

Vergaderjaar 2010–2011

32 710 IXB

Jaarverslag en slotwet Ministerie van Financiën 2010

Nr. 5

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 16 juni 2011

De vaste commissie voor Financiën¹ heeft over het jaarverslag 2010 van het Ministerie van Financiën (Kamerstuk 32 710 IXB, nr. 1) de navolgende vragen ter beantwoording aan de regering voorgelegd. Deze vragen, alsmede de daarop 15 juni 2011 gegeven antwoorden, zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Dezentjé Hamming-Bleumink

De griffier van de commissie,
Berck

¹ Samenstelling:

Leden: Dezentjé Hamming-Bluemink, I. (VVD), voorzitter, Omtzigt, P.H. (CDA), Irrgang, E. (SP), Knops, R.W. (CDA), Neppérus, H. (VVD), Blanksma-van den Heuvel, P.J.M.G. (CDA), Dijck, A.P.C. van (PVV), Spekman, J.L. (PvdA), Thieme, M.L. (PvdD), Heijnen, P.M.M. (PvdA), ondervoorzitter, Bashir, F. (SP), Sap, J.C.M. (GL), Harbers, M.G.J. (VVD), Plasterk, R.H.A. (PvdA), Groot, V.A. (PvdA), Bommel, J.J.G. van (PVV), Braakhuis, B.A.M. (GL), Vliet, R.A. van (PVV), Dijkgraaf, E. (SGP), Verhoeven, K. (D66), Koolmees, W. (D66), Huizing, M.E. (VVD) en Schouten, C.J. (CU).
Plv. leden: Broeke, J.H. ten (VVD), Werf, M.C.I. van der (CDA), Gesthuizen, S.M.J.G. (SP), Hijum, Y.J. van (CDA), Leegte, R.W. (VVD), Haverkamp, M.C. (CDA), Graus, D.J.G. (PVV), Bouwmeester, L.T. (PvdA), Ouwehand, E. (PvdD), Veen, E. van der (PvdA), Vacature, SP (I), Grashoff, H.J. (GL), Schaart, A.H.M. (VVD), Vermeij, R.A. (PvdA), Smeets, P.E. (PvdA), Beertema, H.J. (PVV), Gent, W. van (GL), Jong, L.W.E. de (PVV), Staij, C.G. van der (SGP), Koşer Kaya, F. (D66), Pechtold, A. (D66), Ziengs, E. (VVD) en Slob, A. (CU).

1a

Wat is de stand van zaken met betrekking tot de stresstest voor de overheidsfinanciën?

Momenteel wordt een analyse uitgevoerd op de risico's die de Nederlandse begroting loopt. De risicoanalyse wordt uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Financiën, waarbij gebruik wordt gemaakt van de expertise van het CPB en DNB. De resultaten zijn nog niet bekend.

1b

Wanneer wordt deze naar de Kamer gezonden?

Er is eerder al toegezegd dat de Kamer in 2011 wordt geïnformeerd.

2a

Is de 30 mln. euro aan rente (premie+servicefee) reeds daadwerkelijk van Griekenland ontvangen?

Ja.

2b

Kan de minister de ontvangen rente op de lening aan Griekenland verrekenen met de door Nederland betaalde rente op de lening (betaalde rente op opgelopen staatsschuld met het aan Griekenland geleende bedrag)?

De staatsschuld van Nederland wordt in zijn geheel door het Agentschap van het ministerie van Financiën gefinancierd. Deze financiering is niet specifiek toe te wijzen aan de leningen die verstrekt zijn aan Griekenland. Bovendien is het beleid erop gericht om tegen zo laag mogelijke kosten de staatsschuld te financieren, gegeven een aanvaardbaar renterisico voor de begroting.

In 2010 heeft Nederland twee leningentranches uitgekeerd aan Griekenland voor in totaal circa 1,2 miljard euro. De rente die Griekenland in 2010 heeft betaald over de verstrekte leningen bestond uit de drie maands Euribor rente plus een opslag van 300 basispunten. De Nederlandse financieringskosten voor driemaands leningen liggen onder het niveau van de drie maands Euribor swap rente.

3

De doelstelling van administratieve lasten reductie van – 17% is in 2010 niet gehaald (– 14,9%). Leidt dit tot een bijstelling van ambities of een bijstelling van beleid?

Door de val van het vorige kabinet zijn een aantal maatregelen controversieel verklaard (o.a. vereenvoudigde loonaangifte), hierdoor zijn de doelstellingen niet volledig gehaald. Het nieuwe kabinet heeft als doel de administratieve lasten met nog eens netto 25% te verminderen.

4

De maatregelen uit het aanvullend beleidsakkoord om de houdbaarheid te vergroten worden niet doorgevoerd. Wat is hierdoor de gemiste besparing in deze kabinetsperiode?

In het aanvullend beleidsakkoord zijn in het zogenoemde houdbaarheids-pakket drie maatregelen genomen om de houdbaarheid te vergroten. Dit betrof a) de verhoging van de AOW leeftijd naar 67 jaar, b) maatregelen in

de zorg waarvan tenminste 0,2% via een invulling op de zorgtoeslag en c) grens van 1mln voor de bepaling van het eigenwoning-forfait (EWF) niet indexeren.

Het vorige kabinet heeft alleen de maatregel op de zorgtoeslag ingevoerd. De AOW maatregel is mede door een vroegtijdige val van het kabinet en het controversieel verklaren van de wetsvoorstellen door de Tweede Kamer niet ingevoerd. Na het vallen van het kabinet heeft het CPB met «Vergrijzing Verdeeld» in juni 2010 een nieuwe vergrijzingsstudie uitgebracht waarin het houdbaarheidstekort wordt geraamd op 4,5% BBP ofwel 29 miljard euro. Dit kabinet zet de houdbaarheidsmaatregel rondom de EWF niet door, maar lost per saldo 24 miljard euro ofwel ruim 80% van de noodzakelijke aanpassingen in, via o.m. een omvangrijk ombuigingspakket, een verhoging van de AOW leeftijd en maatregelen binnen de fiscaliteit en het onderwijs die de werkgelegenheid vergroten en de economie versterken.

Overigens zijn er wel andere maatregelen genomen rondom het eigen woningforfait. In het Belastingplan 2008 is bepaald dat het plafond in het eigen woningforfait per 2009 wordt losgelaten waardoor de bijtelling ook bij hogere eigenwoningwaarden oploopt met de WOZ-waarde. Daarnaast wordt stapsgewijs een hoger percentage eigenwoningforfait ingevoerd (1,05% in 2011, uiteindelijk 2,35% in 2016) voor het deel van de waarde van de eigen woning dat uitkomt boven de € 1,02 miljoen.

5a

Hoe effectief wordt het realiseren van niet-fiscale doelstellingen, zoals vergroening, met fiscale instrumenten geacht?

Niet-fiscale doelstellingen van beleid zijn van toepassing op een zeer breed beleidsterrein. Het kan hierbij gaan om bijvoorbeeld het voeren van inkomensbeleid, het stimuleren van het aanbod van bepaalde voorzieningen, het tegengaan van maatschappelijk ongewenst gedrag en het stimuleren van wenselijk gedrag, het nemen van structuurversterkende maatregelen, het verhogen van de arbeidsparticipatie, het stimuleren van ondernemerschap en het aantrekkelijker maken van het vestigingsklimaat.

Het fiscaal instrumentarium om dergelijke niet-fiscale doelstellingen te bereiken kan zowel worden ingezet via de primaire heffingstructuur als buiten de primaire heffingsstructuur om. In het laatste geval wordt gesproken over belastinguitgaven. Conform de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek en Beleidsinformatie 2006 (RPE 2006) moeten belastinguitgaven periodiek worden geëvalueerd als beleidsinstrument in het kader van een beleidsdoorlichting. De afgelopen jaren zijn de belastinguitgaven geëvalueerd op effectiviteit en doelmatigheid. Na afronding van deze cyclus van evaluaties is in juni 2010 de Beleidsdoorlichting Evaluaties Belastinguitgaven¹ naar de Tweede Kamer gestuurd. Hierin is een overzicht² opgenomen van alle evaluaties van belastinguitgaven die de afgelopen jaren zijn gedaan met daarbij een score op effectiviteit en doelmatigheid voor wat betreft het realiseren van de niet-fiscale doelstellingen.

In de Fiscale Agenda en in het rapport van de Studiecommissie Belastingstelsel zijn de niet-fiscale doelstellingen van het belastingstelsel in het algemeen belicht.

Op het gebied van vergroening is recentelijk een evaluatie afgerond naar de effectiviteit van de CO₂-heffing binnen de Belasting Personenauto's en Motorrijwielen (Onderzoek fiscale stimulering zeer zuinige auto's uitgevoerd door Ecorys). Dit gaat om een fiscaal instrument binnen de

¹ Kamerstukken II 2010/11, 31 935, nr. 6.

² Kamerstukken II 2010/11, 31 935, nr. 6, bijlage 1a.

primaire heffingsstructuur met een niet-fiscaal doel, namelijk het bevorderen van de aanschaf van zuinige auto's.

5b

Waarop is dit oordeel gebaseerd?

Het oordeel over de effectiviteit van een fiscaal instrument wordt gebaseerd op de beantwoording van de vraag in welke mate het realiseren van een niet-fiscale doelstelling van beleid toe te schrijven is aan het instrument. In de meeste uitgevoerde evaluaties van belastinguitgaven wordt ingegaan op het gebruik van het fiscale instrument en de effecten van het gebruik. Overigens komt het in een aantal gevallen voor dat de benodigde informatie ontbreekt om een verband aan te kunnen tonen tussen het gebruik van de regeling en de effecten. De beantwoording van de doeltreffendheidsvraag wordt daarom in dat geval in kwalitatieve termen gedaan door het geven van inzicht in het gebruik van de regeling en het geven van een plausibele indruk van de effecten van het ingezette instrument. Deze plausibele effecten zijn dan meestal in kaart gebracht door middel van kwalitatief onderzoek in de vorm van interviews met sleutelpersonen, het houden van enquêtes of door middel van een kwalitatief literatuuronderzoek. Harde conclusies over de doeltreffendheid van de fiscale faciliteit is niet altijd haalbaar. Bijlage 1d geeft een overzicht van de werkwijzen en methoden die zijn gebruikt bij de evaluatieonderzoeken om de doeltreffendheid in kaart te brengen met daarbij tevens het onderscheid wanneer de doeltreffendheid kwantitatief is aangetoond of dat deze plausibel is gemaakt.¹

5c

Welke andere, mogelijk effectievere, instrumenten zijn in algemene zin beschikbaar om dezelfde doelstellingen te bereiken?

Naast fiscale instrumenten zijn er ook andere instrumenten in algemene zin beschikbaar om niet-fiscale doelstellingen van beleid te bereiken. Andere instrumenten zijn bijvoorbeeld subsidies, wet- en regelgeving, voorlichting en communicatie. Voorstellen voor fiscale instrumenten in de vorm van belastinguitgaven dienen te worden vergezeld van een behandeling van het toetsingskader².

Concreet omvat dit toetsingskader de volgende onderdelen:

1. Is sprake van een heldere probleemstelling?
2. Is het te bereiken doel helder en eenduidig geformuleerd?
3. Kan worden aangetoond waarom financiële interventie noodzakelijk is?
4. Kan worden aangetoond waarom een subsidie de voorkeur verdient boven een heffing?
5. Kan worden aangetoond waarom een fiscale subsidie de voorkeur verdient boven een directe subsidie?
6. Is evaluatie van de maatregel voldoende gewaarborgd?

Ter toelichting van deze stappen kan het volgende worden opgemerkt. Het toetsingskader fungeert als een soort trechter voor de haalbaarheid en wenselijkheid van belastinguitgaven. Doel is vooral om te dwingen tot een heldere afweging over uitgaven.

Bij de evaluaties van fiscale instrumenten dienen dezelfde criteria (opnieuw) tegen het licht te worden gehouden. Indien daarbij blijkt dat de regeling niet meer aan een of meer van de gestelde toetsingselementen voldoet, kan dit leiden tot aanpassing of afschaffing van de maatregel.

6a

De winstaftocht van DNB is hoger dan verwacht. Kan de minister nader toelichten waar deze stijging door is veroorzaakt?

¹ Kamerstukken II 2010/11, 31 935, nr. 6, bijlage 1d.

² Nederlandse begrotingsregels 2011–2015.

In 2010 is de winstafracht van DNB fors hoger dan bij de ontwerpbe­groting was verwacht. Dit is voornamelijk veroorzaakt doordat de rentes per saldo daalden en er een vlucht naar veilige staatsobligaties heeft plaatsgevonden. Dit heeft tot aanzienlijke waardestijgingen en hogere verkoopresultaten geleid. Ten slotte heeft een risicoreductie-operatie in de beleggingen tot een extra realisatie van boekwinst geleid.

6b

Is een deel van deze hogere winstafracht structureel? Zo ja, hoe groot is dit deel?

Over de structurele component valt moeilijk wat te zeggen. Resultaten uit het verleden bieden geen garantie voor de toekomst. We verwachten echter een minder hoge winst in 2011 en verder, dan het resultaat van 2010, zie ook daarvoor de raming, zoals deze in de 1^{ste} suppletore begroting aan uw Kamer is verstuurd.

7

Waarvoor worden de hogere dividendafrachten van de GasUnie en BNG veroorzaakt?

Voor wat betreft Gasunie geldt dat het onderliggend resultaat – waarbij de afwaardering op het Duitse netwerk buiten beschouwing is gelaten – in 2009 hoger lag door hogere opbrengsten uit voorgaande jaren en lagere transmissiekosten. Dit vertaalde zich in een meevallende dividendop­brengst.

De hogere dividendafrachten van BNG zijn het gevolg van de hogere winsten die de bank in 2009 heeft gerealiseerd dan van te voren werd verwacht. Dit wordt met name veroorzaakt doordat het renteresultaat en het resultaat financiële transacties van de bank positief zijn beïnvloed door de verbeterde marktomstandigheden voor financiële instellingen. Beide componenten lieten een forse verbetering zien in vergelijking met 2008.

8a

In hoeverre is de algemene beleidsdoelstelling «een financieel econo­misch gezond en welvarend Europa en een evenwichtige internationale financieel economische ontwikkeling» in 2010 gehaald?

Het behoud van een financieel economisch gezond en welvarend Europa, en een evenwichtige internationale financieel economische ontwikkeling is voor een open economie als de Nederlandse, essentieel. In dit kader is 2010 een bijzonder bewogen jaar geweest. De financiële stabiliteit in het eurogebied kwam onder druk te staan. Een aantal landen van de EU zag zich gedwongen financiële noodsteun aan te vragen.

Deze situatie heeft grote uitdagingen gebracht voor beleidsmakers. Zij zagen zich geconfronteerd met onbekende situaties die om een snelle respons vroegen. Nederland heeft zich hierbij ingezet voor elementen die wij essentieel achten voor het behoud van de financiële stabiliteit en het aanpakken van onevenwichtig­heden, met name ook op de lange termijn. Op de korte termijn heeft Nederland zich ingezet voor een sterke rol van het IMF bij alle steunoperaties in het eurogebied. Er moeten zeer strikte voorwaarden van toepassing zijn op alle leningen, en het is essentieel dat de programma's goed worden gemonitord. In belangrijke mate volgen wij hier de praktijk van het IMF.

Naast de steunprogramma's ter waarborging van de financiële stabiliteit in 2010, heeft Nederland zich met succes hard gemaakt voor substantiële stappen in de preventieve sfeer opdat in de toekomst de financiële

stabiliteit beter gewaarborgd kan worden. In 2010 is dan ook onder leiding van de Voorzitter van de Europese Raad, Herman van Rompuy een werkgroep tot stand gekomen die voorstellen heeft gedaan ter versterking van de economische beleidscoördinatie. Daarnaast heeft de Europese Commissie zes voorstellen gedaan ter versterking van de economische beleidscoördinatie. Belangrijke stappen op dit gebied betreffen de richtlijn voor nationale begrotingsraamwerken, een procedure voor het adreseren van macro-economische onevenwichtigheden, meer automatische sancties in het Stabiliteit- en Groeipact en een numerieke regel voor schuldreductie.

8b

Heeft het beleid dat onder deze doelstelling is gevoerd in de voorgaande jaren hieraan bijgedragen?

In 2010 is overeengekomen om verschillende stappen te nemen ter versterking van de economische beleidscoördinatie in de EU en eurozone. Nederland heeft zich hier vanaf het begin continu hard voor gemaakt. Deze stappen zijn er onder andere op gericht de overheidsfinanciën in het Eurogebied te versterken en schadelijke onevenwichtigheden tijdig te signaleren en aan te pakken, en zo te zorgen voor een evenwichtige ontwikkeling en tevens de kans op financiële crises in de toekomst te verkleinen. Indien deze stappen eerder waren genomen, had de financieel economische crisis zoals die zich in 2010 gemanifesteerd heeft in de EU en eurozone wellicht beter door gekomen kunnen worden. Crisissen kunnen echter nooit met zekerheid uitgesloten worden. De Europese Raad van november 2010 heeft daarom besloten tot instelling van een permanent noodmechanisme dat in tijden van crisis steun kan bieden aan lidstaten indien dit onontbeerlijk is voor de financiële stabiliteit van de eurozone als geheel.

9a

Hoe wordt de effectiviteit van de exportkredietverzekering (EKV) en de Regeling Investeringsverzekeringen (RIV) bepaald?

Iedere vijf jaar vindt een evaluatie plaats van de EKV en RIV. De laatste evaluatie vond plaats in het najaar 2008 (Kamerstuk 31 935 nr. 1, 2009). Daaruit bleek dat de EKV de mogelijkheden voor exporteurs vergroot om te exporteren naar landen met een hoger risicoprofiel, zoals minder welvarende landen, door dekking te bieden voor transacties van grotere omvang en/of met langere looptijden. De faciliteit is van groot belang voor een aantal belangrijke exportsectoren, zoals scheepsbouw, aanmerij, baggerwerken, kassenbouw en medische instrumenten. Bedrijven in deze sectoren voeren vaak opdrachten uit voor of in landen met een hoger risico. Zonder exportkredietverzekering zou een deel van de exportorders waarschijnlijk geen doorgang hebben gevonden en zou de opdracht waarschijnlijk aan een buitenlands bedrijf zijn gegund. Dat zou nadelig zijn geweest voor de Nederlandse economie en werkgelegenheid. Ook zouden bedrijven zonder de EKV-faciliteit minder snel nieuwe exportmarkten betreden, zeker in tijden van grotere onzekerheid zoals tijdens de financiële en economische crisis.

Een belangrijke factor bij het bepalen van de effectiviteit is het «gelijke speelveld». Heel veel landen, waaronder opkomende economieën, beschikken over een soortgelijke faciliteit om de export te faciliteren. Om de concurrentiepositie van Nederlandse exporteurs zo veel mogelijk te waarborgen, biedt ook Nederland een EKV-faciliteit aan.

Hoe groot de genoemde effecten precies zijn is moeilijk te meten, ook omdat rekening moet worden gehouden met toeleveranciers van de

verzekerde exporteurs, veelal uit het MKB, die eveneens afhankelijk kunnen zijn van de betreffende export. In 2010 is € 4,6 miljard aan nieuwe EKV-verplichtingen aangegaan en voor € 22 miljoen aan nieuwe RIV-verplichtingen, maar het is niet bekend welke export en investeringen zonder verzekering geen doorgang zouden hebben gevonden.

9b

Wegen de voordelen voor Nederland in termen van exportbevordering op tegen de nadelen van het financiële risico waar de rijksbegroting aan wordt blootgesteld?

Wat is de kwantitatieve onderbouwing hiervoor?

De voordelen van de EKV-faciliteit wegen op tegen het financiële risico. Conform internationale afspraken is de EKV-faciliteit op de lange termijn kostendekkend: de ontvangsten (verzekeringspremies die bedrijven betalen en de schaderestituties) dekken op lange termijn de kosten (schade-uitkeringen en uitvoeringskosten). Dit wordt nauwlettend gemonitord via het model voor Bedrijfseconomische resultaatbepaling (BERB). Over de periode 1999–2010 is een positief resultaat behaald van € 123 miljoen. Ook worden de risico's van de EKV-portefeuille nauwlettend gemonitord, via het Risk Management Framework. Dit vindt ook zijn weerslag in het acceptatiebeleid, dat beoogt alleen die betalingsrisico's in verzekering te nemen waarvan redelijkerwijs te verwachten is dat de risico's zich niet gauw zullen realiseren.

10

Waarom komen de verzekeringsfaciliteiten en investeringsgaranties die de Staat aanbiedt, niet op de markt tot stand? Is er bijvoorbeeld sprake van marktfalen of onaanvaardbare risico's? Op basis van het voorgaande, waarom zou de Staat deze producten aanbieden?

De Staat dekt via de exportkredietverzekeringsfaciliteit risico's af die private partijen, gezien de omvang van de bedragen, de looptijd en het risico van het land waarnaar wordt geëxporteerd, in de regel niet of slechts tegen exorbitante premies kunnen dragen. In tegenstelling tot private partijen heeft de Staat niet alleen de omvang om eventuele aanzienlijke schades op te vangen, maar ook de tijd om uitgekeerde schades met rente te recupereren. Hierdoor is de Staat in de gelegenheid om dit kostendekkend te doen. Indien deze faciliteit niet zou bestaan, dan zouden Nederlandse exporteurs orders mislopen, omdat de meeste andere landen wel bereid zijn deze risico's van hun exporteurs voor rekening en risico van de Staat te dragen.

11

Kan de tabel in bijlage 2 worden uitgesplitst naar kerndepartement, Belastingdienst en baten-lastendiensten (op de manier die het ministerie van VROM toepast)?

Een uitsplitsing conform indeling VROM is mogelijk. Deze treft u voor Financiën hieronder aan:

programma en apparaatskosten	Fin. totaal	kern	belastingdienst	rvob	rz
1. interim management	769	366	403		
2. organisatie- en formatieadvies	612	334	238		40
3. beleidsadvies	-671	- 672			1
4. communicatie-advisering	468	30	372	68	-2
totaal beleidsgevoelig 1 t/m 4	1 178	58	1 013	68	39

programma en apparaatskosten	Fin. totaal	kern	belastingdienst	rvob	rz
5. juridisch advies/ondersteuning	2 953	2 750	201	2	
6. advisering/ondersteuning opdrachtgevers automatisering	3 159	1 235	1 921		3
7. accountancy, financiën en administratieve organisatie	12 311	5 488	6 823		
totaal beleidsondersteunend 5 t/m 7	18 423	9 473	8 945	2	3
8. uitzendkrachten (formatie en piek)	99 507	1 174	97 611	295	427
ondersteuning bedrijfsvoering	99 507	1 174	97 611	295	427
totaal uitgaven inhuur externen	119 108	10 705	107 569	365	469
totaal uitgaven ambtelijk personeel	2 104 879	124 773	1 960 805	14 765	4 536
percentage inhuur externen	5,66	8,6	5,5	2,5	10,3

12a

Wat waren de uitgaven voor inhuur externen kredietcrisis?

De uitgaven voor de inhuur van externen kredietcrisis waren € 7481 mln. De ontvangsten uit hoofde van doorbelastingen waren € 4883 mln. Per saldo is er dus € 2598 mln. uitgegeven.

12b

Kunnen deze uitgaven worden uitgesplitst in de 8 verschillende onderdelen zoals gedaan in de tabel bijlage 2?

	kredietcrisis		
	saldo	uitgaven	ontvangsten
1. interim management			
2. organisatie- en formatieadvies			
3. beleidsadvies	-855	605	1 460
4. communicatie-advisering			
totaal beleidsgevoelig 1 t/m 4	- 855	605	1 460
5. juridisch advies/ondersteuning	2 512	3 506	994
6. advisering/ondersteuning opdrachtgevers automatisering			
7. accountancy, financiën en administratieve organisatie	941	3 370	2 429
totaal beleidsondersteunend 5 t/m 7	3 453	6 876	3 423
8. uitzendkrachten (formatie en piek)			
ondersteuning bedrijfsvoering			
totaal uitgaven inhuur externen	2 598	7 481	4 883

Een groot deel van de ontvangsten in 2010 zijn doorbelastingen van kosten die gemaakt zijn in 2009. Hierdoor ontstaat een negatief saldo (- € 855) voor beleidsadvies in 2011.