

Vergaderjaar 2018–2019

35 000 IX

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Financiën (IXB) en de begrotingsstaat van Nationale Schuld (IXA) voor het jaar 2019

Nr. 10

BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 december 2018

Naar aanleiding van het verslag van de leden Sneller (D66) en Snels (GL) over de begroting van het Ministerie van Financiën en de Nationale Schuld, heeft de vaste commissie voor Financiën op 8 november een brief met een aantal vragen aan ons toegezonden¹. In deze brief beantwoorden wij de gestelde vragen per onderwerp.

Toetsbare beleidsplannen

Tijdens de behandeling van het jaarverslag Financiën in het Wetgevingsoverleg op 27 juni 2018 (Kamerstuk 34 950 IX, nr. 9) is gesproken over de wenselijkheid meetbare en afrekenbare doelstellingen voor beleid te formuleren en hiervoor betere indicatoren, kengetallen en streefwaarden in de begroting op te nemen. In de begroting 2019 van Financiën is aangekondigd dat dit onderzocht wordt en dat de eerste resultaten hiervan in de begroting 2020 verwacht worden. De commissie vroeg ons in hoeverre het mogelijk is de Kamer al in het voorjaar 2019 inzicht te geven in de voorgenomen wijzigingen in de begroting 2020.

De meetbaarheid van prestaties en beleid vinden wij, net als u, van groot belang. Daarom bevatten meerdere artikelen in de begroting ook prestatie-indicatoren of kengetallen met daaraan gekoppelde streefwaarden. In de begroting 2019 van Financiën zijn waar mogelijk prestatie-indicatoren, kengetallen en streefwaarden toegevoegd of aangescherpt. Zo is de streefwaarde «Percentage gemeenten en provincies waarvan de mogelijkheid tot klantbehandeling in de actualiteit beoordeeld is» op artikel 6 (pagina 97 van de begroting 2019) verhoogd van 85% naar 95%, om beter onze inspanningen op dit gebied weer te geven.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

Een voorbeeld van een nieuwe indicator is de «Vooraf ingevulde aangifte bij de Belastingdienst» (pagina 65 van de begroting 2019). De Groeiparaagraaf van de Financiënbegroting 2019 meldt dat onderzocht wordt bij welke artikelen het mogelijk en zinvol is om nieuwe, meer of minder prestatie-indicatoren op te nemen in de begroting. Ook wordt onderzocht of de huidige prestatie-indicatoren (nog) een goed en volledig beeld geven van het desbetreffende beleid en prestaties. Het streven blijft gericht op minder indicatoren met meer zeggingskracht. Dit is een meerjarig en intensief traject, waarvan de eerste resultaten worden verwacht in de ontwerpbegroting 2020 van Financiën. Dan kan uw Kamer een integraal oordeel vormen over de beleidsdoelen van de hele begroting en de bijbehorende nieuwe en verbeterde prestatie-indicatoren, kengetallen en de streefwaarden ervan. De voorgenomen verbeteringen hangen nauw samen met het opstellen van de beleidsdoelen en de overige relevante onderdelen van de begroting 2020. Vanwege deze samenhang presenteren wij de verbeteringen graag integraal in de ontwerpbegroting 2020 op Prinsjesdag 2019.

Verplichtingen

Meerjarige verplichtingen

In het Wetgevingsoverleg is extra aandacht besteed aan verplichtingen, mede naar aanleiding van het door de Kamer gekozen focusonderwerp voor de verantwoording over het jaar 2017: «Verplichtingen: pijler van het budgetrecht». Er is gesproken over de mogelijkheden om de meerjarige verplichtingen die samenhangen met besluiten die aan de Kamer worden voorgelegd beter inzichtelijk te maken. Voorbeelden die de commissie noemt, zijn het inzichtelijk maken van het verwachte ritme van de kasuitgaven bij het aangaan van verplichtingen en een overzicht van de budgetflexibiliteit voor de meerjarenperiode. De commissie vraagt of wij nog voornemens zijn dit onderwerp nader te bestuderen en zo ja, wanneer de Kamer hierover wordt geïnformeerd.

Voor de goede orde geven wij aan dat de voorzitter van het wetgevingsoverleg dit punt tijdens het Wetgevingsoverleg overigens niet als een toezegging heeft geconstateerd. Om die reden is, zoals u terecht constateert, dit onderwerp niet opgenomen in het overzicht van moties en toezeggingen in de begroting 2019. Dit betekent echter niet dat we op dit thema stilstaan. In 2017 heeft de Adviescommissie Verslaggevingsstelsel rijksoverheid (AVRo) een rapport uitgebracht over de voor- en nadelen van verdere toevoeging van baten-lasteninformatie aan de huidige wijze van begroten en verantwoorden. Het kabinet onderschrijft de conclusie van de Adviescommissie om de komende jaren het verslaggevingsstelsel verder te verbeteren en harmoniseren. Want het verslaggevingsstelsel is weliswaar op orde, er is tegelijkertijd ook aanleiding om stappen te zetten. Het kabinet werkt hiermee geleidelijk aan verdere toevoeging van baten-lasteninformatie waar dit bijdraagt aan de kwaliteit van besluitvorming, begrotingsbeheersing en de publieke verantwoording. Het kabinet voert in 2020 een tussentijdse evaluatie uit en beoordeelt dan wat er nog nodig is aan eventuele stappen in de richting van een pragmatische vormgegeven baten-lastenstelsel.

Verder uitsplitsen verplichtingen

In het wetgevingsoverleg over het jaarverslag is gevraagd naar de wenselijkheid om verplichtingenruimte standaard naar specifieke instrumenten uit te splitsen. De commissie vraagt ons in te gaan op de mogelijkheid en wenselijkheid om, naast de garantieverplichtingen, ook overige verplichtingen uit te splitsen.

In de ontwerpbegrotingen van de departementen en in de supplétoire begrotingswetten wordt per artikel in percentages aangegeven hoeveel van het kasbudget juridisch is verplicht. In de ontwerpbegroting wordt als peildatum voor de omvang van de juridische verplichtingen 1 januari van het begrotingsjaar (t) genomen. Het percentage juridisch verplicht zoals opgenomen in de ontwerpbegroting is geen feitelijk getal dat uit de administratie volgt, maar een raming opgesteld op basis van de best mogelijke inzichten op het moment van afronden van de departementale begrotingen (in de zomer van begrotingsjaar t-1). Daarbij moet bijvoorbeeld al rekening gehouden worden met de juridische verplichtingen die nog in de tweede helft van het jaar t-1 zullen worden aangegaan en ook nog tot een kasbeslag kunnen leiden in het begrotingsjaar t.

Met het percentage juridisch verplicht heeft uw Kamer in één oogopslag inzicht in de vrije verplichtingenruimte per artikel: de ruimte die budgettair-technisch bezien beschikbaar is voor een alternatieve besteding. Op dit artikelniveau autoriseert uw Kamer de verplichtingen- en kasbudgetten en vormt de basis voor uw budgetrecht en daarmee de amendeerruimte.

De Algemene Rekenkamer publiceert naar verwachting in april 2019 haar onderzoek naar de systematiek Verantwoord Begroten, en besteedt in haar onderzoek ook aandacht aan de (inzichtelijkheid in de) budgetflexibiliteit. Uw verzoek om de verplichtingenruimte niet alleen per artikel ook per instrument op te nemen in de begrotingen wil ik graag in het licht van de bevindingen van dit onderzoek bezien, waarbij ik de extra administratieve lasten bij de departementen tevens in oenschouw zal nemen.

Verplichtingen: wat autoriseert de Kamer?

Het budgetrecht van de Kamer in relatie tot verplichtingen heeft de technische complexiteit dat verplichtingen kunnen vervallen zonder tot uitgaven te hebben geleid. De commissie vraagt wat de Kamer autoriseert: de totale ruimte om nieuwe verplichtingen aan te gaan of deze ruimte aangevuld met eventuele ruimte gecreëerd door het tijdens het jaar vervallen van reeds aangegane verplichtingen.

Met het vaststellen van de ontwerpbegroting autoriseert de Kamer het maximale budget om nieuwe verplichtingen in het betreffende begrotingsjaar aan te gaan. Het kan gebeuren dat gedurende het begrotingsjaar een reeds aangegane verplichting niet tot uitbetaling komt en daarmee de verplichting komt te vervallen. Dit leidt in het begrotingsjaar tot een bijstelling van de oorspronkelijk aangegane verplichting in de administratie. Als gevolg van deze administratieve verlaging van de aangegane verplichtingen ontstaat dan verplichtingenruimte om in het betreffende begrotingsjaar nieuwe verplichtingen aan te gaan. Hierbij geldt per saldo uiteraard als maximumgrens het verplichtingenbudget dat de Kamer heeft geautoriseerd. Deze systematiek maakt het mogelijk dat departementen, ook indien verplichtingen vervallen, toch de verplichtingenruimte kunnen benutten om de beleidsdoelstellingen te realiseren. Deze systematiek is beschreven en vastgelegd in de Regeling Financieel Beheer 2018 (Staatscourant 2018 nr. 16621, 26 maart 2018).

Een voorbeeld: een departement heeft een subsidieregeling waar slechts één bedrijf een beroep op kan doen. Bedrijf doet in januari 2018 een beroep op deze subsidieregeling. Het departement kent de subsidie toe en legt in de verplichtingenadministratie van 2018 een verplichting richting bedrijf A vast. Het departement betaalt de toegekende subsidie pas uit als bedrijf A aan de voorwaarden voldoet. Bedrijf A blijft in gebreke en voldoet in september 2018 definitief niet aan de gestelde voorwaarden voor de uitbetaling van de subsidie (bijvoorbeeld een accountantsverklaring van gemaakte kosten). Omdat de aangegane verplichting van

januari niet binnen hetzelfde jaar tot uitbetaling komt vervalt in september 2018 de in januari 2018 aangegane verplichting richting bedrijf A. Er is in september 2018 dus weer verplichtingenruimte vrij om een verplichting aan te gaan. De subsidieaanvraag van bedrijf B kan dan worden toegekend.

Aanvullende informatie over vervallen verplichtingen

In verband met het bovenstaande punt vraagt de commissie inzake «vervallen verplichtingen» of de begroting zou moeten worden aangevuld met meer informatie over (te) vervallen verplichtingen, zodat de Kamer beter in beeld heeft welke ruimte wordt geautoriseerd (bij raming) en of het geautoriseerde totaal niet wordt overschreden (bij realisatie). Zoals de commissie in haar brief aangeeft, hebben wij deze vraag inderdaad als toezegging in de bijlage Moties en Toezeggingen van onze ontwerpbegroting 2019 opgenomen. Daarbij is gemeld dat de toezegging «in behandeling» is.

In antwoord op uw vraag en de gedane toezegging naar meer informatie over (te) vervallen verplichtingen kunnen wij u nader informeren. Deze informatie wordt elk jaar opgenomen in het departementaal jaarverslag zoals voorgeschreven in de Rijksbegrotingsvoorschriften. Bij de precieze invulling hiervan hebben departementen een bepaalde mate van vrijheid. Zo verantwoordden EZK en BZK in een specificatie van de verplichtingen op de saldibalans hoeveel aangegane verplichtingen in het verslaggevingsjaar 2017 niet tot uitbetaling zijn gekomen en derhalve zijn komen te vervallen. Bij EZK was dit bijvoorbeeld in 2017 € 886 mln. (pagina 161 van het EZK-jaarverslag 2017). Justitie en Veiligheid, SZW en VWS melden omvangrijke bijstellingen van aangegane verplichtingen in de tekstuele toelichting op de saldibalans. Wij zullen verkennen of verantwoording van verplichtingen (kwalitatief en kwantitatief) in de saldibalans ook wenselijk is voor het jaarverslag van Financiën. Buitenlandse Zaken, BHOS, Financiën en Infrastructuur en Waterstaat lichten omvangrijke (negatieve) bijstellingen toe op het beleidsartikel. Wij zullen er op blijven toezien dat alle departementen, conform de Rijksbegrotingsvoorschriften, een adequate toelichting opnemen over vervallen verplichtingen.

Kwalificatie van juridisch verplicht

De commissie constateert dat in de Rijksbegrotingsvoorschriften heldere criteria zijn opgenomen voor het deel van de uitgaven dat als juridisch verplicht mag worden aangemerkt, als uitwerking van de Comptabiliteitswet 2016. In 2016 bleek uit een rapport van de Auditdienst Rijk (ADR) echter ook dat sprake was van interpretatieruimte en een «grijs gebied», bijvoorbeeld met betrekking tot bestuurlijke convenanten. Naar aanleiding hiervan vraagt de commissie naar de stand van zaken met betrekking tot het uniformeren en strikt uitleggen van de kwalificatie «juridisch verplicht».

Wij zijn het met de commissie eens dat er heldere criteria zijn, maar dat er niettemin een »grijs gebied» bestaat, zoals bijvoorbeeld inzake bestuurlijke convenanten. Wij zullen de criteria verder preciseren door de gesignaleerde grijze gebieden, zoals een bestuurlijk convenant, concreter te duiden. Deze verdere precisering zullen wij opnemen in de Rijksbegrotingsvoorschriften 2020, die in het najaar van 2019 worden gepubliceerd. Ondanks verdere precisering is het mijns inziens niet uit te sluiten dat in specifieke situaties interpretatieverschillen zullen kunnen bestaan.

Risicoregelingen

Tijdens het wetgevingsoverleg heb ik uw Kamer toegezegd te zullen bezien of inzake risicoregelingen Rijksbreed een betere toelichting mogelijk is op de kans en de impact van het risico. Deze toezegging is opgenomen in het overzicht van moties en toezeggingen bij de begroting 2019, maar zonder informatie over de planning. De commissie vraagt daarom nu naar de planning van de uitvoering van deze toezegging.

In het Financieel Jaarverslag Rijk over 2018 zal ik concreet aandacht besteden aan deze toezegging en de uitvoering ervan.

Personeelsbeleid financiële functie

De Algemene Rekenkamer heeft gevraagd of de bezetting van de financiële functie kwantitatief en kwalitatief voldoende toekomstbestendig is. Om zeker te stellen dat de bezetting van de financiële functie voldoende geborgd is, hebben wij de ADR gevraagd hier onderzoek naar te doen. Hierover vraagt de commissie Financiën wanneer de ADR het onderzoek verwacht af te ronden en bevestiging dat de Kamer geïnformeerd zal worden over de resultaten. Ook vraagt de commissie of uitspraken van de ADR worden voorzien over de maatregelen die nodig zijn om de benodigde personele bezetting voor de financiële functie te realiseren.

Mijn verwachting is dat de ADR in het voorjaar van 2019 het kwalitatieve onderzoek afrondt. Vanzelfsprekend ontvangt de Kamer een afschrift van het rapport. Er worden geen uitspraken van de ADR voorzien over maatregelen om de benodigde personele bezetting voor de financiële functie te realiseren. Het onderzoeksrapport zal een beschrijving bevatten van de inrichting per departement inclusief de keuzes en argumenten voor inrichting alsook ervaringen met het huidige model. Het rapport bevat ook een overkoepelende analyse van de verschillende beschrijvingen, onder meer weergegeven in een handzaam overzicht dat de lezer in één oogopslag een totaalbeeld geeft van de diverse inrichtingen, sturings- en taakinvoering.

Inzichtelijkheid financiële risico's op instrumentniveau

De commissie vraagt of wij kunnen aangeven in hoeverre het voor financiële instrumenten op de begroting van Financiën die mogelijk kunnen worden beïnvloed door economische schokken, zoals staatsdeelnemingen in DNB en Invest-NL, dan wel de Europese fondsen, het mogelijk en wenselijk is meer toelichting op te nemen over de kans en de impact van deze risico's. Zoals op vergelijkbare wijze dit ook voor de overheidsfinanciën is gedaan middels de schokproef in de Miljoenennota.

De schokproef overheidsfinanciën laat het effect zien van extreme schokken in de economie op het bbp, het saldo en de schuld. De schokproef doet echter geen uitspraken over de kans dat doorgerekende scenario's zich zullen voordoen. De scenario's zijn hypothetisch en met nadruk illustratief bedoeld. Ze zijn daardoor niet bruikbaar om de risico's op het niveau van instrumenten in de begrotingen weer te geven. Daarnaast gaat de schokproef over het effect op het saldo, de schuld en het bbp. De effecten op individuele instellingen worden niet berekend. Voor wat betreft de kans en impact van risico's bij staatsdeelnemingen zijn er te veel parameters en variabelen met bijkomende onzekerheden om de kans en impact van risico's concreet te kwantificeren.

Informatiebeveiliging/IT

De commissie constateert dat de Algemene Rekenkamer in het rapport bij het jaarverslag van het Ministerie van Financiën en de Nationale Schuld (IX) over 2017 verschillende tekortkomingen constateert op het gebied van informatiebeveiliging en IT. Dit heeft geleid tot een onvolkomenheid voor informatiebeveiliging van het kerndepartement in 2017 en onvolkomenheden voor legacy problematiek bij de Belastingdienst sinds 2015, en aandachtspunten bij de IT van de Nationale Schuld. De Kamer heeft onder andere middels de motie-Aukje De Vries c.s. erop aangedrongen onvolkomenheden op het gebied van informatiebeveiliging weg te werken (Kamerstuk 34 725, nr. 5). In het Wetgevingsoverleg heb ik aangegeven dat dit prioriteit heeft. Het belang van informatiebeveiliging en IT wordt namelijk steeds groter.

Informatiebeveiliging vakdepartement

De commissie vraagt welke acties wij hebben ondernomen om de informatiebeveiliging op ons departement te verbeteren. Gelet op voorgaande hebben wij het volgende gedaan om de informatiebeveiliging te verbeteren en de onvolkomenheid weg te werken.

Allereerst hebben wij de personele capaciteit op niveau gebracht. Dit was nodig om de groei in volwassenheid in het gewenste hoge tempo vorm te kunnen geven. Tegelijkertijd hebben wij gezorgd dat de meerjarige koers op privacy & (cyber)security voor de komende jaren is bepaald. Doel, prioriteiten en gezamenlijke invulling zijn hiermee verduidelijkt. Dit kader is verder uitgewerkt in het Privacy- en Informatiebeveiligingsbeleid en onderliggende procedures en werkinstructies.

Op basis van de koers en het kader zijn de eerste vijf projecten gestart. Deze richten zich met name op het optimaliseren van de centrale sturing, procesoptimalisatie en op het vergroten van de bewustwording van de medewerker. Op dit moment worden de activiteiten voor 2019 ingericht en vastgesteld. Met het aangescherpte beleid is een concrete stap gezet richting het voortvarend aanpakken van de onvolkomenheid.

Rijksbrede IT-problematiek

De commissie vraagt ons aan te geven wat de resultaten zijn geweest van de bespreking van de Rijksbrede IT-problematiek in de ministerraad. Hierop kan ik u bevestigen dat het kabinet voornemens is om de sturing op informatiebeveiliging en ICT binnen de Rijksdienst te verbeteren. Het kabinet heeft hiertoe het Coördinatiebesluit «organisatie en bedrijfsvoering rijksdienst 2011» herzien. Dit maakt het mogelijk dat de Minister van BZK, na overleg en met inachtneming van artikel 44 van de Grondwet, afgewogen Rijksbrede kaders kan stellen over informatiebeveiliging en informatie van andere ministeries kan opvragen ten behoeve van monitoring van de gestelde kaders. De Minister van BZK heeft u hierover in haar brief van 11 oktober jl. (Kamerstuk 26 643, nr. 573) geïnformeerd.

Onderbouwing IT-projecten Beheerst Vernieuwen

In april 2018 is het programma Beheerst Vernieuwen geïntroduceerd, waar ook de modernisering van het IV-landschap onder valt. De commissie vroeg ons of we aan kunnen geven of IT-projecten in het kader van Beheerst Vernieuwen bij de Belastingdienst worden onderbouwd met business cases. In de brief Beheerst Vernieuwen van 26 april jl. (Kamerstuk 31 066, nr. 403) is aangegeven dat de Belastingdienst overgaat op het indienen van bestedingsplannen voor vrijgave van de Aanvullende Post om de doelstellingen die gemeld worden in de beleidsagenda te

kunnen bereiken. Hiermee volgt de Belastingdienst de Rijksbrede werkwijze voor het onderbouwen van budgetaanvragen. In deze bestedingsplannen ligt de nadruk op de doelmatigheid en doeltreffendheid waaronder van de IT-projecten. Dit geldt ook voor de modernisering van het IV-landschap waarmee de «technische schuld» (legacy) van de ICT van de Belastingdienst wordt verkleind.

Hopende u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra

De Staatssecretaris van Financiën,
M. Snel