

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. 11

BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 december 2019

In deze brief beantwoorden wij de door de commissie Financiën gestelde vragen over de begroting van het Ministerie van Financiën en de Nationale Schuld 2020 (Kamerstuk 35 300 IX), die ons 7 november jl. zijn toegezonden. De drie onderwerpen die in brief van de commissie Financiën aan de orde kwamen zijn 1) relevante indicatoren in begroting en jaarverslag, 2) informatievoorziening in het begrotings- en verantwoordingsproces en 3) Risicoregelingen. Wij zullen deze achtereenvolgens langslopen.

1. Relevante indicatoren in begroting en jaarverslag

In eerdere overleggen met u over de begroting en het jaarverslag is gesproken over de wenselijkheid van meetbare en afrekenbare doelstellingen voor beleid. Wij hebben aangegeven meetbare doelstellingen van groot belang te vinden en dat wij bij de meeste artikelen van de begroting van Financiën en Nationale Schuld IX 2020 indicatoren dan wel kengetallen opgenomen hebben. Naast een uitgebreid scala aan evaluatie-instrumenten, zoals maatschappelijke kosten- en batenanalyses (MKBA's), beleidsevaluaties, beleidsdoorlichtingen en interdepartementale beleidsonderzoeken (IBO's), geven deze prestatie-indicatoren en kengetallen inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van ons beleid.

In de groeiparagraaf van de begroting 2019 hebben wij aangekondigd te onderzoeken voor welke beleidsartikelen het mogelijk en zinvol is om meer (of minder) prestatie-indicatoren op te nemen. Voor elk artikel hebben wij bekeken of de huidige prestatie-indicatoren (nog) een goed en volledig inzicht geven in het desbetreffende beleid en de prestaties en of dit aanvulling behoeft. Het uitgangspunt hierbij is dat indicatoren in de begroting worden opgenomen wanneer sprake is van een zogenaamde «uitvoerende rol» of als er, in de rol van financieren of stimuleren, sprake

is van prestatie-overeenkomsten waar financiële consequenties aan worden verbonden. Bij een aantal artikelen is het gevoerde beleid niet eenvoudig terug te brengen tot kwantificeerbare indicatoren met voldoende zeggingskracht, omdat externe factoren een grote rol spelen, zoals internationale wetgeving en gedrag van marktpartijen. U vraagt naar de stand van zaken per artikel, de achtergrond daarbij en de mogelijkheden om te versnellen. Hieronder lichten wij graag de voortgang artikelsgewijs toe.

Zoals in de begroting 2020 vermeld, worden de prestatie-indicatoren van artikel 1 (Belastingen) vernieuwd en zullen deze vanaf de begroting 2021 worden opgenomen. Over de voorgenomen nieuwe set indicatoren zullen wij u in het voorjaar 2020 informeren. Wij besteden momenteel grondig aandacht aan inzicht in de meetbaarheid van beleid en prestaties van de Belastingdienst. Zo wordt in het Jaarplan Belastingdienst samenhangend inzicht gegeven in de doelstellingen en keuzes die gemaakt worden in het kader van de uitvoerings- en toezichtstrategie. Een samenhangend inzicht met meer zeggingskracht en handelingsperspectief streven wij ook na bij het herijken van de huidige indicatoren in de begroting. Het ontwikkelen van een dergelijk samenhangend inzicht is echter complex. Het vergt heldere doelen en tussendoelen, inzicht in de (veronderstelde) relatie tussen de inzet van beleidsinstrumenten en beoogde effecten én een uitwerking van onderliggende meetbare indicatoren. Er wordt daarom op verschillende niveaus en organisatieonderdelen overleg gevoerd om dit te bewerkstelligen. Gezien de zorgvuldigheid die hierbij moet worden betracht lijkt een versnelling van dit proces ons niet verstandig.

Zoals aangekondigd in de groeiparagraaf van de begroting 2020, zullen wij vanaf het jaarverslag 2019 voor artikel 2 (Financiële markten) nieuwe kengetallen met realisatiecijfers opnemen. Hiervoor is gekozen vanwege de vele andere factoren die van invloed zijn: veel nationale wetgeving vloeit voort uit Europese regelgeving of mondiale standaarden en het toezicht op de financiële markten wordt uitgevoerd door de Europese Centrale Bank, De Nederlandsche Bank en de Autoriteit Financiële Markten, die onafhankelijk zijn in het bepalen van prioriteiten en aandachtsgebieden. Wij onderzoeken momenteel de precieze invulling van de nieuwe kengetallen.

Voor artikel 3 (Financieringsactiviteiten publiek-private sector) is gekozen om de vier bestaande kengetallen die zijn opgenomen in begroting en jaarverslag van Financiën en Nationale Schuld te handhaven. Het opnemen van andere prestatie-indicatoren achten wij alleen effectief indien wij daar als aandeelhouder invloed op kunnen uitoefenen. De huidige kengetallen sluiten aan bij onze formele zeggenschapsrechten in de staatsdeelnemingen. In het Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen¹ rapporteren wij daarnaast uitvoerig over de invulling van het aandeelhouderschap bij de individuele deelnemingen.

Bij artikel 4 (Internationale financiële betrekkingen), waarop Nederland waarborgt dat internationale financiële instellingen bijdragen aan een financieel gezond en welvarend Europa en een evenwichtige internationale financieel-economische ontwikkeling, is gezien het internationale speelveld er voor gekozen geen kwantificeerbare streefwaarden op te nemen.

Zoals aangekondigd in de groeiparagraaf van de begroting 2020, zullen wij voor artikel 5 (Exportkredietverzekeringen, -garanties en investeringsverzekeringen), naast de al bestaande twee indicatoren, een aantal extra

¹ Kamerstuk, 28 165 X, nr. 304

kengetallen gaan opnemen. Deze kengetallen zullen bij het jaarverslag 2019 voor het eerst worden opgenomen.

Artikel 6 (Btw-compensatiefonds) bevat momenteel één prestatie-indicator. Gezien het beleidsarme karakter van dit artikel, achten wij dit voldoende.

Voor artikel 9 (Douane) hebben wij, zoals u constateert, een extra indicator opgenomen. Het gaat dan om de additionele indicator: uitvoering afspraken niet-fiscale taken. Dit is aanvullend op de al bestaande indicatoren, te weten «juiste invoeraangiften» en «waardering bedrijfsleven».

Voor artikel 11 (Financiering staatsschuld) zijn, in afwachting van de beleidsdoorlichting artikel 11 en de herijking van het beleidskader, in de begroting 2020 nog geen indicatoren opgenomen. De beleidsdoorlichting en de kabinetsreactie zijn onlangs aan uw Kamer aangeboden.² In de kabinetsreactie wordt ook het nieuwe beleidskader uiteengezet en daarin staat opgenomen dat de twee indicatoren die voor de periode 2016–2019 golden weer terugkeren. Dit betekent dat in het jaarverslag 2020 inzicht geboden wordt in de gemiddelde looptijd van schuld- en swapportefeuille en het renterisicobedrag (RRB).

Voor artikel 12 (Kasbeheer) zijn drie kengetallen opgenomen in de begroting 2020. Het rapporteren over een eventuele prestatie-indicator hangt nauw samen met een goede ontsluiting van de data. Hiervoor moet het project digitaliseren schatkistbankieren zorgen, waarbij de huidige systemen van het schatkistbankieren worden vervangen. Door vertraging van het project is de ontwikkeling van een eventuele prestatie-indicator opgeschoven. Zoals wij u in de begroting 2020 hebben laten weten, zal dit naar verwachting in de begroting 2021 opgenomen worden.

De overige artikelen betreffen niet-beleidsartikelen: artikel 8 (Apparaat kerndepartement) en artikel 10 (Nog onverdeeld). Deze artikelen bevatten geen beleidsinformatie en om die reden geen indicatoren en kengetallen.

In de groeiparagraaf van begroting 2021 zullen wij nogmaals terugkomen op het onderwerp prestatie-indicatoren en kengetallen en de geboekte voortgang schetsen. Naast de verbetering van de prestatie-indicatoren en kengetallen werkt dit kabinet aan de invulling van artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet en met de Operatie Inzicht in Kwaliteit aan meer inzicht in de resultaten van beleid en een betere benutting van deze inzichten om de maatschappelijke toegevoegde waarde van beleid te vergroten. Binnen het Ministerie van Financiën hebben wij een drietal concrete initiatieven gestart om inzicht in en toegevoegde waarde van specifiek beleid te vergroten. Ten eerste de beleidsdoorlichting financiering van de staatsschuld waarvan de uitkomsten aan uw Kamer zijn aangeboden en waar een alternatieve vorm van beleidsdoorlichten werd benut om meer toekomstgericht te evalueren. Ten tweede de doorlichting fiscale evaluaties waarbij onderzocht wordt om de bruikbaarheid van evaluaties bij beleid te verhogen. Ten slotte is er het initiatief Klantcontact Belastingdienst, waarmee een verbetering van de kwaliteit van vraagbeantwoording van complexe vragen over wet- en regelgeving door de BelastingTelefoon wordt nagestreefd. Het initiatief richt zich specifiek op de omzetbelasting. De resultaten van deze twee laatste initiatieven worden in 2020 aan uw Kamer aangeboden.

² Kamerstuk 31 935, nr. 61

2. Informatievoorziening in het begrotings- en verantwoordingsproces

In uw brief vraagt u om een reactie op de verbetervoorstellen ten aanzien van de informatievoorziening in het begrotings- en verantwoordingsproces, ook in samenhang met de publicatie van de Algemene Rekenkamer (Inzicht in Publiek Geld II)³. De publicatie bevat een evaluatie van de huidige presentatievorm van de begrotingen («Verantwoord begroten», VB). Wij kunnen ons grotendeels goed vinden in de uitkomsten en ervaren die veelal als een steun in de rug, bijvoorbeeld op het gebied van de budgetflexibiliteit en verplichtingen. Uit de publicatie blijkt dat Verantwoord Begroten rijksbreed in grote lijnen voldoet, maar dat met name de informatievoorziening beter kan. Onze inzet richt zich op het ontsluiten en verbinden van informatie die al beschikbaar is, om een zo compleet mogelijk informatiepalet rond begroting en verantwoording te kunnen bieden. Daarbij kan technologie (bijvoorbeeld rijksfinancien.nl) helpen meer inzicht en samenhang te geven. Dat gebeurt eerst als aanvulling op gedrukte stukken, en wat ons betreft op lange termijn in plaats van gedrukte stukken. Wij zijn en gaan hierover in gesprek met medewerkers binnen de financiële functie binnen het Rijk, met mensen uit de praktijk en met de wetenschap en het bedrijfsleven, teneinde begin 2020 een gedegen kabinetsreactie te versturen.

Veel van de verschillende initiatieven zijn tevens projecten in het programma «Naar een Digitale Begroting», en vinden daar hun afstemming. De beweging die dit geeft, leidt voortdurend tot nieuwe ideeën, die zoveel mogelijk binnen de bestaande middelen worden uitgevoerd. Een concreet voorbeeld betreft de publicatie van de uitkomsten uit de Brede Maatschappelijke Heroverwegingen. Het is onze inzet deze te publiceren op rijksfinancien.nl met behulp van een applicatie die de inzichten uit de verschillende rapporten eenvoudig kan verbinden. Dit maakt het gebruik van de uitkomsten eenvoudiger, wat effectief gebruik bevordert.

Het is goed om voortdurend de informatievoorziening te bespreken aan de hand van nieuwe wensen en technologische mogelijkheden, zoals ook de Algemene Rekenkamer aanreikt. Wij gaan dan ook verslag doen van de ontwikkelingen op het vlak van de informatievoorziening in en rond begroting en jaarverslag, in de Miljoenennota en in het Financieel Jaarverslag Rijk. En wij hopen dat wij samen met de Algemene Rekenkamer en de Tweede Kamer kunnen toewerken naar een meer digitale vorm van ontsluiting van begrotings- en verantwoordingsinformatie.

3. Risicoregelingen

In de begroting van Financiën en Nationale Schuld 2020 vindt u een overzicht van alle risicoregelingen die onder de verantwoordelijkheid van ons ministerie vallen. Daarbij staat vermeld dat alle reguliere risicoregelingen in de periodieke beleidsdoorlichtingen worden getoetst op nut en noodzaak. U vraagt of wij kunnen toelichten wat een «reguliere» risicoregeling is en of er sprake is van een dekkende evaluatieplanning van alle risicoregelingen.

Wat hier niet valt onder «regulier» zijn de internationale garantieregelingen, de garantieregelingen in verband met de financiële crisis en aflopende garantieregelingen. Deze verdeling is aangebracht en terug te vinden in de begroting van Financiën en Nationale Schuld 2015. Alle «reguliere» risicoregelingen zijn destijds getoetst naar aanleiding van het

³ Kamerstuk 31 865, nr. 154

rapport van de Commissie Risicoregelingen en bijbehorende kabinetsreactie uit 2013⁴. Aangezien de nationale crisisgerelateerde regelingen inmiddels volledig zijn vervallen en de overige garantieregelingen ook worden meegenomen bij een beleidsdoorlichting of evaluatie, zullen wij de passage in de begroting 2021 hierop aanpassen. Zowel binnen Financiën als Rijksbreed is de evaluatieplanning dekkend, aangezien alle risicoregelingen gekoppeld zijn aan een artikel en middels beleidsdoorlichtingen alle artikelen ééns in de zeven jaar worden doorgelicht. Aanvullend vinden externe evaluaties plaats. Wij zullen erop toezien dat alle risicoregelingen tijdig worden geëvalueerd. Voorbeelden van evaluaties van risicoregelingen van de begroting van Financiën en Nationale Schuld IX zijn de exportkredietverzekering die in de beleidsdoorlichting van artikel 5 in 2016 is getoetst, de exportkredietgarantie (EKG), een instrument van de risicoregeling van de exportkredietverzekering, die in 2014 separaat is getoetst en WAKO (kernongevallen) waarvan de evaluatie naar verwachting in 2020 wordt afgerond. In de beleidsdoorlichting van artikel 4 uit 2015 zijn de internationale garantieregelingen aan bod gekomen.

Ook vraagt u of wij onze langetermijnaanpak, om de omvang van de uitstaande risicoregelingen Rijksbreed terug te brengen, kunnen toelichten. Het kabinet hanteert als onderdeel van het trendmatig begrotingsbeleid een «Nee, tenzij»-principe voor risicoregelingen. Het «Nee, tenzij»-principe helpt bij het maken van een goede afweging bij een nieuwe risicoregeling. Wanneer een nieuwe risicoregeling wordt aangegaan of aangepast, wordt de Tweede Kamer geïnformeerd. Verder voorziet het beleid ook in een kostendekkende premie waarmee het Rijk de risico's van de garantieregeling afdekt en «gratis beleid» wordt voorkomen. De premies vloeien naar een risicovoorziening die alleen ingezet kan worden wanneer een risico zich materialiseert. Niet alle risicoregelingen hebben op dit moment een risicovoorziening.

De Rijksbrede langetermijnaanpak houdt de risico's beheersbaar en versterkt de publieke verantwoording over het beleid. Zo zijn «nationale garanties» gelijk aan het pre-crisisniveau en zijn crisisgerelateerde nationale garanties, zoals deelneming Fortis/ABN AMRO en interbancaire leningen, volledig vervallen. Daarnaast vertoont de categorie crisisgerelateerde internationale garanties, waaronder ESM en IMF, een lichte daling sinds de piek in 2012. Voor deze categorie spelen internationale en EU-belangen een belangrijke rol in de besluitvorming en is ons «Nee, tenzij»-beleid met de bijbehorende toetsingskader minder geschikt. Voor de achterborgstellingen is de stijging van 8 miljard euro in 2018 voornamelijk toe te schrijven aan de huizenmarkt die zich verder herstelde. Voor een uitgebreidere toelichting verwijs ik naar het FJR 2018 hoofdstuk 2.4 over «ontwikkeling risicoregelingen» (Kamerstuk 35 200, nr. 1).

Hopende u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra

De Staatssecretaris van Financiën,
M. Snel

⁴ Kamerstuk 33 750, nr. 13