Resultaten verantwoordingsonderzoek bij het Ministerie van Financiën over 2013

VERTROUWELIJK Dit document is eigendom van de Algemene Rekenkamer. Het bevat vertrouwelijke informatie die uitsluitend voor bestuurlijk of ambtelijk commentaar beschikbaar wordt gesteld.

Inhoud

1	**Kengetallen en ontwikkelingen van het Ministerie van Financiën**	**4**
2	**Toekomstbestendige bedrijfsvoering Belastingdienst vraagt ruimte en realisme**	**7**
3	**Beleidsinformatie**	**10**
3.1	Hoge belastinguitgaven voor tegenvallende milieuwinst zuinige auto's	10
3.1.1	Belastingderving zuinige auto's sinds 2007 mogelijk 5 miljard euro	15
3.1.2	CO2-uitstoot nieuwe auto's in Nederland sterk gedaald	18
3.1.3	Stimuleren zuinige auto's is een dure maatregel voor verminderen CO2	20
3.1.4	Testmethode nieuwe auto's leidt tot papieren werkelijkheid	22
3.1.5	Praktijkverbruik nieuwe auto's onbekend	24
3.1.6	Verantwoording: informatie aan de Tweede Kamer voldoende	27
3.1.7	Methodologische bijlage	29
3.2	Oordeel beleidsinformatie: onderzochte beleidsinformatie deugdelijk tot stand gekomen en voldoet aan verslaggevingsvoorschriften	32
4	**Bedrijfsvoering**	**33**
4.1	Oordeel bedrijfsvoering: 5 onvolkomenheden	33
4.1.1	Interne beheersing bij het Agentschap nog niet op orde	34
4.1.2	Inkoopbeheer kerndepartement is nog niet op orde	35
4.1.3	Informatiebeveiliging Kerndepartement nog niet op orde	36
4.1.4	Controle bij informatiebeveiliging Belastingdienst moet nog scherper	37
4.1.5	Beheer van systeem voor teruggaven omzetbelasting aan EU-ondernemer niet op orde	37
4.1.6	Belastingdienst heeft verbeteringen proces toeslagen maar ten dele zelf in de hand	38
4.1.7	Prioriteiten en realisme nodig voor toekomstbestendige bedrijfsvoering en ICT Belastingdienst	45
4.1.8	Inrichting toezichtfunctie minister van Financiën vraagt aandacht	49

4.1.9	Financiële risico's voor het Rijk deels afgenomen, maar nog steeds omvangrijk	52
4.1.10	Verantwoording Europese crisismaatregelen deels geregeld	52
4.1.11	Informatie over maatregelen kredietcrisis niet altijd evenwichtig	55
4.1.12	Regels voor het verstrekken van eersteklasabonnementen te royaal toegepast	58
4.1.13	Onduidelijk of decentrale overheden hun overtollige gelden volledig aanhouden in de schatkist	59
4.1.14	Uitbetaling verlofuren bij ontslag Belastingdienst op orde	60
4.2	Oordeel informatie over de bedrijfsvoering: deugdelijk tot stand gekomen en voldoet aan verslaggevingsvoorschriften	60
5	**Financiële informatie**	**61**
5.1	Oordeel deugdelijke weergave financiële informatie: geen fouten en onzekerheden	61
5.2	Oordeel rechtmatigheid financiële informatie: geen fouten en onzekerheden	61
5.2.1	Wet normering topinkomens	61
5.2.2	Afhankelijkheid van door belanghebbende verstrekte informatie	62
5.2.3	Verantwoording financiële informatie over toeslagen is diffuus	62
5.3	Rechtmatigheid en deugdelijke weergave op artikelniveau: geen fouten en onzekerheden	63

1 Kengetallen en ontwikkelingen van het Ministerie van Financiën

Ministerie in cijfers

Kengetallen Ministerie van Financiën (exclusief Nationale Schuld)

	2011	2012	2013
Verplichtingen	91.238,6	31.780,31	- 33.111,9[1]
Uitgaven	9.709,1	11.362,79	17.539,99
Ontvangsten	121.161,7	114.847,90	121.108,94
Aantal fte	30.531	29.857	30.358

* Bedragen in miljoen euro

Kengetallen Nationale Schuld

	2013*
Verplichtingen	49,0
Uitgaven	49,0
Ontvangsten	55,1
Aantal fte	n.v.t.

* Bedragen in miljard euro

Wijzigingen in de begrotingsstructuur

Voor 2013 zijn de begrotingen van hoofstukken IXA en IXB samengevoegd tot begrotingshoofdstuk IX (Financiën en Nationale Schuld). De artikelen 11 (Financiering Nationale Schuld) en 12 (Kasbeheer) van hoofdstuk IX hebben specifiek betrekking op de Nationale Schuld.

Ontwikkelingen

Financiële risico's voor het Rijk

De risico's voor de overheidsfinanciën zijn nog steeds omvangrijk. Belangrijke aandachtspunten voor de minister van Financiën blijven de internationale kredietcrisis en de EU-landencrisis. De financiële omvang van de transacties gemoeid met de crisis, zoals de nationalisatie van SNS REAAL N.V. en SNS BANK N.V. op 1 februari 2013, is groot. Daar staat tegenover, dat de totale garantie die de minister van Financiën heeft verstrekt, zoals met name in het

[1] Dit is inclusief een negatieve bijstelling van de garantieverplichtingen

kader van de bestrijding van de kredietcrisis en EU-landencrisis, in de loop van 2013 zijn gedaald van 249 miljard euro naar 206 miljard euro.

Geen staatsbalans

Dit jaar publiceert het CBS in juli 2014 de Overheidsbalans overeenkomstig het Europees Systeem van Rekeningen 2010 (ESR 2010).
Deze overheidsbalans betreft het verslaggevingsjaar 2013 en ook de herziene versies van voorgaande jaren. Het opstellen van deze overheidsbalans is voor de ministerie van Financiën aanleiding dit jaar geen staatsbalans op te stellen.

Nationalisatie en exit-strategie deelnemingen

De deelnemingenportefeuille van het Ministerie van Financiën is aan veranderingen onderhevig. Deze veranderingen vloeien gedeeltelijk voort uit de kredietcrisis, zoals de 'exitstrategie' voor de deelnemingen in ABN AMRO en ASR en de nationalisatie en de herstructurering van SNS REAAL.
Daarnaast zijn er plannen voor de verkoop van URENCO en Holland Casino.

Organisatie veranderingen en taakstellingen Belastingdienst

De Belastingdienst dient, als gevolg van de taakstelling uit het regeerakkoord Rutte I, structureel 395 miljoen euro te bezuinigen voor eind 2015. Daarnaast moet het personeelsbestand van circa 30.000 fte afnemen met ongeveer 4.000 fte. Na 2015 volgt de nieuwe taakstelling van het kabinet Rutte/Asscher, oplopend van 46 miljoen euro in 2016 tot 126 miljoen euro in 2018. Tegelijkertijd heeft de Belastingdienst te maken met grote organisatorische veranderprogramma's:

- het omvormen van de Belastingregio's per 1 januari 2013 tot één organisatieonderdeel binnen de Belastingdienst: Belastingen;
- de implementatie van de aanbevelingen van de commissie Stevens voor de invoering van toezicht op maat (evaluatie horizontaal toezicht);
- intensivering van het toezicht en invordering: de Belastingdienst heeft hiervoor in het regeerakkoord Rutte/Asscher structureel 157 miljoen euro gekregen om structureel 663 miljoen euro extra belastingopbrengsten te genereren;
- intensivering toezicht toeslagen per 1 januari 2014: de Belastingdienst krijgt structureel 25 miljoen euro extra om met ICT-aanpassingen en met extra 205 fte onrechtmatige toeslaguitgaven te verminderen.

Daarnaast heeft de Commissie Van Dijkhuizen voorstellen gedaan voor een verbeterd belastingstelsel met lagere tarieven met een verlengde eerste schijf, minder aftrekposten en eenvoudiger toeslagen.

Maatregelen toeslagen

De staatssecretaris heeft op 10 mei 2013 een aantal maatregelen voor fraudebestrijding bij toeslagen aangekondigd, die op korte termijn genomen konden worden. Deze maatregelen zijn uitgewerkt in de Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit. De wet omvat zelfs meer maatregelen dan die op 10 mei aangekondigd zijn. Op 17 december 2013 is de wet aangenomen door de Eerste Kamer en op 1 januari 2014 is deze in werking getreden.

Schatkistbankieren decentrale overheden

Decentrale overheden moeten sinds eind 2013 de liquide middelen die zij (tijdelijk) niet nodig hebben voor het uitvoeren van hun taken en verantwoordelijkheden, aanhouden in de schatkist. Onder decentrale overheden vallen gemeenten, provincies, waterschappen en de door hen opgerichte gemeenschappelijke regelingen[2]. Voor waterschappen geldt de plicht in 2013 nog niet. Het wetsvoorstel verplicht schatkistbankieren is op 13 december 2013 in het Staatsblad gepubliceerd. De wet is op 15 december 2013 van kracht geworden.

[2] Een gemeenschappelijke regeling is een publiekrechtelijk samenwerkingsverband van gemeenten.

2 Toekomstbestendige bedrijfsvoering Belastingdienst vraagt ruimte en realisme

De Belastingdienst is responsief en constructief in het oppakken van nieuwe wensen van de Staten-Generaal en beleidsdepartementen, maar overschat daarbij regelmatig zijn eigen mogelijkheden. De wensen zijn vaak ambitieus en verwachtingen en bijbehorend tijdspad mede daardoor lang niet altijd realistisch. In 2013 zijn stappen gezet om de bedrijfsvoering van de Belastingdienst te verbeteren, maar verdere inzet is nodig. De Belastingdienst heeft meer ruimte nodig om tot een toekomstbestendige implementatie van de wensen te kunnen komen. Dit vraagt om het maken van expliciete en transparante keuzes, een duidelijk tijdpad en heldere verantwoording over de interne beheersing en resultaten van het beleid.

Bevindingen

Veel gaat goed bij de Belastingdienst

De Belastingdienst stond in 2013 veelvuldig in de belangstelling. Met name het onderwerp toeslagen was in de Tweede Kamer en de media aanleiding tot verhit debat.

Wij hebben in het kader van het Verantwoordingsonderzoek over 2013 onderzoek gedaan naar de bedrijfsvoering van de Belastingdienst. Wij stellen vast dat de bedrijfsprocessen bij de Belastingdienst over het geheel genomen beheerst verlopen. Wij signaleren in 2013 twee onvolkomenheden in het beheer van de Belastingdienst, één in de informatiebeveiligingen één in het systeem voor teruggave van omzetbelasting aan EU-ondernemers. Ten aanzien van beide onvolkomenheden heeft de Belastingdienst in 2013 stappen gezet in het oplossen ervan. De Belastingdienst heeft tevens de onvolkomenheid in het uitbetalen van verlofuren, die wij in 2012 nog vaststelden, opgelost.

Wij signaleren verder enkele aandachtpunten op het terrein van het toeslagenproces [voeg link aandachtspunt toeslagen toe] en de toekomstbestendigheid van de bedrijfsvoering van de Belastingdienst [voeg link naar aandachtspunt Prioriteiten en realisme nodig voor toekomstbestendige bedrijfsvoering en ICT Belastingdienst].

Beleidskeuzes spelen de Belastingdienst parten bij het uitvoeren daarvan

Het inzetten van belastingmaatregelen voor het realiseren van beleidsdoelstellingen is gebruikelijk. Voorheen werd eens per jaar een Belastingplan opgesteld. Maar met de tussentijdse politieke akkoorden neemt ook de frequentie van aanpassingen in voor de Belastingdienst relevante wetgeving toe. Voor de Belastingdienst leidt dit tot een hogere uitvoeringslast, omdat de interne organisatie en de ICT veelvuldig moeten worden aangepast. Wanneer wetgeving daarbij ook nog moeilijk te toetsen voorwaarden en uitzonderingssituaties bevat en krappe behandeltermijnen voor de Belastingdienst tot gevolg heeft, zoals bij het toeslagenbeleid, neemt de druk op de Belastingdienst nog verder toe.

Naast snel ook toekomstbestendig inspelen op wensen Staten-Generaal moeilijk

De werkprocessen en de ICT van de Belastingdienst kennen veel onderlinge afhankelijkheden. Veranderingen in regelgeving vereisen van de Belastingdienst aanpassingen op veel plekken in de organisatie, in de processen en in de ICT. De Belastingdienst slaagt er als gevolg hiervan soms niet in om zowel snel als op robuuste wijze in te spelen op de nieuwe wensen van de Staten-Generaal. Het feit dat er flinke uitdagingen gelden voor het ICT-beheer, speelt de Belastingdienst daarbij eveneens parten.

Formulering doelstellingen en prioriteiten niet concreet genoeg

De Belastingdienst is responsief en constructief bij het doorvoeren van de gewenste veranderingen. De Belastingdienst benoemt de mogelijke gevolgen voor de continuïteit van het proces en de daarbij noodzakelijke randvoorwaarden echter onvoldoende, waardoor onvoldoende inzicht wordt verkregen in de daadwerkelijke uitvoerbaarheid van de wensen. Ook bij het uitwerken van vastgesteld beleid, verwerkt de Belastingdienst de verwachtingen die extern en intern gelden niet altijd in concrete plannen met een vastgesteld tijdpad op basis waarvan een integrale afweging gemaakt kan worden over de te stellen prioriteiten.

De staatssecretaris van Financiën onderkent problemen

Op 5 februari 2014 is de nieuwe staatssecretaris van Financiën aangetreden. Op 24 maart 2014 heeft hij zijn beleidsprioriteiten bekend gemaakt. De staatssecretaris benoemt 3 hoofdsporen voor zijn beleid:

1. De staatssecretaris vindt complexiteitsreductie in zijn ambtsperiode een noodzakelijk thema, mede om de Belastingdienst beter in staat te stellen de fiscale wetgeving uit te voeren. Hierbij denkt hij zowel aan

vereenvoudiging van fiscale wetgeving en fiscaal beleid, als vereenvoudiging van diverse processen.

2. Een tweede hoofdspoor waarop de staatssecretariaat zich wil richten, is het robuuster maken van de werkprocessen van de Belastingdienst.
3. Het derde hoofdspoor van het beleid van de staatssecretaris is het objectiveren van beoogde en geleverde prestaties van de Belastingdienst.

Wij stellen vast dat de door de staatssecretaris gekozen beleidsprioriteiten goed aansluiten op de door ons geconstateerde knelpunten.

Aanbeveling

Het is verstandig dat de nieuwe staatssecretaris van Financiën het reduceren van de complexiteit van fiscale wetgeving en fiscaal beleid, het robuuster maken van werkprocessen en het objectiveren van beoogde en geleverde prestaties tot de prioriteiten heeft benoemd.

Wij sporen de staatssecretaris daarbij aan om tot een integrale benadering te komen waarbij concrete stappen zijn omschreven en een duidelijk en afgebakend tijdpad wordt benoemd. Er zijn heldere keuzes nodig over de inzet van mensen en middelen om de Belastingdienst toekomstbestendiger te maken.

De Belastingdienst heeft ruimte en realisme nodig om de noodzakelijke verbeteringen te kunnen doorvoeren. De Belastingdienst zou meer tijd moeten krijgen, maar ook moeten nemen, voor de implementatie van nieuwe wensen vanuit de Staten-Generaal en vanuit beleidsdepartementen. Soms kan dit betekenen dat beleidswijzigingen later dan gewenst kunnen worden doorgevoerd.

Om ruimte te krijgen, moet vertrouwen verdiend worden. De Tweede Kamer moet ervan op aan kunnen dat de Belastingdienst uitvoeringsproblemen op adequate wijze het hoofd biedt. Dit vraagt om periodieke en eenduidige voortgangsrapportage met toegesneden informatie over de beheersing en oplossing van de problemen.

3 Beleidsinformatie

3.1 Hoge belastinguitgaven voor tegenvallende milieuwinst zuinige auto's

Het stimuleren van de vraag naar zuinige auto's teneinde de CO2-uitstoot te verlagen heeft sinds 2007 mogelijk 5 miljard euro gekost. Het heeft minder CO2-besparing opgeleverd dan uit de officiële cijfers blijkt en is per bespaarde ton CO2 relatief duur. Het energielabel, dat consumenten moet helpen om de zuinigste auto te kiezen, is op de officiële testresultaten gebaseerd. In de praktijk ligt het brandstofverbruik tot echter 35% hoger.

Lees meer...
Nederlands beleid om de CO2-uitstoot van nieuwe auto's te verminderen sluit aan op Europees beleid. Europa normeert de CO2-uitstoot van personenauto's (maximaal 130 gr/km in 2012 en 95 gr/km in 2020). De CO2-uitstoot door de sector verkeer en vervoer nam in Nederland in de jaren 1999 tot 2006 toe, waardoor de sectorale streefwaarde voor 2010 (maximaal 38,7 megaton CO2) en het sectorale doel voor 2020 (maximaal 35,5 megaton CO2) niet gehaald dreigden te worden. Nederland wilde daarom strengere Europese normen, maar met name Frankrijk en Duitsland bedongen aanpassingsruimte voor de auto-industrie. Om toch de vermindering van CO2-uitstoot extra te stimuleren voerde Nederland fiscale maatregelen in om de aanschaf van zuinige auto's te stimuleren.

De staatssecretaris van Financiën is verantwoordelijk voor de fiscale maatregelen. De staatssecretaris van IenM is verantwoordelijk voor het klimaatbeleid en de minister van IenM voor de realisatie van de CO2-reductiedoelen van de sector verkeer en vervoer.

Belastingderving zuinige auto's sinds 2007 mogelijk 5 miljard euro
Met het beleid is in de periode 2007 tot en met 2013 mogelijk 5 miljard euro gemoeid. [*link* Belastingderving zuinige auto's sinds 2007 mogelijk 5 miljard euro] De totale opbrengst van de autobelastingen - de aanschafbelasting (BPM), de wegenbelasting (MRB) en de brandstofaccijnzen - is in die jaren stabiel gebleven rond 13 miljard euro per jaar.

Meer zuinige auto's, CO2-uitstoot op papier sterk gedaald
Op het eerste gezicht lijken de resultaten van het beleid positief: consumenten kiezen vaker voor een zuinige auto en de CO2-uitstoot van nieuwe auto's, zoals gemeten op basis van testresultaten, is sterk gedaald. [*link* CO2-uitstoot nieuwe auto's in Nederland sterk gedaald]

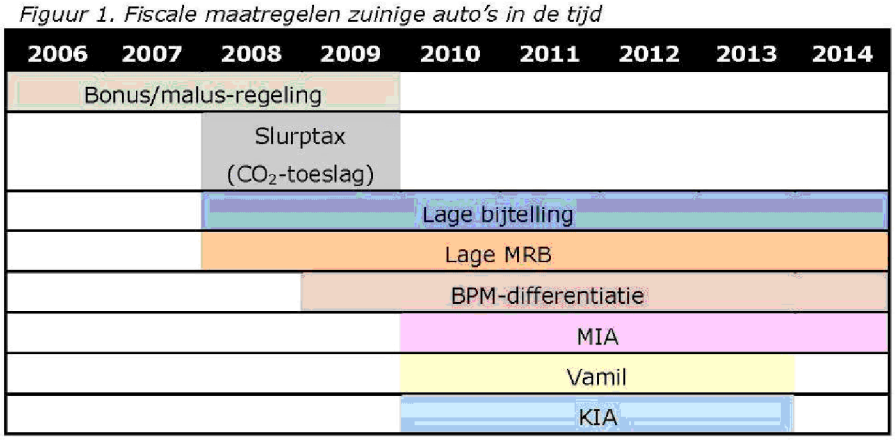
Beleid is relatief duur, CO2-reductie in de praktijk veel lager
In de praktijk doet zich een aantal problemen voor:

- De maatregelen zijn relatief duur: volgens berekeningen van het Ministerie van Financiën 1.000 euro per vermeden ton CO2. Met een andere besteding van dit geld had het kabinet vermoedelijk meer CO2 kunnen besparen. [*link* Stimuleren zuinige auto's is een dure maatregel voor verminderen CO2]
- De testresultaten geven een veel te rooskleurig beeld van de CO2-uitstoot van nieuwe auto's. In de praktijk kan die uitstoot tot 35% hoger zijn dan de testresultaten. De kosten per vermeden ton CO2 zijn in de praktijk dus nog hoger dan 1.000 euro. [*link* Testmethode nieuwe auto's leidt tot papieren werkelijkheid]
- Het energielabel is gebaseerd op testresultaten, maar in de praktijk is het brandstofverbruik tot 35% hoger. De afwijking kan per model verschillen, maar daar is geen informatie over beschikbaar. [*link* Praktijkverbruik nieuwe auto's onbekend]

De Tweede Kamer is geïnformeerd over deze problemen. We zien mogelijkheden voor verbetering. [*link* Verantwoording: informatie aan de Tweede Kamer voldoende].

Omschrijving beleid
De Rijksoverheid stimuleert sinds 2006 met verschillende fiscale maatregelen de vraag naar en het gebruik van zuinige auto's door particuliere en zakelijke rijders, om zo de CO2-uitstoot van personenauto's te verminderen en elektrische aandrijftechnologie te stimuleren. In onderstaande figuur is per jaar weergegeven om welke maatregelen het gaat en wat deze maatregelen inhouden.

Figuur 1. Fiscale maatregelen zuinige auto's in de tijd



[In pop-upjes komt bij elke maatregel een beschrijving zoals opgenomen in de Methodologische bijlage]

De regelingen Willekeurige afschrijving milieu-investeringen (Vamil) en Kleinschaligheidsinvesteringsaftrek (KIA) zijn voor zuinige auto's vanaf 2014 afgeschaft. De Motorrijtuigenbelasting (MRB) en de regeling Milieu-investeringsaftrek (MIA) zijn vanaf 2014 ingeperkt tot (semi-)elektrische auto's.

De fiscale maatregelen vallen onder beleidsartikel 19 Klimaat van het Ministerie van IenM en beleidsartikel 1 Belastingen van het Ministerie van Financiën.

Gedurende deze jaren was er ook niet-fiscaal beleid om de CO2-uitstoot van auto's te verlagen, zoals de normen voor de CO2-uitstoot van nieuwe auto's die de Europese Commissie aan autofabrikanten heeft opgelegd. Voor een uitgebreidere beschrijving van het Europese beleid [*link* CO2-uitstoot nieuwe auto's in Nederland sterk gedaald].

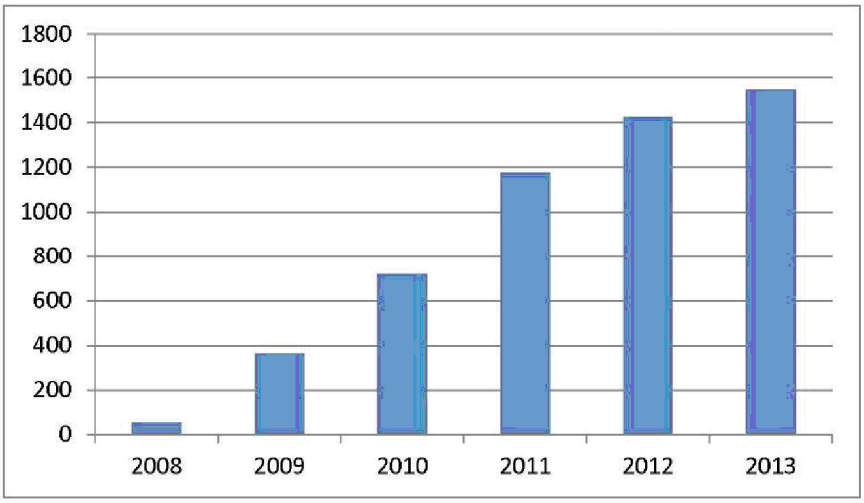
Doelen

Naast het algemene hoofddoel voor het heffen van belastingen (de overheidsuitgaven financieren), beogen de fiscale maatregelen de aanschaf en het gebruik van zuinige auto's te bevorderen en van onzuinige auto's te ontmoedigen. Met deze vergroening stuurt het kabinet de vermindering van CO2-uitstoot. Dit maakt onderdeel uit van het klimaatbeleid van het Ministerie van IenM, dat doelstellingen bevat voor een verlaging van de CO2-uitstoot door de sector verkeer en vervoer: in 2020 mag deze sector maximaal 35,5 megaton CO2 uitstoten (IenM, 2012) en in 2030 maximaal 25 megaton (Energieakkoord, 2013). In 2050 moet de uitstoot met 60% verlaagd zijn ten opzichte van 1990.

Kosten

De kosten van het beleid bestaan uit lagere belastinginkomsten. Enkele maatregelen leveren extra inkomsten op. Per saldo gaat het in de jaren 2007-2013 naar schatting in totaal om mogelijk 5 miljard euro ten laste van de schatkist. [*link* Belastingderving zuinige auto's sinds 2007 mogelijk 5 miljard euro]. In onderstaande figuur hebben we dit grafisch weergegeven.

Figuur 2. Belastingderving fiscale maatregelen zuinige auto's per jaar op basis van schattingen Ministerie van Financiën en RvO (x 1 miljoen euro).



Bronnen: Miljoenennota's 2010 tot en met 2014, Financiën (2011), Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RvO).

De cijfers zijn gebaseerd op schattingen van ministeries, vooral het Ministerie van Financiën. De gederfde brandstofaccijns vanwege het relatief lage brandstofverbruik van zuinige auto's laten we buiten beschouwing. Overigens was de totale opbrengst van de 'autobelastingen' in de jaren 2007-2013 stabiel. [*link* Methodologische bijlage]

Verantwoordelijkheden

Vier bewindspersonen zijn betrokken:

- De staatssecretaris van Financiën is verantwoordelijk voor de fiscale maatregelen.
- De staatssecretaris van IenM is verantwoordelijk voor het klimaatbeleid. Ook coördineert zij de Nederlandse inbreng in Europa bij de vaststelling van Europese normen voor nieuwe personenauto's en bij de ontwikkeling van de Europese meetmethode voor brandstofverbruik en CO2-uitstoot van personenauto's. Tot slot is zij beleidsverantwoordelijk voor de Milieu-investeringsaftrek (MIA) en de Willekeurige afschrijving milieu-investeringen (Vamil).

- De minister van IenM is verantwoordelijk voor de realisatie van de CO2-reductiedoelen van de sector verkeer en vervoer.
- De minister van EZ is samen met de staatssecretaris van IenM verantwoordelijk voor het energielabel en het brandstofverbruiksboekje. Verder is de minister van EZ beleidsverantwoordelijk voor de Kleinschaligheidsinvesteringsaftrek (KIA).

Over dit onderzoek

In het verantwoordingsonderzoek over 2013 hebben we de beleidsinformatie van vijf beleidsthema's onderzocht:

- Brede Doeluitkering Verkeer en Vervoer, uitgaven 2013: 2 miljard euro (IenM) [*link*]
- Fiscale stimulering zuinige auto's, gederfde inkomsten 2013: mogelijk 1,5 miljard euro (Financiën en IenM) [*link*]
- Innovatiebeleid, geschatte uitgaven 2013: 3 miljard euro (EZ en anderen) [*link*]
- Kinderopvangtoeslag, uitgaven 2013: 2,3 miljard euro (SZW) [*link*]
- Rechtsbijstand, uitgaven 2013: 0,4 miljard euro (VenJ) [*link*]

Bij de keuze van de thema's hebben wij dit jaar gelet op:

- Het financieel belang ('hoeveel geld kost dit?');
- De belangstelling van de Tweede Kamer ('zijn er debatten en/of Kamervragen gesteld?');
- Het belang voor de burger;
- De mate waarin onderwerpen recent onderzocht zijn (door onszelf of anderen).

We zijn bij elk thema ingegaan op de vraag of duidelijk is hoeveel geld aan dit thema wordt uitgegeven, waar het geld terecht komt, wat bekend is over de effecten en of de bewindspersonen de Tweede Kamer voldoende informeren over de resultaten van het gevoerde beleid en de daarmee gemoeide uitgaven.

Voor ons onderzoek naar de vijf beleidsthema's baseren we ons – naast de departementale jaarverslagen – op bestaande informatie (bijvoorbeeld evaluatieonderzoeken, departementale rapportages, databestanden van diverse andere instituten) en gesprekken met beleidsmakers en uitvoerders van beleid.

Literatuur

- Energieakkoord (2013). *Energieakkoord voor duurzame groei.* Bijlage bij de aanbiedingsbrief van de minister van EZ. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 30 196, nr. 202.
- Financiën (2009, 2010, 2011, 2012, 2013). *Miljoenennota's 2010 tot en met 2014.*
- Financiën (2011). *Maatregelen op het gebied van autobelastingen (Autobrief).* Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32 800, nr. 1.
- IenM (2012). *Vaststelling begrotingsstaten van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (XII) voor het jaar 2013; Memorie van Toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33 400 XII, nr. 2.

3.1.1 Belastingderving zuinige auto's sinds 2007 mogelijk 5 miljard euro

De kosten van het fiscale stimuleringsbeleid voor zuinige auto's bestaan uit lagere opbrengsten van verschillende belastingen. Het gaat vooral om de aanschafbelasting van een nieuwe auto (BPM), de wegenbelasting (MRB) en de Inkomstenbelasting (door de lage bijtelling). Enkele maatregelen leveren extra belastingopbrengsten op. De geschatte belastingderving in de jaren 2007-2013 bedraagt per saldo mogelijk 5 miljard euro. Voor een beschrijving van de verschillende maatregelen, zie [*link* Hoge belastinguitgaven voor tegenvallende milieuwinst zuinige auto's].

Belastingderving op schattingen gebaseerd

De belastingderving is moeilijk exact te berekenen:

- De realisatie van de belastinginkomsten (BPM, MRB) is bekend, maar het is niet bekend hoe hoog deze belastinginkomsten zouden zijn geweest als de maatregelen er niet waren.
- Het beleid is in deze periode veranderd. Zo is de MRB verhoogd en de BPM verlaagd vanwege de voorgenomen (maar niet doorgezette) invoering van de kilometerprijs. Ook is de BPM steeds meer gebaseerd op de CO2-uitstoot (in plaats van de cataloguswaarde). Daarnaast gaat het Ministerie van Financiën in overeenstemming met de Tweede Kamer vanaf 2011 uit van structureel lagere BPM-inkomsten (2,1 miljard euro).
- Autoverkopen worden niet alleen beïnvloed door het beleid, maar bijvoorbeeld ook door de economische crisis en door andere innovaties in de automarkt zelf.
- Het Ministerie van Financiën heeft niet altijd de hiervoor benodigde gegevens (het aantal mensen dat gebruik maakt van de lage bijtelling).

Daarom moet het ministerie de cijfers voor de belastingderving op schattingen baseren. Ook de belastingderving die het gevolg is van de regelingen van het Ministerie van IenM (Milieu-investeringsaftrek, MIA, en Willekeurige afschrijving milieu-investeringen, Vamil) is gebaseerd op schattingen.

Belastingderving zuinige auto's sinds 2007 mogelijk 5 miljard euro

In tabel 1 staan de schattingen van de belastingderving voor zuinige auto's zoals die door het Ministerie van Financiën is gemaakt. De schattingen van de belastingderving door de MIA- en Vamil-regeling zijn op ons verzoek opgesteld door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RvO). RvO voert deze regelingen uit in opdracht van het Ministerie van IenM.

Tabel 1. Schattingen Ministerie van Financiën en RvO gederfde belastinginkomsten sinds 2007 per maatregel (x 1 miljoen euro).

Maat-regel	*Bonus/ malus-rege-ling*	*Slurp tax (CO_2-toesl ag)*	*Diffe-rentiat ie BPM*	*Lage MRB*	*Lage bijtelling*	*MIA*	*Vamil*	*KIA*	***To-taal***
Doelgroep	Auto-koper	Auto kope r	Auto-koper	Auto-bezit-ter	Auto-gebruiker (zakelijk)	Onder-nemer/ Onder-neming	Onder-nemer/ Onder-neming	Onder nemer/ Onder neming	
2007	+40								**40**
2008	-140	+100		-5	-10				**-55**
2009	-125	+90	-240	-16	-73				**-364**
2010			-530*	-53	-129	-1	-1	-5	**-719**
2011			-860*	-108	-196	-2	-1	-10	**-1177**
2012			-870*	-190	-323	-19	-7	-16	**-1425**
2013			-730*	-250	-407	-108	-32	-20	**-1547**
Totaal	**-225**	**190**	**-3230**	**-622**	**-1138**	**-130**	**-41**	**-51**	**-5247**

* Dit is een maximaal bedrag. Het betreft de gederfde BPM-inkomsten als gevolg van het nieuwe BPM-beleid. Het is niet bekend welk deel van deze derving door de vrijstelling voor zuinige auto's komt.

De tabel laat zien dat het Ministerie van Financiën (en RvO, voor de MIA/Vamil) per saldo uitgaat van een totale belastingderving van ruim 5,2 miljard euro in de periode 2007-2013 waarin de maatregelen van kracht zijn. Extra belastingopbrengsten waren er in 2007 (bonus/malus-regeling) en in 2008 en 2009 (slurptax).

Overigens zijn in deze periode al wel verplichtingen aangegaan voor toekomstige jaren. De lage bijtelling geldt immers voor (maximaal) 60 maanden. Mensen die hier in 2013 gebruik van zijn gaan maken kunnen dit tot in 2018 doen. In de geschatte belastingderving van 5,2 miljard euro zijn deze verplichtingen niet meegenomen. Ook de fiscale gevolgen van de beleidsveranderingen voor de MRB en de BPM, zoals besloten in het Herfstakkoord 2013, vallen buiten dit onderzoek.

Tegen de achtergrond van de opbrengst van de autobelastingen in totaliteit merken wij op dat deze in de jaren 2007-2013 stabiel was. Zie verder de methodologische bijlage [*link*].

Schatting lage bijtelling kent onzekerheden

Het Ministerie van Financiën maakt bij de schattingen voor de belastingderving door de lage bijtelling onder meer aannames over het aantal mensen dat in aanmerking komt voor een lage bijtelling en over de gemiddelde cataloguswaarde van de auto. Het ministerie baseert deze aannames vooral op gegevens van de Vereniging van Nederlandse Autoleasemaatschappijen (VNA). De leden van de VNA vertegenwoordigden in 2012 gezamenlijk 88% van de leasemarkt voor personenauto's (VNA, 2013). Het ministerie extrapoleert het aantal leaseauto's met een lage bijtelling van de VNA naar het totaal aantal auto's-van-de-zaak met een lage bijtelling in Nederland. Daarbij merken wij op dat het aantal auto's–van-de-zaak niet precies overeenstemt met de mensen die van de lage bijtelling gebruik maken:

- Zo zijn er mensen met een leaseauto die geen bijtelling hoeven te betalen omdat ze de auto niet privé gebruiken;
- Ook zijn er mensen die wel bijtelling moeten betalen terwijl ze geen leaseauto hebben. Het gaat bijvoorbeeld om een privéauto waarvan de kosten volledig door de werkgever vergoed worden.

Naar verwachting gaat dit niet om grote aantallen, maar het illustreert wel dat het moeilijk is om exact aan te geven hoeveel mensen van de lage bijtelling gebruik maken.

Daarnaast gaat het Ministerie van Financiën in de schattingen uit van een gemiddelde cataloguswaarde. Deze waarde kan per auto sterk verschillen. Aangezien niet precies bekend is voor welke auto's de lage bijtelling wordt toegepast, is het ook niet met zekerheid te zeggen wat de gemiddelde cataloguswaarde is.

Als gevolg van deze onzekerheden is de geschatte belastingderving door de lage bijtelling ook onzeker. Kleine verschillen in deze aannames kunnen per jaar leiden tot een verschil van miljoenen euro's in de geschatte derving.

Literatuur

- Financiën (2009, 2010, 2011, 2012, 2013). *Miljoenennota's 2010 tot en met 2014.*
- Financiën (2011). *Maatregelen op het gebied van autobelastingen (Autobrief).* Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32 800, nr. 1.
- Ecorys (2011). *Fiscale stimulering (zeer) zuinige auto's; onderzoek aanpassing zuinigheidsgrenzen.*
- VNA (2013). *Autoleasemarkt in cijfers 2012.*

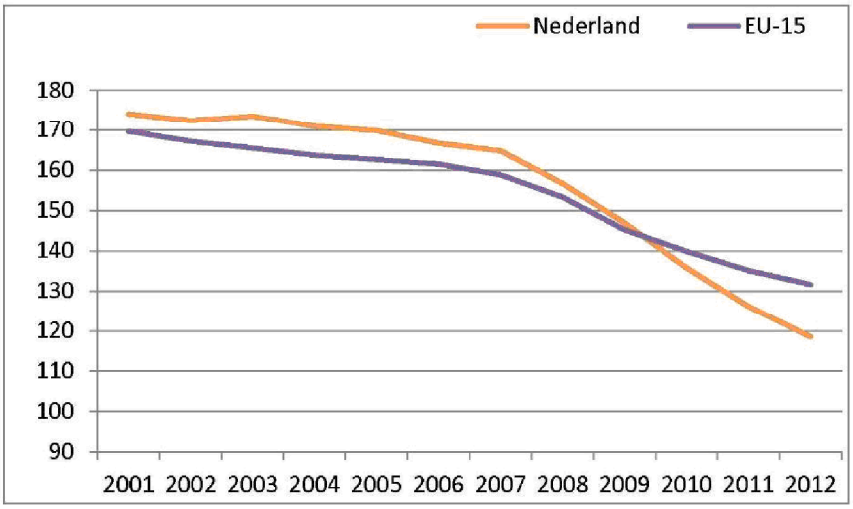
Aanbeveling

Wij bevelen de staatssecretaris van Financiën aan om de schatting van de belastingderving door de lage bijtelling te verbeteren.

3.1.2 CO2-uitstoot nieuwe auto's in Nederland sterk gedaald

Nederland steekt sinds 2009 internationaal gunstig af, omdat de gemiddelde CO2-uitstoot van nieuwe auto's vanaf dat jaar onder het Europese gemiddelde ligt (zie onderstaande figuur). Uit de figuur blijkt ook dat de gemiddelde CO2-uitstoot in Nederland sinds 2007 beduidend sneller daalt dan het Europese gemiddelde.

Figuur 3. CO2-uitstoot van nieuwe personenauto's (testresultaten) in



Nederland en in de EU (EU-15) in gram CO2 per kilometer

Bron: EEA (2013)

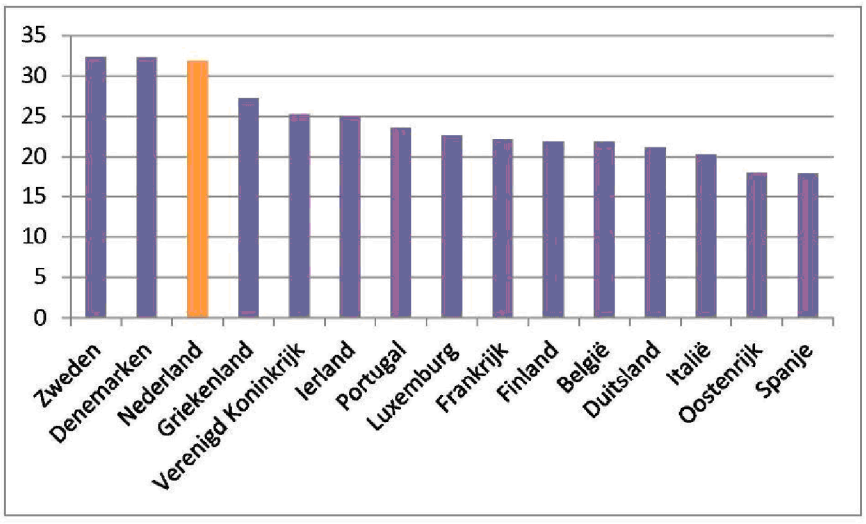
De CO2-uitstoot van nieuwe auto's wordt voor alle Europese lidstaten bijgehouden door het European Environment Agency (EEA, 2013). De EEA baseert zich hierbij op de officiële testresultaten: de CO2-uitstoot zoals gemeten tijdens de typegoedkeuringstest. De CO2-uitstoot van nieuwe auto's vertoont in alle EU-15 landen een dalende trend. De versnelde daling sinds 2007 in Nederland lijkt voor een groot deel samen te hangen met Nederlands beleid.

Een belangrijk aandachtspunt in de grafiek is dat de CO2-uitstoot van nieuwe auto's in de praktijk een stuk hoger ligt dan zoals die in de officiële test wordt gemeten [*link* Testmethode nieuwe auto's leidt tot papieren werkelijkheid].

Ook grote CO2-reductie in Zweden en Denemarken

Uit figuur 4 blijkt dat Zweden en Denemarken in de periode 2001-2012 op papier een vergelijkbare procentuele reductie in de CO2-uitstoot van nieuwe personenauto's realiseerden als Nederland. Zweden had echter een relatief hoge CO2-uitstoot per auto in 2001. De procentuele reductie is dus vergelijkbaar met die van Nederland en Denemarken, maar de absolute CO2-uitstoot per auto is hoger. Denemarken heeft net als Nederland een lagere aanschafbelasting (BPM) en een lagere motorrijtuigenbelasting (MRB) voor zuinige auto's. Zweden heeft voor zuinige auto's maatregelen genomen met betrekking tot de motorrijtuigenbelasting (OECD/IEA, 2011 en Ecologic Institute/Eclarion, 2013).

Figuur 4. Procentuele daling CO2-uitstoot nieuwe personenauto's 2001 – 2012 in de EU-15, op basis van de NEDC-testresultaten.



Bron: EEA (2013)

Dalende trend in Europa gestimuleerd door Europees beleid

De dalende trend in de CO2-uitstoot van nieuwe personenauto's in de EU-15 heeft te maken met Europees beleid. De Europese Commissie maakt sinds het einde van de jaren '90 afspraken over CO2-emissiedoelen van nieuwe auto's met de Europese koepel van autoproducenten (ACEA), de Japanse koepel van autoproducenten (JAMA) en de Koreaanse koepel van autoproducenten (KAMA). De beoogde doelstelling was 140 g CO2/km in 2008 (ACEA) en 2009 (JAMA en KAMA). In 2007 kwam de Europese Commissie met een voorstel voor bindende eisen aan de CO2-uitstoot van nieuwe auto's. De uitstoot van nieuwe auto's in de EU-15 daalt vanaf dit jaar duidelijk sneller. Het lijkt erop dat er vanuit dit voorstel voor autoproducenten al een prikkel is uitgegaan om snel zuiniger auto's op de markt te brengen. In 2009 namen het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie het voorstel aan (Verordening 443/2009). In de verordening werden normen vastgesteld voor 2012 (130 g CO2/km) en 2020 (95 g CO2/km). Na een evaluatie van deze verordening in 2013 werd de norm voor 2020 een jaar uitgesteld tot 2021.

Literatuur

- Ecologic Institute/Eclarion (2013). *Assessment of climate change policies in the context of the European Semester. Country report: Sweden.*
- European Environment Agency (2013). *Monitoring CO2-emissions from new passenger cars in the EU: summary of data for 2012.*
- OECD/IEA (2011). *Energy policies of IEA countries; Denmark 2011 Review.*

3.1.3 Stimuleren zuinige auto's is een dure maatregel voor verminderen CO2

In de Autobrief 2011 (Financiën, 2011) gaf de staatssecretaris van Financiën aan dat het fiscale stimuleringsbeleid voor zuinige auto's niet heel efficiënt was, omdat de kosten per vermeden ton CO2-uitstoot relatief hoog waren. Hierbij verwees hij naar een rapport van Ecorys, dat de derving aan overheidsinkomsten per vermeden ton CO2 berekende. Ecorys kwam uit op een bedrag van 1.000 euro per vermeden ton CO2-uitstoot. Overigens ging Ecorys hierbij uit van de testresultaten. De werkelijke kosten voor de overheid per ton CO2 liggen dus nog hoger. [*link* Testmethode nieuwe auto's leidt tot papieren werkelijkheid]

De kosten per vermeden ton CO2-uitstoot liggen voor de maatschappij als geheel vermoedelijk lager, omdat de maatregelen voor zuinige auto's ook baten opleveren voor bijvoorbeeld het milieu (minder CO2-uitstoot) en voor consumenten (zuinige auto's zijn goedkoper geworden). Een recente studie van de OECD uit 2013, die naar de netto maatschappelijke kosten kijkt,

vergelijkt het beleid in meerdere landen. Volgens deze studie is er in de vervoerssector een aantal gevallen waar de prijs per ton CO2-reductie erg hoog is. Het gaat dan bijvoorbeeld om beleid ter stimulering van biobrandstoffen en elektrische auto's. Maatschappelijk gezien zijn er meer mogelijkheden voor het verminderen van CO2 dan alleen 'zuinige auto's', bijvoorbeeld door in te zetten op woningisolatie of duurzame energie (wind, zon).

Een derde van de zuinige auto's na vier jaar geëxporteerd

Daarnaast blijkt uit onderzoek dat TNO in 2013 uitvoerde in opdracht van het Ministerie van IenM (TNO, 2013), dat van de 12.000 hybride auto's die in 2008 waren aangeschaft, 3.700 auto's na vier jaar waren geëxporteerd. Dat is ongeveer 30%. Het ging vooral om leaseauto's. Deze auto's zijn aangeschaft met korting op de BPM, hadden een lage motorrijtuigenbelasting en de rijders ervan kwamen in aanmerking voor een lage bijtelling. De lage CO2-uitstoot komt na vier jaar echter aan een ander land ten goede. Overigens blijkt uit hetzelfde onderzoek dat zuinige auto's niet meer dan andere auto's worden geëxporteerd.

Literatuur

- Financiën (2011). *Maatregelen op het gebied van autobelastingen (Autobrief).* Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32 800, nr. 1.
- Ecorys (2011). *Fiscale stimulering (zeer) zuinige auto's; onderzoek aanpassing zuinigheidsgrenzen.*
- TNO (2013). *Een overzicht van import en exportstromen in het Nederlandse personenwagenpark.*
- OECD (2013). *Effective Carbon Prices.*

Aanbeveling

Voor een vermindering van de CO2-uitstoot in de sector verkeer en vervoer zijn verschillende instrumenten denkbaar, zoals normering, heffing of subsidiëring. De normering van de CO2-uitstoot voor nieuwe auto's wordt Europees geregeld, en gaat minder snel dan Nederland wil [*link* Hoge belastinguitgaven voor tegenvallende milieuwinst zuinige auto's]. Door zuinige auto's fiscaal te stimuleren probeert het kabinet CO2-uitstoot te verlagen, maar dit beleid is per bespaarde ton CO2 relatief duur. We bevelen de bewindspersonen aan om na te gaan of er in Nederland kosteneffectievere maatregelen mogelijk zijn. Dit kan zowel door binnen de sector verkeer en vervoer andere instrumenten in te zetten of door in andere sectoren extra CO2-reductie te realiseren.

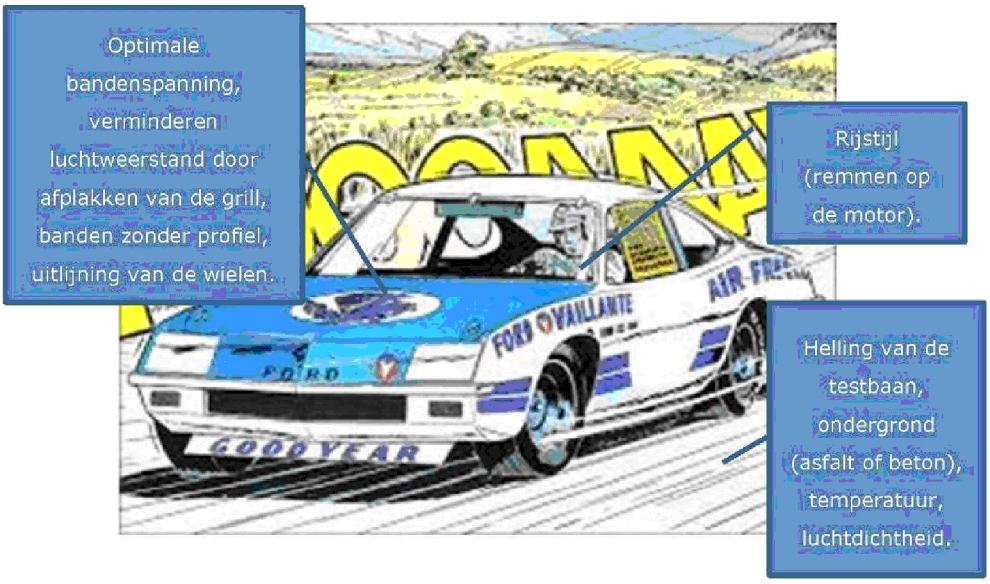
3.1.4 Testmethode nieuwe auto's leidt tot papieren werkelijkheid

De CO2-uitstoot zoals gemeten tijdens de typegoedkeuringstest (testresultaten) wijkt af van de CO2-uitstoot in de praktijk. Dit verschil wordt bovendien steeds groter. Er wordt in Europees verband gewerkt aan een nieuwe test, maar het is onzeker of dat de problemen oplost.

Test geeft ruimte om CO2-uitstoot lager voor te stellen

De (gemeten) CO2-uitstoot van nieuwe auto's is gebaseerd op testresultaten. De wijze waarop een auto moet worden getest is uitgebreid beschreven in internationale handleidingen. Uitgangspunt van deze New European Driving Cycle (NEDC)-test is dat verschillende auto's volgens dezelfde randvoorwaarden worden getest. Medio 2012 heeft de Europese Commissie in een Impact Assessment aandacht gevraagd voor de afwijking tussen de CO2-uitstoot zoals gemeten in de typegoedkeuringstest (testresultaten) en de werkelijke CO2-uitstoot (EC, 2012). Ook in verschillende media is hier aandacht aan besteed. Volgens de Europese Impact Assessment biedt de huidige NEDC-test echter te veel ruimte om de CO2-uitstoot van een auto lager uit de test te laten komen dan de werkelijke milieuprestatie in de praktijk.

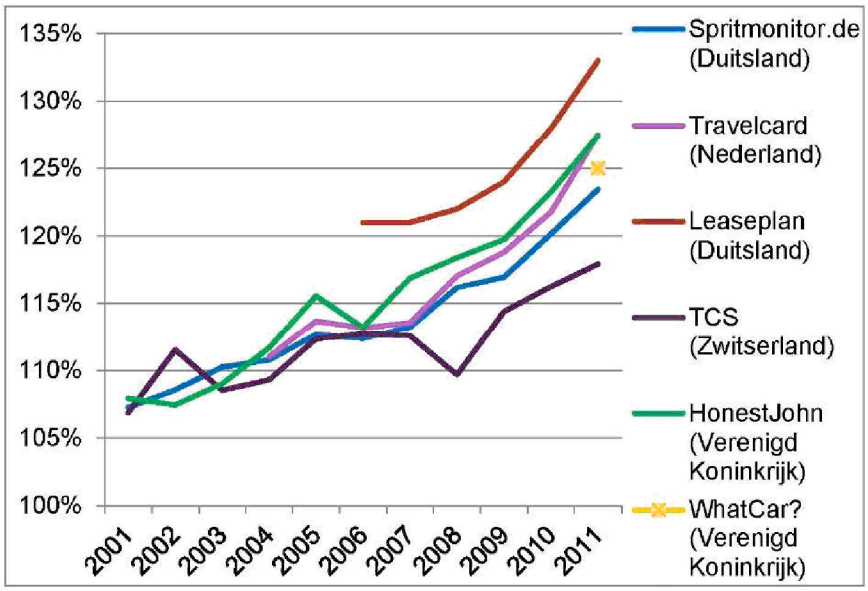
Figuur 5. Mogelijkheden voor autofabrikanten om betere testresultaten te halen dan de werkelijke milieuprestatie in de praktijk



Verschil testresultaten en praktijk wordt steeds groter

De testresultaten van de NEDC-test wijken steeds verder af van de werkelijke prestaties van auto's. Het verschil kan worden gemeten door te kijken naar het brandstofverbruik. In een ICCT-studie uit 2012 worden meerdere van dergelijke vergelijkende studies naast elkaar gezet. De onderstaande grafiek is hierop gebaseerd. In deze grafiek wordt een gelijke prestatie tussen praktijk en test weergegeven als 100%.

Figuur 6. Werkelijke CO2-uitstoot versus testresultaten. Bij een waarde van 100% is de CO2-uitstoot in de praktijk even hoog als de testresultaten. Bij een waarde hoger dan 100% is de uitstoot in de praktijk (x%) hoger dan de testresultaten.



Bron: ICCT (2012).

Uit de grafiek is af te lezen dat de werkelijke CO2-uitstoot in 2001 zo'n 5% tot 10% hoger was dan de NEDC-test, en dat dit is opgelopen tot een verschil van 15% tot 35% in 2011. Uit onderzoek van TNO over 2012 blijkt dat het verschil inmiddels nog groter is geworden: het praktijkverbruik van een grote groep zakelijke rijders (Travelcard) lag in 2012 zo'n 30% tot 50% hoger dan de testresultaten (TNO, 2013).

Extra verbruikskosten kunnen oplopen tot bijna 300 euro per jaar

Uitgaande van de conclusies van het ICCT-rapport kan een auto in de praktijk wel 35% meer brandstof verbruiken dan op het energielabel staat aangegeven. Een Nederlander rijdt gemiddeld 11.621 kilometer. Per 100 kilometer verbruikt een zuinige benzineauto op papier 4,2 liter en een zuinige dieselauto 3,4 liter. Dit kan leiden tot extra verbruikskosten van bijna 300 euro per jaar.

Tabel 2. Extra verbruikskosten brandstof in de praktijk ten opzichte van energielabel (uitgaande van 11.621 kilometer per jaar)

	Verbruik per 100 km (op papier)	Prijs per liter 2013	Extra kosten per jaar bij 35% meerverbruik in de praktijk
Zuinige benzine	4,2 liter	1,736 euro	296 euro
Zuinige diesel	3,4 liter	1,421 euro	196 euro

Bronnen: RDW, brandstofverbruiksboekje 2013; CBS Statline, gemiddelde pompprijs 2013.

Onzeker of nieuwe test problemen oplost

In Europees verband wordt aan de ontwikkeling van een nieuwe test gewerkt: Worldwide harmonized Light vehicles Test Procedures (WLTP). De beoogde invoeringsdatum is 1 januari 2017. Het Nederlandse kabinet zet in op een snelle invoering van deze nieuwe testmethode, en ziet zichzelf als een voortrekker. Daarbij streeft het kabinet naar een zo realistisch mogelijke testprocedure (IenM, 2013). Er is bij voorbaat al onzekerheid of deze nieuwe test wel goed aansluit op de werkelijke prestaties. De Europese Commissie schrijft hierover in het Impact Assessment (EC, 2012) dat het niet duidelijk is in welke mate de WLTP-test kan garanderen dat de testresultaten de werkelijkheid weerspiegelen.

Literatuur

- EC (2012). *Commission Staff Working Document Impact Assessment. Accompanying the documents Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 443/2009 to define the modalities for reaching the 2020 target to reduce CO2 emissions from new passenger cars and Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) No 510/2011 to define the modalities for reaching the 2020 target to reduce CO2 emissions from new light commercial vehicles.*
- IenM (2013). *Schoon en zuinig; Brief regering; Aanbieding TNO-rapport 'Praktijkverbruik van zakelijke personenauto's en plug-in voertuigen.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 31 209, nr. 159.
- TNO (2013). *Praktijkverbruik van zakelijke personenauto's en plug-in voertuigen.*
- ICCT (2012). *From laboratory to road; A comparison of official and 'real-world' fuel consumption and CO2 values for cars in Europe and the United States.*

3.1.5 Praktijkverbruik nieuwe auto's onbekend

De informatie op het energielabel, dat consumenten moet helpen om de zuinigste auto te kiezen, is op testresultaten gebaseerd. In de praktijk verbruikt een gemiddelde auto tot wel 35% meer brandstof dan in de test

gemeten is [*link* Testmethode nieuwe auto's leidt tot papieren werkelijkheid]. Er is niet genoeg informatie beschikbaar om aan te geven wat de afwijking voor een specifiek model is.

Informatie energielabel gebaseerd op testresultaten

Nederland kent sinds 2001 een energielabel toe aan personenauto's. Dit is gebaseerd op een voorschrift van de Europese Commissie (richtlijn nr. 1999/94/EG) en wordt uitgewerkt in het Besluit etikettering energiegebruik personenauto's. De Europese regels schrijven voor dat het officiële brandstofverbruik en de officiële CO2-uitstoot – zoals gemeten in de test - worden vermeld op het etiket. Nederland heeft aanvullende regels gesteld: op het etiket moet ook vermeld worden in welke energie-efficiëntieklasse (label) een auto valt (van A, zuinig, tot G, onzuinig). Het label dat een auto krijgt is afhankelijk van het brandstofverbruik, de CO2-uitstoot en de grootte van de auto. Het label is bedoeld als een indicatie voor de zuinigheid ten opzichte van andere auto's van dezelfde grootte.
De Dienst Wegverkeer (RDW) stelt in opdracht van de ministers van IenM en EZ jaarlijks het brandstofverbruiksboekje samen. Daarin heeft de RDW een paragraaf opgenomen waarin staat dat de resultaten zijn gebaseerd op testresultaten (NEDC-test) en dat de praktijk hiervan kan afwijken [*link* Testmethode nieuwe auto's leidt tot papieren werkelijkheid].

Praktijkverbruik per automodel onbekend

Het energielabel en het brandstofverbruiksboekje moeten voor de consument een hulpmiddel zijn om zijn keuze voor een zuinige auto te vergemakkelijken. In de praktijk verbruikt een gemiddelde auto wel 35% meer brandstof dan in de test gemeten is [zie Testmethode nieuwe auto's leidt tot papieren werkelijkheid]. Het label en het boekje zijn alleen bruikbaar, als de afwijking tussen de testresultaten en de werkelijkheid even groot is voor de modellen die de consument in een bepaalde grootteklasse vergelijkt. Uit onderzoek is bekend dat de afwijking tussen automerken groot is (ICCT, 2012). Dit roept de vraag op of er ook afwijkingen zijn tussen verschillende automodellen.
In het brandstofverbruiksboekje 2013 staat hierover: 'Geconstateerde verschillen in de praktijk doen overigens niets af aan het feit dat over het algemeen de rangschikking zuinige – minder zuinige auto's hetzelfde blijft: de zuinigste auto's blijven het zuinigst, benzineslurpers blijven het meeste brandstof verbruiken. Met andere woorden: consumenten die een zo zuinig mogelijke auto zoeken, kunnen deze informatie in dit boekje vinden'.

Deze conclusie is op basis van de beschikbare informatie wellicht te stellig. De beste beschikbare informatie over de afwijking tussen het praktijkverbruik en de testresultaten is afkomstig van TNO. TNO heeft gegevens over het praktijkverbruik van een grote groep zakelijke rijders. Omdat het

praktijkverbruik afhangt van de rijstijl van de gebruiker (sportief of zuinig) en het gebruik (stad of snelweg) zit er een grote spreiding in het gemeten praktijkverbruik. Dit betekent dat je veel metingen nodig hebt om betrouwbare uitspraken te kunnen doen over het praktijkverbruik van een auto. TNO beschikt over voldoende praktijkmetingen om voor zakelijke rijders betrouwbare uitspraken te kunnen doen over automerken en over een aantal veel verkochte modellen van auto's, maar voor de meeste modellen kan dit niet.

De afwijking tussen het brandstofverbruik zoals gemeten op de test en het verbruik in de praktijk is voor de meeste automodellen dus niet bekend.

Rangschikking zuinige - minder zuinige auto's onzeker

Informatie over de afwijking tussen het praktijkverbruik en de testresultaten ontbreekt voor de meeste automodellen. Dit betekent dat de rangschikking van zuinige-minder zuinige auto's op basis van het praktijkverbruik anders kan zijn, dan de rangschikking op basis van de testresultaten. Het is daarmee ook onzeker in hoeverre het energielabel voor de consument een bruikbaar hulpmiddel is bij de keuze voor een auto met een relatief laag praktijkverbruik. Het is denkbaar, dat een auto waaraan op basis van de testresultaten het energielabel A is toegekend, in de praktijk meer verbruikt dan een auto waaraan op basis van de testresultaten het energielabel B is toegekend.

Risico verkeerde rangschikking nu waarschijnlijk minder groot

Het Ministerie van IenM wijst erop dat verschillen tussen testresultaten en de praktijk vooral samenhingen met de snelheid waarmee verschillende autofabrikanten de afgelopen jaren de marges van de testmethode hebben gebruikt om de testresultaten zo laag mogelijk te laten uitkomen. Inmiddels zijn deze marges bij alle autofabrikanten bekend. Dit betekent ook dat het risico voor een verkeerde rangschikking tegenwoordig minder groot is dan een paar jaar geleden.

Bij nieuwe test kan risico verkeerde rangschikking weer opspelen

Het risico voor een verschillende rangschikking op basis van test en praktijk doet zich in de toekomst mogelijk opnieuw voor. Ook de nieuwe typegoedkeuringstest, die volgens planning in 2017 wordt ingevoerd, kan ruimte bieden aan autofabrikanten om de testresultaten zo laag mogelijk te laten uitkomen. [*link* Testmethode nieuwe auto's leidt tot papieren werkelijkheid].

Literatuur

- Besluit etikettering energiegebruik personenauto's. Staatsblad, jaargang 2000, nr. 475.
- ICCT (2012). *From laboratory to road; A comparison of official and 'real-world' fuel consumption and CO2 values for cars in Europe and the United States*.
- Richtlijn nr. 1999/94/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 13 december 1999 betreffende de beschikbaarheid van consumenteninformatie over het brandstofverbruik en de CO2-uitstoot bij het op de markt brengen van nieuwe personenauto's (PbEG 2000, L 12).

Aanbeveling

- In ons rapport bij het jaarverslag van het Ministerie van IenM bevelen wij de staatssecretaris van IenM aan om in Europees verband in te blijven zetten op een verbetering van de testmethode, zodat de testresultaten het praktijkverbruik beter weerspiegelen.
- In ons rapport bij het jaarverslag van het Ministerie van IenM bevelen we de staatssecretaris van IenM aan om consumenten door aanpassing van het brandstofverbruiksboekje te laten weten dat de rangschikking van zuinige – minder zuinige auto's in de praktijk onzeker is.

3.1.6 Verantwoording: informatie aan de Tweede Kamer voldoende

De Tweede Kamer is geïnformeerd, maar we zien wel mogelijkheden voor verbetering.

Welke informatie zouden de bewindspersonen naar de Tweede Kamer moeten sturen?

Wij verwachten in ieder geval informatie over:

- Het aandeel zuinige auto's dat in Nederland rondrijdt.
- De hoeveelheid CO2 die minder wordt uitgestoten dankzij de beleidsmaatregelen.
- De kosten van het beleid.

Tweede Kamer ontvangt relevante informatie over aandeel zuinige auto's en praktijkproblemen

- De staatssecretaris van Financiën beschikt over veel relevante informatie over het aandeel zuinige auto's in de nieuwverkopen en heeft deze informatie met de Kamer gedeeld (Financiën, 2013).
- De Tweede Kamer is ook geïnformeerd over de problemen met de testmethode voor nieuwe auto's (Financiën, 2011). [*link* Testmethode nieuwe auto's leidt tot papieren werkelijkheid].

Informatie over CO2-reductie en efficiëntie beleid grotendeels op orde

- De staatssecretaris van IenM heeft de Tweede Kamer geïnformeerd over het verschil tussen de CO2-reductie volgens de testresultaten en in de praktijk (IenM, 2013).
- De Tweede Kamer is eerder al geïnformeerd over het feit dat de kosten per vermeden ton CO2-uitstoot relatief hoog waren (Financiën, 2011).
- Een openbaar rapport, waaruit blijkt dat een deel van de CO2-reductie weglekt naar het buitenland door de export van hybride auto's, is niet naar de Tweede Kamer gestuurd. [*link* Stimuleren zuinige auto's is een dure maatregel voor verminderen CO2].

Informatie over kosten beleid kan inzichtelijker

- De staatssecretaris van Financiën gaat in verschillende Kamerstukken in op de gerealiseerde belastingderving door zuinige auto's. Een totaaloverzicht van de budgettaire effecten van het beleid is alleen gegeven in de Autobrief uit 2011. Dit totaaloverzicht verbindt deze effecten bovendien met de resultaten van het beleid. Aangezien het om veel verschillende maatregelen gaat, bevordert zo'n overzicht de inzichtelijkheid.
- De staatssecretarissen van Financiën en IenM hebben in de informatie aan de Tweede Kamer geen inzicht gegeven in de gerealiseerde belastingderving door de zuinige auto's op grond van de MIA-, Vamil- en de KIA-regeling. Deze informatie was beschikbaar. Het gaat tot en met 2012 om een relatief klein bedrag. [*link* Belastingderving zuinige auto's sinds 2007 mogelijk 5 miljard euro].
- De schatting van de belastingderving door de lage bijtelling voor zuinige auto's in de Miljoenennota's kent onzekerheden. Wij raden de staatssecretaris van Financiën aan om deze schatting te verbeteren. [*link* Belastingderving zuinige auto's sinds 2007 mogelijk 5 miljard euro].

- Vanuit het perspectief van de verantwoording vinden wij het verder van belang dat de staatssecretaris van Financiën de onzekerheden in de schatting van de lage bijtelling in brieven aan de Kamer expliciet vermeldt. In de 'Autobrief Light' uit 2013 schreef hij: 'de kosten van deze maatregelen [lage bijtelling] zijn inmiddels opgelopen tot 323 miljoen euro in 2012 en 407 miljoen euro in 2013.' Daarmee presenteert hij exacte bedragen, terwijl het in werkelijkheid om schattingen ging die met onzekerheden zijn omgeven.

Literatuur

- Financiën (2011). *Maatregelen op het gebied van autobelastingen (Autobrief).* Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32 800, nr. 1.
- Financiën (2013). *Toezegging Belastingplan 2013 over de ontwikkeling van de nieuwverkopen 2013 (Autobrief Light).* Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 752, nr. 8.
- IenM (2013). *Schoon en zuinig; brief regering aanbieding TNO-rapport Praktijkverbruik van zakelijke personenauto's en plug-in voertuigen.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 31 209, nr. 159.

Aanbeveling

We bevelen de staatssecretaris van Financiën aan om jaarlijks een totaaloverzicht van de budgettaire effecten van het beleid voor zuinige auto's op te stellen en naar de Tweede Kamer te sturen. Voor de inzichtelijkheid vinden wij het daarnaast van belang dat hij zo'n overzicht zoveel mogelijk verbindt met de resultaten van het beleid.

3.1.7 Methodologische bijlage

Bij de besluitvorming over de fiscale maatregelen voor zuinige auto's is uitgebreid gesproken over 'lastenneutraliteit', waarmee wordt bedoeld dat de belastinginkomsten per saldo stabiel blijven. Tegen die achtergrond is het denkbaar om de belastingderving door zuinige auto's af te zetten tegen de totale opbrengst van de 'autobelastingen'. In de periode van 2007-2013 was die opbrengst stabiel, ongeveer 13 miljard euro per jaar. Er zijn twee redenen waarom de belastingderving door de zuinige auto's niet eenduidig kan worden afgezet tegen de totale opbrengst van de autobelastingen:

- De autobelastingen bestaan uit de BPM, de MRB en de brandstofaccijnzen. De belastingderving voor zuinige auto's bestaat uit de BPM, de MRB, de Inkomstenbelasting (lage bijtelling en MIA/KIA/Vamil-regelingen) en de Vennootschapsbelasting (Vpb, door MIA/KIA/Vamil-regelingen). Dit

betekent dat brandstofaccijnzen niet worden meegerekend, en de Inkomstenbelasting en de Vpb juist wel.
- De opbrengsten van de autobelastingen hangen af van meerdere factoren, bijvoorbeeld: beleid, het aantal nieuwverkopen, de economische crisis, en het brandstofverbruik. In de schatting die het Ministerie van Financiën maakt van de belastingderving door de zuinige auto's gaat het om de derving die aan de fiscale maatregelen kan worden toegerekend.

In ons onderzoek blijft de totale opbrengst van de autobelastingen verder buiten beschouwing, omdat wij ons gericht hebben op de vraag of duidelijk is hoeveel geld aan het fiscale beleid voor zuinige auto's wordt uitgegeven, waar het geld terecht komt, wat bekend is over de effecten en of de bewindspersonen de Tweede Kamer voldoende informeren over de resultaten van het gevoerde beleid en de daarmee gemoeide uitgaven.

Beschrijving maatregelen in figuur 1

In figuur 1 *Fiscale maatregelen zuinige auto's in de tijd* komt bij elke maatregel een pop-up met een beschrijving. Deze beschrijving luidt als volgt:

Bonus/malus-regeling

Met deze regeling kregen consumenten die een zuinige auto kochten een korting op de aanschafbelasting op nieuwe personenauto's en motorrijwielen (BPM), terwijl consumenten die een onzuinige auto kochten juist een extra hoge BPM-heffing moesten betalen. De zuinigheid van een auto was daarbij gebaseerd op de energielabels, die onder meer het brandstofverbruik en de CO2-uitstoot op basis van de officiële testresultaten van een auto weergeven.

Slurptax (CO2-toeslag)

Extra heffing op de aanschafbelasting op nieuwe personenauto's en motorrijwielen (BPM) bij aanschaf van een heel onzuinige auto.

Lage bijtelling

Het privégebruik van een 'auto van de zaak' boven de 500 kilometer per jaar wordt belast door een percentage van de cataloguswaarde van de auto op te tellen bij het belastbaar inkomen. Het percentage geldt sinds 1 juli 2012 voor maximaal 60 maanden. Het bijtellingspercentage was 25%, maar is sinds 2008 afhankelijk van de zuinigheid van de auto. Het aantal zuinigheidscategorieën is in de loop der jaren uitgebreid van 2 in 2008 (bijtelling van 14% of 25% van de cataloguswaarde) naar 5 in 2014 (bijtelling van 4%, 7%, 14%, 20% of 25%).

Lage MRB

De Motorrijtuigenbelasting (MRB) staat ook wel bekend als de wegenbelasting. In 2008 en 2009 kregen bezitters van zuinige auto's korting op de MRB, sinds 2010 hoeven ze helemaal geen MRB meer te betalen. Per 1 januari 2014 is de vrijstelling voor de meeste zuinige auto's vervallen, alleen voor (semi-)elektrische auto's geldt de vrijstelling nog tot 2016.

BPM-differentiatie

De BPM is een aanschafbelasting op nieuwe personenauto's en motorrijwielen. Sinds 2009 hoeven kopers van nieuwe zuinige auto's geen BPM te betalen. Van 2010 tot 2013 werd de grondslag voor het vaststellen van de BPM gefaseerd omgezet van de netto-catalogusprijs van een nieuwe personenauto naar de uitstoot van CO2 van een auto. Sinds 2013 wordt de BPM alleen nog geheven op basis van de CO2 uitstoot. In 2015 is een verdere aanpassing voorzien.

MIA

Met de milieu-investeringsaftrek (MIA) kan een ondernemer investeringen die goed zijn voor het milieu (waaronder nieuwe zuinige auto's) gedeeltelijk in mindering brengen op de fiscale winst. Per 1 januari 2014 is de MIA versoberd en beperkt tot (semi-)elektrische auto's.

Vamil

Met de regeling Willekeurige afschrijving milieu-investeringen (Vamil) kan een ondernemer zelf bepalen op welk tijdstip hij 75% van het investeringsbedrag af wil schrijven. Per 1 januari 2014 is de Vamil voor zuinige personenauto's vervallen.

KIA

Met de Kleinschaligheidsinvesteringsaftrek kan een ondernemer investeringen in bedrijfsmiddelen (waaronder nieuwe of gebruikte zuinige auto's) in mindering brengen op de fiscale winst. De KIA is per 1 januari 2014 vervallen voor zuinige personenauto's.

3.2 Oordeel beleidsinformatie: onderzochte beleidsinformatie deugdelijk tot stand gekomen en voldoet aan verslaggevingsvoorschriften

Wij zijn van oordeel [link naar over dit onderzoek/beleidsinformatie] dat de onderzochte beleidsinformatie [link naar pagina beleidsinfo]onderzochte indicatoren] in het jaar 2013 deugdelijk tot stand is gekomen [link naar begrippen]deugdelijke totstandkoming] en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften. [link naar begrippen]verslaggevingsvoorschriften]

Wij hebben de volgende beleidsinformatie onderzocht:

- Percentage projecten waarvoor een PPC is uitgevoerd (artikel 2);
- Percentage PPC's met meerwaarde voor DBFMO waarvoor comply-or-explain is toegepast (artikel 2);
- Percentage PPC's met meerwaarde voor DBFMO waarvoor gekozen is (artikel 2);
- Percentage processen-verbaal dat leidt tot veroordeling/transacties (artikel 1).

4 Bedrijfsvoering

4.1 Oordeel bedrijfsvoering: 5 onvolkomenheden

Wij zijn van oordeel [link naar over dit onderzoek/bedrijfsvoering] dat de onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering van het Ministerie van Financiën voldoen aan de in de CW 2001 [link naar begrippen/comptabiliteitswet] gestelde eisen, met uitzondering van 5 onvolkomenheden. In 2012 constateerden we 6 onvolkomenheden, in 2013 is er één opgelost, zie historisch verloop onvolkomenheden [link naar historisch verloop onvolkomenheden].

De onvolkomenheden in 2013 hebben betrekking op 4 van de 87 relevante en kritische beheerdomeinen, zie onderstaande figuur. Voor meer informatie zie onvolkomenheden in relatie tot beheerdomeinen [link naar pagina met onvolkomenheden in relatie tot beheerdomeinen].
[Hier komt het figuur "Element bedrijfsvoering" een staafdiagram met aantal relevante en kritische beheerdomeinen per element van de bedrijfsvoering en aantal onvolkomenheden daarin]

Verloop onvolkomenheden

Verloop onvolkomenheden Ministerie van Financiën 2010-2013

	2011	2012	2013
Interne beheersing Agentschap		X	X
Inkoopbeheer kerndepartement (1)	X	X	X
Informatiebeveiliging kerndepartement	V	X	X
Informatiebeveiliging Belastingdienst	X	X	X
Teruggave omzetbelasting aan EU-ondernemers		X	X
Personeelsbeheer bij het landelijk kantoor Belastingregio's	X	X	V
Vertrouwensfuncties bij de Belastingdienst	X	V	V

1) In 2011 EU-aanbestedingen bij het kerndepartement

X = onvolkomenheid

XX = ernstige onvolkomenheid

V = opgeloste onvolkomenheid

Onvolkomenheden in de Bedrijfsvoering

4.1.1 Interne beheersing bij het Agentschap nog niet op orde

Het Agentschap is onder meer belast met het afsluiten van transacties op de financiële markten, zoals staatsleningen.
In 2013 constateren we net als in 2012 tekortkomingen in de interne beheersing bij het Agentschap. Vorig jaar hebben deze tekortkomingen geleid tot fouten in de financiële verantwoording. Zo was sprake van een onvolledige correctie van (dis)agio ad 452 miljoen euro. Voor het borgen van de betrouwbaarheid van de financiële verantwoording zijn in 2013 additionele maatregelen ondernomen. Hieruit bleek onder meer dat bij 1 transactie in 2006 te weinig disagio is toegerekend. Hierdoor zijn over de periode 2006-2012 in totaal 80 miljoen euro te weinig rentelasten verantwoord. Dit is verwerkt in het begrotingsjaar 2013.

De minister van Financiën heeft een extern onderzoek laten uitvoeren naar de interne beheersing. Hij heeft de Tweede Kamer op 21 februari 2014 geïnformeerd over de resultaten [link toevoegen].
Het Agentschap heeft mede op basis van deze onderzoeksbevindingen begin 2014 plannen opgesteld voor het treffen van verbeteracties naar aanleiding van de tekortkomingen in de interne beheersing.

Bevindingen

Bevindingen extern onderzoek

Uit een extern onderzoek blijkt dat het financieel beheer van het Agentschap en het functioneren van de interne controles onvoldoende is geweest over 2013. Hiervoor worden de volgende zaken aangedragen:

- tekortkomingen in de vastleggingen en naleven van voorschriften;
- extra risico op fouten door het gebruik Excel-sheets en handmatige handelingen;
- het niet optimaal functioneren van primaire en secundaire functiescheidingen
- tekortkomingen in de logische toegangsbeveiliging.

Maatregelen voor de financiële verantwoording

Het Agentschap heeft maatregelen genomen voor het borgen van de betrouwbaarheid van de verantwoordingsgegevens 2013. De maatregelen bestaan uit het instellen van een extra maandelijkse controle van de rentetoerekeningen, extra controles door collega's onderling en het beperken van het gebruik van speciale autorisatie bevoegdheden.

Versterken controlfunctie
Het Ministerie van Financiën is ook gestart met het analyseren en voorbereiden van maatregelen die kunnen zorgen voor een structurele verbetering van de interne beheersing bij zowel het Agentschap als de directie FEZ. De nadere uitwerking van de verbeterplannen van het Agentschap is voorzien in een relatief kort tijdbestek.

Aanbeveling
Wij bevelen de minister van Financiën aan de voorgenomen plannen in voldoende mate af te stemmen op de tekortkomingen in de interne beheersing, een realistisch tijdpad op te stellen en toe te zien op de voortgang. Hierbij is van belang dat voldoende randvoorwaarden beschikbaar worden gesteld voor het kunnen uitvoeren van deze acties.

4.1.2 Inkoopbeheer kerndepartement is nog niet op orde

Het Ministerie van Financiën heeft in 2013 maatregelen getroffen om het inkoopbeheer op orde te krijgen. Wij signaleren wel dat enkele belangrijke beheersmaatregelen niet volledig hun beslag hebben gekregen in de bedrijfsvoering. Zo is het contractenregister nog niet volledig en voldoet de inkoopanalyse nog niet. Eveneens ontbreekt een volledig overzicht van inkopen die niet voldoen aan wet- en regelgeving.

Bevindingen
Aanbestedingskalender is actueel en volledig
In 2013 heeft het ministerie verbeteringen doorgevoerd in de aanbestedingskalender. Deze kalender is nu actueel en volledig.

Contractenregister nog niet volledig
Het contractenregister is nog niet volledig. Tot aan augustus 2013 heeft het ministerie twee contractenregisters bijgehouden. Vanaf september 2013 werkt het departement met één contractenregister en is het departement bezig met het completeren van dit register. Dit traject is nog niet afgerond.

Inkoopanalyse moet verder worden ontwikkeld
Ook de inkoopanalyse is verder ontwikkeld in 2013 maar deze analyse strekt zich niet uit over de verplichte periode van vier jaar. Deze is beperkt tot één jaar en moet dus nog verder ontwikkeld worden. Deze periode van vier jaar is van belang bij Europese aanbestedingen.

Registratie afwijkingen van procedures niet volledig
Het ministerie beschikt wel over een procedure voor het melden van inkopen die afwijken op de wet- en regelgeving (de 'waiver' procedure). De verplichte registratie van deze afwijkingen van procedures is niet volledig.

Aanbeveling
Wij bevelen de minister van Financiën aan om het contractenregister op orde te brengen, bij de inkoopanalyse een termijn van vier jaar aan te houden en de registratie van de 'waiver'-procedure volledig te maken.

4.1.3 Informatiebeveiliging Kerndepartement nog niet op orde

In 2013 constateren we, net als in 2012, tekortkomingen in de informatiebeveiliging. De tekortkomingen betreffen het niet actualiseren van de risicoanalyses van cruciale informatiesystemen, het ontbreken van een vastlegging van de controle en het ontbreken van een beveiligingsincidenten-rapportage. Wel heeft het Ministerie van Financiën verbeteringen doorgevoerd. Zo is de functiescheiding beter ingebed.

Bevindingen
Verbeteringen in 2013
In 2013 worden de veiligheidsmaatregelen beter uitgedragen binnen de organisatie. Verder zijn de cruciale informatiesystemen in kaart gebracht. Ook zijn risico-analyses uitgevoerd en is een functiescheiding aangebracht.

Resterende tekortkomingen
In 2013 is nog geen aantoonbare vastlegging van controles op de implementatie en uitvoering van de informatiebeveiligingsplannen. Verder zijn niet alle risicoanalyses van cruciale informatiesystemen geactualiseerd. Deze worden wel voorzien medio 2014. Tot slot ontbreekt een incidentenrapportage. In 2013 is wel in gezamenlijk verband (FIN/SZW/VWS) een rapportagevoorstel ingediend bij Shared Service Centrum ICT in verband met het ontbreken van beveiligingsincidentenrapportages.

Aanbeveling
Wij bevelen de minister aan om toe te zien op de vastlegging van controles op de implementatie en uitvoering van de informatiebeveiligingsplannen. Verder bevelen wij de minister aan toe te zien op een tijdige afronding van de acties voor het actualiseren van risicoanalyses en het opstellen van een incidentrapportage.

4.1.4 Controle bij informatiebeveiliging Belastingdienst moet nog scherper

De Belastingdienst heeft in 2013 verbeteringen getroffen voor het op orde brengen van de informatiebeveiliging. Zo zijn er procesbeschrijvingen. Verder vindt het toekennen van rechten meer geautomatiseerd plaats. Ook zijn in het proces maatregelen genomen voor het controleren van rechten, inclusief conflicterende muteerrechten.

De Belastingdienst heeft geen volledig zicht of alle medewerkers niet te ruime (muteer)rechten hebben gekregen. Op dit moment wordt namelijk ongeveer 60% van de autorisatieopdrachten met de hand verwerkt. Dit heeft tot gevolg dat er fouten kunnen optreden. Verder constateren we dat niet voldoende wordt gecontroleerd of bestaande autorisaties conform de aangevraagde autorisaties zijn toebedeeld. Overigens wordt er wel maandelijks controle uitgevoerd op conflicterende autorisaties.

Aanbeveling
Wij bevelen de minister aan scherper toe te zien op de toekenning en controle van rechten in de IT systemen bij de Belastingdienst.

4.1.5 Beheer van systeem voor teruggaven omzetbelasting aan EU-ondernemer niet op orde

Over 2013 constateren we evenals in 2012 dat de applicatie voor de teruggaven van de omzetbelasting (OB) nog niet is aangesloten op de beheerprocessen van het rekencentrum. Hiermee blijven de risico's voor de continuïteit en betrouwbaarheid van de gegevensverwerking bestaan. Verder is het risico van onjuiste mutaties in programmatuur en data nog niet weggenomen. Het financieel belang van de teruggaven is ongeveer 240 miljoen euro. Deze tekortkomingen hebben geleid tot uitvoeringsproblemen. In 2012 hebben door fouten in de programmatuur in een aantal gevallen de uitbetaling van de teruggaven op een onjuist rekeningnummer plaatsgevonden of is uitbetaling uitgebleven. Ook was er in mei 2012 een periode van ruim twee weken waarin verzoeken niet konden worden verwerkt.

Bevindingen
De Belastingdienst voerde verbeteringen door in het beheer van het systeem (VRCA) voor de teruggave van omzetbelasting aan ondernemers in andere landen van de Europese Unie. De applicatie is echter niet volledig aangesloten op de beheerprocessen van het rekencentrum. De Belastingdienst onderzoekt of VRCA kan voldoen aan de (technische) randvoorwaarden van het rekencentrum. Op dit moment zijn de uitkomsten van het onderzoek nog niet

bekend. Verder is het risico van onjuiste mutaties in programmatuur en data niet weggenomen. Dit risico wordt vooral veroorzaakt door het ontbreken van voldoende stuur- en beheersinformatie.

Aanbeveling
Wij bevelen de minister van Financiën aan het beheer van het systeem voor de teruggaven van omzetbelasting aan ondernemers uit de EU te verbeteren. Verder bevelen wij de minister aan te analyseren welke informatie over het teruggaafproces bijdraagt aan het inzicht in de volledigheid, juistheid en tijdigheid van de verwerking en uitbetaling.

Aandachtspunten in de Bedrijfsvoering

4.1.6 Belastingdienst heeft verbeteringen proces toeslagen maar ten dele zelf in de hand

In 2013 is er opnieuw veel te doen geweest over het verstrekken en terugvorderen van toeslagen. Het onderwerp was veelvuldig onderwerp van debat in Tweede Kamer en de media. De Tweede Kamer toonde zich zeer kritisch over de gang van zaken. Uiteindelijk diende de staatssecretaris van Financiën, verantwoordelijk voor de Belastingdienst, begin 2014 zijn ontslag in omdat hij draagvlak voor zijn aanpak miste in de Tweede Kamer.

Wij onderzoeken het proces van toekennen en terugvorderen van toeslagen sinds 2005 [Link naar oude rapporten VO] en wij hebben dit ook in 2013 onderzocht. Wij hebben gekeken of het proces toeslagen beheerst verloopt.

Uit ons onderzoek komt naar voren, dat de Belastingdienst ten aanzien van het proces toeslagen grote stappen heeft gezet in de afgelopen jaren. In 2013 is het toezicht weer verder geïntensiveerd. Bij het verbeteren van het proces toeslagen heeft de Belastingdienst echter ook te kampen met een aantal hardnekkige problemen.

De oplossing van deze problemen heeft de Belastingdienst maar ten dele zelf in de hand. Een deel van de oorzaken van de problemen ligt buiten de Belastingdienst, zoals enerzijds de uitvoerbaarheid van wetgeving en anderzijds de kwaliteit van contra-informatie. Voor het oplossen van de problemen binnen de Belastingdienst ontbreekt het de Belastingdienst vooral aan de ruimte om tot een toekomstbestendige inbedding in de bedrijfsvoering te komen.

Bevindingen

Beleidskeuzes Staten-Generaal en beleidsdepartementen spelen de Belastingdienst parten bij toeslagen

Volgende de wettelijke voorschriften over toeslagen wordt eerst een voorschot uitgekeerd en vindt na afloop van het toeslagjaar een definitieve toekenning van de toeslag plaats. De burger doet een aanvraag op basis van een geschat inkomen. Een gevolg van deze door de wetgever gekozen systematiek is dat in een deel van de gevallen een te hoge toeslag wordt betaald, of dat zelfs ten onrechte een toeslag wordt betaald. De Belastingdienst moet dit achteraf terugvorderen.

De wetgeving over toeslagen bevat daarnaast moeilijk te toetsen voorwaarden en veel uitzonderingssituaties. Voorbeelden hiervan zijn het aantal gewerkte uren in combinatie met kinderopvanguren en de woonlandfactor. Ook wordt een verscheidenheid aan definities van het begrip huishouden gehanteerd. Er is geen volledig geharmoniseerd of geobjectiveerd huishoudbegrip dat één op één vanuit het Basisregistratie personen (BRP, voorheen GBA)kan worden ontsloten en gebruikt kan worden voor bepalen van een toeslag. De complexiteit van de uitvoering van het beleid is hierdoor hoog.

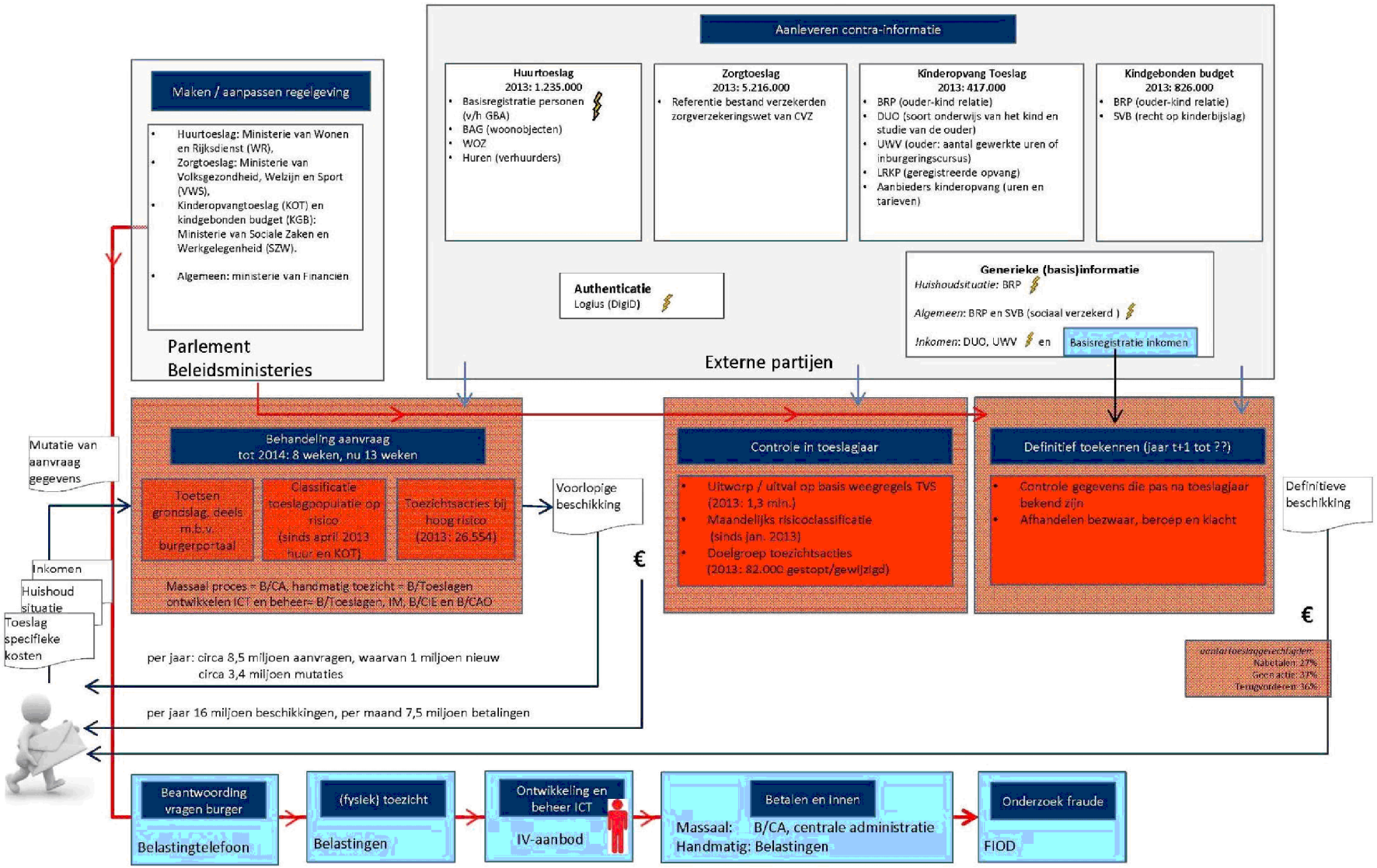
Daarnaast wordt er soms wetgeving van kracht, die het werkproces van de dienst Toeslagen onder druk zet omdat opgenomen termijnen krap zijn. Dit geldt bijvoorbeeld voor de Wet Dwangsom die gaat gelden bij de definitieve toekenningen die betrekking hebben op de toeslagjaren vanaf 2013.

[figuur complexiteit toeslagenketen toevoegen]

Het toeslagenbeleid kent dus een zeer complex uitvoeringsproces met vele interne en externe afhankelijkheden. Naast Belastingdienst/Toeslagen leveren ook diverse andere onderdelen van de Belastingdienst een bijdrage aan de uitvoering van toeslagen: de Centrale Administratie verzorgt de uitvoering van de massale processen, Belastingen levert een bijdrage aan de terugvordering en de Belastingtelefoon zorgt onder andere voor de dienstverlening aan burgers met vragen over toeslagen. Ook de andere bedrijfsonderdelen, zoals Douane en Belastingen maken gebruik van deze generieke diensten. Dit gemeenschappelijke gebruik van diensten maakt de uitvoering van het toeslagenbeleid relatief goedkoop. Het aanpassen van alle ondersteunende interne werkprocessen en ICT-systemen aan de wettelijke voorwaarden en uitzonderingsbepalingen is echter zeer bewerkelijk voor de Belastingdienst.

De Belastingdienst heeft te weinig ICT-capaciteit. De onderdelen van de Belastingdienst, waaronder de Dienst Toeslagen, kunnen niet altijd (tijdig)

Algemene Rekenkamer



beschikken over de juiste aanpassingen in de ondersteunende ICT. Als gevolg hiervan moeten verbeteringen in de procesgang en handhavingsaanpak regelmatig worden uitgesteld [link naar aandachtspunt *Prioriteiten en realisme nodig voor toekomstbestendige bedrijfsvoering en ICT Belastingdienst*].

De nieuwe staatssecretaris van Financiën heeft op 24 maart 2014 zijn beleidsprioriteiten bekend gemaakt. Het vereenvoudigen van fiscale wetgeving en fiscaal beleid en de vereenvoudiging van werkprocessen is daar één van, naast het robuuster maken van de werkprocessen van de Belastingdienst en het objectiveren van beoogde en geleverde prestaties [link naar brief staatssecretaris Wiebes d.d. 24 maart 2014].

Belastingdienst krijgt steeds meer grip op proces toeslagen

Verantwoordingsonderzoek Algemene Rekenkamer 2005-2012
Wij volgen het onderwerp toeslagen al vanaf het moment dat het toeslagensysteem in 2005 door de Staten-Generaal is ingevoerd. In het Verantwoordingsonderzoek over 2005 stelden wij vast, dat de Belastingdienst betaling van toeslagen binnen de vastgestelde wettelijk termijn van acht weken prioriteit gaf [Link invoegen naar het RJV 2005 Financiën]. Een consequentie hiervan was dat de Belastingdienst concessies moest doen aan de rechtmatigheid. Wij beoordeelden daarom het beheer van de toeslagen in 2005 als onvolkomen.

In de periode 2006 -2010 bleef de Belastingdienst moeite houden met toezichtop een rechtmatige uitkering van toeslagen. Het achterblijven van passende ICT-ondersteuning speelde daarbij een grote rol. Verder was er een gebrek aan betrouwbare contra-informatie van andere ketenpartners als bijvoorbeeld de Basisregistratie Personen (BRP)[3], de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), waarmee de Belastingdienst kon vaststellen of de aanvrager daadwerkelijk recht had op een toeslag.

In 2011 kwam, na enige jaren vertraging, het Toeslagen Verstrekkingen Systeem (TVS) gereed. Dit systeem biedt de Belastingdienst de mogelijkheid om gedurende het toeslagjaar aan de hand van contra-informatie vast te stellen of een aanvrager recht heeft op een toeslag. De Belastingdienst had in 2011 nog wel moeite om dit zogenoemde toezicht in de actualiteit in 2011 te intensiveren [link naar RJV Financiën 2011].

[3] Voorheen de Gemeentelijke Basisadministratie, GBA

Over 2012 gaven wij een compliment aan de Belastingdienst. De Belastingdienst had de problemen met de toeslagen inmiddels voor een groot deel onder controle en de Belastingdienst deed zijn uiterste best in om de resterende problemen het hoofd te bieden. De problemen met toeslagen, zoals die onder der term 'Bulgarenfraude' veelvuldig in de publiciteit waren, waren volgens ons niet alleen de Belastingdienst aan te rekenen, maar vooral het gevolg van de fraudegevoelige wetgeving. De wetgever heeft zijn prioriteiten bijgesteld: niet langer stond snelle dienstverlening aan de burger voorop, fraudebestrijding werd minstens even belangrijk.

Verantwoordingsonderzoek Algemene Rekenkamer 2013
Jaarlijks worden circa 8,5 miljoen toeslagen aangevraagd, waarvan 1 mln. nieuwe aanvragen zijn. Daarnaast worden circa 3,4 mln. wijzigingen doorgegeven.

Toezichtactiviteiten geïntensiveerd
De Belastingdienst oefende in 2013 op de volgende manieren toezicht op toeslagen uit:

- toezicht vooraf, onder andere door risicoclassificatie (voorkomen van onterechte uitbetalingen);
- geautomatiseerd administratief toezicht (vergelijken gegevens met contra informatie in de voorlopig toekennen fase);
- handmatig administratief toezicht (verwerken bijzonderheden uit administratief toezicht in de voorlopig toekennen fase);
- handmatig toezicht o.b.v. of risicoselectie of handhavingsplan (in voorlopig toekennen fase en het definitief toekennen fase).

De invoering van de risicoclassificatie model bij het toezicht vooraf was gepland na de zomer van 2013. In april zou dit als proef starten. Door de ontwikkelingen rond de Bulgaren affaire is dit sneller dan voorzien onderdeel geworden van het reguliere proces. Hiervoor bleek meer toezicht capaciteit nodig dan eerder was gepland. Ook werd een groter dan voorzien beroep gedaan op de Belastingtelefoon en de balies van de Belastingdienst. Dit heeft tijdelijk geleid tot het oplopen van de werkvoorraden bij de handmatige toezicht. Door andere toezichtsactiviteiten uit te stellen, is het capaciteitsprobleem verholpen.

M&O beleid
De mogelijkheden tot reageren op signalen van oneigenlijk gebruik zijn uitgebreid door een uitbreiding op het boetebesluit en de nieuwe antifraude maatregelen. In 2013 is de wet Aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit aangenomen. De Belastingdienst heeft voor de uitvoering van deze

maatregelen de beschikking gekregen over extra middelen om de automatisering aan te passen en extra medewerkers te werven.

Voor de kinderopvangtoeslag is het deel (circa 15,5%) dat betrekking heeft op de gastouderopvang onzeker in verband met niet objectief vast te stellen aantal uren opvang. Deze onzekerheid bestond ook al vóór 2013 en is het gevolg van de bepalingen in wet- en regelgeving en als gevolg daarvan beperkingen in de controlemogelijkheden.

Werkvoorraden weggewerkt
De Belastingdienst is bijna klaar met het definitief toekennen van toeslagjaren 2006-2011, er moeten nog 160 duizend van de ongeveer 47 miljoen toeslagen definitief worden toegekend (0,3%). Van toeslagjaar 2012 zijn inmiddels 5,3 miljoen voorschotten definitief toegekend, 58% van de gehele populatie.

Problemen met rechtmatigheid goeddeels opgelost
Eerdere problemen met onrechtmatige uitbetaling en het definitief toekennen van toeslagen behoren goeddeels tot het verleden. De fouten die de Belastingdienst hier nog in maakt, blijven voor de zorgtoeslag, de kinderopvangtoeslag en het kindgebonden budget onder de tolerantiegrens van 3% die hiervoor geldt. De fouten in de huurtoeslag overschrijden de tolerantiegrens van begrotingshoofdstuk Wonen en Rijksdienst (XIII)..

Openstaande vorderingen en oninbaar bedrag
Gemiddeld wordt in 36% van de gevallen waarin voorschot is verleend, geheel of gedeeltelijk teruggevorderd, dit percentage neemt ieder jaar wel iets af. Dit correspondeert met 19% van het uitbetaalde bedrag teruggevorderd. De vorderingstand is in 2013 verder opgelopen door de gemaakte inhaalslag in het controle van gegevens ten behoeve van het definitief toekennen. Een burger heeft 24 maanden de tijd om een toeslag terug te betalen. Bij het indienen van bezwaar wordt daarnaast uitstel van betaling verleend. Hierdoor loopt de vorderingenstand tijdelijk op.

Kalenderjaar, *stand per 31 december*	**openstaande vorderingen**
2010	0,9
2011	1,2
2012	1,3
2013	1,4

Bedragen in miljard euro

Een toeslag mag, in tegenstelling tot een belastingmiddel, niet formeel worden kwijtgescholden. Dit betekent echter niet dat de vordering open blijft staan. Als het vrijwel zeker is dat deze niet meer zal worden teruggevorderd, wordt de vordering "oninbaar geleden". Als er daarna – voor de verjaringstermijn – toch nog betaald wordt of verrekend kan worden, wordt de oninbaarlijding teruggedraaid.

Toeslagjaren 2006-2012 *stand per 31-12-2013*	**x € miljoen**	**% € van totaal uitbetaald**	**% € van terug te vorderen**
Totaal uitbetaald	**72.745**	**100%**	**n.v.t.**
terug te vorderden	13.574	19%	n.v.t.
nog te betalen	1.116	1,5%	8,2%
oninbaar	336	0,5%	2,5%

Verantwoording proces toeslagen geeft onvoldoende inzicht in keten brede beheersing toeslagenproces

Veel van de informatie die de Belastingdienst genereert over het toeslagenproces is vooral gericht op het mogelijk maken van het primaire proces. Rapportages bevatten vooral gedetailleerde informatie de stand van zaken. Informatie over de ketenbrede beheersing van het toeslagenproces ontbreekt in deze rapportages vaak. Noties daarover worden vooral uitgewisseld in management-overleggen.

Het generen van ketenbrede informatie is lastig om een aantal redenen:

- De informatiehuishouding niet is er niet op gericht op inzicht te geven in een stand van zaken in het verleden.
- De informatie die de verschillende applicaties generen, sluit niet goed op elkaar aan, waardoor handmatige correcties nodig zijn.
- Er gelden in het toeslagenbeleid veel uitzonderingsbepalingen waarmee rekening gehouden moet worden bij het opstellen van rapportages.

Toezicht op toeslagen wordt belemmerd door kwaliteit contra-informatie van andere organisaties

Om te controleren of een aanvraag of wijziging van een toeslag terecht is, gebruikt de Belastingdienst informatie uit externe bronnen zoals basisregistraties (bijvoorbeeld de Basisregistratie Personen, voorheen de Gemeentelijke basisadministratie, GBA) als contra-informatie. Deze gegevens zijn nodig om de samenstelling van een huishouden, de draagkracht, huurlasten, zorglasten en kindgerelateerde lasten van de aanvrager vast te stellen. Onjuiste of niet actuele gegevens bij gebruikte externe bronnen leiden tot onjuiste voorschotten bij toeslagen en bieden de mogelijkheid tot fraude.

Het belang van actuele gegevens is juist voor de Dienst Toeslagen groot omdat deze dienst, meer nog dan de eigenaren van de registraties zelf, 'real-time' met de informatie werkt. Veel registraties kennen echter een vertraging in het doorvoeren van aanpassingen en gegevens worden niet altijd voldoende gecontroleerd.

Zo blijkt uit ons onderzoek naar de Basisregistratie Personen (voorheen de Gemeentelijke Basisadministratie, GBA), dat verdere aanwijzingen nodig zijn vanuit het Ministerie van BZK over de kwaliteit van het adresonderzoek [LINK naar aandachtspunt over de GBA in Rapport bij het Jaarverslag 2013 van het Ministerie van BZK invoegen].

Daarnaast is het voor bepaalde beleidsmatige voorwaarden voor het verstrekken van een toeslag ondoenlijk om betrouwbare contra-formatie te krijgen. In wettelijke bepalingen zijn moeilijk te toetsen voorwaarden opgenomen, zoals een maximum in het aantal vergoede kinderopvanguren dat gerelateerd is aan het daadwerkelijke aantal dat ouders of verzorgers werken en het verstrekken van kinderopvangtoeslag voor Gastouderopvang.

De Belastingdienst probeert door het afsluiten van convenanten met gegevensleveranciers te komen tot een betere kwaliteit en actualiteit van de gebruikte gegevens.

Aanbevelingen

Het is verstandig dat de nieuwe staatssecretaris van Financiën het reduceren van de complexiteit van fiscale wetgeving en fiscaal beleid, het robuuster maken van werkprocessen en het objectiveren van beoogde en geleverde prestaties tot de prioriteiten in zijn ambtsperiode heeft benoemd.

Wij sporen de staatssecretaris daarbij aan om tot een integrale benadering met duidelijke prioriteiten en een afgebakend tijdpad te komen. De complexheid en veelheid aan geconstateerde problemen, bij het proces toeslagen in het bijzonder, vraagt daarom. Een concreet plan van aanpak zal houvast bieden bij het uitvoeren en controleren van de voortgang dit plan van aanpak.

De Belastingdienst heeft ruimte en realisme nodig om de noodzakelijke verbeteringen te kunnen doorvoeren. De Belastingdienst zou meer tijd moeten krijgen, maar ook moeten nemen, voor de implementatie van nieuwe wensen vanuit de Staten-Generaal en vanuit beleidsdepartementen. Soms kan dit betekenen dat beleidswijzigingen later dan gewenst kunnen worden doorgevoerd.

Om ruimte te krijgen, moet vertrouwen verdiend worden. De Staten-Generaal moeten ervan op aan kunnen dat de Belastingdienst problemen op adequate wijze het hoofd biedt. Dit vraagt om periodieke en eenduidige voortgangsrapportage met toegesneden informatie over de beheersing van de problemen.

De Belastingdienst heeft het oplossen van problemen zoals fraude met toeslagen of het uitkeren van te veel of te weinig toeslagen maar ten dele zelf in de hand. Wij roepen de minister van Financiën dan ook op om de voor de contra-informatie verantwoordelijke bewindspersonen aan te sporen de betrouwbaarheid en actualiteit van deze informatie te verbeteren.

4.1.7 Prioriteiten en realisme nodig voor toekomstbestendige bedrijfsvoering en ICT Belastingdienst

Het inzetten van belastingmaatregelen voor het realiseren van beleidsdoelstellingen is gebruikelijk. De frequentie van wijzigingen neemt toe. Voor de Belastingdienst betekent dit, dat de interne organisatie en de ICT veelvuldig moeten worden aangepast. Wanneer wetgeving daarbij ook nog moeilijk te toetsen voorwaarden, uitzonderingssituaties en krappe behandeltermijnen tot gevolg heeft, zoals bij het toeslagenbeleid, neemt de druk op de Belastingdienst nog verder toe.

Ondertussen heeft de interne organisatie van de Belastingdienst te maken met diverse forse uitdagingen. Het gaat hier bij bijvoorbeeld om het vervangen van verouderde ICT-systemen, het realiseren van taakstellingen en het reorganiseren van het onderdeel Belastingen. Ook de het toezicht dat de Belastingdienst uitoefent, is aan veel verandering onderhevig.

Deze veelheid aan uitdagingen vraagt om een integrale benadering en het maken van duidelijke keuzes. De Belastingdienst slaagt er vooralsnog echter niet altijd goed in, expliciet prioriteiten te stellen bij het oppakken van de uitdagingen. Daarbij overschat de Belastingdienst regelmatig de eigen mogelijkheden.

De Belastingdienst heeft in 2013 verdere stappen gezet om de uitdagingen het hoofd te bieden. Verdere inspanningen zijn echter nodig.

Bevindingen

Onderlinge afhankelijkheid in de organisatie groot

Zoals ook uit ons onderzoek naar het proces toeslagen blijkt [link naar aandachtspunt toeslagen], is het snel en robuust doorvoeren van veranderingen voor de Belastingdienst lastig vanwege:

- de onderlinge afhankelijkheden van werkprocessen en ICT-systemen;
- de kwantitatieve omvang van de gegevensstromen, mutaties en transacties;
- de complexe gevolgen van wettelijke bepalingen;
- beperkingen in de ICT-capaciteit.

Door bovenstaande oorzaken is het niet altijd mogelijk om meteen tot een robuuste inbedding van de veranderingen in de interne organisatie te komen. Er is een spanningsveld tussen de continuïteit van de reguliere activiteiten en doorvoeren van de veranderingen zoals anti-fraude maatregelen en nieuwe belastingplannen.

Eind 2013 heeft de Belastingdienst de anti-fraude maatregel voor het gebruik van één bankrekeningnummer ingevoerd, waarop burgers een teruggaaf of toeslag konden ontvangen. De problemen die daarbij ontstonden, illustreren de keerzijde van de onderlinge afhankelijkheden in de werkprocessen. Interne procesverstoringen tijdens de invoering leidden ertoe dat een aantal burgers toeslagen soms enkele maanden later ontvingen. Het onderdeel Belastingtelefoon (BelTel) kon vervolgens de grote toename in het aantal vragen van burgers, niet aan. Wanneer de BelTel slecht bereikbaar is, heeft dit direct gevolgen voor het proces toeslagen, aangezien de Belastingtelefoon naast het verstrekken van informatie, ook informatie in het systeem invoert zoals inkomenswijzigingen.

Uitdagingen in het IT-beheer

Verouderde ICT-systemen leiden tot knelpunten

Het onderhoud en beheer van ICT-applicaties is in de loop der jaren complexer geworden als gevolg van de veroudering van ICT-systemen en de toegenomen afhankelijkheid tussen deze systemen. Daarnaast moet de Belastingdienst binnen korte tijd ICT-systemen aanpassen aan nieuwe en aangepaste wetgeving. Dit levert een spanning op tussen de wensen van de Belastingdienst zelf, de Staten-Generaal en beleidsdepartementen enerzijds en de continuïteit van de reguliere werkzaamheden anderzijds.

Haalbaarheid ICT wensen

In 2013 is op onderdelen goede voortgang gemaakt door de Belastingdienst met het in kaart brengen van ICT wensen en die te relateren aan de beschikbare ICT capaciteit. Hieruit blijkt dat voor 2014 en later meer

ontwikkelcapaciteit is aangevraagd dan dat beschikbaar is. In 2014 werkt de Belastingdienst verder aan het ontwikkelen van een meerjarig beeld, waardoor vraag en aanbod beter op elkaar aansluiten. De Belastingdienst wil toe naar een systematiek waarbij viermaandelijks besluitvorming over de afstemming vraag en aanbod kan plaatsvinden.

Uitwerken plannen
De Belastingdienst heeft in 2013 op hoofdlijnen de uitgangspunten voor het formuleren van nadere doelen en ambities van de organisatie vastgelegd in een middellangetermijnplan dat loopt tot 2017. Op basis van het plan heeft de Belastingdienst een afzonderlijk deelplan opgesteld waarin staat hoe de informatievoorzieningsketen een bijdrage levert aan de realisatie van de doelstellingen van de Belastingdienst.

Grootste onderdeel van de Belastingdienst staat voor flinke opgaven, strategische prioriteitsstelling ontbreekt nog altijd
De Belastingdienst dient, als gevolg van de taakstelling uit het regeerakkoord Rutte I, structureel 395 miljoen euro te bezuinigen voor eind 2015. Daarnaast moet het personeelsbestand van circa 30.000 fte afnemen met ongeveer 4.000 fte. Na 2015 volgt de nieuwe taakstelling van het kabinet Rutte/Asscher, oplopend van 46 miljoen euro in 2016 tot 126 miljoen euro in 2018. Hier tegenover staat een bedrag van structureel 25 miljoen euro extra om met ICT-aanpassingen en uitbreiding met 205 fte onrechtmatige toeslaguitgaven te verminderen;

Tegelijkertijd heeft het grootste onderdeel van de Belastingdienst, *Belastingen* (circa 16.000 fte), te maken met grote organisatorische veranderprogramma's:

- Het opheffen van Belastingregio's per 1 januari 2013 en de vorming van een dienstonderdeel Belastingdienst/Belastingen;
- De implementatie van de aanbevelingen van de commissie Stevens voor de invoering van toezicht op maat (evaluatie horizontaal toezicht);
- Intensivering van het toezicht en invordering: de Belastingdienst heeft hiervoor 157 miljoen euro structureel gekregen in het regeerakkoord 2012.

Daarnaast moet de Belastingdienst reageren op de voorstellen in het in 2013 verschenen advies van de Commissie Van Dijkhuizen [link naar rapport].

In het verantwoordingsonderzoek over 2012 [link naar VO 2012] constateerden wij dat deze veranderingen als afzonderlijke trajecten worden benaderd door de Belastingdienst. Wij stellen in het

Verantwoordingsonderzoek over 2013 vast, dat de Belastingdienst vasthoudt aan deze werkwijze. Er is nog altijd geen vastomlijnd kader dat de verschillende trajecten verbindt en waarin prioriteiten worden benoemd voor de veranderingen.

De Belastingdienst had in 2011 haar strategische doelen tot 2015 beschreven in twee meerjarenplannen. In 2013 is hierover een midterm review uitgevoerd, waarbij ook de koers van de Belastingdienst tegen het licht is gehouden. De Belastingdienst is tot de conclusie gekomen dat door de gewijzigde omstandigheden er een actualisering en herziening nodig was van de plannen. Het nieuwe middellangetermijnplan omvat de periode 2014-2017 en integreert de eerdere plannen. Diverse doelen zijn bijgesteld, maar zijn in beperkte mate meetbaar geformuleerd. Daardoor is het moeilijk om vast te stellen of de beoogde doelen daadwerkelijk bereikt of bedreigd worden. De ADR heeft in een audit naar het herinrichtingsproces geconstateerd dat zich in de eerste zes maanden van 2013 als gevolg van de reorganisatie bij Belastingen geen grote verstoringen in de continuïteit van de reguliere werkzaamheden hebben voorgedaan.

Gegeven het grote belang van de continuïteit van de primaire processen van de Belastingdienst blijft alertheid op de invloed van de verschillende veranderingen op de reguliere werkzaamheden van de Belastingdienst geboden. Het personeel van Belastingen moet de veranderingen immers doorvoeren, terwijl de reguliere werkzaamheden doorgang moeten vinden met minder middelen vanwege de taakstelling. Daarbij is er te weinig ICT-capaciteit voor aanpassingen beschikbaar. Ook andere dienstonderdelen, zoals het onderdeel Toeslagen, kunnen te maken krijgen met de gevolgen van de veranderingen, omdat er grote onderlinge afhankelijkheden zijn in de werkprocessen van de Belastingdienst. De problemen met het verstrekken van toeslagen bij het Belastingdienst breed doorvoeren van de maatregel van één bankrekeningnummer per de burger, illustreert het belang van een integrale benadering van de problemen.

Aanbeveling

ICT

Wij bevelen de minister van Financiën aan om bij het bepalen van de haalbaarheid van ICT veranderingen nadrukkelijker rekening te houden met de doorlooptijd van aanpassingen, de beperkingen en het onderhoud van bestaande ICT systemen. Bij het bepalen van de haalbaarheid is ook van belang dat dat onderlinge samenhang van veranderingen wordt meegenomen.

Organisatieveranderingen Belastingen
Juist bij een organisatie met de omvang van *Belastingen* is het bij het doorvoeren van veranderingen in de bedrijfsvoering belangrijk te investeren in een duidelijke koers, die door iedereen gedragen wordt, waaronder iedereen hetzelfde verstaat, en op basis waarvan medewerkers in hun dagelijks werk, prioriteiten kunnen stellen. Wij adviseren de Belastingdienst om van de verschillende veranderingen en uitdagingen waar de Belastingdienst als geheel voor staat, en het onderdeel Belastingen in het bijzonder, in samenhang te bezien en daarbij concrete doelen, prioriteiten en een tijdpad te benoemen.

4.1.8 Inrichting toezichtfunctie minister van Financiën vraagt aandacht

De toezichtfunctie van de minister van Financiën op de begrotingsadministraties vraagt net als vorig jaar aandacht. Hier zijn concrete acties nodig. Zo zijn er in 2013 opnieuw tekortkomingen bij verschillende ministeries. Gelet op de verantwoordelijkheid van de minister van Financiën vinden we het van belang dat hij nagaat in hoeverre sprake is van gemeenschappelijke kenmerken en oorzaken bij de afzonderlijke departementen, en in welke mate daartoe nadere acties nodig zijn vanuit zijn kaderstellende functie op dit terrein. De minister heeft overigens in 2013 al wel acties ondernomen vanuit zijn toezichtsrol, zoals bijvoorbeeld bij het verbeteren van de kwaliteit van de departementale inkoop- en begrotingsadministraties.

Bevindingen

Toezicht op de begrotingsadministraties
De minister van Financiën is op basis van de Comptabiliteitswet 2001 (artikel 41, lid 1 en 2 CW 2001) verantwoordelijk voor het toezicht op de inrichting van de begrotingsadministraties en voor het toezicht op de wijze waarop deze wordt bijgehouden. Daarnaast is de minister verantwoordelijk voor het toezicht op de inrichting van de controle die plaatsvindt in het kader van de uitvoering van de begrotingen. Bij de uitoefening van het toezicht op de kwaliteit van de financiële bedrijfsvoering gaat de minister van Financiën nadrukkelijk uit van de eigen bestuurlijke verantwoordelijkheid van de vakministers. In het Financieel Jaarverslag Rijk 2012 [link naar FJR 2012] zet de minister van Financiën uiteen dat zijn toezichtbeleid van de op de rijksbrede financiële bedrijfsvoering vooral gericht is op het signaleren van rijksbrede ontwikkelingen in de financiële functie en het (tijdig) onderkennen van de noodzaak om kaders (bij) te stellen indien de (rijksbrede) ontwikkelingen hierom vragen. Deze invulling past volgens de minister bij de

toegenomen kwaliteit van de financiële bedrijfsvoering, omdat de verantwoordelijkheid en de taakvolwassenheid van controldirecties en Audit Committees van departementen is toegenomen en de financiële functie continu is verbeterd.

Naar aanleiding van de in het Verantwoordingsonderzoek 2012 geconstateerde problemen in de begrotingsadministratie van het Ministerie van Veiligheid en Justitie heeft de minister van Financiën toegezegd te onderzoeken op welke wijze de toezichtrol op begrotingsadministraties van andere ministeries actiever kan worden invullen. Verder gaf de minister aan te onderzoeken of zijn toezichtsrol op begrotingsadministraties moet worden versterkt met de mogelijkheid om op dit terrein dwingende aanwijzingen te geven. Tot slot zegde de minister toe actief deel te nemen in en te adviseren over het door het Ministerie van Veiligheid en Justitie ingezette verbetertraject van de begrotingsadministratie. In het geval van specifieke risico's bij één ministerie is het toezicht gericht op de vraag of het management voldoende aandacht heeft voor de beheersing van deze risico's.

Ondernomen acties in 2013

In 2013 heeft het Ministerie van Financiën zijn toezichtsrol actiever ingevuld. Daartoe zijn de volgende acties ondernomen:

- acties ondernomen voor ondersteunen van de departementen. Bijvoorbeeld aan de hand van het programma 'kennismanagement financiële administraties' en een verdere clustering in de departementale financiële administraties voor te bereiden;
- actief bijgedragen aan het verbetertraject bij het Ministerie van Veiligheid en Justitie;
- ondersteuning aan de departementen bij de afweging of mutaties in de begrotingen al dan niet beleidsmatig van aard zijn. Het Ministerie van Financiën wil daarmee bijdragen aan het terugdringen van het aantal beleidsmatige slotwetmutaties. Het ministerie zal het effect van deze interventie in 2014 evalueren;
- acties en aandacht gevraagd in interdepartementale overleggen, zoals de consequenties compacte rijksdienstprojecten voor de financiële administraties.

De minister van Financiën vindt verder dat het geven van dwingende aanwijzingen onwenselijk is vanwege de staatrechtelijk positie van ministers. Wel is het Ministerie van Financiën voornemens bij de herziening van de Comptabiliteitswet 2001 op te nemen, dat ministers geen majeure wijzigingen in de inrichting van (nieuwe) begrotingsadministraties mogen doorvoeren zonder dat overeenstemming met de minister van Financiën is bereikt. Op deze manier wordt volgens het oordeel van het Ministerie van Financiën het toezicht voldoende versterkt.

Tekortkomingen in het financieel beheer bij ministeries

Uit ons verantwoordingsonderzoek 2013 blijken tekortkomingen in het financieel beheer bij verschillende ministeries, zoals bij het Ministerie van BZK [link toevoegen]. Gelet op de verantwoordelijkheid van de minister van Financiën voor het toezicht op de inrichting van de begrotingsadministraties en de controle die plaatsvindt in het kader van de uitvoering van de begrotingen (artikel 41, lid 1 en 2 CW 2001) vinden we het van belang dat hij nagaat welke gemeenschappelijke kenmerken en oorzaken kunnen worden onderkend en welke nadere acties nodig zijn.

Het valt ons in deze gevallen op dat een versterking van de financiële procesgang nodig is. De verwerking van stukken in de financiële administratie start namelijk veelal bij de beleidsdirectie. Verder constateren we in deze gevallen dat bij de ministeries een betere afstemming tussen de beleidsdirectie en de directie FEZ gewenst is.

Aanbeveling

De minister van Financiën en de Algemene Rekenkamer hebben een gezamenlijk belang in het stimuleren van een Rijksbrede doelmatige en rechtmatige besteding van het belastinggeld. De minister van Financiën heeft eerder aan de Tweede Kamer aangegeven dat hij meer werk maakt van het instrument 'beleidsdoorlichtingen'[4]. Daarmee wil hij de doelmatige besteding van belastinggeld op de departementen waarborgen. Deze ambitie van de minister ondersteunen wij van harte en wij moedigen het Kabinet aan, daar voortvarend uitvoering aan te geven.

Wij bevelen de minister van Financiën aan om, net als bij de beleidsdoorlichtingen, een proactieve invulling te geven aan de verantwoordelijkheid die hij heeft op basis van artikel 41 van de Comptabiliteitswet voor het toezicht op de inrichting van de begrotingsadministraties en de controle die plaatsvindt in het kader van de uitvoering van de begrotingen. Zo is het van belang dat de minister nagaat welke gemeenschappelijke kenmerken kunnen worden onderkend in de tekortkomingen in het financieel beheer van andere ministers en welke nadere acties nodig zijn. Stabiele en robuuste begrotingsadministraties zijn namelijk van cruciaal belang om het huidige hoge niveau van de rechtmatige besteding van belastinggeld te handhaven.

[4] Zie bijvoorbeeld het verslag van het algemeen overleg 'Verbetering verantwoording en begroting' op 6 maart 2013, Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 31 865, nr. 50.

1866715 01008

4.1.9 Financiële risico's voor het Rijk deels afgenomen, maar nog steeds omvangrijk

De risico's voor de overheidsfinanciën zijn nog steeds omvangrijk. Daar staat tegenover, dat de garanties die de minister van Financiën heeft verstrekt, met name in het kader van de bestrijding van de krediet- en EU-landencrisis, in 2013 zijn gedaald.

Bevindingen

In 2013 zijn de risico's voor de overheidsfinanciën toegenomen, onder meer door de nationalisatie van SNS REAAL op 1 februari 2013. We constateren, dat de risico's in de loop van 2013 voor een deel zijn afgenomen. Zo zijn de garanties in het kader van de banken- en eurocrisis in 2013 in totale omvang gedaald naar 206 miljard euro; het gaat hier bijvoorbeeld om de garanties op bancaire leningen (daling met 7 miljard euro) en de garantie aan het EFSF-noodfonds (daling met 48 miljard euro). En zo heeft de minister de Tweede Kamer op 6 februari 2014 schriftelijk meegedeeld dat de Alt-A portefeuille van ING eind 2013 en begin 2014 volledig was verkocht, zodat dit risico is verdwenen.

Daarnaast doen financiële risico's zich onder meer voor bij leningen en trendmatige uitgaven zoals zorg, AOW en pensioen. In ons rapport Risico's voor de overheidsfinanciën uit juni 2012 (Tweede Kamervergaderjaar 2011–2012, 33 299, nr. 2) hebben wij een eerste aanzet gedaan voor een integrale analyse van de risico's voor de overheidsfinanciën.
De minister van Financiën heeft in de Miljoenennota vanaf 2013 een eerste integrale risicoanalyse opgenomen en ook het Financieel Jaarverslag Rijk bevat vanaf 2012 een risicoanalyse. Naast garanties, leningen, crisis gerelateerde risico's (Europa en de financiële sector) en trendmatige ontwikkelingen gaat het Financieel Jaarverslag onder andere in op risico's bij staatsdeelnemingen en (semi-)publieke instellingen. Wij hebben de minister van Financiën aangemoedigd om dat als een vast onderdeel van de begroting en verantwoording op te nemen.

4.1.10 Verantwoording Europese crisismaatregelen deels geregeld

De minister van Financiën heeft in 2013 maatregelen genomen om de informatie van De Nederlandsche Bank (DNB) over de winstafdracht van de Griekse investeringsportefeuille op orde te brengen. De juistheid van de bedragen, die jaarlijks van DNB via de winstafdracht worden ontvangen kunnen daarmee worden vastgesteld. Daarentegen hebben wij in ons EU-trendrapport 2014 [link Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, nr. 33869.] geconcludeerd, dat de controle op en verantwoording over met name de

verstrekte gelden uit de Europese noodfondsen European Financial Stability Facility (EFSF) nog steeds niet afdoende geregeld is.

Bevindingen

Webdossier EU-Governance

De Algemene Rekenkamer volgt de ontwikkelingen rond maatregelen en interventies die de minister van Financiën heeft genomen om de gevolgen van de EU landencrisis tegen te gaan in het webdossier EU-governance op www.rekenkamer.nl/eu-governance. In ons verantwoordingsonderzoek oordelen wij over de rechtmatigheid van de ontvangsten en uitgaven van de maatregelen en over de volledigheid/juistheid van de betreffende informatie in het jaarverslag van het Ministerie van Financiën. Het gaat in ons verantwoordingsonderzoek over de Europese landencrisis om de volgende 2 interventies:

- het inkomen voor Nederland ("winst") uit de portefeuille Griekse staatsobligaties die vervolgens uitgekeerd moeten worden aan Griekenland;
- de steunprogramma's European Financial Stability Facility (EFSF) en European Stability Mechanism (ESM) in het kader van de Europese landencrisis.

Griekse Obligaties

De lidstaten van de Eurogroep zijn in 2012 overeengekomen om de inkomsten uit de Griekse obligaties in de investeringsportefeuilles van nationale Centrale Banken van de Euro-zone (ANFA vanaf 2012) en op de Griekse obligaties in het Securities Market Programme (SMP vanaf 2013) van de Europese Centrale Bank (ECB) door te geven aan Griekenland.

Het Ministerie van Financiën en DNB hadden in 2012 geen afzonderlijke afspraken gemaakt over de wijze waarop DNB rapporteert over de inkomsten uit de Griekse SMP- en ANFA-investeringsportefeuille-inkomsten en over de assurance (aanvullende zekerheid over de getrouwheid) hierbij. Het jaarverslag van DNB geeft hier ook geen duidelijkheid over. Met DNB waren alleen reguliere afspraken gemaakt over de totale winstafdracht, waaronder inbegrepen de ANFA- en SMP-inkomsten. Wij konden daardoor niet nagaan of het aan Griekenland uitgekeerde bedrag zoals de minister verantwoordt in het jaarverslag van het Ministerie van Financiën onder beleidsartikel 4 maximaal gelijk is aan de onder beleidsartikel 3 gerealiseerde inkomsten op de beide portefeuilles die in beheer zijn bij DNB en de Europese Centrale Bank.

Verantwoording winstafdracht Griekse investeringsportefeuille op orde

Wij constateren, dat de minister van Financiën in overeenstemming met zijn toezegging inmiddels de gewenste maatregelen heeft genomen. Hierdoor is de

informatie van DNB over de winstafdracht van de Griekse SMP en ANFA-portefeuille en de assurance met ingang van het verantwoordingsjaar 2012 op orde. De minister heeft hiermee tijdig de vereiste assurance vastgelegd in afspraken met DNB en kan vaststellen, dat de bedragen, die jaarlijks van DNB via de winstafdracht uit Griekse investeringsportefeuille worden ontvangen juist zijn.

In het jaarverslag 2013 van het Ministerie van Financiën verantwoordt de minister de specifieke ontvangsten uit de SMP en ANFA-portefeuille en de uitkeringen daarvan aan Griekenland.

	2012	2013
Inkomsten beleidsartikel 3		
SMP	-	163,8
ANFA	10,5[1]	43,8
Uitgaven beleidsartikel 4	13,0[2]	139
SMP+ANFA		

Jaarverslag 2013 Ministerie van Financiën, bedragen in miljoen euro

Controle gelden uit Europese noodfondsen nog niet op orde
De controle op en verantwoording over de verstrekte gelden uit de Europese noodfondsen European Financial Stability Facility (EFSF) en European Stability Mechanism (ESM) zijn nog steeds niet goed geregeld [link toevoegen EU-trendrapport 2014].

De minister van Financiën heeft op 19 maart 2014 Kamervragen inzake het EU Trendrapport 2014 beantwoord. De minister is van mening, dat het kabinet zich vanaf het begin sterk heeft gemaakt voor een onafhankelijk en publiek auditcomité voor het ESM met verreikende bevoegdheden (Kamerstukken II 2011-2012 33 221 nr. 6) en acht de controle op het ESM momenteel goed geborgd en volwaardig. Daarnaast meldt de minister, dat op 17 december 2013 de Board of Directors van EFSF formeel besloten heeft tot instelling van een EFSF-auditcomité. De inaugurele vergadering van dit comité heeft op 27 februari 2014 plaatsgevonden. Naar het oordeel van het kabinet is hiermee de controle op het EFSF op een gewenste manier versterkt [link brief minister aan Tweede Kamer, schriftelijke beantwoording Kamervragen inzake EU Trendrapport 2014, nr. BZ/2014-46M, 19 maart 2014] .

[1] Afgegeven assurance d.d. 24-2-2014.

[2] De jaarlijks inkomsten uit de ANFA-portefeuille bedraagt 10,5 miljoen euro. In de Eurogroep is afgesproken dat dit rentebedrag wordt vermenigvuldigd met een bepaalde "multiplier": 1,242 voor de periode 2012-2014 (wordt dus 13 miljoen euro) en 1,930 na 2014 (wordt dus 20,3 miljoen euro).

Wij blijven daarentegen van oordeel dat hiermee de gewenste onafhankelijke publieke controle niet is gewaarborgd. Immers, als het EFSF-auditcomité bestaat uit leden van de Board of Directors van het EFSF, moeten zij onderzoek doen naar de rechtmatigheid en doeltreffendheid van hun eigen beslissingen.

Aanbeveling

Onze aanbevelingen aan de minister van Financiën in het EU-trendrapport 2014 zijn:

- Bewaak in overleg met gelijkgestemde landen dat het ESM-auditcomité over voldoende mensen, middelen én informatie kan beschikken om zijn werkzaamheden uit te voeren en zich binnen de Board of Governors ervoor in te zetten dat de aanbevelingen van het auditcomité worden opgevolgd.
- Bezie – en bespreek in de eurogroep – of de gekozen oplossing voor het in te stellen EFSF-auditcomité, met inachtneming van de geldende wetgeving, verrijkt kan worden met deelnemers van buiten de eigen gelederen, zodat de onafhankelijkheid van de werkzaamheden beter gewaarborgd is.

4.1.11 Informatie over maatregelen kredietcrisis niet altijd evenwichtig

De informatie over de verschillende maatregelen voor de bestrijding van de kredietcrisis is op onderdelen niet evenwichtig. Zo heeft de minister van Financiën geen compleet beeld van de (begrotings)uitgaven per maatregel. De rentelasten voor de Staat worden niet altijd meegenomen in de informatie per kredietcrisismaatregel. Een ander voorbeeld van onevenwichtige informatie is de mogelijke beurswaarde van ABN AMRO. In de informatie heeft de minister niet voldoende benoemd dat andere waarderingen ook mogelijk zijn. Bovendien kan het vermelden van één waarde de suggestie van exactheid wekken bij de Tweede Kamer in het geval van een eventuele privatisering van ABN AMRO.
Bij andere maatregelen gerelateerd aan de kredietcrisis is de minister van Financiën wel in staat om informatie voldoende te specificeren, zoals bij (de beëindiging van) de back-up faciliteit ING.

Bevindingen

Website kredietcrisis

Wij volgen de ontwikkelingen rond de maatregelen en interventies die de minister van Financiën heeft genomen om de gevolgen van de kredietcrisis

tegen te gaan op http://kredietcrisis.rekenkamer.nl. In de eerste week van juni 2014 zullen wij onze website actualiseren.

Verantwoordingsonderzoek 2013

Wij oordelen over de rechtmatigheid van de ontvangsten en uitgaven van de verschillende maatregelen en over de volledigheid en juistheid van de betreffende informatie in het jaarverslag van het Ministerie van Financiën. Over 2013 hebben wij de volgende maatregelen onderzocht:

1. de back-up faciliteit ING;
2. de kapitaalinjectie ING;
3. de overname van FORTIS/ABN AMRO;
4. de nationalisatie van SNS REAAL.

Geen indicatie rentelast per maatregel

Naast de uitgaven voor de kredietcrisismaatregelen staan toe te rekenen rentelasten voor de Staat als gevolg van de toename van de staatsschuld voor de financiering van deze maatregelen. De minister rapporteert in het jaarverslag van het Ministerie van Financiën transparant over alle uitgaven en ontvangsten per kredietcrisismaatregel met uitzondering van de rentelasten per maatregel. Door de integrale benadering van schuldmanagement is het volgens de minister van Financiën echter niet mogelijk om separaat over de rentekosten van de kapitaalsteun per maatregel transparant te verantwoorden aan de Tweede Kamer [link Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, pm]. De totale rentelasten als gevolg van de toename van de staatsschuld door de getroffen maatregelen zijn wel benaderd door de minister. Dit door het gemiddelde aandeel van de crisismaatregelen in de totale gemiddelde staatsschuld over 2013 te vermenigvuldigen met de totale rente op staatsschuld in 2013 [link jaarverslag 2013 van het Ministerie van Financiën]. Deze methode is enigszins grof maar geeft wel een indicatie van de gemiddeld toerekenbare totale rentelasten, aldus de minister.

Hier is meer precisie gewenst door in de informatie over de kredietcrisismaatregelen aan de Tweede Kamer ook de toe te rekenen rentelasten voor de Staat per maatregel mee te nemen. Immers, de staatsschuld is door de financiering van elk van deze interventies toegenomen. Wij vinden het van belang dat de minister van Financiën daarmee een evenwichtiger beeld verschaft aan de Tweede Kamer van de begrotingsuitgaven per kredietcrisismaatregel. Wij hebben een indicatie van een deel van deze toe te rekenen rentelasten voor de Staat (2008 tot en met 2013) gemaakt voor de volgende interventies:

Interventie door de Staat	Rentelast
Overname van ABN AMRO Fortis	5,600
Kapitaalsteun van 10 miljard euro aan ING	0,797

Bedragen in miljard euro

Schatting beurswaarde ABN AMRO relatief

De minister heeft voor de schatting van de beurswaarde van ABN AMRO slechts één methodiek toegepast, die geresulteerd heeft in één uitkomst. Voor een evenwichtiger beeld zou de minister kunnen aangeven, dat er meerdere uitkomsten mogelijk zijn. Bovendien kan het vermelden van één waarde voor een onterecht gevoel van exactheid zorgen bij de Tweede Kamer over een eventuele privatisering van ABN AMRO.

We hebben geconstateerd, dat er verschillende waarderingsmethodes zijn, waarvan op dit moment de zogenaamde *'multiples methode'* het meest gangbaar is. Deze methode is gebruikelijk in de financiële sector. De multiples methode is een "factor" maal het "eigen vermogen". Deze factor kan groter of kleiner dan één zijn, afhankelijk van de inschatting door de deskundigen van de waarde van de bezittingen, het toekomstperspectief, het marktsentiment enz. Deze factor wordt ook wel een "multiple" genoemd. Zowel de bepaling van deze multiple als de keuze van de waarde die het eigen vermogen weergeeft zijn echter divers. We menen daarom, dat de minister hierover de Tweede Kamer evenwichtiger had kunnen informeren.
Zo is het in de financiële sector gebruikelijk om bij het bepalen van de waarde uit te gaan van het kapitaal volgens de verslaggevingsstandaard (IFRS). Bij een waardebepaling volgens deze standaard is de waarde 1,7 miljard euro lager dan dat de minister op 23 augustus 2013 aan de Tweede Kamer heeft meegedeeld [link Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 32013 nr. 36]. De minister heeft namelijk niet de boekwaarde volgens IFRS-norm als uitgangspunt genomen (13,7 miljard euro_*total equity)* maar het hogere (Core Tier 1) kernkapitaal ad 15,4 miljard euro). Bij de laatste zijn conform de eisen van Basel III [link toevoegen] elementen (de zogenaamde 'regulatory adjustments') toegevoegd. Deze toevoegingen kunnen een positief dan wel negatief effect hebben op het kapitaal volgens de IFRS regels. Deze toevoegingen zijn wat betreft ABN AMRO:

- cashflow reserves (positieve aanpassing);
- pensioen (positieve aanpassing);
- dividend (negatieve aanpassing);
- participaties (negatieve aanpassing);
- goodwill (negatieve aanpassing).

Sommige adjustments van het eigen vermogen moeten volgens de regels van Basel II/III in 5 jaar worden afgebouwd tot nul en zijn bij een toekomstige beursgang dus kleiner. Deze adjustments, met name die voor de pensioenen, bewegen mee met de beurs en daardoor volatiel. Dit betekent dat deze correcties op het moment van verkoop een lagere of een hogere waarde kunnen hebben.

Daarnaast hangt de berekening van de 'multiple' sterk af van de methode waarmee de groep banken wordt gekozen, die onderling vergelijkbaar zijn met ABN AMRO. Op basis van deze verzameling vergelijkbare banken wordt namelijk de gemiddelde multiple berekend. Elke zakenbank kiest zijn eigen vergelijkingsmateriaal. Door deze verschillen tussen verzamelingen van vergelijkbare banken variëren ook de multiples.
De minister heeft wel in zijn brief aan de Tweede Kamer duidelijke voorbehouden gemaakt wat betreft de geschatte beurswaarde, zoals "waardering kan toegroeien naar, het zijn altijd momentopnamen, een aantrekkende economie kan een positief effect hebben, het omgekeerde kan ook gebeuren". Bovendien stelde de minister daarbij dat op het moment in de toekomst dat de definitieve verkoopbeslissing wordt genomen, de stabiliteit van de financiële sector, de interesse in de markt, de marktontwikkelingen en de gereedheid van de instelling nogmaals worden bezien. Indien nodig kan een beursgang worden uitgesteld of kan alsnog voor een andere verkoopoptie worden gekozen. De minister houdt hiermee alle opties open.

Aanbeveling
Wij bevelen de minister van Financiën aan bij de informatie over de kredietcrisismaatregelen een evenwichtig beeld te schetsen. Dit kan de minister doen door:

- een indicatie van de toe te rekenen rentelasten voor de Staat per kredietcrisismaatregel te presenteren;
- bij toekomstige prognoses de waardering aan te sluiten bij de gangbare methodes, zoals een waardering van boekwaarde volgens IFRS-norm;
- de bandbreedte van de waardering meer tot uitdrukking te brengen.

4.1.12 Regels voor het verstrekken van eersteklasabonnementen te royaal toegepast

Medewerkers hebben recht op een tweedeklas abonnement, tenzij er medische of doelmatigheidsredenen zijn om van werkgeverszijde een eerste-klas-abonnement te verstrekken. Indien de medewerker zelf een eerste-klas-abonnement voor woon-werkverkeer wenst moet hij/zij daarvoor een eigen

bijdrage betalen voor het verschil tussen de prijs van een tweede-klas en een eerste-klas abonnement.

Bij de Belastingdienst hebben 515 medewerkers een eerste-klas abonnement zonder eigen bijdrage. Uit een deelwaarneming blijkt dat in 8 van de 10 onderzochte gevallen een onderbouwing ontbreekt waarom medewerkers geen eigen bijdrage betalen.

4.1.13 Onduidelijk of decentrale overheden hun overtollige gelden volledig aanhouden in de schatkist

De minister weet niet of de decentrale overheden zich houden aan de [link naar regeling schatkistbankieren decentrale overheden] en weet daarmee niet of de decentrale overheden de (niet uitgezonderde) overtollige liquide middelen volledig aanhouden in de schatkist. Dat is van belang voor de verlaging van de EMU-schuld.

Bevindingen

Decentrale overheden moeten sinds eind 2013 de liquide middelen die zij (tijdelijk) niet nodig hebben voor het uitvoeren van hun taken en verantwoordelijkheden, aanhouden in de schatkist. Onder decentrale overheden vallen gemeenten, provincies, waterschappen en de door hen opgerichte gemeenschappelijke regelingen[5]. Voor waterschappen geldt de plicht in 2013 nog niet. In de saldibalans 2013 worden de middelen, groot 6,6 miljard euro, verantwoord onder de extracomptabele schulden.

Het Ministerie van Financiën weet niet of de decentrale overheden zich houden aan de [link naar regeling schatkistbankieren decentrale overheden] weet daarmee niet of de decentrale overheden de (niet uitgezonderde) overtollige liquide middelen volledig aanhouden in de schatkist. Dat is van belang voor de verlaging van de EMU-schuld.

Aanbeveling

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is verantwoordelijk voor de financiële verhoudingen tussen de bestuurslagen. Wij adviseren de minister van Financiën dan ook om in overleg met BZK inzicht te verkrijgen omtrent de naleving van de regeling. Hierbij is het van belang zoveel mogelijk aan te sluiten bij de (beleids)informatie die reeds op lokaal niveau aanwezig is.

[5] Een gemeenschappelijke regeling is een publiekrechtelijk samenwerkingsverband van gemeenten.

4.1.14 Uitbetaling verlofuren bij ontslag Belastingdienst op orde

De onvolkomenheid uit 2012 betreffende het personeelsbeheer van de uitbetaling van verlofuren bij ontslag bij de Belastingdienst is in 2013 op orde.

Bevindingen

Het toepassen van de regelgeving bij de uitbetaling van verlofuren bij ontslag was in 2012 verbeterd maar nog niet op orde. Zo had de Belastingdienst niet altijd juist gehandeld bij uitbetaling van verlofuren voor meer dan 5.000 euro bij ontslag. Dit betrof de registratie van vakantie tijdens langdurige ziekte voorafgaand aan het ontslag.
We hebben geconstateerd dat deze uitbetaling in 2013 in overeenstemming met de regelgeving conform het ARAR is uitgevoerd. Wij hebben geen onjuistheden of onrechtmatigheden aangetroffen.

4.2 Oordeel informatie over de bedrijfsvoering: deugdelijk tot stand gekomen en voldoet aan verslaggevingsvoorschriften

Wij zijn van oordeel [link naar over dit onderzoek/bedrijfsvoering] dat de informatie over de bedrijfsvoering in het Jaarverslag van op deugdelijke wijze [link naar begrippen/deugdelijke totstandkoming] tot stand is gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften [link naar begrippen/verslaggevingsvoorschrifen].

5 Financiële informatie

5.1 Oordeel deugdelijke weergave financiële informatie: geen fouten en onzekerheden

Wij zijn van oordeel [link naar over dit onderzoek>financiële informatie] dat de in de financiële overzichten opgenomen financiële informatie in het Jaarverslag 2013 van het Ministerie van Financiën deugdelijk is weergegeven [link naar begrippen>deugdelijke weergave] en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften [link naar begrippen >verslaggevingsvoorschriften].

5.2 Oordeel rechtmatigheid financiële informatie: geen fouten en onzekerheden

Wij zijn van oordeel [link naar over dit onderzoek>financiële informatie] dat de in de financiële overzichten opgenomen verplichtingen, uitgaven, ontvangsten en balansposten in het Jaarverslag 2013 van het Ministerie van Financiën rechtmatig [link naar begrippen>rechtmatigheid] zijn. Wij geven ons oordeel onder voorbehoud [link naar pagina met tekst voorbehoud] van goedkeuring van de slotwetmutaties door de Staten-Generaal.

[deze tekst komt op website op aparte pagina]
Het bedrag aan verplichtingen omvat in totaal 7.998,5 miljoen euro aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 1,6 en 11. Het bedrag aan uitgaven omvat in totaal 10.424,0 miljoen euro aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 3,6 en 11. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de daarmee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij onze oordelen over de financiële informatie mogelijk herzien.

5.2.1 Wet normering topinkomens

Omdat de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector onduidelijkheden bevat, kunnen ministeries deze wet op het aspect inhuur derden niet altijd naleven [link].

5.2.2 Afhankelijkheid van door belanghebbende verstrekte informatie

Er blijft een inherente onzekerheid bestaan over de volledigheid van de belastingontvangsten en de juistheid van de (toeslag)uitgaven in verband met de afhankelijkheid van door belanghebbende verstrekte informatie aan de belastingdienst. De achtergrond hiervan is dat er bij de toepassing van controles en inspecties ook rekening moet worden gehouden met de criteria van uitvoerbaarheid, doelmatigheid en proportionaliteit. Deze inherente onzekerheid doet geen afbreuk aan onze oordelen over de financiële informatie, omdat het stelsel aan maatregelen - om het risico van misbruik en oneigenlijk gebruik zoveel mogelijk te beperken – voldoende werkt.

5.2.3 Verantwoording financiële informatie over toeslagen is diffuus

De financiële informatie over de huurtoeslag, zorgtoeslag, kinderopvangtoeslag en het kindgebonden budget is verspreid over 4 jaarverslagen.

De uitgaven worden verantwoord in de begroting van de verantwoordelijk beleidsministers en de voorschotten in de saldibalans van het Ministerie van Financiën. Dit is het gevolg van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de beleidsministers (WenR, VWS en SZW) die verantwoordelijk zijn voor het beleid en de minister van Financiën die verantwoordelijk is voor de uitvoering van toeslagregelingen. Bovendien is de omvang van de verschillende afgerekende toeslagen niet zichtbaar gemaakt in de toelichting op de saldibalans. De verspreiding van financiële informatie over 4 jaarverslagen maakt het geheel onoverzichtelijk.

Zie tevens de resultaten van ons onderzoek naar het toeslagenproces [link naar aandachtspunt "Belastingdienst heeft verbeteringen proces toeslagen maar ten dele zelf in de hand"]

Aanbeveling
Wij bevelen de minister van Financiën aan een vollediger beeld te geven over de financiële informatie (uitgaven, verloop voorschotten en andere balansposten) betreffende de verschillende toeslagen, door deze informatie volledig in één verantwoording op te nemen en/of een duidelijke verwijzing op te nemen naar de andere verantwoording.

5.3 Rechtmatigheid en deugdelijke weergave op artikelniveau: geen fouten en onzekerheden

Wij controleren ook op artikelniveau de deugdelijke weergave en de rechtmatigheid van de verplichtingen, uitgaven, ontvangsten en afgerekende voorschotten. Wij hebben hierbij geen belangrijke fouten en onzekerheden [link naar begrippen>fouten en onzekerheden] geconstateerd in het Jaarverslag 2013 van het Ministerie van Financiën.

Overzicht bedrijfsvoering
Ministerie van Financiën (IX)

Kritisch | Relevant | Extra aandacht: **AR** = Algemene Rekenkamer, **AD** = Auditdienst | **€** gevolgen voor rechtmatigheid en/of deugdelijke weergave | Orde/komenheid | ! Ernstige oeuvolkomenheid

Elementen bedrijfsvoering				Opzet en beheer overdrachts-uitgaven en -ontvangsten			Opzet en beheer transactie uitgaven en -ontvangsten		Financiële administratie (registratie)		Materieelbeheer		Interne organisatie			totalen
Directoraten-generaal/clusters	Subsidies/rijksbijdragen	Specifieke uitkeringen	(Belasting)heffingen	Uitgaven personeel	Uitgaven materieel	Ontvangsten	Verplichtingen, uitgaven en ontvangsten	Overige (saldi)balans posten	Beheer eigendommen	Administratieregistratie	Managementcontrolesysteem	Omvangrijke administr. en uitvoerings-systemen	(toezicht) relaties / aansturing veld	Totaal aantal relevant	Totaal aantal kritisch	
Cluster secretaris-generaal (6 onderdelen)																
Directie bedrijfsvoering				AR	AR €		AD		AD		AR+AD	AR+AD		7		
Directie Bestuurlijke en Juridische Zaken														1		
Directie Communicatie																
Directie Financieel-Economische Zaken							AD				AD		AR	3	4	
Auditdienst Rijk															1	
Directie Algemene Financiële en Economische Politiek														1		
DG Belastingdienst (4 onderdelen)																
Uitvoeringsbeleid				AD							AD	AD				
Bedrijf				AD							AD	AD				
Fiscaliteit				AD							AD	AD				
Informatievoorzieningenbeleid				AD							AD	AD				
De Belastingdienst (9 onderdelen)																
Belastingen	AD		AD	AR+AD							AR+AD	AD	AD	4	2	
Douane				AR+AD							AR+AD	AD		4	2	
Centrale Administratie				AD							AD	AD		3	3	
Toeslagen	AD			AD							AR+AD	AR+AD				
ICT van de Belastingdienst (CIE, CAO, Centrum voor ondersteuning)				AD							AD	AR+AD €			1	
Centrum voor Facilitaire Dienstverlening				AD						AD	AD	AD		6		
Centrum voor Kennis en Communicatie				AD			AD				AD	AD		3		
Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst – Economische controledienst				AR+AD							AR+AD	AD		2		
Belastingtelefoon				AD							AD	AD		2		
DG Fiscale Zaken (4 onderdelen)																
Directie Directe Belastingen														2		
Directie Algemene Fiscale Politiek														2		
Directie Douane en Verbruiksbelastingen														2		
Directie Internationale Fiscale Zaken														2		
Generale Thesaurie (4 onderdelen)																
Het Agentschap van de Generale Thesaurie							AR	AR			AR+AD	AD		4		
Directie Financiële Markten														1	2	
Directie Buitenlandse Financiële Betrekkingen														2	1	
Directie Financieringen							AR	AR			AD		AR	1	2	
DG Rijksbegroting (2 onderdelen)																
Directie Begrotingszaken											AD	AD	AR+AD	1		
Inspectie der Rijksfinancien													AR			
Baten-lastenagentschappen (1 onderdeel)																
Domeinen Roerende Zaken														4	3	
Totaal aantal relevant			4	11	6	2	3	2	5	5	22	3	1	64		
Totaal aantal kritisch	4		2				2	2	1	1	2	7	2		23	

Inkoopbeheer kerndepartement

Informatiebeveiliging kerndepartement

Teruggave omzetbelasting aan EU-ondernemers / Informatiebeveiliging Belastingdiens

Interne controle Agentschap

Mogelijk gevolgen van onvolkomenheid
€ Fouten of onzekerheden als gevolg van onvolkomenheid

Financiële Informatie per begrotingsartikel
Ministerie van Financiën (IX)

		Onvolkomenheden bij:						Financieel
		Interne beheersing Agentschap	Inkoopbeheer kerndepartement	Informatiebeveiliging kerndepartement	Informatiebeveiliging Belastingdienst	Teruggave omzetbelasting aan EU-ondernemers	Tolerantiegrenzen overschreden?	
Beleidsartikelen								
Art.nr Omschrijving	**Uitgaven 2013 (x 1.000)**							
1. Belastingen	€ 3.187.000					€		nee
2. Financiele markten	€ 60.866							nee
3. Financieringsactiviteiten publiek-private sector	€ 8.674.220							nee
4. Internationale financiele betrekkingen	€ 2.599.623							nee
5. Exportkredietverzekeringen, -garanties en investeringsve	€ 103.647							nee
6. BTW-compensatiefonds	€ 2.715.812							nee
7. Beheer materiele activa	€ 334							nee
11. Financiering staatsschuld	€ 46.229.838							
12. Kasbeheer	€ 2.733.419							
Niet-beleidsartikelen								
8. Centraal apparaat	€ 198.490		€					nee
9. Algemeen	€ 0							nee
10. Nominaal en onvoorzien	€ 0							nee
Baten-lastenagentschappen								
Domeinen Roerende Zaken								n.v.t.

BIJLAGE 1 **OVERZICHT FOUTEN EN ONZEKERHEDEN IN DE FINANCIËLE INFORMATIE IN HET JAARVERSLAG 2013 VAN HET MINISTERIE VAN FINANCIËN (IXB)**

A. Verplichtingen (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout		Onzekerheid		Totaal F + O		Tolerantie overschreden?		Onzekerheid over volledigheid
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	
Beleidsartikelen											
1	Belastingen	3.273.683	61.200	-	-	-	61.200	-	nee		-
2	Financiele markten	7.291.534-	-	-	-	-	-	-			-
3	Financieringsactiviteiten publiek-private sector	13.595.835	-	-	-	-	-	-			-
4	Internationale financiële betrekkingen	49.193.450-	-	-	-	-	-	-			-
5	Exportkrediet- en investeringsverzekeringen	3.590.788	-	-	-	-	-	-			-
6	BTW-Compensatiefonds	2.715.812	-	-	-	-	-	-			-
7	Beheer materiële activa	1.550-	-	-	-	-	-	-			-
Niet-beleidsartikelen											
8	Centraal Apparaat	198.523	-	-	-	-	-	-			-
9	Algemeen	-	-	-	-	-	-	-			-
10	Nominaal en onvoorzien	-	-	-	-	-	-	-			-
Beleidsartikelen											
11	Financiering staatsschuld (IXA)	46.229.838	-	-	-	-	-	-			-
12	Kasbeheer (IXA)	2.733.419	-	-	-	-	-	-			-
Totaal		15.851.364	61.200	-	-	-	61.200	-			-

Totaal verplichtingen	15.851.364	
Rechtmatigheid		
Procentuele fout	0,39%	Tolerantiegrens niet overschreden
Procentuele onzekerheid	0,00%	
Deugdelijke weergave		
Procentuele fout	0,00%	
Procentuele onzekerheid	0,00%	

B/C. Uitgaven + ontvangsten (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag *	Fout		Onzekerheid		Totaal F + O		Tolerantie overschreden?		Onzekerheid over volledigheid
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	
Beleidsartikelen											
1 *	Belastingen	111.338.202	13.189	8	58.260	-	71.449	8	nee	nee	-
2	Financiële markten	423.136	-	-	-	-	-	-			-
3	Financieringsactiviteiten publiek-private sector	18.277.521	-	-	-	-	-	-			-
4	Internationale financiële betrekkingen	2.633.959	-	-	-	-	-	-			-
5	Exportkrediet- en investeringsverzekeringen	306.331	-	-	-	-	-	-			-
6	BTW-Compensatiefonds	5.431.624	489	-	-	-	489	-	nee		-
7	Beheer materiële activa	2.612	1	-	-	-	1	-	nee		-
Niet-beleidsartikelen											
8 *	Centraal Apparaat	234.701	1.721	-	1.235	-	2.956	-	nee		-
9	Algemeen	-	-	-	-	-	-	-			-
10	Nominaal en onvoorzien	-	-	-	-	-	-	-			-
Beleidsartikelen											
11	Financiering staatsschuld (IXA)	98.099.277	-	-	-	-	-	-			-
12	Kasbeheer (IXA)	5.938.575	3.100	-	-	-	3.100	-	nee		-
Totaal		242.685.938	18.500	8	59.495	-	77.996	8			-

* De fouten worden (deels) veroorzaakt door onvolkomenheden in de bedrijfsvoering

Totaal Uitgaven en Ontvangsten	242.710.075	Omvangsbasis uitgaven + ontvangsten + bijdrage(n) van derden baten-lastendiensten
Rechtmatigheid		
Procentuele fout	< 0,01%	Tolerantiegrens niet overschreden
Procentuele onzekerheid	0,02%	Tolerantiegrens niet overschreden
Deugdelijke weergave		
Procentuele fout	< 0,01%	Tolerantiegrens niet overschreden
Procentuele onzekerheid	0,00%	

D. Baten-lastenagentschappen (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout		Onzekerheid		Totaal F + O		Tolerantie overschreden?		Onzekerheid over volledigheid
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	
Domeinen Roerende Zaken											
	Baten	24.201	1.395	-	-	-	1.395	-			-
	Bijdrage moederdepartement	64	-		-	-	-	-			-
	Totaal baten	24.201	1.395	-	-	-	1.395	-			-

Totale baten baten-lastenagentschappen	-	
Rechtmatigheid		
Procentuele fout	0,00%	Tolerantiegrens niet overschreden
Procentuele onzekerheid	0,00%	
Deugdelijke weergave		
Procentuele fout	0,00%	
Procentuele onzekerheid	0,00%	

E. Saldibalans (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout		Onzekerheid		Totaal F + O		Tolerantie overschreden?		Onzekerheid over volledigheid
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	
3	Liquide middelen	3.164	-	-	-	-	-	-			-
5	Uitgaven buiten begrotingsverband	1.549.011	-	-	-	-	-	-			-
6	Ontvangsten buiten begrotingsverband	21.907.199	-	-	-	-	-	-			-
7	Openstaande rechten	17.848.761	-	-	-	-	-	-			-
8	Extra-comptabele vorderingen	29.766.363	-	795	-	-	-	795			-
9	Extra-comptabele schulden	348.264.024	-	-	-	-	-	-			-
10	Voorschotten	18.611.177	-	-	-	-	-	-			-
11	Garantieverplichtingen	206.259.237	-	-	-	-	-	-			-
12	Openstaande verplichtingen	4.960.954	-	1.300	-	-	-	1.300			-
13	Deelnemingen	48.738.197	-	-	-	-	-	-			-
14	Interne Begrotingsreserves	121.092	-	-	-	-	-	-			-
	Totaal beoordeeld	698.029.179	-	2.095	-	-	-	2.095			-

(De tolerantiegrens wordt afgeleid van totaal beoordeeld)

Totaal saldibalans	698.029.179	
Rechtmatigheid		
Procentuele fout	0,00%	
Procentuele onzekerheid	0,00%	
Deugdelijke weergave		
Procentuele fout	< 0,01%	Tolerantiegrens niet overschreden
Procentuele onzekerheid	0,00%	