wordt gegeven aan de aanbevelingen in een meerjarig programma. Onderdeel van het ICT-verbeterprogramma is het opstellen van een meerjarig IV-plan voor de Belastingdienst. Daarvoor wordt aangesloten bij de rijksbrede ontwikkelingen.

U vraag ook naar de departementale ICT-aanpak en welke relatie er is met de rijksbrede strategische i-agenda. Het Ministerie van Financiën participeert in de rijksbrede strategische i-agenda onder andere op het gebied van informatiebeveiliging, het op orde krijgen van de informatiehuishouding, de doorontwikkeling en uitrol van rijksbrede ICT-voorzieningen, het bevorderen van kennis en vakmanschap en het versterken van het CIO-stelsel. Onderdeel van dit laatste is het opstellen van een zogenoemd IV-plan. In een IV-plan worden de kansen en consequenties beschreven van beleid op en voor informatievoorziening (IV), ICT en informatiebeveiliging. Momenteel werkt CIO Rijk, in samenwerking met de departementen, aan een kwaliteitskader voor de IV-plannen. De verwachting is, dat dit kwaliteitskader begin 2021 beschikbaar is.

Hopende u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra

De Staatssecretaris van Financiën,
J.A. Vijlbrief

De Staatssecretaris van Financiën,
A.C. van Huffelen

⁸ Kamerstukken 31 066 en 26 643, nr. 744

⁹ Kamerstuk 31 066, nr. 700