di. 26/5, 15.45 - 16.15 uur voorbespr. AZ
16.30 uur TK

Ministerie van Financiën

HEDEN
TER VOORBEREIDING OP HET VERANTWOORDINGSDEBAT VAN 26 MEI
Aan
de Minister

Directie Begrotingszaken
Inlichtingen
[redacted]
T 070-[redacted]
F 070-[redacted]
[redacted]@minfin.nl

Datum
22 mei 2015
Notitienummer
BZ/2015/186N
Auteur
[redacted]

Bijlagen
1. Inhoudsopgave dossier
2. Memoset Financien
3. Memoset AZ
4. FJR 2014
5. Srv 2014
6. Verantwoordingsbrief
7. Stukken Rekenkamer
8. overzicht AO's
9. mediabeeld

notitie

Paraaf de Minister	Via de [redacted]	de [redacted] Rijk	de [redacted] 15
de [redacted]	[redacted]	[redacted] 22/5	

Aanleiding
Op dinsdag 26 mei vindt vanaf 16.30 uur het Verantwoordingsdebat met de Tweede Kamer plaats over het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2014 (FJR) en de Verantwoordingsbrief.

Vlak voor het debat, om 15.45 uur, staat er ter voorbereiding een afspraak met de minister-president gepland.

Bijgaand aan deze notitie treft u het complete voorbereidende dossier aan. Dit bestaat uit het oorspronkelijke dossier dat u op een eerder moment is toegezonden, alsmede aanvullingen die gemaakt zijn naar aanleiding van uw vragen tijdens de briefing van de Algemene Rekenkamer op woensdag 20 mei en de interne voorbespreking van het debat op donderdag 21 mei. Tevens is bijgevoegd de memoset van AZ.

Verantwoordingsdebat
- In het Verantwoordingsdebat zijn het FJR 2014 en de Verantwoordingsbrief aan de orde. Bij het debat zal ook de minister-president aanwezig zijn.
- Het Verantwoordingsdebat gaat over de verantwoordingsstukken, maar de praktijk wijst uit dat vaak actuele onderwerpen aan de orde komen.
- We hebben de indicatie dat het een fractievoorzittersdebat wordt.

Briefings en mediabeeld
- Macro-economisch is het beeld positief.
- Bij de uitvoering zijn er problemen. Meer aandacht en tijd voor de uitvoering is gewenst.

- Bij de uitvoering wordt specifiek genoemd: uitbetaling PGB's, de Belastingdienst en Defensie.
- Het debat over de PGB's is uitgesteld en hoogstwaarschijnlijk na het Verantwoordingsdebat.

Verdeling onderwerpen AZ/Financiën
- Tijdens het Verantwoordingsdebat zult u aan zet zijn voor beantwoording van vragen die gerelateerd zijn aan het FJR, zoals vragen over de stand van de Nederlandse economie, de koopkracht, de overheidsfinanciën, het financieel beheer, apparaatsuitgaven en de Staat van de Rijksverantwoording.
- AZ heeft over koopkracht een memo opgenomen in de set voor de MP. U wordt geadviseerd in ieder geval dit memo te lezen.
- De MP voert het woord over het algemeen regeringsbeleid, de Verantwoordingsbrief en de daarin behandelde focusonderwerpen fraude en decentralisaties.
- Het debat is een debat op hoofdlijnen. Elke minster is verantwoordelijk voor het eigen begrotingsbeheer en de eigen bedrijfsvoering. Gedetailleerde vragen over departementale jaarverslagen kunnen daarom het beste worden doorverwezen naar de behandeling van deze jaarverslagen en de bijbehorende Rekenkamerrapporten in de afzonderlijke commissies.
- Dit geldt ook voor een aantal andere relevante onderwerpen, zoals bijvoorbeeld staatsdeelnemingen en de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk, Voor deze onderwerpen zijn in de nabije toekomst AO's belegd. In het dossier treft u daarom een overzicht van deze AO's aan, waar u naar kunt verwijzen bij specifieke vragen over deze onderwerpen.
- U wordt tijdens het debat ondersteund door de DGRB, de directeur BZ, medewerkers van Financiën (BZ, IRF, AFEP, AFP, BFB, Belastingdienst) en medewerkers BZK/WenR voor de vraagstukken m.b.t. de rijksbrede bedrijfsvoering. De beantwoording van vragen zal op ambtelijk niveau worden afgestemd met de collega's van Algemene Zaken.

Bijgevoegd vindt u:
- Een inhoudsopgave van het volledige dossier (bijlage 1)
- De memoset van Financiën (bijlage 2). Ten opzichte van de eerder toegezonden memoset vindt u aanvullende memo's over informatievoorziening sociaal domein (memo 29) en de AIVD (memo 30). Daarnaast zijn de memo's over inkomsten (memo 4), Europa (memo 7) apparaatsuitgaven (memo 16) en budgetrecht (memo 21).
- De memoset van AZ (bijlage 3). U wordt geadviseerd in ieder geval het memo over koopkracht te lezen (gemarkeerd).
- Het FJR 2014 (bijlage 4)
- De Staat van de Rijksverantwoording (bijlage 5)
- De Verantwoordingsbrief (bijlage 6)
- Het persbericht en de presentatie van de Algemene Rekenkamer (bijlage 7)
- Een overzicht van relevante AO's (recent gehouden en nog geplande) (bijlage 8)
- Mediabeeld (bijlage 9)

Inhoudsopgave dossier (bijlage 1)

- De memoset van Financiën (bijlage 2)
- De memoset van AZ (bijlage 3)
- Het FJR 2014 (bijlage 4)
- De Staat van de Rijksverantwoording (bijlage 5)
- De Verantwoordingsbrief (bijlage 6)
- Het persbericht en de presentatie van de Algemene Rekenkamer (bijlage 7)
- Een overzicht van alle recente en aankomende AO's (bijlage 8)
- Mediabeeld (bijlage 9)

Inhoudsopgave

Inhoud

Memo 1: Nederlandse Economie 2
Memo 2: EMU-saldo en EMU-schuld 6
Memo 3: Uitgavenkader 9
Memo 4: Belasting- en premieontvangsten 17
Memo 5: Voortgang beleidspakketten 26
Memo 6: Risicoanalyse en –beleid en Garantieoverzicht 29
Memo 7: Europa 41
Memo 8: controle op EU-fondsen 63
Memo 9: Normenkader financieel beheer en toezicht voor semipublieke instellingen 66
Memo 10: Subsidieoverzicht Rijk 71
Memo 11: Financieel management Rijk en overige bedrijfsvoering 78
Memo 12: Staat van de Rijksverantwoording (Srv) 83
Memo 13: Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk (JBR), incl. Hervormingsagenda Rijksdienst 95
Memo 14: Open data 102
Memo 15: Wet normering topinkomens (WNT) 111
Memo 16: Apparaatsuitgaven 114
Memo 17: Beleidsmatige mutaties na Najaarsnota 121
Memo 18: Verantwoordingsbrief (VAW-brief) 123
Memo 19: Parlementaire commissie ICT en kabinetsreactie 124
Memo 20: Overig ICT 128
Memo 21: Budgetrecht n.a.v. BOR-rapport 132
Memo 22: Belastingdienst 138
Memo 23: Evaluatie Verantwoord Begroten (VB) 144
Memo 24: Beleidsresultaten en beleidsdoorlichtingen 151
Memo 25: Stelselherziening belastingen 155
Memo 26: Agent 157
Memo 27: Decentralisaties 159
Memo 28: brandbrief NBA over curatieve zorgsector 161
Memo 29: Informatievoorziening sociaal domein 164
Memo 30: AIVD 167

Memo 1: Nederlandse Economie

VRAAG: Hoe kijkt de Minister aan tegen de nieuwe economische groeicijfers van het CBS?

ANTWOORD:

- De cijfers van het CBS zijn bemoedigend. Het economisch herstel zet door.
- Ook is de economische groei breed gedragen.

Toelichting

- De economische groei bedraagt 0,4% kwartaal-op-kwartaal en 2,4% in vergelijking met een jaar eerder.
- De groei van 0,4% kwartaal-op-kwartaal is weliswaar lager dan het vierde kwartaal 2014 (+0,8%), maar kwartaalcijfers kunnen volatiel zijn. Ook is een kwartaalgroei van 0,4% in lijn met de meest recente CPB-raming.
- De economische groei wordt breed gedragen. Niet alleen de uitvoer groeit, maar ook de consumptie van huishoudens en de investeringen tonen een toename.
- De consumptie van de huishoudens wordt geholpen door een lichte verbetering van de werkgelegenheid, een verbetering van het beschikbaar inkomen en herstel op de woningmarkt.

- Het producenten hebben vertrouwen in de toekomstige productie en de bezettingsgraad ligt op het hoogste niveau sinds het begin van de crisis. Dit helpt de investeringen.

VRAAG: Waarom daalt de werkloosheid niet sneller?

ANTWOORD:

- Het werkloosheidsniveau daalt langzaam. De oorzaak is niet alleen een aantrekking van de werkgelegenheid, maar ook van het arbeidsaanbod.
- Maar dit neemt niet weg dat de bestrijding van de werkloosheid aandacht blijft vragen.

Toelichting

- De werkloosheid blijft op een relatief hoog niveau in de raming van het CPB. De werkloosheid blijft in 2015 (645.000) gemiddeld op hetzelfde niveau als het niveau van december 2014 (643.000).
- De realisaties voor het eerste kwartaal 2015 van het CBS bevestigen dit beeld. De werkloosheid nam met 2000 personen af naar 635.000 mensen en is iets lager dan de eerdergenoemde CPB-raming.
- Het aantal banen nam in het eerste kwartaal met 6000 toe ten opzichte van het voorafgaande kwartaal. Dit is een verschil met de meest recente raming van het CPB (groei werkzame beroepsbevolking van 95.000 voor 2015).

- Met de grotere economische groei melden zich ook meer mensen op de arbeidsmarkt. Dit zorgt voor een toename van het arbeidsaanbod (grotere beroepsbevolking).
- Aandacht voor de werkloosheid blijft nodig. Voor elke vacature waren eind maart 5 werklozen. In 2008 waren er nog evenveel vacatures als werklozen. Ook neemt de langdurige werkloosheid nog steeds toe. Wel is de toename klein: in het eerste kwartaal zat 44% van de werklozen langer dan een jaar thuis, terwijl een kwartaal eerder dit 43% was. Langdurige werkloosheid treft vooral 45-plussers.

VRAAG: Wat heeft het kabinet gedaan om de werkloosheid te bestrijden?

ANTWOORD:

- De sectorplannen (plannen van sociale partners t.b.v. behoud van werkgelegenheid en het voorkomen van werkloosheid; voor de helft gefinancierd door het Rijk, de andere helft door de sectoren) spelen een belangrijke rol in het bestrijden en voorkomen van werkloosheid.
- Alle aanvragen uit de eerste en tweede tranche zijn inmiddels beoordeeld.
- In totaal zijn er 79 plannen goedgekeurd en in uitvoering, voor een bedrag van ongeveer € 440 miljoen.
- Per 15 januari is de derde tranche van de sectorplannen opgesteld. De derde tranche van de sectorplannen focust

zich op het bevorderen van van-werk-naar-werk en van-werkloosheid-naar-werk transities.

- Om van-werk-naar-werk binnen de sectorplannen verder te bevorderen heeft het kabinet **de Brug-WW** geïntroduceerd. Dit maakt baanwisselingen waarbij sprake is van substantiële omscholing naar een ander beroep of een andere sector makkelijker.
- Naast de algemene aanpak van werkloosheid, krijgen specifieke groepen zoals jongeren en ouderen ook de volledige aandacht van dit kabinet

Memo 2: EMU-saldo en EMU-schuld

VRAAG: Hoe hoog is het EMU-saldo in 2014 in het FJR ten opzichte van de Miljoenennota 2014 en waar wordt het verschil door veroorzaakt?

ANTWOORD:

- Het feitelijk EMU-saldo 2014 is uitgekomen op een tekort van 2,3 procent bpp (15 miljard euro). Daarmee is het tekort in 2014 gelijk aan het tekort in 2013.
- Ten tijde van Miljoenennota 2014, werd een feitelijk EMU-saldo geraamd van -3,3 procent bbp voor 2014.
- Dit is een forse verbetering met onderliggend grote mutaties.
- Ten opzichte van de Miljoenennota zijn de ontvangsten met 0,2 procentpunt naar beneden bijgesteld. Bij de uitgaven onder de kader hebben zich meevallers voorgedaan van in totaal 0,7 procentpunt. Ook zijn de rentelasten meegevallen. De gasbaten zijn lager uitgevallen door een lagere gasprijzen en een beperking van de productie.
- Daarnaast leiden verschillen tussen het kas- en transactiemoment tot een verbetering. Zo is bij de belastingen een kastransactiecorrectie ten gunste van 2014 en ten nadele van 2015 toegepast vanwege de afbouw van de heffingskortingen, die niet geheel in de

loonheffing 2014 en de voorlopige aanslag inkomstenbelasting 2014 is verwerkt (omvang 800 mln).

- De agentschappen hadden in 2014 meer ontvangsten dan uitgaven. Zo heeft de Rijksgebouwendienst veel gebouwen verkocht.
- In de CEP-raming werd voor 2014 een EMU-saldo van -2,9% verwacht. Het verschil met het saldo in het FJR wordt met name verklaard door technische en eenmalige posten zoals de zogenoemde kastransactiecorrecties.

TOELICHTING

	2014
EMU-saldo Miljoenennota 2014	**-3,3%**
Belasting- en premie-inkomsten	-0,2%
Uitgaven	
Rijksbegroting in enge zin	-0,1%
Sociale zekerheid (incl. werkloosheidsuitkeringen)	0,4%
Zorguitgaven	0,4%
Gasbaten (transactiebasis)	-0,3%
Rentelasten	0,1%
Kas-transactieverschillen	0,3%
Agentschapsrekening en rest centrale overheid	0,1%
Overige uitgaven	0,1%
Noemereffect	0,2%
EMU-saldo Financieel Jaarverslag van het Rijk 2014	**-2,3%**

Memo 2: EMU-saldo en EMU-schuld

VRAAG: Hoe hoog is de EMU-schuld in 2014 in het FJR ten opzichte van de Miljoenennota en waar wordt het verschil door veroorzaakt?

ANTWOORD:

- De EMU-schuld 2014 bedraagt 68,8 procent bbp (451 miljard euro).
- Dit is een verbetering van 7,3 procent bbp ten opzichte van de raming van de EMU-schuld ten tijde van de Miljoenennota. Toen werd een EMU-schuld van 76,1 procent bbp geraamd.
- De belangrijkste schuldverlagende mutaties ten opzichte van de Miljoenennota zijn het noemereffect als gevolg van de revisie van de nationale rekeningen en de realisatie van de schuld ultimo 2013. De afwikkeling van financiële transacties die gerelateerd zijn aan de financiële crisis leidt tot een daling van de schuld met 0,7 procentpunt.

	2014
EMU-schuld Miljoenennota 2014	**76,1%**
Realisatie schuld ultimo 2013	-1,5%
Noemereffect	-4,6%
waarvan het gevolg van revisie nationale rekeningen	-4,4%
Mutatie EMU-saldo	-0,7%
Verkoop ING back-up faciliteit	-0,2%
Winst ING back-up faciliteit	-0,2%
Boedel Icesave	-0,1%
Aflossing kapitaalverstrekking ING	-0,2%
Kas-transactieverschillen en overig	0,3%
EMU-schuld Financieel jaarverslag van het Rijk 2014	**68,8%**

Memo 3: Uitgavenkader

VRAAG: Wat is de samenstelling van de onderschrijding van het totaalkader?

ANTWOORD:

- Het totaalkader laat een onderschrijding zien van 2,6 miljard euro ten opzichte van de Begrotingsafspraken 2014.
- Het kader RBG-eng heeft een overschrijding van 0,2 miljard euro.
- Het kader SZA laat een onderschrijding zien van 0,8 miljard euro.
- Het Budgettair Kader Zorg heeft een onderschrijding van 2 miljard euro.
- Ten tijde van de Miljoenennota 2015 en de Najaarsnota 2014 was reeds sprake van een onderschrijding van 1,2 miljard euro. Ten opzichte van de Najaarsnota wordt de onderschrijding van het kader verklaard door een meevaller van 0,1 miljard binnen het kader RBG-eng, een 0,2 miljard hogere onderschrijding van het kader SZA en een 1,1 miljard hogere onderschrijding van het BKZ.

VRAAG: Wat zijn de oorzaken van de overschrijding op het kader Rijksbegroting in enge zin?

ANTWOORD

- Het kader Rijksbegroting in enge zin laat een overschrijding van 0,2 miljard euro zien t.o.v. de stand ten tijde van de Begrotingsafspraken 2014. De **grootste mutaties** zijn:
- Een meevaller van 0,4 miljard euro als gevolg van meevallende dividenden uit de staatsdeelnemingen en DNB.
- De Nederlandse afdracht aan de Europese Unie is in 2014 gestegen ten opzichte van de raming. In eerste instantie als gevolg van de bronnenrevisie van de nationale rekeningen. Daarnaast is de ratificatie van het eigenmiddelenbesluit vertraagd waardoor de Nederlandse korting van gemiddeld 1 miljard euro doorschuift naar 2015.
- Het kabinet heeft vorig jaar 0,6 miljard euro extra beschikbaar gesteld voor noodhulp, flexibel inzetbaar tijdens de kabinetsperiode. In 2014 is hiervan 0,1 miljard besteed. Ook is 375 miljoen euro extra beschikbaar gesteld voor de eerstejaarsopvang van asielzoekers.
- Onderuitputting op verschillende begrotingen van 0,6 miljard euro.
- De lagere lonen en prijzen en de onderuitputting leiden tot een lagere groei van het Gemeente- en Provinciefonds.
- De kaderaanpassing is een schuif van 1,8 miljard euro van het kader Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt (SZA) naar het kader RBG-eng. Het totaalkader wijzigt daarmee niet.

	2014
Kadertoets Begrotingsafspraken	**0,0**
Macromutaties	
Ruilvoet	0,1
EU-afdrachten	1,7
Accres Gemeentefonds / Provinciefonds	-0,2
Winst DNB	-0,1
Dividend staatsdeelnemingen	-0,3
HGIS	-0,2
Beleidsmatige mutaties	
Toekomstfonds	0,1
Noodhulp / Opvang in de regio 2014-2017	0,1
Opvang asielzoekers 2014-2015	0,4
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	-0,1
Huurtoeslag	0,4
Invullen in=uit taakstelling	0,8
Onderuitputting specifiek beeld	-0,6
Kasschuiven	0,0
Overig	-0,1
Technische mutaties	
Kaderaanpassing SZA	-1,8
Kadertoets Financieel Jaarverslag van het Rijk 2014	**0,2**

Toelichting Eigen Middelenbesluit (niet uitspreken)

De korting bedraagt gemiddeld 1 miljard euro per jaar voor de gehele periode van het Meerjarig Financieel Kader (2014-2020). De omvang van de korting kan echter van jaar tot jaar variëren en wordt ten dele aangepast aan de jaarlijkse inflatie. De omvang van de korting bedroeg in de jaren 2014-2015 ongeveer 900 miljoen per jaar. In het FJR is dus een korting van 900 mln doorgeschoven naar 2015. In de (**nog niet**

gepubliceerde) Voorjaarsnota 2015 wordt de korting van 2014 én 2015 (1,8 mrd) doorgeschoven naar 2016.

VRAAG: Wat is de oorzaak van de onderschrijding op het kader Sociale Zaken en Arbeidsmarkt?

ANTWOORD

- Het kader SZA laat een onderschrijding zien van 0,8 miljard euro. De grootste mutaties die zich binnen het kader hebben voorgedaan, zijn:
  - Een meevaller bij de werkloosheidsuitgaven als gevolg van een lager dan verwacht beroep op de WW en de bijstand.
  - Er heeft zich een ruilvoettegenvaller van 0,4 miljard euro voorgedaan.
  - Een meevaller bij de kinderopvangtoeslag als gevolg van een lager dan verwacht gebruik van de kinderopvang.
- De kaderaanpassing is een schuif van 1,8 miljard euro van het kader Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt (SZA) naar het kader RBG-eng. Het totaalkader wijzigt daarmee niet.

	2014
Begrotingsafspraken 2014	**0,0**
Werkloosheidsuitgaven	-1,7
Ruilvoet	0,4
Kinderopvangtoeslag	-0,4
AOW	-0,1
Kasschuiven	-0,5
Kaderaanpassing	1,8
Overig	-0,3
Jaarverslag 2014	**-0,8**

VRAAG: Wat is de oorzaak van de hogere onderschrijding op het kader Sociale Zaken en Arbeidsmarkt ten opzichte van de Najaarsnota?

ANTWOORD

- Het kader SZA liet een onderschrijding zien van 0,6 mld. in de Najaarsnota 2014. In het FJR wordt het kader met 0,8 miljard onderschreden. De verbetering van 0,2 mld. wordt verklaard door:
- Lagere werkloosheidsuitgaven (-0,1 mld.) als gevolg van een lager beroep op de WW dan ten tijde van NJN verwacht werd.
- Lagere kinderopvangtoeslag en kindregelingen (-0,2 mld.)
- Hogere AOW (+0,1 mld.)

VRAAG: Wat is de oorzaak van de onderschrijding op het Budgettair Kader Zorg?

Antwoord:

- Het BKZ laat ten opzichte van de Miljoenennota een **onderschrijding** zien van -2,0 miljard euro. De belangrijkste oorzaken hiervoor zijn als volgt:
- Er heeft zich een ruilvoetverlies voorgedaan van 0,1 miljard euro.
- Bij de curatieve zorg werkt de onderschrijding uit het jaarverslag over 2013 (0,9 miljard euro) structureel door en is er een nieuwe onderschrijding van 0,7 miljard euro. Met name lagere uitgaven aan geneesmiddelen leidden tot die onderschrijdingen in 2013 en 2014.
- Bij de langdurige zorg doen 0,1 miljard aan per saldo tegenvallers uit 2013 zich ook voor in 2014, en zijn er 0,2 miljard euro aan meevallers opgetreden in 2014. Deze deden zich met name voor bij de zorg in natura in de langdurige zorg.

- **VRAAG: Wat is de oorzaak van de hogere onderschrijding op het kader BKZ ten opzichte van de Najaarsnota?**

- **Antwoord:**
  - Ten opzichte van de Najaarsnota 2014 is er sprake van een stijging van de onderschrijding met 1,1 miljard euro. Deze onderschrijding doet zich voornamelijk voor bij:
    - De grensoverschrijdende zorg: mede door een gunstig wisselkoerseffect (264 mln.)
    - De genees- en hulpmiddelen: op basis van de realisatiegegevens 2014 valt de groei lager uit dan verwacht (271 mln.)
    - Op basis van de realisatiegegevens is er ook sprake van een onderschrijding bij de eerstelijnszorg (175 mln.)

	2014
Begrotingsafspraken 2014	**0**
Ruilvoet	0,1
Actualisatie zorguitgaven	-1,7
waarvan curatieve zorg	-1,6
waarvan doortrekken actualisatie 2013	-0,9
waarvan actualisatie 2014	-0,7
waarvan langdurige zorg	-0,1
waarvan doortrekken actualisatie 2013	0,1
waarvan actualisatie 2014	-0,2
Vrijval nominaal en onverdeeld	-0,3
Overig	-0,1
Jaarverslag 2014	**-2,0**

Memo 4: Belasting- en premieontvangsten

VRAAG: Kunt u de lagere ontvangsten in 2014 dan verwacht bij Miljoenennota 2014 nader toelichten?

ANTWOORD:

- De belasting- en premieontvangsten zijn 1,6 miljard lager uitgekomen dan bij Miljoenennota 2014 geraamd.
- Deze lagere ontvangsten zijn het saldo van:
  1. hogere inkomsten door een positievere economische ontwikkeling dan bij MN2014 werd verwacht.
  2. lagere inkomsten als gevolg van een lagere nominale zorgpremie.
  3. lagere inkomsten door de revisie van de Nationale Rekeningen van het CBS met als gevolg een neerwaartse aanpassing van zorgpremie-ontvangsten

Toelichting

- De hogere inkomsten komen dus met name door een positievere ontwikkeling van de economie.
- Grote meevallers zitten bij vennootschapsbelasting (vpb) en de overdrachtsbelasting.
- Hogere vpb-ontvangsten komen zowel voort uit hogere winsten in 2014 als hogere (bijgestelde) winsten uit de jaren daarvoor. De hogere ontvangsten uit de

overdrachtsbelasting volgen met name uit een veel hogere volume verkopen van bestaande woningen dan verwacht.

- Tegenvallers zijn er onder meer bij de BTW en de energiebelasting. Bij de BTW komt dat vooral door lagere investeringen in nieuwe woningen dan eerder voorspeld. De lagere ontvangsten uit de energiebelasting volgen uit een lager dan verwacht energieverbruik.
- Verder is de nominale zorgpremie is in 2014 circa 100 euro lager uitgekomen dan in Miljoenennota 2014 was verwacht. Dat verklaart 1,2 miljard lagere ontvangsten.
- Daarnaast zorgden de Begrotingsafspraken 2014 die in oktober 2014 tot stand zijn gekomen voor een zeer beperkte aanpassing van de inkomsten van -0,1 miljard.

Tabel 2.4.2 Verticale ontwikkeling ontvangsten op EMU-basis (in miljarden euro)

Stand Miljoenennota 2014	**237,2**
Totale mutatie	**-1,6**
Beleidswijzigingen	**-1,3**
Maatregelen uit begrotingsafspraken 2014	**-0,1**
waarvan Loon/inkomensheffing	*-1,1*
waarvan Dividendbelasting	*1,0*
waarvan Omzetbelasting	*-0,2*
waarvan Motorrijtuigenbelasting	*0,2*
waarvan Belastingen op milieugrondslag	*0,2*
waarvan Premies werknemersverzekeringen (WW)	*-0,2*
Zorgpremies	**-1,2**
Effect CBS-revisie premies werknemersverzekeringen	**-1,3**
Beleidsarme ("endogene") mutatie	**1,0**
waarvan vennootschapsbelasting	1,6
waarvan omzetbelasting	-1,2
waarvan overdrachtsbelasting	0,7
waarvan premies werknemersverzekeringen	0,4
waarvan belastingen op een milieugrondslag	-0,2
waarvan overige belastingsoorten	-0,1
Stand Financieel Jaarverslag 2014	**235,6**

Memo 4: Belasting- en premieontvangsten

<u>VRAAG:</u> Wat is de ontwikkeling van de belastingontvangsten in 2014 ten opzichte van 2013 in relatie tot de economische groei in 2014? (oftewel de "horizontale" ontwikkeling)

<u>ANTWOORD:</u>

- De belastingontvangsten zijn in 2014 met 0,8% toegenomen ten opzichte van 2013. De waardegroei van het bbp bedroeg 1,8% in 2014. De ontwikkeling van de belastingontvangsten bleven in 2014 dus nog achter bij de groei van het bbp.
- Opvallend is de sterke groei bij de overdrachtsbelasting (45%), vennootschapsbelasting (11%) en de dividendbelasting (13%).
- De toename van de ontvangsten uit de overdrachtsbelasting (45%) is met name het gevolg van fors gestegen verkopen van bestaande woningen in 2014.
- De groei van de vpb-ontvangsten (11%) volgt allereerst uit de groei van de bedrijfswinsten in 2014. Daarnaast komen de kasontvangsten in 2014 uit aanslagen over eerdere belastingjaren veel hoger uit dan in 2013 het geval was.
- De groei van de dividendontvangsten in 2014 (13%) hangt weer samen met die groei van de winsten in 2014.
- De btw-ontvangsten laten met 0,7% ook een positieve groei zien. Deze groei volgt uit de waardegroei van de particuliere consumptie en de investeringen in nieuwe woningen.
- De ontvangsten uit de loon- en inkomensheffing zijn daarentegen in 2014 met 0,7% afgenomen. Dit als gevolg

van een afname van de werkgelegenheid bij een beperkte loongroei.

Tabel 2.4.4 Beleidsarme ontwikkeling van de ontvangsten ten opzichte van 2013

	2014
Kostprijsverhogende belastingen	**0,8%**
Omzetbelasting	0,7%
Belasting op personenauto's en motorrijwielen	-4,5%
Accijnzen	3,1%
Overdrachtsbelasting	45,4%
Motorrijtuigenbelasting	-1,5%
Belastingen op een milieugrondslag (mn energiebelasting)	-9,3%
Bankbelasting	-10,6%
Overige kostprijsverhogende belastingen	5,1%
Belastingen op winst, inkomen en vermogen en premies volksverzekeringen	**0,9%**
Loon- en inkomensheffing	-0,7%
Dividendbelasting	13,3%
Vennootschapsbelasting	11,3%
Overige belastingen op inkomen, winst en vermogen (m.n. schenk- en erfbelasting)	-7,5%
Belastingen en premies volksverzekeringen (VVZ) in totaal	**0,8%**
Premies werknemersverzekeringen	**0,5%**
Belastingen en premies VVZ en premies WNVZ in totaal	**0,8%**
Nominale groei BBP	**1,8%**

VRAAG: De ontvangsten uit de bankbelasting zijn in 2014 met meer dan 10% afgenomen. Hoe komt dat?

ANTWOORD:

- De bankbelasting 2014 wordt geheven over de balans van banken in 2013. Het balanstotaal van banken is in 2013 gedaald, enerzijds door het afstoten van onderdelen door banken en anderzijds doordat de omvang van het vreemd vermogen is afgenomen. Een lager balanstotaal heeft lagere ontvangsten uit de bankbelasting tot gevolg.

VRAAG: Wat hebben de brandstofaccijnzen in 2014 gedaan?

ANTWOORD:

- In 2014 zijn de tarieven diesel en LPG verhoogd, en is het tarief van benzine ongewijzigd gebleven.
- In 2014 zijn de gecorrigeerde inkomsten uit accijns op **diesel en LPG** 102 miljoen hoger dan in 2013 (zie tabel 1).
- De gecorrigeerde inkomsten uit accijns op **benzine** komen 19 miljoen euro lager uit (zie tabel 1).
- Deze bedragen zijn gecorrigeerd voor incidenten (te late betaling van accijns en een bijbetaling van voorraden diesel per 1 januari 2014 bij onder meer tankstations) die leiden tot een verschuiving van kasontvangsten over de jaargrenzen heen. Met deze correcties wordt een zo zuiver mogelijk beeld gegeven van de ontwikkeling van de accijnsontvangsten in 2014 ten opzichte van 2013.
- Bij het bepalen van het EMU-saldo van 2014 wordt bij de accijnsontvangsten uitgegaan van een 1 maand verschoven kasbasis (dat wil zeggen dat de kasontvangsten van februari 2014 tot en met januari 2015 worden meegeteld). Hierbij wordt niet gecorrigeerd voor incidenten. De voor het EMU-saldo van 2014 relevante ontvangsten uit de accijns op diesel en LPG in 2014 komen 202 miljoen euro hoger uit dan gerealiseerd over 2013. De accijns op benzine laat in 2014 een toename zien van 82 miljoen euro (zie tabel 2).

- Weliswaar is de stijging van de inkomsten uit brandstofaccijnzen in 2014 lager dan bij de oorspronkelijke raming verwacht (-211 miljoen diesel en LPG en -75 miljoen benzine, zie tabel 3), maar desalniettemin is de stijging van de inkomsten ten opzichte van 2013 zichtbaar en aanzienlijk.

Tabel 1: Gerealiseerde kasontvangsten in 2013 en 2014, gecorrigeerd voor incidentele effecten (horizontale mutatie)

	2013	2014	verschil 2014-2013
Benzine	4013	3994	**-19**
Diesel en LPG	3681	3784	**+102**

Tabel 2: Gerealiseerde kasontvangsten in 2013 en 2014 (horizontale mutatie), conform CBS-statistiek en zoals geboekt voor EMU-saldo

	FJR 2013	FJR 2014	verschil 2014-2013
Benzine	3960	4042	**+82**
Diesel en LPG	3629	3832	**+202**

Tabel 3: Verschil MN2014-stand en realisatie FJR 2014 (verticale mutatie), conform CBS statistiek en zoals relevant voor EMU-saldo

	Raming bij MN 2014	FJR 2014	verschil
Benzine	4117	4042	**-75**
Diesel en LPG	4043	3832	**-211**

Memo 4: Belasting- en premieontvangsten

VRAAG: Volgens de brief van de staatssecretaris van Financiën leveren de aangekondigde veranderingen en investeringen bij de Belastingdienst 750 miljoen euro per jaar op. Volgens Oliver Wyman was dit zelfs zeer conservatief ingeschat. Gaat dit kabinet zichzelf rijk rekenen?

ANTWOORD:

- Deze 750 miljoen is een schatting op basis van experimenten met de nieuwe toekomstige werkwijze van de Belastingdienst, die zich kenmerkt door informatiegestuurde toezicht en inning.
- Er berekend dat deze nieuwe werkwijze op termijn en *ceteris paribus* naar schatting 750 miljoen meer aan belastingontvangsten kan genereren dan wanneer wordt doorgegaan op de oude voet.
- Het betreft daarmee een partiële berekening. In de brief van de Staatssecretaris staat tevens vermeld dat als er nu niet zou worden ingegrepen de Belastingdienst een vooruitzicht heeft van toenemende kosten en dalende opbrengsten.
- De investeringen zijn dus nodig om het huidige nalevingstekort in elk geval niet verder op te laten lopen en waar mogelijk te verkleinen.
- Het is nog te vroeg om extra toekomstige belastingontvangsten als gevolg van deze investeringen in de begroting in te boeken.

Memo 4: Belasting- en premieontvangsten

- Het bureau Oliver Wyman heeft de business case van deze Investeringagenda getoetst en bevestigt dat de nieuwe werkwijze van de Belastingdienst deze inkomsten – *ceteris paribus* – kan genereren.
- Zij onderbouwen dat mede door vergelijkbare investeringen die de tax authority van het Verenigd Koninkrijk heeft doorgevoerd. Op basis van de investeringen die gedaan zijn in het VK stelt Wyman dat de geschatte 750 miljoen van Belastingdienst aan de conservatieve kant is.
- Het kabinet beschouwd de toets van Wyman daarom als een bevestiging van het grote nut van de voorgestelde wijzigingen bij de Belastingdienst.
- De investering zelf zal ingepast worden in de begroting en we rekenen ons vooralsnog niet rijk met toekomstige extra belastingontvangsten.

Memo 5: Voortgang beleidspakketten

Algemeen

- Rond de voortgang van de beleidspakketten is in hoofdstuk 2 (paragraaf 2.2) van het FJR een passage opgenomen.
- De kernboodschap luidt dat een groot deel van de maatregelen uit de verschillende (regeer)akkoorden inmiddels in wetgeving is verankerd (ca. 21 van de 22 mld.). Zie onderstaande tabel.

2.2.4 Voortgang maatregelen (in miljarden euro)	2014	2015	2016	2017
1. Regeerakkoord Rutte-Asscher (inclusief motie Zijlstra-Samsom en sociaal akkoord)	**-3**	**-10**	**-13**	**-16**
Waarvan afgerond	*-3*	*-9*	*-12*	*-16*
Waarvan nog niet gerealiseerd	*0*	*0*	*0*	*0*
2. Woningmarktpakket	**0,2**	**0,2**	**0,2**	**0,3**
Waarvan afgerond	*0,2*	*0,2*	*0,2*	*0,3*
3. Aanvullend pakket (inclusief Begrotingsafspraken 2014)	**-6**	**-6**	**-6**	**-6**
Waarvan afgerond	*-6*	*-6*	*-6*	*-6*
Waarvan nog niet gerealiseerd	*0*	*0*	*0*	*0*
4. Ex ante EMU-saldoverbetering	**-9**	**-15**	**-18**	**-22**
Waarvan afgerond	*-9*	*-15*	*-18*	*-21*
Waarvan. nog niet gerealiseerd	*0*	*-1*	*-1*	*-1*

- Ten opzichte van de stand bij Miljoenennota 2015 zijn een aantal maatregelen afgerond die toen nog niet gerealiseerd waren. Dit betreft met name de wet langdurige zorg (opbrengst ca. 0,6 mld. in 2017) en de alternatieve invulling van de huishoudentoeslag (opbrengst ca. 1,2 mld. in 2017).
- Een aantal maatregelen wacht nog op parlementaire goedkeuring (in totaal ca. 1 mld). Dit zijn vooral maatregelen op het gebied van de sociale zekerheid, waarvan de

wijzigingen in de AOW met 0,2 mld. in 2017 het grootste budgettaire beslag kennen.

- NB: in eerdere rapportages/overzicht wordt ook gesproken over een ombuigingspakket van 51 mld in 2017. Dit bedrag is inclusief het pakket regeerakkoord Rutte/Verhagen en het begrotingsakkoord 2013. Aangezien deze maatregelen inmiddels zijn gerealiseerd wordt hierover niet meer gerapporteerd.

Opvolging van het AO zicht op bezuinigen

- U heeft in het AO zicht op bezuinigen (d.d. 19 november) met de aanwezige fracties gewisseld dat departementen zelf primair verantwoordelijk zijn voor toelichting op de voortgang van hun "beleidsmaatregelen". In dat kader heeft u aangegeven met uw collega's te bekijken of in de departementale jaarverslagen de aandacht hiervoor kan worden verbeterd.
- In de rijksbegrotingsvoorschriftenis opgenomen dat in de departementale jaarverslagen aandacht moet worden besteed aan de voortgang van de grootste en politiek gevoelige maatregelen. Deze informatie is opgenomen bij het onderdeel beleidsconclusies bij de begrotingsartikelen.
- Daarnaast kwam in het AO aan de orde dat de samenhang tussen de verschillende producten verder kan worden geëxpliciteerd. Hiertoe is in het FJR expliciet gemaakt dat:
    - de passage in het FJR focust op de budgettaire voortgang van de akkoorden, het totaaloverzicht;

- in de departementale jaarverslagen inhoudelijke toelichting op de maatregelen te vinden is;
- en het wetgevingsprogramma van VenJ meer informatie biedt over de fase waarin wetsvoorstellen (met een budgettaire opbrengst van meer dan 50 mln.) zich bevinden. Dit overzicht wordt gelijktijdig met het FJR naar de Kamer gestuurd. Zie bijlage.

Memo 6: Risicoanalyse en –beleid en Garantieoverzicht

VRAAG: Wordt met deze risicoanalyse voldaan aan de wens van de Eerste Kamer en de Rekenkamer om periodiek de risico's in kaart te brengen?

ANTWOORD:

- Ja, net als in de Miljoenennota en het vorige FJR brengt ook dit FJR de risico's voor de overheidsfinanciën in beeld.
- Voor een integrale opsomming van risico's wordt verwezen naar de MN2014, MN2015 en FJR2013. Die risicoschetsen doen nog steeds opgeld. Slechts omwille van de leesbaarheid is gekozen in te zoomen op de veranderingen in de risico's voor de overheidsfinanciën in 2014.
- Centraal staan de gematerialiseerde risico's, de afbouw van risico's en het ingezette beleid om risico's te beheersen.
- Een integrale analyse van impliciete en expliciete risico's voor de staat is tevens terug te vinden in de MN2015 in de Schokproef Overheidsfinanciën.

Memo 6: Risicoanalyse en –beleid en Garantieoverzicht

VRAAG: Hoe groot zijn de risico's voor de overheidsfinanciën?

ANTWOORD:

- Het FJR toont dat de risico's voor de overheidsfinanciën zeer verschillend van aard zijn. Daarom is het onmogelijk om de risico's een op een te vergelijken of bij elkaar op te tellen.
- In zijn algemeenheid geldt dat de risico's voor de overheidsfinanciën substantieel zijn en dat deze de afgelopen jaren door de crisis sterk zijn toegenomen.
- Het goede nieuws is dat de uitstaande garanties in 2014 wederom zijn gedaald. In 2012 stond de overheid nog voor 258 miljard euro garant. In 2013 is dit gezakt naar 214 miljard euro en in 2014 daalde dit bedrag verder naar 197 miljard euro.
- Het totaal aan achterborgstellingen is gestegen van 259 miljard euro in 2013 naar 270 miljard euro in 2014.

Toelichting

Tabel 3.2.1 uit FJR 2014 Overzicht garanties, leningen[1] en achterborgstellingen (in miljarden euro's)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Totaal garanties	**63,5**	**152,7**	**152,2**	**238,2**	**258,0**	**213,9**	**197,1**
Totaal leningen	**45,7**	**9,2**	**7,2**	**8,0**	**7,8**	**8,8**	**8,0**
Totaal achterborgstellingen	**177,7**	**192,8**	**220,2**	**235,7**	**250,4**	**259,1**	**270,1**

[1] Tot 'leningen' behoren aan de kredietcrisis en de schuldencrisis gerelateerde verstrekte leningen

Memo 6: Risicoanalyse en –beleid en Garantieoverzicht

- 'Totaal garanties' is per saldo gedaald met bijna 17 miljard euro (-8%). Dat is met name te danken aan het aflopen van de regeling interbancaire leningen waarmee ongeveer 10 miljard euro aan verstrekte garanties vrijviel. Deze garantiefaciliteit, in 2008 gecreëerd, kon garanties afgeven op interbancaire leningen ter waarde van maximaal 200 miljard euro en sloot per 2011. Eind 2014 zijn de laatste garanties onder deze faciliteit definitief afgewikkeld.
- *'Totaal leningen' valt uiteen in de bilaterale lening aan Griekenland (3,2 miljard euro), de lening aan Fortis (3,6 miljard euro), de lening aan SNS (1,1 miljard euro) en de lening aan IJsland (0,2 miljard euro).*
- Achterborgstellingen van het Rijk (in miljarden euro)

omschrijving	**Geborgd vermogen 2013**	**Geborgd vermogen 2014**	**Verandering 2013-2014**
Achterborgstelling WEW (NHG)	164	176	+12
Achterborgstelling WSW	86,2	85,5	-0,7
Achterborgstelling WFZ	8,9	8,6	-0,3
Totaal achterborgstellingen	259,1	270,1	+11

Memo 6: Risicoanalyse en –beleid en Garantieoverzicht

VRAAG: Wat doet het kabinet om de risico's voor de overheidsfinanciën te beperken?

ANTWOORD:

- Het kabinet werkt hard om de risico's op veel terreinen zoveel als mogelijk en gewenst geacht te beteugelen.
- In Europa heeft Nederland zich sterk gemaakt voor de bankenunie, zodat problemen met banken snel en effectief aangepakt kunnen worden op internationaal niveau.
- Om vergrijzing het hoofd te bieden bevatte het Regeerakkoord hervormingen op het terrein van de AOW, de woningmarkt en de pensioenen.
- Er geldt een nee, tenzij-beleid' ten aanzien van (nieuwe) risicoregelingen binnen de overheid. Daar waar mogelijk versobert het kabinet bestaande risicoregelingen. Een goed voorbeeld dat al eerder is gecommuniceerd is de stapsgewijze afbouw van de grens voor NHG-hypotheken. Die tijdelijke crisismaatregel is in 2016 volledig afgebouwd.
- Het kabinet heeft het gebruik van derivaten in de semipublieke en publieke sector beperkt tot niet-complexe renteproducten.
- Ook het verplicht schatkistbankieren voor decentrale overheden beperkt risico's. Overtollige publieke middelen worden nu gestald bij de schatkist in plaats van bij particuliere instellingen die hoge rentes en dus ook een hoog kredietrisico bieden.

Memo 6: Risicoanalyse en –beleid en Garantieoverzicht

- Het kader 'financieel beheer en financieel toezicht' stelt normen voor ordentelijk en sober financieel beheer in de semipublieke en de publieke sector, waarover juiste verantwoording plaatsvindt en met een goede governancestructuur, zodat de continuïteit van dergelijke instellingen wordt geborgd.

Memo 6: Risicoanalyse en –beleid en Garantieoverzicht

VRAAG: Wat is het optimale niveau van de staatsschuld volgens de minister om in de toekomst onverwachte schokken op te kunnen vangen?

ANTWOORD:

- Het is onmogelijk om een economisch optimaal niveau voor de staatsschuld te bepalen.
- Feitelijk kan geconstateerd worden dat de Nederlandse staatsschuld nog altijd boven de toegestane grens van 60% ligt en daarmee ook ruim boven het niveau voorafgaand aan de crisis. In 2007 was de staatsschuld slechts 45,3% BBP.
- Een optimaal niveau is – nogmaals – onmogelijk te bepalen. We kunnen wel constateren dat vermindering van de staatsschuld de Nederlandse overheid in de toekomst beter in staat stelt dan nu om onverwachte schokken op te vangen. Ook een overheid kan zich immers niet onbeperkt in de schulden blijven steken.
- De Schokproef Overheidsfinanciën (in de MN van vorig jaar) stelt dat de historische ontwikkeling van de staatsschuld suggereert dat een schuldniveau van 40 tot 50 procent van het bbp afdoende is om een forse schok op te kunnen vangen.

Memo 6: Risicoanalyse en –beleid en Garantieoverzicht

VRAAG: Waarom kunnen de totalen voor garanties, achterborgstellingen en leningen niet bij elkaar opgeteld worden om zo het totale risico van de overheid te berekenen?

ANTWOORD:

- De aard van de instrumenten verschilt te sterk van elkaar om de aparte totalen op te tellen tot één totaal cijfer.
- Bij een lening wordt immers daadwerkelijk geld verstrekt; bij een garantie of achterborgstelling niet.
- Een achterborgstelling verschilt weer van een garantie in de zin dat een achterborgstelling pas aangesproken wordt nadat deelnemers aan de achterborgstelling hebben meegedeeld in de kosten. Een garantie wordt direct aangesproken ingeval een gebeurtenis zich voor doet. Optellen van de risico's geeft dus geen inzicht in het daadwerkelijke risico voor de overheid.
- Bovendien zou een dergelijk getal leiden tot een onderschatting van de risico's van de overheid. De overheid staat ook bloot aan marktrisico's via het aandeelhouderschap van staatsdeelnemingen, aan risico's als klimaatverandering, aan ramingsrisico's en ga zo maar doen.
- Een specifiek getal noemen als 'het risico voor de overheid' is daarmee onmogelijk.

Memo 6: Risicoanalyse en –beleid en Garantieoverzicht

VRAAG: Wat is de impact van de aandacht vanuit de Europese Unie (o.a. Eurostat) voor garanties?

ANTWOORD:

- Eurostat heeft voor het eerst een inventarisatie gemaakt van impliciete risico's bij de diverse lidstaten. Het eerste overzicht is nog erg divers en daarmee onvergelijkbaar.
- Mijn verwachting is dat er blijvend aandacht zal zijn op Europees niveau voor het expliciet maken van impliciete risico's.
- Nederland loopt met het inzichtelijk maken van alle garantieregelingen voorop in Europa.

Memo 6: Risicoanalyse en –beleid en Garantieoverzicht

VRAAG: Heeft het kabinet zicht op de kansen waarmee de verschillende risico's zich kunnen materialiseren?

ANTWOORD:

- Per regeling is er een toetsingskader ingevuld waarin de kans op het zich daadwerkelijk voordoen van risico's aan de orde komt.
- De kansen verschillen erg per regeling. De kans dat een individueel MKB bedrijf failliet gaat is relatief groot. Dat is te zien in de schadevolumes bij de BMKB-regeling. De kans op een kernongeluk is in vergelijking daarmee (gelukkig) erg klein.
- De kans dat alle bedrijven waarvoor de overheid garant staat, failliet gaan is nagenoeg nihil. Zelfs in een dergelijke situatie is de schade voor de overheid kleiner dan in de boeken staat. Uit een faillissement kunnen immers nog betalingen gedaan worden aan de schuldeisers.

Memo 6: Risicoanalyse en –beleid en Garantieoverzicht

VRAAG: Ziet de minister nog ruimte voor een verdere daling van de uitstaande risico's?

ANTWOORD:

- Garanties vormen een integraal onderdeel van de voorjaarsbesluitvorming. Per besluitvormingsmoment wordt er dus ook specifiek gekeken naar garanties.
- Nieuwe garanties, aanpassingen van bestaande garanties en voortzetting van bestaande garanties (vanwege bijvoorbeeld een aflopende horizonbepaling) worden getoetst met het Toetsingskader risicoregelingen. Het toetsingskader wordt altijd aan de Kamer verzonden.
- Het uitgangspunt is dat bij het aangaan van nieuwe risico's, een versobering dient plaats te vinden bij andere garanties.
- Het kabinet denkt momenteel na over hoe om te gaan met de achterborgstellingen bij het Wfz en WSW. Eventuele uitkomsten zullen landen in de Miljoenennota.

Toelichting:

- Bij voorkeur geen uitspraak doen over verwachting van mogelijke daling van uitstaande garanties.
- De verwachting is dat het bedrag aan uitstaande garanties in de toekomst vooral gaat dalen door het aflopen van de noodfondsen EFSF en EFSM. Deze garanties vallen echter niet onder het nationale garantiekader.

Memo 6: Risicoanalyse en –beleid en Garantieoverzicht

VRAAG: Wat is de stand van zaken van garanties op lokaal niveau?

ANTWOORD:

- Het CBS heeft een inventarisatie gemaakt van risicoregelingen bij decentrale overheden. Decentrale overheden hebben gezamenlijk voor 7,5 miljard aan garanties verstrekt.
- Het is ook voor decentrale overheden zaak om goed zicht te houden op mogelijke verborgen budgettaire risico's voor hun financiën. Decentrale overheden zijn in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor verantwoord risicobeleid.
- Het CBS publiceert eind dit jaar wederom een overzicht. Dat biedt zicht op de ontwikkelingen van garanties bij decentrale overheden en kan mogelijk aanleiding zijn tot beleid.

Memo 6: Risicoanalyse en –beleid en Garantieoverzicht

VRAAG: Wat is de verklaring voor de groei/ontwikkeling van geborgde vermogen bij de waarborgfondsen?

ANTWOORD:

- Het geborgd vermogen bij het WEW is in 2014 met 12 miljard euro gestegen tot 176 miljard euro. Het geborgde vermogen bij het WFZ en het WSW zijn licht gedaald.
- De toename van het geborgde vermogen bij het WEW komt door de toename van het aantal transacties op de woningmarkt. Naar verwachting zal de toename in de tweede helft van het jaar afvlakken door de verlaging van de kostengrens per 1 juli 2014 naar € 245.000.

Toelichting:

- Achterborgstellingen van het Rijk (in miljarden euro)

omschrijving	Geborgd vermogen 2013	Geborgd vermogen 2014	Verandering 2013-2014
Achterborgstelling WEW (NHG)	164	176	+12
Achterborgstelling WSW	86,2	85,5	-0,7
Achterborgstelling WFZ	8,9	8,6	-0,3
Totaal achterborgstellingen	259,1	270,1	+11

Memo 7: Europa

VRAAG:

Wanneer zijn de Kamers geïnformeerd over de naheffing?

ANTWOORD

- De Tweede en Eerste Kamer zijn hier op meerdere moment over geïnformeerd. Beide Kamers zijn geïnformeerd op de volgende momenten:
- Op 10 november is het verslag van de Ecofinraad van 6 en 7 november naar beide Kamers verstuurd, met daarin toelichting over de voortgang van de naheffing. Hierin wordt de eventuele verwerking van de betaling in de Najaarsnota aangekondigd (dus in 2014).
- Tijdens de AFB op 18 november in de Eerste Kamer heeft de minister van Financiën aangekondigd dat Nederland zal gaan betalen en, als Nederland zou besluiten in 2014 de bruto naheffing te betalen, dit in de Najaarsnota te verwerken. Hij heeft daarbij ook aangegeven dat Nederland dit voor 1 december aan de Commissie zou moeten melden. Dit is ook gebeurd.
- Op 21 november is de Najaarsnota de Tweede Kamer verzonden (in afschrift aan de Eerste Kamer). Hierin is de bruto betaling van circa 1,1 miljard euro in december 2014 aangekondigd en is aangegeven dat het Kabinet voor 1 december de Commissie zal informeren.

- Op 24 november is het verslag van de Begrotingsraad van 14 en 17 november naar beide Kamers gestuurd. Hierin is de betalingsregeling toegelicht en aangegeven dat Nederland voor 1 december aan zal aangeven bij de Commissie dat we hiervan gebruik zullen maken.
- Op 12 december is het verslag van de Ecofinraad van 8 en 9 december naar beide Kamers verstuurd. Onderdeel van dit verslag was een akkoord over de Europese begroting 2014, waaronder de aangepaste zesde aanvullende begroting die ziet op de teruggave aan de lidstaten als gevolg van de BNI bijstelling.
- Hiernaast is de Tweede Kamer veelvuldig geïnformeerd door middel van brieven en antwoorden op vragen uit de Tweede Kamer. Bijvoorbeeld op 28 oktober, 3, 11 en 12 november, en 12 december.

VRAAG:

Waarom maakt u het vertrouwelijk verslag uit Brussel (van 17 oktober) niet openbaar?

ANTWOORD

- Ik ben hier eerder uitvoerig op ingegaan in de Tweede Kamer.
- Ik heb in uw Kamer vervolgens aangegeven dit verzoek in MR te willen bespreken; dat heb ik ook gedaan. De ministers Koenders en Plasterk hebben vervolgens een brief hierover verzonden aan uw Kamer.
- Deze brief geeft een heldere en eenduidige weergave van het algemene kader over hoe om te gaan met verzoeken tot openbaarmaking van stukken die deel uitmaken van het diplomatieke verkeer en over correspondentie met de Europese Commissie.
- Op basis van het in deze brief geschetste algemene kader, alsook de concrete afweging die hierbij wordt gemaakt, kan ik de verzochte stukken niet met uw Kamer delen.
- Over de totstandkoming van de EU-naheffing zijn alle relevante feiten en argumenten aan de Kamer overgelegd.
- Het is heel belangrijk dat in de relatie tussen Kamer en kabinet wordt uitgegaan van vertrouwen. Vertrouwen als basis is essentieel om met elkaar te kunnen werken. Anders wordt het eigenlijk omgedraaid, en is er geen vertrouwen totdat alle documentatie gedeeld is. Dat is ondoenlijk en onwenselijk.

Vraag:

Waarom hebben we al in 2014 betaald?

Antwoord

- De afweging om 30 december aanstaande te betalen is gemaakt op basis van saldo-effect, ruimte onder het uitgavenkader en kasbeheer.
- We hadden eind vorig jaar veel geld in kas, en dan kan je maar beter je rekeningen betalen.
- Ook kon de bruto naheffing in 2014 in de nationale begroting worden verwerkt, waarmee wordt bijgedragen aan het vermijden van mogelijke kaderproblemen dit voorjaar.
- Tot slot had de Nederlandse staat eind vorig jaar te maken met negatieve rentes op kortlopende leningen. Een vroegere betaling van de naheffing levert daarom een klein rentevoordeel op.

Vraag:

Hoe werkt de aanpassing van de verordening?

Antwoord:

- In de uitvoeringsverordening 1150/2000 is de implementatie van het Eigen Middelenbesluit vastgelegd. Hierin wordt onder andere beschreven welke eigen middelen er zijn, en wanneer en hoe lidstaten afdrachten aan de EU moeten betalen.

- Deze verordening is gewijzigd, zodat er een betalingsregeling kon worden gecreëerd. De verordening schrijft voor dat lidstaten voor 1 december moeten betalen. De betalingsregeling voorziet er in dat lidstaten voor 1 december konden aangeven wanneer (doch uiterlijk voor 1 september 2015) een lidstaat zou betalen.
- Het betalingsschema dat een lidstaat indient, is bindend.
- De Tweede en Eerste Kamer zijn hier op 24 november over geïnformeerd.

Vraag:

Waarom betaalt Nederland als haar statistieken beter zijn dan die van andere landen?

Antwoord:

- Het onafhankelijke oordeel over de vergelijkbaarheid van de BNI-cijfers komt toe aan Eurostat. De wijze waarop Eurostat dat controleert en vaststelt staat beschreven in de antwoorden op schriftelijke Tweede Kamervragen van het lid Omtzigt, die op 25 november jongstleden zijn beantwoord. Op basis van de openbaar gemaakte cijfers en Europese regelgeving is Nederland gehouden de naheffing te betalen.
- Er is hier bijv. verwezen naar een gehele verificatieprocedure, waaronder de controle door Eurostat op plausibiliteit en consistentie. Dit proces van cijfers controleren is voortdurend.

Vraag:

Wanneer hebben welke landen betaald?

ANTWOORD

- De volgende lidstaten hebben besloten de bruto-naheffing in 2015 te voldoen: Bulgarije, Frankrijk, Italië (grotendeels), Cyprus, Malta, Slovenië en het Verenigd Koninkrijk.
- Nederland heeft besloten de naheffing aan het eind van 2014 te voldoen. Alle overige lidstaten maken geen gebruik van de betalingsregeling.

Member State	DAB No.6/2014: VAT/GNI balances	Amending Letter to DAB 6/2014: VAT/GNI balances	New amount VAT/GNI balances
Belgium	118 877 000	—	118 877 000
Bulgaria	36 472 000	- 36 472 000	0
Czech Republic	78 521 000	—	78 521 000
Denmark	- 125 685 000	—	- 125 685 000
Germany	1 359 003 000	—	1 359 003 000
Estonia	7 311 000	—	7 311 000
Ireland	112 176 000	—	112 176 000
Greece	221 982 000	—	221 982 000
Spain	589 152 000	—	589 152 000
France	562 251 000	- 525 273 000	36 978 000
Croatia	- 1 419 000	—	- 1 419 000
Italy	1 502 273 000	-1 173 983 000	328 290 000
Cyprus	53 725 000	- 53 725 000	0
Latvia	24 573 000	—	24 573 000
Lithuania	7 516 000	—	7 516 000
Luxembourg	- 66 930 000	—	- 66 930 000
Hungary	39 782 000	—	39 782 000
Malta	18 323 000	- 18 323 000	0
Netherlands	1 103 422 000	—	1 103 422 000
Austria	- 57 094 000	—	- 57 094 000
Poland	- 26 803 000	—	- 26 803 000
Portugal	121 602 000	—	121 602 000
Romania	75 080 000	—	75 080 000
Slovenia	8 064 000	- 8 064 000	0
Slovakia	- 6 663 000	—	- 6 663 000
Finland	- 34 319 000	—	- 34 319 000
Sweden	190 111 000	—	190 111 000
United Kingdom	3 616 456 000	-3 616 456 000	0
Article 310 & 320 — Total	**9 527 759 000**	**-5 432 296 000**	**4 095 463 000**

VRAAG:

Wanneer krijgt Nederland zijn geld terug?

ANTWOORD

- 21 lidstaten hebben besloten de naheffing in 2014 te betalen, waaronder Nederland. Dit was in totaal 4,1 miljard euro, van de bruto naheffing ter grootte van 9,5 miljard euro. De resterende 5,4 miljard euro wordt in 2015 betaald door de 7 overige lidstaten.
- De terugbetaling zal in het geheel in 2015 in de Nederlandse staatskas plaatsvinden. Ik zal uw Kamer via de gebruikelijke budgettaire nota's informeren over de terugbetaling.

VRAAG:

Wanneer presenteert de Commissie de toegezegde evaluatie van deze naheffing?

ANTWOORD

- De evaluatie krijgt de vorm van een aanpassing van de relevante Europese wet- en regelgeving.
- De Europese Commissie werkt nog aan het afronden van de aanpassingen en zal de resultaten binnenkort presenteren.
- Het kabinet zal de aanpassingen tegen die tijd nauwkeurig bestuderen en beoordelen en uw Kamer hierover informeren.

VRAAG:

Welke mutatie heeft plaatsgevonden na Najaarsnota 2014?

ANTWOORD

- Begin december 2014 hebben de Raad en het EP een akkoord bereikt over de aanvullende begrotingen voor 2014. Hierover is uw Kamer geïnformeerd in het verslag van de Eurogroep/Ecofin van 8 december 2014.
- De budgettaire effecten van dit akkoord konden niet meer worden meegenomen in de Najaarsnota en zijn zodoende verwerkt in de slotwet van de Nederlandse afdrachten aan Europa.

- Deze mutatie heeft dus niets te maken met de naheffing op basis van de herziening van de grondslagen voor de BNI- en BTW-afdrachten.
- [Daarnaast zijn de jaarlijkse realisaties verwerkt, waarmee de raming van de afdrachten aansluit op de kasrealisatie over het jaar 2014. Het betreft reguliere mutaties.]

<u>Vraag:</u> Wat zit er achter de 1.587 miljoen aan extra EU verplichtingen die bij Slotwet zijn gepresenteerd op artikel 3 (Europese Samenwerking) van de begroting van Buitenlandse Zaken?

Antwoord:

- De 1.587 miljoen euro is een saldering van twee verschillende mutaties
- Ten eerste is het verplichtingenbudget met 1.457 miljoen euro opgehoogd op basis van de ratificatie van Nederland van de 11e tranche van het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF). De 1.457 miljoen euro komt overeen met de Nederlandse bijdrage aan de 11e tranche van het EOF 2014-2020. De Kamer is in december 2014 middels een brief van de Minister van Buitenlandse Zaken over deze mutatie geïnformeerd. Dit was nodig aangezien de Eerste Kamer pas op 11 november 2014 haar goedkeuring aan de 11e tranche had verleend.
- Het EOF is het voornaamste middel waarmee de EU de ontwikkelingssamenwerking - zoals bepaald in het

ontwikkelingsbeleid - met de ACS-landen (Afrika, Cariben, Stille Oceaan) en de overzeese gebieden uitvoert. Het EOF wordt buiten de meerjarenbegroting van de Europese Unie om gefinancierd. De Europese Commissie en de Europese Investeringsbank zijn de centrale instellingen voor het verstrekken van subsidies voor projecten en programma's binnen het EOF.

- Daarnaast is het verplichtingenbudget met 130 miljoen euro opgehoogd ten behoeve van extra EU afdrachten in 2014.

VRAAG:

Hoeveel aanvullende begrotingen heeft de Europese Commissie gepresenteerd in 2014?

ANTWOORD

- De Europese Commissie heeft in 2014 7 aanvullende begrotingen gepresenteerd.
- De Europese Commissie moet een aanvullende begroting presenteren bij iedere wijziging in de raming van inkomsten of uitgaven, maar ook bij een wijziging in de structuur van de begroting.
- Het aantal aanvullende begrotingen draagt niet bij aan een transparant begrotingsproces. Nederland zal zich tijdens het voorzitterschap voorstellen presenteren die bijdragen aan het verbeteren van de transparantie van het Europese begrotingsproces.

Bij doorvragen over de inhoud van de aanvullende begrotingen:

- De eerste aanvullende begroting betrof een wijziging van de structuur van de begroting, zonder budgettaire effecten.
- Daarnaast presenteert de Europese Commissie ieder jaar een aanvullende begroting om het surplus van vorig begrotingsjaar te verwerken en een aanvullende begroting om de Spring Forecast te verwerken; dit zijn jaarlijkse terugkerende aanvullende begrotingen.
- [Over de afgelopen 6 jaar heeft de Europese Commissie gemiddeld 8 aanvullende begrotingen per jaar gepresenteerd.]

Table 1
Development in number of amending EU-budgets

Year	Number of amending budgets
2009	10
2010	8
2011	7
2012	6
2013	9
2014	7

VRAAG: Hoe zit het met de CBS-bijstelling, gaat de minister deze "naheffing" ook direct betalen?

ANTWOORD:

- De recente bijstelling van het bbp en het bni komt voort uit een gezamenlijk onderzoek van het CBS en DNB.
- Deze bijstelling zal gevolgen hebben voor de Nederlandse afdrachten aan Europa; dit heb ik reeds toegelicht in de Kamerbrief van 29 april jongstleden.
- Voor de budgettaire verwerking van deze gevolgen verwijs naar de reguliere informatievoorziening aan uw Kamer, zijnde de budgettaire nota's.

VRAAG: De motie Nijboer/Harbers verzoekt de regering zich in te zetten voor een betere manier van begroten door de Europese Unie. Hoe staat het daarmee?

ANTWOORD:

- Ik heb uw Kamer eerder toegezegd dat we voor aanvang van ons voorzitterschap de Kamer een brief sturen over onze visie op de toekomstige begrotingssystematiek. Dit ben ik nog steeds van plan.
- Het kabinet heeft ook aangegeven tijdens het Nederlands EU-Voorzitterschap in het kader van de tussentijdse evaluatie van het Meerjarig Financieel Kader

concrete voorstellen te presenteren voor een meer transparante begrotingssystematiek en beter voorspelbare EU-afdrachten.

Toelichting:

- Motie Nijboer/Harbers 21501-07 nr 1194
  ...verzoekt de regering, zich in te spannen voor een betere manier van begroten door de Europese Unie, waarmee rekening gehouden wordt met de volgende uitgangspunten:
  - Minder en eenduidige momenten van aanpassing van de begroting;
  - Minder fluctuaties in bij- en terugbetalingen;
  - Meer zekerheid en duidelijkheid voor lidstaten.

VRAAG: Voldoet Nederland aan de vereisten van de preventieve arm of zijn additionele maatregelen nodig?

ANTWOORD:

- Op basis van de FJR cijfers voor 2014 voldoet Nederland aan de preventieve arm. De MTO is bereikt, en aan de uitgavenregel is voldaan.
- Voor Nederland geldt de middellangetermijndoelstelling (MTO) van een structureel saldo van -0,5 procent bbp. Uit de cijfers in het FJR blijkt een structureel saldo voor 2014 van -0,2 procent bbp.
- De uitgavenregel schrijft voor dat de gecorrigeerde overheidsuitgaven niet harder mogen stijgen dan een referentiewaarde voor de potentiële groei. De referentiewaarde voor 2014 was 0,9% bbp. Uit de cijfers in het FJR blijkt een daling van de overheidsuitgaven van -1,6 % bbp.
- Op 13 mei heeft de Commissie de landenspecifieke aanbevelingen gepubliceerd. Hierin bevestigt de Commissie dat Nederland voldoet aan de eisen van de preventieve arm.

VRAAG: Gelden de regels voor het feitelijk EMU-saldo en schuldregel ook nog?

ANTWOORD:

- Om niet opnieuw in een buitensporigtekortprocedure te worden geplaatst mag het feitelijk EMU-saldo niet kleiner zijn dan - 3% bbp, en moet de ontwikkeling van de overheidsschuld voldoen aan de schuldregel.
- Uit de cijfers in het FJR blijkt dat aan beide normen wordt voldaan.

VRAAG: Zijn wij in 2014 definitief uit de buitensporigtekortprocedure ontslagen?

ANTWOORD:

- Nederland is in juli 2014 uit de in 2009 opgestarte buitensporigtekortprocedure ontslagen.
- In het voorjaar van 2014 lieten realisatiecijfers over 2013 zien dat Nederland een tekort van minder dan 3 procent van het bbp had. Daarnaast kwam het tekort in de ramingen van de Europese Commissie duurzaam onder de norm en voldeed daarmee aan de tweede vereiste om de procedure te mogen verlaten. Zodoende werd Nederland in juli 2014 ontslagen uit de buitensporigtekortprocedure.
- Als Nederland in de toekomst niet voldoet aan de regels voor het feitelijk EMU-saldo en / of de schuldregel, dan

kan opnieuw een buitensporigtekortprocedure worden opgestart.

VRAAG: Wordt de Nederlandse begrotingscyclus niet volledig gedomineerd door het Europees Semester?

ANTWOORD:

- Neen. De informatie in de begrotingsdocumenten die met de Commissie worden gedeeld bevatten geen nieuw beleid en vormen hoofdzakelijk een vertaalslag van staand beleid en cijfers naar de verschillende verplichte Brusselse rapportagevereisten.
- Het binnenlandse begrotingsproces is volledig operationeel en het budgetrecht van de Kamer wordt niet geschonden.
- Dit is ook de conclusie van de commissie voor de Rijksuitgaven in het rapport 'Aandacht voor het parlementair budgetrecht in Europees perspectief', zoals aangeboden aan de Voorzitter van uw Kamer op 9 september 2014.

<u>VRAAG:</u> Is er nu we hebben voldaan aan de Europese vereisten ruimte voor een additioneel pakket (belastingsherziening)?

<u>ANTWOORD:</u>

- Of er budgettaire ruimte is voor een stelselherziening zal integraal - en dus met alle andere relevante financiële en economische ontwikkelingen - moeten worden bezien.
- En daarbij moeten ook de Europese vereisten worden meegenomen.
- Hiervoor is ook de structurele hervormingsclausule van belang. Indien als gevolg van de belastingstelselherziening in de eerste jaren een te grote afwijking van de MTO-doelstelling zou resulteren, en de stelselwijziging voldoet aan de eisen die aan een hervorming worden gesteld, zal een beroep worden gedaan op de structurele hervormingsclausule in het Stabiliteits- en Groeipact.

VRAAG: Actueel overzicht van de Europese steunprogramma's?

ANTWOORD:

Hieronder vindt u per lidstaat de totale omvang van het steunprogramma en de som van de uitgekeerde tranches (stand 7 mei 2015) in miljarden euro's.

Griekenland 1	Totaal gecommitteerd	NL aandeel	Uitstaande leningen
Bilaterale leningen	52,9	3,2	52,9
IMF	20,1	nvt	9,5

Griekenland 2	Totaal gecommitteerd	NL aandeel	Uitstaande leningen
EFSF	143,6	14,6	141,8
IMF	28,0	nvt	12,2

Ierland	Totaal	NL aandeel	Uitstaande leningen
EFSF	17,7	1,8	17,7
EFSM	22,5	1,1	22,5
IMF	22,5	nvt	4,7
Bilaterale leningen	4,8	nvt	4,8

Portugal	Totaal	NL aandeel	Uitstaande leningen
EFSF	26,0	2,6	26,0
EFSM	24,3	1,2	24,3
IMF	26,4	nvt	22,2

Spanje	Totaal	NL aandeel	Uitstaande leningen
ESM	41,4	nvt	38,3

Cyprus	Totaal	NL aandeel	Uitstaande leningen
ESM	9,0	nvt	5,7
IMF	1,0	nvt	0,4

<u>VRAAG</u>: In de media horen wij veel berichten dat het nu echt verkeerd gaat met Griekenland, hoe bereidt u zich voor op een mogelijke grexit/default/bankrun?

<u>ANTWOORD:</u>

- Ik volg ook de media en hoor ook de speculatie. Ik constateer ook dat er in de media van dag tot dag weer heel verschillende conclusies getrokken worden.
- Ik ga niet mee doen aan dit gespeculeer.
- Het proces is duidelijk, de Grieken moeten tot een akkoord komen met de instituties, dan gaan we verder kijken.
- Alle betrokken partijen willen dat Griekenland in de Eurozone blijft en alle partijen willen dat Griekenland economisch gezien weer de weg omhoog vindt.

<u>VRAAG</u>: Acht u het denkbaar dat het komt tot een nieuw steunpakket voor Griekenland, waar Nederland weer aan bijdraagt?

<u>ANTWOORD:</u>

- Zo ver zijn we nog helemaal niet. Gesprekken over een nieuw steunpakket zijn momenteel niet aan de orde. Het lijkt mij goed om daar nu niet op vooruit te lopen.
- Er moet nu eerst overeenstemming komen over de lijst met hervormingen en de voortgangsmissie moet succesvol zijn afgerond alvorens er over een vervolg kan worden gesproken.

VRAAG: Wat gaat de Eurogroep doen in een noodsituatie? Gaan we dan soepeler om met de gestelde eisen?

ANTWOORD:

- Ook in een situatie, wanneer Griekenland in acute (liquiditeits)problemen komt, zullen eerst afspraken met de Griekse regering gemaakt worden.
- De verantwoordelijkheid voor de liquiditeit ligt bij de Griekse regering. Die gaat de Eurogroep niet overnemen.
- De Eurogroep zal pas instemmen met het uitkeren van tranches, nadat er overeenstemming is over een volledige lijst met maatregelen en na een positief oordeel van de instituties over de implementatie van de vereiste maatregelen – op basis van voortgangsmissie – en na finaal akkoord van de Eurogroep.

Memo 8: controle op EU-fondsen

VRAAG: Ziet u reden om de EU-afdrachten op te nemen in de Nationale Verklaring?

ANTWOORD:

- Dit onderwerp is recentelijk nog ter sprake gekomen [debat over Eigen Middelen Besluit EU van 19 maart 2015]. Mijn standpunt is niet gewijzigd: ik zie momenteel geen aanleiding om de EU-afdrachten op te nemen in de NV.
- Motivatie van het bestaande kabinetsstandpunt:
  - Twijfels over de toegevoegde waarde: de Europese Rekenkamer geeft al jaren een positief oordeel over de EU-afdrachten. Ik heb geen indicatie dat er risico's zijn.
  - Er is al een sluitende en voldoende functionerende Europese toezichtketen via Eurostat en nationaal toezicht door de Auditdienst Rijk via het jaarverslag van FIN (BTW en invoerrechten) en het jaarverslag van EZ (landbouwheffingen).
  - Het opnemen van de EU-afdrachten in de NV voegt in die zin niets toe, maar zal wel met additionele accountantsverklaringen gepaard gaan. Dat heeft niet mijn voorkeur.

<u>VRAAG:</u> Is de minister voornemens een tijdige reservering te maken wanneer wijziging in de statistische gegevens daar aanleiding toe geven (zoals de Algemene Rekenkamer ook de minister van Buitenlandse Zaken heeft aanbevolen in het Verantwoordingsonderzoek 2014)(aanbeveling bewindspersoon BZ)?

<u>ANTWOORD:</u>

- Ik zie geen aanleiding om bij voorbaat een reservering op te nemen in de begroting.
- Wanneer wijzigingen in de statische gegevens daar aanleiding toe geven, worden deze tijdig betrokken in het reguliere begrotingsproces.
- Het netto effect van een naheffing - veroorzaakt door wijzigingen in statistische gegevens - is overigens afhankelijk van wijzigingen van het BNI in andere lidstaten. Zonder gegevens over de bijstelling van de BNI-cijfers voor andere lidstaten is de precieze omvang van een Nederlandse nabetaling niet te bepalen.

<u>VRAAG:</u> Uit de NV 2015 blijkt dat NL te hoge foutpercentages kent bij een aantal fondsen. Wat gaat u hierop ondernemen?

<u>ANTWOORD:</u>

- Ja. De foutpercentages voor het Europees Visserij Fonds (EVF) en Europees Sociaal Fonds (ESF) liggen te hoog op respectievelijk 10,40% en 4,64%.
- De kracht van de NV is dat heel transparant wordt aangegeven waar de fouten zitten en vooral welke verbeterpunten nodig zijn.
- Er is al actie ondernomen. Voor het EVF is een verbeterplan geïmplementeerd. Het gaat om verbetering van de eerstelijns controle en het intensiveren van audits. Voor het ESF wordt ook de eerstelijns controle verbeterd. De NV is dus transparant over de fouten maar ook over welke actie wordt ondernomen.
- [Plattelandsontwikkeling en Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) West overschrijden ook de 2%, maar dit valt weg in het totaal van Gemeenschappelijk Landbouw Beleid (GLB) respectievelijk EFRO, zodat dit gezamenlijk onder de tolerantiegrens van 2% blijft.]

Memo 9: Normenkader financieel beheer en toezicht voor semipublieke instellingen

VRAAG: Hoe bindend is het normenkader financieel beheer en toezicht voor semipublieke instellingen? Wordt het wettelijk verankerd of als een code?

ANTWOORD:

- Het kabinet heeft er voor gekozen om de verankering van het normenkader in de sectoren bij de ministers neer te leggen. Er bestaat namelijk een grote diversiteit aan instellingen in de semipublieke sector. Om goed rekening te houden met die diversiteit, de verschillen in ordening en bijzonderheden van sectoren is de verdere verankering van het normenkader in eventuele regelgeving, codes of anderszins aan de ministers overgelaten.
- Het wettelijk verankeren van elementen van het normenkader is theoretisch gezien altijd een mogelijkheid. Ik wil echter eerst de volledige implementatie afwachten.
- De ministeries zijn nu nog met de implementatie bezig. Ik zal de voortgang blijven monitoren en uw Kamer hierover door middel van het Financieel Jaarverslag Rijk informeren.

<u>VRAAG:</u> Voor welke organisaties/instellingen geldt het normenkader?

<u>ANTWOORD:</u>

- Het toepassingsbereik van het normenkader is aan desbetreffende ministers overgelaten.
- Daar binnen is voor het toepassingsbereik de afbakening van de Wet Normering Topinkomens (WNT) als referentie gebruikt.
- Verwachting is dat het normenkader voor het merendeel van de instellingen op afstand zal gelden.
- In een aantal sectoren (zoals zorg, woningmarkt) moet nog de afstemming over de toepassing van het normenkader plaatsvinden.

<u>VRAAG:</u> Op welke manier wordt het normenkader verankerd? Wordt het wettelijk verankerd of als een code?

<u>ANTWOORD:</u>

- De ministers zijn verantwoordelijk voor de verankering van het normenkader voor hun sectoren. Hiermee kan rekening worden gehouden met de diversiteit van de sectoren.
- Uit de eerste analyse van de implementatie van het normenkader komt naar voren dat over het algemeen het normenkader door middel van bestuurlijke afspraken is vastgelegd.
- Het volledige beeld over de wijze waarop het normenkader wordt verankerd zal volgend jaar bij de publicatie van het Financieel Jaarverslag Rijk bekend zijn.

<u>VRAAG:</u> Hoe verantwoorden de ministers zich over de implementatie van het normenkader? En wat is de rol van de minister van Financiën daarbij?

<u>ANTWOORD:</u>

- De ministers zijn zelf verantwoordelijk voor de toepassing van het normenkader bij de onder hen vallende sectoren.
- In mijn regierol zal ik in het Financieel Jaarverslag Rijk jaarlijks aandacht blijven geven aan de invoering en handhaving van het normenkader door de verantwoordelijke ministers.
- Elementen van het verslag in het FJR blijven o.a: afbakening per departement (voor welke instellingen is het normenkader van toepassing verklaard), door departementen gekozen manier van de verankering (wet of code), hoe vindt de handhaving en naleving van het normenkader plaats.

<u>Terugvaloptie indien TK blijft aandringen:</u>

- U kunt toezeggen om bij uw collega ministers te bevorderen dat zij zich in hun departementale jaarverslagen verantwoorden over de implementatie van het normenkader verantwoorden.

VRAAG: Wat zijn de conclusies van de verkenning naar organisatie en uitvoering van het financiële toezicht?

ANTWOORD:

- Uit de verkenning is naar voren gekomen dat de toezichthouders verschillend zijn georganiseerd; de organisatie van het financiële toezicht en de instrumenten waarover zij beschikken zijn per sector anders.
- Een andere conclusie is dat de financiële kennis bij de toezichthouders versterkt kan worden.
- Ik ben voornemens om in samenwerking met de rijkstoezichthouders (inspecties) een trainingsprogramma te organiseren. Het doel van de training is de onderlinge kennisdeling en kennisontwikkeling door toezichthouders.

Memo 10: Subsidieoverzicht Rijk

VRAAG: Weet het Rijk hoeveel geld er precies aan subsidies wordt verstrekt?

ANTWOORD:

- Het antwoord is ja. De informatie over subsidies staat per ministerie transparant in de begroting en in het jaarverslag.
- Elke begroting bevat een subsidiebijlage met informatie over alle subsidieregelingen, inclusief de bijbehorende bedragen.
- In het jaarverslag is de budgettaire realisatie vermeld.
- Daarnaast zijn de realisatiecijfers van subsidies, met bijbehorende ontvangers, op Verantwoordingsdag als open data gepubliceerd. Ministeries zijn zelf verantwoordelijk voor deze cijfers.

VRAAG: Hoeveel subsidieregelingen bevatten een einddatum?

ANTWOORD:

- Volgens de Comptabiliteitswet moeten alle subsidieregelingen een einddatum hebben.
- Elke departementale begroting bevat een subsidiebijlage met daarin de subsidieregelingen van het betreffende ministerie. In deze bijlage wordt ook de einddatum per subsidieregeling gemeld.

- Ministeries zijn zelf verantwoordelijk voor het voldoen aan wet- en regelgeving om hun subsidieregelingen van een einddatum te voorzien.

<u>VRAAG:</u> Waarom wordt er geen ondergrens aan subsidieverstrekkingen gesteld?

<u>ANTWOORD:</u>

- Ieder departement gaat over haar eigen subsidiebeleid.
- Soms acht een departement het nodig om een kleine subsidie in te zetten voor de uitvoering van een bepaald beleidsdoel.
- Soms is het ook de uitdrukkelijke wens van uw Kamer om kleine subsidies mogelijk te maken voor een bepaald beleidsterrein (bijvoorbeeld zonnepanelen, lerarenbeurzen of woningbezit).
- Een ondergrens zou dergelijk beleid kunnen beperken.

<u>VRAAG:</u> Het Uniform Subsidiekader is op vertrouwen gebaseerd. Werkt het daarmee niet misbruik en fraude in de hand?

<u>ANTWOORD:</u>

- Het Uniforme Subsidiekader is heel risicogericht.
- Zo dient bij het opstellen van een subsidieregeling een risicoanalyse plaats te vinden. Als een regeling fraudegevoelig is, dan wordt deze niet verder uitgevoerd.
- Daarnaast vindt bij iedere individuele subsidieverstrekking ook een risicoafweging plaats.
- Bij de introductie van het Uniform Subsidiekader is het sanctie-instrumentarium uitgebreid. Bij kleine subsidies kunnen de ministers bij schending van de afspraken een bestuurlijke boete opleggen. Daarnaast dienen de ministers een registratie van misbruik bij te houden.
- Het kabinet brengt mogelijke risico's op fraude met rijkssubsidies scherper in beeld. De minister van Veiligheid en Justitie zal uw Kamer hierover nader informeren.

<u>VRAAG:</u> Het Uniform Subsidiekader (Aanwijzingen voor Subsidieverstrekking) is sinds 2010 van kracht. Hoe functioneert dit?

<u>ANTWOORD:</u>

- In 2013 is een verslag van het Uniform Subsidiekader naar uw Kamer gezonden. Deze had het karakter van een monitor, aangezien het nog te vroeg bleek voor een volwaardige evaluatie.
- Volgend jaar zal ik uw Kamer informeren over de uitkomsten van de evaluatie naar de werking het uniform subsidiekader.
- Naar aanleiding van de monitoringsrapportage zijn vanuit mijn ministerie trainingen georganiseerd over het de toepassing M&O-beleid bij subsidies Ik zal mij blijven inzetten voor de verbeteren toepassing van het systeem.

<u>VRAAG:</u> Kan er een 'openbaar subsidieregister' komen waarin staat welk bedrijf of instantie subsidie heeft ontvangen en voor welk bedrag?

<u>ANTWOORD:</u>

- Uw Kamer ontvangt jaarlijks een overzicht van alle subsidieontvangers en de daarbij behorende bedragen.
- Vanwege privacyaspecten is er een uitzondering voor gegevens die herleidbaar zijn tot natuurlijke personen.
- De informatie wordt als open data beschikbaar gesteld op de website Rijksbegroting.nl.
- De departementen zijn zelf verantwoordelijk voor de inhoud van deze overzichten.
- Daarnaast zijn er initiatieven zoals die van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) om informatie over innovatiesubsidies en de ontvangers daarvan te ontsluiten.

Indien de TK blijft aandringen:

- Ik ben bereid om met mijn collega's te bekijken hoe dergelijke informatie in het jaarlijkse subsidieoverzicht in de toekomst beschikbaar kan komen.
- Of de vorm van een 'openbaar register' daar het meest geschikt voor is, kan ik op dit moment niet overzien.
- Bij deze afweging spelen ook de genoemde privacyaspecten en beheersvragen een rol.
- Leidend is dat departementen daar zelf voor verantwoordelijk zijn.

VRAAG: Waarom controleert de overheid maar beperkt op subsidies?

ANTWOORD:

- Ik herken het beeld niet dat de overheid maar beperkt controleert.
- Bij kleine subsidies wordt steekproefsgewijs gecontroleerd o.b.v. risicoanalyses. Dat is een gebruikelijke methode van controleren.
- Als er iets mis is, wordt er teruggevorderd en kan er ook nog een boete worden opgelegd.
- Bij subsidies vanaf € 25.000 moet altijd een verantwoording worden overlegd en die worden 100% gecontroleerd.
- De uiteindelijke risicoafwegingen liggen bij de beleidsdirecties (opstellers van de subsidieregelingen) en de diensten die de subsidies uitvoeren.

<u>VRAAG:</u> Waarom accepteert de overheid dat subsidieontvangers niet besteed subsidiegeld 'in eigen zak kunnen steken'?

<u>ANTWOORD:</u>

- Uniform subsidiekader kent drie regimes voor subsidieverstrekking.
    1. Subsidies onder € 25.000
    2. Subsidies tussen € 25.000 - € 125.000;en
    3. Subsidies boven € 125.000.
- Voor de eerste categorie (tot € 25.000 euro) wordt een lumpsum benadering toegepast. Subsidies worden steekproefsgewijs o.b.v. prestaties verantwoord.
- Subsidie in categorie 2 worden ook o.b.v. prestaties verantwoord. De kosten van de prestaties worden vóóraf beoordeeld, mede op basis van een plan met begroting dat de aanvrager moet indienen.
- Als er onzekerheid over de hoogte van de bedragen bestaat, kan een verklaring worden opgevraagd voor het totaal van de gemaakte kosten. Vaak wordt er van subsidieaanvragers verwacht dat ze zelf ook een bijdrage aan het project leveren.
- Subsidies in hoogste categorie (boven € 125.000) worden altijd verantwoord (prestatieverklaring+ accountantsverklaring).

Memo 11: Financieel management Rijk en overige bedrijfsvoering

Vraag: Wat is het beeld voor de rechtmatigheid van de uitgaven rijksbreed en de bedrijfsvoering van het Rijk over 2014?

Antwoord:

- Het niveau van rechtmatigheid bij het Rijk is wederom hoog. Meer dan 99,5% (99,53%) van de rijksuitgaven is in 2014 rechtmatig besteed en juist verantwoord. Zie ook memo 12 (oordeel Rekenkamer)
- Het financieel beheer is over het algemeen op orde.
- Minder dan 5% van de bedrijfsvoeringsdomeinen binnen het Rijk vertoont tekortkomingen.
- De meeste tekortkomingen in 2014 zijn geconstateerd in het inkoopbeheer (incl. Europees aanbesteden) en de informatiebeveiliging. Inmiddels zijn verbeteringen doorgevoerd op deze terreinen (centrale inkoopcoördinatie, verbetering contractbeheer en de invoering van een baseline voor rijksbrede informatiebeveiliging). Op deze terreinen heeft de minister voor WenR een coördinerende verantwoordelijkheid.

<u>Vraag:</u> Waarom is er nog steeds sprake van misbruik en oneigenlijk (M&O) gebruik ondanks alle fraudebestrijding?

<u>Antwoord:</u>

- Alle departementen hebben een toereikend beleid tegen misbuik en oneigenlijk gebruik.
- De omvang van de maatregelen tegen M&O worden echter begrensd door inherente beperkingen:
    - Wettelijke bepalingen, zoals privacywetgeving
    - Politieke overwegingen, zoals controle op toeslagen achteraf in plaats van vooraf;
    - Beperkingen in de betrouwbaarheid van gegevens van externe partijen (basisregistraties);
    - Inspanningen die niet opwegen tegen de kosten die daarmee zijn gemoeid (controlekosten zijn hoger dan de verwachte vermindering van het misbruik).

Vraag: Wie is verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering van het Rijk?

Antwoord:

- Iedere minister is verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering op het eigen departement.
- De minister van Financiën heeft een coördinerende verantwoordelijkheid bij het begrotingsbeheer en de rijksbrede financiële bedrijfsvoering.
- De overige (niet financiële) taken van de rijksbrede bedrijfsvoering (Personeel, ICT, Organisatie, Huisvesting, Inkoop, Facilitair en Beveiliging) vallen rijksbreed onder de coördinerende verantwoordelijkheid van de minister voor WenR. In de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2013 wordt ingegaan op de resultaten op deze terreinen.

<u>Vraag:</u> Welke verbeteringen zijn gerealiseerd in de rijksbrede <u>bedrijfsvoering</u> in 2014?

<u>Antwoord:</u>

- Inkoopbeheer: Centrale inkoopcoördinatie en verbetering contractmanagement.
- Informatiebeveiliging: Invoering rijksbrede baseline: 1 niveau voor informatiebeveiliging rijksdienst.
- Versterking samenwerking financiële administraties departementen.
- Gebruik open data vergroot. Ik verwacht dat over 5 jaar alle financiële data als open data beschikbaar zullen zijn.
- Financieel beheer en verantwoording subsidies: Jaarlijkse overzichten van alle subsidies als open data beschikbaar.

<u>Vraag:</u> Wat zijn de uitkomsten van de evaluatie uit 2014 van Verantwoord Begroten (nieuwe begrotings-presentatie)?

<u>Antwoord:</u>

- De Kamer is over de uitkomsten van deze evaluatie per brief geïnformeerd (TK 2014-2015, 31865, nr. 65)
- Hieruit blijkt dat de werkwijze van de nieuwe begrotingspresentatie goed voldoet, maar dat verdere versterking van het budgetrecht van de Kamer mogelijk is door meer gebruik te maken van open data.
- Het gebruik van open data is in 2014 vergroot. Ik verwacht dat over 5 jaar alle financiële data als open data beschikbaar zullen zijn;
- De begrotingen zijn sinds 2013 meer ingericht op het verstrekken van financiële informatie en geven beter inzicht in zowel de programma-uitgaven als de apparaatsuitgaven per departement.

Memo 12: Staat van de Rijksverantwoording (Srv)

Algemeen

In de Staat van de rijksverantwoording (Srv) 2014 geeft de AR een (rechtmatigheids)oordeel over de Rijksrekening 2014, de financiële informatie, de bedrijfsvoering van het Rijk en de beleidsresultaten in de departementale jaarverslagen. Daarnaast besteedt de AR in de Srv 2014 bijzondere aandacht aan de thema's "Decentralisaties" en "Fraude" die door de Kamer als focusonderwerpen zijn benoemd voor het Verantwoordingsdebat.

De AR keurt de Rijksrekening en de saldibalans 2014 van het Rijk zoals opgenomen in het FJR 2014 goed. De fouten en onzekerheden in de totale uitgaven van het rijk over 2014 bedragen 0,47%. Dit is een stijging ten opzichte van 2013 (0,27%). Het percentage fouten en onzekerheden in de uitgaven van het Rijk blijft daarmee echter ruim onder de tolerantiegrens van 1%.

Het aantal onvolkomenheden in de bedrijfsvoeringsprocessen is rijksbreed met 10 gestegen naar 50 (2013: 40 onvolkomenheden). Vooral in het inkoopbeheer (inclusief Europees aanbesteden) en de informatiebeveiliging komen in 2014, net als in 2013, veel onvolkomenheden voor (totaal 27). De meeste onvolkomenheden komen voor bij de ministeries

van Financiën (7, waarvan 1 ernstige onvolkomenheid), Defensie (7), VenJ (6), IenM (6) en BZK (6).

NB:

- Vragen over de kwaliteit van het financieel beheer en de overige bedrijfsvoering bij specifieke departementen kan worden verwezen naar de vaste Kamercommissies over de departementale jaarverslagen 2014.
- Vragen over het thema Fraude worden behandeld in de Verantwoordingsbrief 2014 en zullen door de MP worden beantwoord. Bovendien is op 8 april jl. een AO hierover geweest.
- Vragen over de Decentralisatie in het Sociale Domein (deelfonds), worden behandeld in de Verantwoordingsbrief 2014 en zullen door de MP worden beantwoord.
- Voor vragen over de niet-financiële bedrijfsvoering (personeel, ICT, organisatie, huisvesting, inkoop, facilitaire dienstverlening en beveiliging): zie memo's 20 (ICT) en 19 (cie. Elias) en memo 13 (Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk). Hiervoor is de minister voor WenR verantwoordelijk. Op 4 juni staat een AO gepland over deze jaarrapportage. Bij gedetailleerde vragen hierover kan worden verwezen naar dit AO.
- Voor vragen over de beleidsresultaten: zie memo 24.
- Voor vragen over open data: zie memo 14.
- Voor vragen over (stijging) apparaatsuitgaven: zie memo 16.

RECHTMATIGHEID UITGAVEN RIJK

VRAAG: Waarom constateert de Rekenkamer overschrijdingen van toleranties terwijl het kabinet stelt dat de fouten in de uitgaven ruim binnen de norm van 1% zijn gebleven?

ANTWOORD:

- Het niveau van rechtmatigheid bij het Rijk is hoog. Meer dan 99,5% (99,53%) van de uitgaven uit de Rijksrekening 2014 is rechtmatig besteed en juist verantwoord.
- De Rekenkamer heeft de Rijksrekening 2014 daarom ook goedgekeurd.
- De overschrijdingen die de Rekenkamer constateert in de uitgaven betreffen grotendeels overschrijdingen op het niveau van begrotingsartikelen. Op het niveau van de rijksrekening (alle rijksuitgaven en ontvangsten) blijven de geconstateerde fouten echter ruim binnen de tolerantie van 1%.

VRAAG: De Rekenkamer concludeert dat in 2014 99,53% van de uitgaven van het Rijk rechtmatig is besteed en juist is verantwoord. 0,47% van de rijksuitgaven bevat dus fouten of onzekerheden. Dat is ruim 1.100 miljoen euro. Welke fouten zijn er dan gemaakt in deze 1.100 miljoen euro?

ANTWOORD:

- Van deze 1.100 miljoen euro is ongeveer 400 miljoen als rechtmatigheidsfouten aan te merken.
    - Een groot deel van deze rechtmatigheidsfouten heeft echter betrekking op het niet volledig naleven van de Europese aanbestedingsregels, omdat sommige contracten zijn afgesloten of verlengd zonder dat Europees is of kon worden aanbesteed. Voor deze uitgaven zijn overigens wel degelijk prestaties ontvangen.
    - In dit foutbedrag zit ook een te vroege betaling van 142 miljoen voor het Commissariaat voor de Media die pas in 2015 betaald zou moeten worden en waar het Commissariaat in 2015 recht op heeft.
    - Daarnaast is er sprake van bekostigingsfouten bij onderwijsinstellingen en fouten in de huurtoeslagen als gevolg van behandelfouten en onjuiste opgaven van gegevens door belanghebbenden.
- Over ongeveer 500 miljoen van de rijksuitgaven bestaat onzekerheid over de rechtmatige besteding. Van deze

uitgaven kon door de ministeries onvoldoende worden aangetoond of de uitgaven aan alle eisen hebben voldaan (bijvoorbeeld onvoldoende beoordeelde documentatie). We kunnen dus niet stellen dat deze uitgaven niet juist zijn.

- De resterende 200 miljoen aan fouten en onzekerheden zijn niet deugdelijk weergegeven in de verantwoordingen van de ministeries (bijvoorbeeld verantwoord op een onjuist begrotingsartikel), maar niet onrechtmatig besteed.

FINANCIELE INFORMATIE VAN HET RIJK

VRAAG: De Rekenkamer constateert dat het budgetrecht van de Kamer versmalt omdat uitvoering van beleid en besteding van collectieve uitgaven steeds meer op afstand plaatsvindt met steeds minder specifieke voorwaarden (decentralisaties, ZBO's). Hoe kan de Kamer de besteding van deze rijksuitgaven nog adequaat volgen en zicht houden op de beleidsprestaties en maatschappelijke effecten?

ANTWOORD:

- Allereerst moet elke minister altijd zicht houden op de rechtmatigheid en doelmatigheid van de besteding van begrotingsmiddelen, ook al vindt de besteding door andere overheden of (uitvoerings)organisaties plaats.
- Over de hiervoor benodigde verantwoordings- en beleidsinformatie worden afspraken gemaakt.
- Het voorstel voor een nieuwe Comptabiliteitswet voorziet in een wettelijke regeling voor afspraken over de informatie die moet worden geleverd door instellingen op afstand.
- In een bijlage bij de departementale jaarverslagen geven de ministers bovendien informatie over de zbo's en rwt's
- Daarnaast zijn beleidsevaluaties een waardevol instrument om inzicht te geven in de maatschappelijke uitwerking van het beleid.

- Voor wat betreft de gedecentraliseerde taken via de algemene uitkering vindt de verantwoording horizontaal plaats. Wanneer beleid wordt gedecentraliseerd naar gemeenten, zijn gemeenten dus verantwoordelijk voor de rechtmatigheid en de effecten van beleid binnen hun eigen verantwoordingscyclus. Het Rijk houdt daarbij goed vinger aan de pols. Er zijn daarvoor meerdere monitors.

VRAAG: De Rekenkamer constateert dat de begrotingsreserves een steeds grotere rol inneemt in het begrotingsbeheer en rijksbreed inmiddels is gestegen tot € 1,8 miljard. Hoe verklaart u dit en holt dit het budgetrecht van de Kamer niet uit?

ANTWOORD:

- Een begrotingsreserve is een geoormerkte meerjarige budgettaire voorziening binnen de Rijksbegroting die uitsluitend voor een bepaald doel wordt aangehouden.
- Bij het aangaan van een risicoregeling (garantie) is het instellen van een begrotingsreserve zelfs een expliciete voorwaarde. Een nieuwe risicoregeling wordt altijd voorgelegd aan de Kamer.
- De Kamer stemt dus in met het aangaan van risico's, maar ook met het instellen van alle begrotingsreserves.
- Alle toevoegingen en onttrekkingen aan een begrotingsreserve en de uiteindelijke besteding hiervan

lopen via de begroting en de verantwoording van het betreffende departement.

- Via het begrotings- en verantwoordingsproces zijn beide Kamers der Staten-Generaal dus betrokken bij de toepassing van de begrotingsreserves.
- Het budgetrecht van de Staten-Generaal wordt dus volledig gerespecteerd.
- De grootste toevoeging is in 2014 gedaan aan de SDE-reserve voor de Stimulering van Duurzame Energie. De SDE+ subsidie wordt bekostigd door een heffing op de energiebelasting.
- De SDE+ subsidie is bedoeld voor het aanleggen van windparken en andere duurzame energieprojecten.
- Om te garanderen dat deze geoormerkte middelen beschikbaar blijven voor deze energieprojecten, worden deze middelen bij vertraging van de projecten gestort in de begrotingsreserve.

Zie verder memo 21 (Budgetrecht n.a.v. rapport BOR)

Memo 12: Staat van de Rijksverantwoording

VRAAG: De Rekenkamer bepleit toepassing van één uniform op het baten-lastenstelsel gebaseerd verslaggevingsstelsel binnen de gehele overheid. Deelt u deze opvatting?

ANTWOORD:

- Voor de Nederlandse publieke sector als geheel streeft het kabinet naar meer uniformiteit met ruimte voor maatwerk om recht te doen aan de verscheidenheid tussen en binnen de sectoren.
- Voor het Rijk biedt het huidige kas-verplichtingenstelsel, in combinatie met het baten-lastenstelsel bij een aantal agentschappen een solide en toereikende basis voor kwalitatieve informatievoorziening aan de Kamer.
- Binnen het huidige stelsel worden de gevolgen van gedane en toekomstige beslissingen inzichtelijk gemaakt (via meerjarenramingen en de het meerjarenprogramma van het Infrastructuurfonds).
- Bij investeringsbeslissingen wordt bovendien gebruik gemaakt van Maatschappelijke Kosten-Batenanalyses.
- Het kabinet is niet voornemens om een ander stelsel in te voeren omdat de baten hiervan niet opwegen tegen de hoge implementatiekosten en administratieve lasten.
- Transparantie en goede EMU-cijfers kunnen ook vanuit het huidige kas-verplichtingenstelsel worden bereikt.
- Het kasverplichtingenstelsel is bovendien minder complex en minder vatbaar voor manipulatie.

- Het kabinet wil op korte termijn wel de kwaliteit van de Nederlandse EMU-cijfers nog verder verbeteren. Daartoe heb ik een 7-stappenplan opgesteld in samenwerking met de Algemene Rekenkamer en het CBS.

BEDRIJFSVOERING RIJK

VRAAG: Het aantal onvolkomenheden in de bedrijfsvoering van het Rijk is gestegen van 40 naar 50, maar wat gaat het kabinet doen aan het oplossen hiervan?

ANTWOORD:

- Deze 50 onvolkomenheden betreffen minder dan 5% van de bedrijfsvoeringsdomeinen van het Rijk.
- De Rekenkamer merkt overigens op dat -hoewel het aantal onvolkomenheden is toegenomen - niet zonder meer kan worden gesteld dat de bedrijfsvoering van het rijk over de gehele linie verslechterd is. Er is eerder sprake van een scherper zicht door de Rekenkamer op de bedrijfsvoering. Daarnaast zijn departementen ook veel transparanter over de kwaliteit van de bedrijfsvoering.
- De bedrijfsvoering bij het Rijk is in 2014 dus over het algemeen beheerst verlopen.
- Relatief veel van deze 50 onvolkomenheden hebben betrekking op Inkoopbeheer en Europees aanbesteden (14) en informatiebeveiliging (13). Het kabinet werkt hiervoor aan structurele oplossingen:
  1. Centrale inkoopcoördinatie en verbetering contractmanagement en contractbeheer. Inmiddels zijn 20 Inkoop Uitvoeringscentra gestart. In 2015 wordt de

Aanbestedingswet 2012 geëvalueerd op doeltreffendheid en effecten in de praktijk.

2. Voor informatiebeveiliging: Invoering van één ICT-beveiligingsfunctie voor het Rijk, het in kaart brengen van de beveiligingsrisico's van de belangrijkste informatiesystemen, de implementatie van de Baseline Informatiebeveiliging met rijksbreed geldende normen voor informatiebeveiliging en "in control verklaringen" van alle ministers over de beheersing van de belangrijkste beveiligingsrisico's.

Zie verder memo 13 (Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk)

Memo 13: Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk (JBR), incl. Hervormingsagenda Rijksdienst

VRAAG: Wat heeft het uitvoeringsprogramma Compacte Rijksdienst opgeleverd?

ANTWOORD:

- Het Uitvoeringsprogramma Compacte Rijksdienst (CRD) is in 2010 gestart en per 31 december 2014 afgerond *(nb.: sommige onderdelen lopen nog enige jaren door, zoals het Masterplan Rijkshuisvesting)*.
- De kern is: ontwikkeling van een rijksbrede infrastructuur voor de bedrijfsvoering, concentratie van bedrijfsvoering bij de Haagse ministeries (shared service organisaties) en clustering van taken bij uitvoerings- en toezichtsorganisaties.
- Het totale besparingspotentieel bedraagt per 2020 € 600 mln. Eind 2014 is daarvan reeds € 350 mln. gerealiseerd.
- Ministeries kunnen deze besparingen gebruiken als invulling van de diverse opgelegde taakstellingen.

VRAAG: Wat zijn de opbrengsten van de Hervormingsagenda Rijksdienst?

ANTWOORD:

- In de Hervormingsagenda Rijksdienst is een aantal organisatieprincipes voor de rijksdienst benoemd *(nb: één concern rijk, delen voorzieningen, uniformering werk-processen, flexibele organisatie, vermindering bureaucratie*). Dit krijgt o.a. vorm door shared servicevorming, gezamenlijke werkprocessen, gezamenlijke huisvesting, digitalisering van de dienstverlening op tal van terreinen.
- De Hervormingsagenda omvat voorts de afronding van het uitvoeringsprogramma Compacte Rijksdienst (zie hiervoor) en gerichte aanvullende initiatieven onder leiding van Secretarissen-Generaal. Na onderzoek in 2014 (incl. mogelijke kostenbesparing) wordt per onderwerp bezien hoe dit binnen de bestaande organisatie kan worden verankerd.
- Daarnaast steekt het kabinet veel energie in het beter inzichtelijk en beter beheersbaar maken van de apparaatsuitgaven (zie hiervoor).

Toelichting:

De initiatieven onder leiding van SG's hebben betrekking op rijksvastgoed, inzet basisregistraties, zbo-beleid, digitalisering rijk, aansturing/financiering van de rijksbrede bedrijfsvoering, het adviesstelsel en betere samenwerking beleidskernen/inspecties

VRAAG: Hoe staat het met de integriteit van het inkoopproces binnen een ministerie?

ANTWOORD:

- De minister voor Wonen en Rijksdienst heeft, namens het kabinet, een aantal maatregelen genomen om integriteitschendingen zoveel mogelijk te voorkomen (kamerstukken 26 643, nr. 327 en nr. 330 en kamerstukken 31 490, nr. 164 en nr. 166);
- Daarover heeft hij met uw Kamer een Algemeen Overleg gevoerd op 9 april jongstleden;
- De in dat AO toegezegde brieven zijn inmiddels aan uw Kamer toegezonden. Brief met omvang van de inkoop van het Rijk op 23 april en brief met uitkomst check integriteitsmanagement Rijk op 1 mei;
- In de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2015 wordt verder over de maatregelen gerapporteerd. Op 3 juni as staat een AO gepland.

VRAAG: Hoe zit het met de verantwoordelijkheids-verdeling op het integriteitsdossier?

ANTWOORD:

- De minister van BZK is systeemverantwoordelijk voor het overkoepelend integriteitsbeleid. Het betreft een voorwaardenscheppende verantwoordelijkheid ten aanzien van alle sectoren in het openbaar bestuur.

- De minister voor WenR heeft een daarvan afgeleide verantwoordelijkheid voor het integriteitsbeleid bij het Rijk. Hij vult deze onder meer in door middel van de Modelgedragscode Rijk, die dit jaar wordt geactualiseerd, en door middel van periodieke checks op het integriteitsmanagement bij de ministeries.
- De vakministers hebben de directe verantwoordelijkheid voor uitwerking en uitvoering van het beleid. Conform de Ambtenarenwet heeft elk ministerie een eigen gedragscode.
- De minister voor WenR is voorts vanuit zijn systeemverantwoordelijkheid voor het Rijksinkoopstelsel verantwoordelijk voor de waarborgen in het inkoopproces;
- Iedere minister is verantwoordelijk voor het handelend optreden en het treffen van maatregelen ten aanzien van (vermeende) integriteitsschendingen op hun eigen terrein.

VRAAG: De Algemene Rekenkamer stelt dat het grensbedrag van €50.000 niet rijmt met de bedoeling van de Aanbestedingswet 2012. Wat vindt u daarvan?

ANTWOORD:

- De uitbreiding van de motivering in de Circulaire Grensbedragen voor procedures Aanbestedingswet 2012 onder de Europese drempelwaarde in 2014 (kamerstuk 32 440, nr 88) vond plaats naar aanleiding van eerder gestelde vragen van de Tweede Kamer over de circulaire aan de minister van Economische Zaken tijdens een Algemeen overleg (kamerstuk 32 440, nr. 86).
- Een inventarisatie van de eerste ervaringen met de circulaire gaf WenR geen aanleiding tot verdere aanpassing van de circulaire.
- Kern is dat de Algemene Rekenkamer met WenR verschilt van inzicht over de vraag in hoeverre de circulaire in overeenstemming is met de Aanbestedingswet. Hoofdpunten bij dit verschil van inzicht zijn de hoogte van het bedrag waarbij in de regel gekozen mag worden voor het één-op-één gunnen van een opdracht aan een bepaalde leverancier zonder dat meerdere offertes gevraagd hoeven te worden. Daarnaast betreft het de vraag of voor de motivering van de keuze voor het rechtstreeks gunnen van een opdracht aan deze leverancier verwezen kan worden naar de vastgestelde en gepubliceerde circulaire. WenR is van mening dat dit kan

en past binnen de kaders van de wet, de AR is een andere mening toegedaan.

- Dit verschil van inzicht heeft in 2015 geleid tot de onvolkomenheid in de (concept)verantwoording over 2014 Wonen en Rijksdienst voor de circulaire grensbedragen.

Toelichting:
In de bestuurlijke reactie van de minister voor WenR is opgenomen dat naar aanleiding van de onvolkomenheid voornemens is (alsnog) een kwantitatief onderzoek uit te voeren naar de deelname van het MKB en de motivering in de circulaire van december 2014 opnieuw te willen bezien in relatie tot aspecten voor de keuze van een aanbestedingsprocedure uit de Gids Proportionaliteit. Voor dit kwantitatief onderzoek zal WenR zo veel mogelijk gebruik maken van al beschikbare informatie bij het ministerie van EZ, o.a. de uitkomsten van de Evaluatie Aanbestedingswet 2012. Met EZ vindt nauw overleg plaats over de vervolgstappen.

VRAAG: Welke actie onderneemt de minister voor WenR om de onvolkomenheid op de implementatie van de BIR op te heffen

- WenR voert conform interdepartementale afspraken met de individuele CIO's vóór de zomer voortgangsgesprekken en

maakt per departement afspraken over het duidelijk krijgen van de nog resterende beveiligingsrisico's en over de volledige implementatie van de BIR met een duidelijk tijdpad, mijlpalen en tussentijdse evaluatiemomenten.

- De aanbeveling van de Rekenkamer om de BIR te herzien wordt overgenomen en was al onderdeel van de afsprakenset met de departementen voor 2015.

Toelichting:

- De Baseline Informatiebeveiliging Rijksdienst (BIR) is de basisrichtlijn voor de informatiebeveiliging bij het Rijk.
- De minister voor WenR is belast met de coördinatie van de implementatie van deze richtlijn rijksbreed.
- Oorspronkelijk was afgesproken dat de BIR per 1 januari 2014 zou zijn geïmplementeerd bij de rijksoverheid. Dit was echter niet haalbaar. Het (minimum) ambitieniveau over 2014 is daarom bijgesteld van alle systemen tot de 10 meest kritische systemen.
- WenR heeft in 2014 verschillende activiteiten ondernomen voor het borgen van de implementatie van de BIR. Departementen hebben bijvoorbeeld in 2014 'In control' verklaringen opgesteld.
- Bij de meeste departementen resteren nog belangrijke aandachtspunten op het gebied van de informatiebeveiliging.

Memo 14: Open data

KERN:

- Zowel internationaal als nationaal hebben bestuurders steeds meer aandacht voor open data. Aangevoerd door landen als de VK, VS en Australië is het (her)gebruik van overheidsinformatie wereldwijd hoog op de politieke agenda terecht gekomen.
- Dit wordt enerzijds gestimuleerd door de gedachte dat openheid en transparantie bijdragen aan de bevordering van de democratie en de efficiëntie en effectiviteit van de overheid. Uitgangspunt daarbij is dat de overheid informatie proactief vrijgeeft. Anderzijds wordt aan open data een omvangrijke *economische impact* toegekend: data vertegenwoordigen een waarde.
- Nederland zet op dit vlak nu ook nadere stappen: Voor de komende jaren wordt voor de Rijksoverheid "open data tenzij van toepassing" en hergebruik bevorderd
- Er is (vooralsnog) geen wettelijke verplichting.
- Binnen de Financiële kolom is **de ambitie uitgesproken om binnen vijf jaar open te maken wat open kan**.

Aanpak in Nederland

- BZK is **beleids**verantwoordelijk voor het onderwerp open data binnen de rijksoverheid.

- Het ministerie van Financiën/DGRB stimuleert (passend binnen het BZK kader) deze ontwikkelingen in de **financiële kolom** en zorgt (daar waar nodig) voor richtlijnen m.b.t. uniformering en standaardisatie van financiële informatie richting de departementen.
- Zeer recent is de ambitie uitgesproken om in de financiële kolom binnen vijf jaar "open wat open kan" te gaan realiseren.
- Het is primair de verantwoordelijkheid van ministeries zelf om passende maatregelingen te nemen om gegevens te ontsluiten in de vorm van open data.
- De Algemene Rekenkamer heeft diverse malen aangegeven dat informatieverstrekking in de vorm van zgn. "open data" de komende jaren zeer belangrijk wordt.
- Het kabinet onderschrijft deze lijn.

OPEN DATA ALS BELEIDSVERANTWOORDELIJKHEID BZK

VRAAG: Wat is de stand van zaken in het ontsluiten van open data?

ANTWOORD:

- Per 5/5/2015 zijn 5.833 datasets beschikbaar op data.overheid.nl. Het betreft informatie van ministeries, agentschappen, zbo's, maar ook van gemeenten, provincies en waterschappen.

- De minister van BZK heeft (bij de behandeling van zijn begroting) eind vorig jaar aan de Tweede Kamer toegezegd dit voorjaar een rijksbreed overzicht van beschikbare data te zullen presenteren op data.overheid.nl.
- Per departement wordt nu gewerkt aan een overzicht: welke datasets zijn bekend, welke daarvan kunnen daarvan beschikbaar worden gesteld en welke niet.
- In juni wordt dit overzicht per departement gepresenteerd op data.overheid.nl.

<u>VRAAG:</u> Wat vindt het kabinet van de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer om meer ambitie te tonen en regie te voeren op het ontsluiten van open data en het wettelijk verplicht actief open maken van data uit het Trendrapport open data 2015?

<u>ANTWOORD:</u>

- De aanbeveling meer ambitie te tonen en regie te voeren op het ontsluiten van open data wordt onderschreven.
- De ambitie is om in 2015 inzicht te hebben in de data die de rijksoverheid beschikbaar heeft en afspraken te maken over de condities en kwaliteit bij beschikbaarstelling. Verder worden prioriteiten gesteld welke datasets open gesteld kunnen worden. Dit wordt vastgelegd in een nationale open data agenda. Het ministerie van BZK neemt daarvoor het voortouw.
- Ook is het kabinet in gesprek met het VNG, IPO en de Unie van Waterschappen om het ontsluiten van data door medeoverheden uit te breiden.
- Aan een wettelijke verplichting voor actieve beschikbaarstelling van open data wordt vooralsnog niet gewerkt.
- Het kabinet acht een dergelijke verplichting niet nodig omdat, met de implementatie van de Europese richtlijn voor het hergebruik van overheidsinformatie, er al een wettelijke plicht voor overheidsorganisaties is om daarvoor

geschikte overheidsdata als open data beschikbaar te stellen wanneer een burger daarom vraagt.

VRAAG: Kan het Kabinet meer duidelijkheid bieden over de condities waaronder open data kunnen en moeten worden ontsloten?

ANTWOORD:

- Het uitgangspunt is: open, tenzij.
- Op het portal "data.overheid.nl" is een praktische leidraad en een beslisboom te vinden, die overheidsorganisaties kunnen helpen bij het ontsluiten van open data.
- Het is bekend dat voor overheidsorganisaties toch onduidelijkheden bestaan over de condities waaronder zij gegevens als open data kunnen en mogen openen.
- Om die reden zal het ministerie van BZK, waar nodig, in rijksbrede afstemming werk maken van het wegnemen van belemmeringen.
- Een voorbeeld van een belemmering is het spanningsveld tussen openheid en privacy bij het ontsluiten van overheidsinformatie.

VRAAG: Wat gaat het kabinet doen om belemmeringen voor hergebruik weg te nemen en investeringen in vraag – en aanbod van open data te bevorderen (zie ook het aandachtspunt in het Trendrapport open data 2015 van de Algemene Rekenkamer)?

ANTWOORD:

- Daar doet het Kabinet al het nodige aan:
  - Er is een rijksportal waar reeds ontsloten overheidsdata kunnen worden gevonden, namelijk data.overheid.nl.
  - Er wordt gewerkt aan een nationale open data agenda.
  - In het kader van het programma open overheid is een actie gezet op "open spending". Open spending zijn open data afkomstig uit financiële administraties, en geven inzicht in de uitgaven van overheidorganisaties.
  - Onder regie van het ministerie van EZ (in samenwerking met IenM) en het bedrijfsleven loopt het 'Doorbraakproject open geo-data'. In dit project wordt het hergebruik van open geodata gestimuleerd door belemmeringen aan te pakken en vraag en aanbod van geodata beter op elkaar af te stemmen.

- Het is het kabinet bekend dat, om optimaal effect te realiseren, de ontsluiting en hergebruik van open data

bijzondere aandacht verdient. Behalve de ontwikkeling van een minder vrijblijvende aanpak is er meer regie nodig bij de ontsluiting van data.

- Het ministerie van BZK gaat daarom samen met de ministeries van EZ, I&M en FIN na of en zo ja, hoe een onafhankelijk samenwerkingsverband tussen publieke en private partijen wenselijk en realiseerbaar is.

VRAAG: Welke OPEN DATA komt beschikbaar uit de financiële kolom?

ANTWOORD:

- Voor de financiële kolom kan bij open data worden gedacht aan informatie over budgetten, departementale uitgaven en inkomsten.
- Financiën heeft de afgelopen jaren diverse stappen gezet door steeds meer budgettaire informatie te ontsluiten in de vorm van open data.
- Ook dit jaar is weer meer financiële data ontsloten dan voorgaande jaren.
- De komende jaren wordt dit proces krachtig doorgezet: meer informatie en meer gedetailleerde informatie over bijvoorbeeld de financiële instrumenten en de bijbehorende uitgaven zal worden gepresenteerd als open data.
- Binnen **vijf jaar is de informatie die open kan ook open gemaakt** in de vorm van open data.
- Deze tijdsspanne is nodig om privacy- en bedrijfsgevoelige informatie goed te kunnen uitfilteren en de diverse financiële systemen aan te passen.
- Bovendien werken we aan een begroting die steeds meer een digitaal karakter krijgt en zorgen we voor gebruikersvriendelijke kamerstukken met **digitale links** naar achtergrondinformatie.

<u>VRAAG:</u> Onlangs is in Amerika een specifieke wet aangenomen die regelt dat financiële informatie beschikbaar moet komen als open data. Komt het kabinet ook met een dergelijke wet voor Nederland?

<u>ANTWOORD:</u>

- Het ministerie van Financiën stelt eind dit jaar een datakader op waarin wordt aangegeven welke financiële informatie als open data ontsloten gaat worden in de komende jaren.
- Opname in een specifieke wet is overbodig: de Wet openbaarheid van bestuur (afgekort WOB), aangevuld met het genoemde kader, biedt voldoende mogelijkheden. In de WOB wordt ook de Europese richtlijn voor hergebruik van overheidsdata verwerkt, waardoor op verzoek gevraagd kan worden naar data bestanden (passend binnen de WOB afwegingen) in een herbruikbaar formaat.

Memo 15: Wet normering topinkomens (WNT)

VRAAG: Welke acties zijn ondernomen nadat de Algemene Rekenkamer de uitvoering van de WNT als onvolkomenheid had aangemerkt, en met welk resultaat?

ANTWOORD:

- Er is een Verbeterplan opgesteld en een interdepartementale programmaorganisatie ingericht.
- De uitvoerbaarheid van de WNT is zeker gesteld door het uitbrengen van de Reparatiewet WNT. Hiermee is een aantal onuitvoerbare elementen van de WNT gerepareerd. Voorts is een pakket aan onderliggende regelgeving vastgesteld dat ten doel heeft de algemene regelgeving nader uit te leggen en/of nadere aanwijzingen te geven voor de uitvoering (i.c. de Beleidsregels toepassing WNT 2014, het Controleprotocol WNT, de Uitvoeringsregeling WNT en de Beleidsregels toepassing WNT 2015.
- Veel is geïnvesteerd in gerichte voorlichting aan instellingen en accountants, ondersteund met de website topinkomens.nl - met veel informatie t.b.v. de uitvoering.
- BZK heeft interdepartementaal de regie gevoerd op de volledigheid en juistheid van de WNT-verantwoording door alle ministeries.

- Nu deze resultaten in 2014 zijn behaald en ook in 2015 het programma wordt voortgezet vormt de uitvoering van de WNT naar het oordeel van de ADR en de ARK niet langer een risico voor de rijksbrede bedrijfsvoering.

In overeenstemming met het regeerakkoord is voorts op 30 december 2014 de Wet verlaging bezoldigingsmaximum WNT gepubliceerd (WNT-2), die in werking is getreden per 1 januari 2015. Met deze wet is het wettelijke bezoldigingsmaximum voor topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector verder verlaagd van 130% naar 100% van een ministerssalaris (€ 178.000).

VRAAG: wanneer wordt de werkingssfeer van de WNT verder uitgebreid naar alle functionarissen in de publieke en semipublieke sector (WNT-3)?

ANTWOORD:

- Mijn collega Plasterk van BZK heeft onlangs een eerste feitelijke verkenning laten uitvoeren van de effecten die te verwachten zijn van de in het regeerakkoord afgesproken verdere uitbreiding van de werkingssfeer van de WNT – ook wel aangeduid als WNT-3.
- Voor het zomerreces zal het kabinet de Kamer informeren over het vervolgproces.

<u>VRAAG:</u> waarom overschrijdt de bezoldiging van sommige bestuurders van "staatsbanken" en andere staatsdeelnemingen de WNT-norm?

<u>ANTWOORD:</u>

- De WNT is van toepassing op de publieke en semipublieke sector, maar niet rechtstreeks van toepassing op staatsdeelnemingen.
- Het bezoldigingsbeleid bij staatsdeelnemingen wordt vastgesteld door de aandeelhouders, en maakt onderdeel uit van het staatsdeelnemingenbeleid dat door de minister van Financiën is opgesteld.

Memo 16: Apparaatsuitgaven

VRAAG: Waarom zijn in 2014 de apparaatsuitgaven niet gedaald (ondanks taakstellingen)?

ANTWOORD:

- Elk departement heeft de taakstellingen van opeenvolgende kabinetten verwerkt in de eigen begroting.
- Daarnaast doen zich jaarlijks situaties voor die leiden tot het besluit (van kabinet en Kamer) om het budget bij te stellen.
- In de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk wordt dit voor het jaar 2014 nader toegelicht.

Toelichting:

1) Voorbeelden van bijstellingen in 2014 na politieke besluitvorming
   - Extra inzet personeel/ICT voor uitvoering fiscale regels
   - Intensivering fraudebestrijding
   - Verlichting taakstelling AIVD en NVWa
2) Tabel realisatie apparaatsuitgaven[2] (x mld euro)

	2010	2011	2012	2013	2014
kerndepartementen	7,23	6,55	6,64	6,75	6,81
b/l-agentschappen	4,73	4,57	4,69	4,71	4,73
Totaal	**11,95**	**11,12**	**11,33**	**11,46**	**11,54**
als % van de rijksbegroting	4,9	4,5	4,7	4,7	4,6

[2] Dit betreft de smalle definitie van de rijksdienst: kerndepartementen en baten-lastenagentschappen. De brede definitie, die in de Miljoenennota wordt gehanteerd, is inclusief krijgsmacht en rechterlijke macht.

VRAAG: Wat doet het kabinet om de apparaatsuitgaven te beheersen?

ANTWOORD:

- Bij beleidsintensiveringen, zeker indien ze spoedeisend zijn en breed gedragen worden, is de verleiding groot om voor het benodigde apparaat programmamiddelen in te zetten.
- Sinds vorig jaar is er een toetsingsprocedure, uitgevoerd door M WenR i.s.m. M Financiën, die de problematiek inzichtelijk maakt en leidt tot scherpere discussies in het kabinet over apparaatsuitgaven.
- Op basis van de ervaringen in 2014 wordt de toetsingsprocedure aangescherpt, onder meer door:
  - Scherpere afbakening definities;
  - Ontwikkeling kader voor apparaatsuitgaven;
  - Een (extra) onafhankelijke toets (als een departement een gewenste intensivering niet uit eigen apparaat meent te kunnen dekken)
- In de aanbiedingsbrief bij de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk wordt dit nader toegelicht.

VRAAG: Zullen de apparaatsuitgaven volgend jaar dalen?

ANTWOORD:

- Ten opzichte van 2010 zijn de apparaatsuitgaven in absolute en in relatieve zin gedaald.
- Als gevolg van de taakstellingen neemt het beschikbare budget tot 2020 elk jaar verder af.
- Daar staat tegenover dat zich situaties kunnen voordoen die leiden tot de beslissing om extra apparaatsuitgaven te doen *(vgl. Veiligheidsketen, Nationaal Coördinator Groningen)*.
- Als kabinet doen we er van alles aan om de druk op de ketel te houden en zo de apparaatsuitgaven zo laag mogelijk te houden.

Toelichting/achtergrondinformatie:

VRAAG: Waarom is de omvang van het personeel bij de sector Rijk in 2014 niet verder gedaald?

ANTWOORD:

- Sinds 2010 is de omvang van de sector Rijk met 4.934 FTE afgenomen (4,3 procent). Dat deze afname van de personele omvang van de sector Rijk in 2014 stagneert is een resultante van tegengestelde bewegingen.
  Aan de ene kant zijn er voortgaande afslankingen ten

gevolge van taakstellingen en taakvermindering.
Aan de andere kant zijn er intensiveringen, met name op het gebied van fraudebestrijding en toezicht, die leiden tot een toename van het aantal FTE, vooral in de uitvoering en de inspecties.
Netto hebben deze ontwikkelingen in 2014 geleid tot een toename van 653 FTE (0,6 procent) ten opzichte van 2013.

Toelichting:
De **groei** in 2014 heeft vooral plaatsgevonden bij toezicht en uitvoering ten gevolge van intensiveringen. Voorbeelden daarvan zijn:

UITVOERING

- Belastingdienst, Nederlandse Emissie Autoriteit, RVO.NL, Nationaal Archief, Dienst Terugkeer & Vertrek, RIVM, Dienst Publiek en Communicatie.

TOEZICHT

- NVWA, Inspectie Leefomgeving en Transport, Inspectie Onderwijs, Erfgoedinspectie, Inspectie SZW, Inspectie Gezondheidszorg.

De **krimp** in 2014 vond vooral plaats bij de volgende onderdelen:

UITVOERING

- Dienst Landelijk Gebied, Rijkswaterstaat, KNMI, Dienst Justitiële Inrichtingen, Raad voor de Kinderbescherming, IND, dienst JUSTIS.

VRAAG: Wat is de ontwikkeling van de beleidskernen geweest in 2014?

ANTWOORD:

- Sinds 2010 zijn de beleidskernen met 5,4 procent in omvang afgenomen. Ook in 2014 is nog sprake van een afname van 0,1 procent. Ik verwacht dat de dalende trend zich in de toekomst zal voortzetten op grond van de taakstellingen op apparaatskosten zoals opgenomen in de begrotingen.

VRAAG: Wie stelt intensiveringen bij de apparaatsuitgaven voor?

ANTWOORD:

- Lopende het jaar komen er af en toe onderwerpen op waarvan uiteindelijk besloten wordt dat een beleidsintensivering nodig is.

- Soms ligt het initiatief bij het kabinet, soms ligt dat bij de Kamer en soms is het een combinatie dat zowel Kabinet als Kamer extra middelen nodig achten en het initiatief niet zo duidelijk aan 1 partij kan worden toegedeeld.
- In alle gevallen worden intensiveringen aan de Kamer gemeld via begrotingsstukken en meestal ook via inhoudelijke brieven.
- Voorbeelden van door de Kamer gevraagde apparaatsintensiveringen in het afgelopen jaar voorbij kwamen:

  - NVWA (Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit) - motie Jacobi - "om bij de begrotingsvoorbereiding het opdrachtgeversbudget op een adequaat niveau te hebben." Deze motie en een reeks Kamerdebatten hebben uiteindelijk geleid tot het plan van aanpak NvwA, die budgettair hebben geleid tot een structurele verhoging van het budget van de NvwA van ruim 31 mln euro en een incidentele verhoging van 34 mln euro
  - Buitenlandse posten: Buitenlandse posten: De motie Sjoerdsma (32734, nr. 20) strekt ertoe € 20 mln minder dan afgesproken te bezuinigen op het buitenlandse postennetwerk. Dit heeft ertoe geleid dat een aantal posten alsnog open blijft en een enkele nieuwe post wordt geopend (naast sluitingen die er ook zijn).
  - AIVD: op verzoek van een meerderheid van de Kamer is een deel van de bezuinigingen op de AIVD ongedaan

Memo 17: Beleidsmatige mutaties

- In totaal zijn 5 beleidsmatige mutaties na NJN niet gemeld, met een beperkte omvang (de grootste bedroeg 11,9 mln. aan verplichtingen).

Memo 18: Verantwoordingsbrief (VAW-brief)

- Sinds 2008 gaat er op Verantwoordingsdag een Verantwoordingsbrief van AZ naar de Tweede Kamer en is de MP aanwezig bij het debat.
- Sinds 2010 draagt de Kamer jaarlijks 'focus-onderwerpen' aan. Voor deze Verantwoordingsbrief waren dat, evenals vorig jaar, fraude en decentralisatie.
- De VAW-brief 2014 is door AZ opgesteld, coördinatie van het tekstvoorstel over fraude en decentralisatie gebeurde respectievelijk door VenJ en door BZK.

Verantwoordingsbrief over 2014

- Aangezien de onderwerpen decentralisatie en fraude een kabinetsbrede aanpak kennen en de VAW-brief een stuk van de MP is, wordt u geadviseerd om waar mogelijk de MP hierover het woord te laten voeren.
- De terugblik op het politieke jaar (de eerste passages van de Verantwoordingsbrief) is inhoudelijk in overeenstemming met het FJR.
- Een aantal onderwerpen kan wel specifiek naar Financiën worden gekeken. Deze komen aan bod in aparte memo's:
  Memo 5 Voortgang beleidspakketten - monitoring van de voortgang van bezuinigingen
  Memo 22 Belastingdienst - fraude met toeslagen
  en Memo 25 Financieel beheer van decentralisaties

Memo 19: Parlementaire commissie ICT en kabinetsreactie

VRAAG: Hoe gaat het kabinet om met de aanbevelingen naar aanleiding van de tijdelijke parlementaire commissie ICT ('Elias')?

ANTWOORD:

- Dit Kabinet zet zich nadrukkelijker in op betere beheersing van 'I' en ICT-projecten. Binnen de bestaande governance-structuur worden verschillende maatregelen getroffen op basis van de aanbevelingen van Elias, waarbij de departementen tezamen 21,7 mln. euro vrijmaken tot 2020.
- Twee in het oog springende toezeggingen zijn in de Kabinetsreactie gedaan:
    1. Het inrichten van een tijdelijk, onafhankelijk Bureau ICT-toetsing (BIT) onder het ministerie voor Wonen en Rijksdienst (WenR). Dit bureau toetst ICT-projecten aan de voorkant. De uitkomsten van de toets worden openbaar.
    2. Versterken van de sturing en het tijdig bijsturen van ICT-projecten. Het kabinet wil dit onder meer doen door het vergroten van transparantie over ICT-projecten in het debat met de Kamer, door tegenspraak binnen ministeries te stimuleren, door

kennis en expertise op het juiste niveau te brengen en door te blijven leren.

<u>VRAAG:</u> Hoe geeft de Minister voor WenR gevolg aan de aanbevelingen naar aanleiding van de tijdelijke parlementaire commissie ICT ('Elias')?

<u>ANTWOORD:</u>

- Onder coördinatie van de Minister van WenR, worden alle aanbevelingen van Elias in samenhang opgevolgd in het **programma Operatie Informatiebestel Rijk (OIR)**

Toelichting:

- Op 1 maart 2015 is voor het programma OIR een programma-directeur en -secretaris aangetrokken;
- Taken zijn: De uitnodiging tot (gezamenlijke) actie en/of planvorming, het beoordelen van de plannen, het maken van concrete afspraken over de planning en wijze van rapporteren, en de borging daarvan bij departementen.

Toelichting op voortgang:

- Alle acties en maatregelen zijn bij organisatieonderdelen belegd en actiehouders zijn benoemd; op 16 maart jl. is het concept-programmaplan OIR beschikbaar gekomen.

- Op 8 april was het plenair debat Elias. De aangenomen moties worden verwerkt in het definitieve Programmaplan OIR.
- Op 12 april was de interdepartementale 'kick off' van OIR.
- Op 29 april is de OIR-monitor –die i.s.m. met de Auditdienst Rijk ontwikkeld is- beschikbaar gekomen.
- Op basis van de OIR-monitor wordt de Tweede Kamer tweejaarlijks geïnformeerd over de voortgang van de implementatie van alle acties en maatregelen.

Vooruitblik:

- Voor het zomerreces (eerste helft juli) zal de Tweede Kamer (via de OIR-monitor) worden geïnformeerd over de inhoudelijke voortgang op alle acties en maatregelen.

<u>VRAAG:</u> Wat kan de Kamer verwachten van de Minister WenR ten aanzien van het Bureau ICT Toetsing (BIT)?

<u>ANTWOORD:</u>

- Vóór de zomer wordt, via de Ministerraad, de Tweede Kamer een eerste proeve van het Instellingbesluit BIT aangeboden.
- Het Instellingsbesluit BIT zal de aangenomen moties adresseren, met name op de punten onafhankelijkheid,

objectieve toetscriteria, de 5 miljoen euro-grens én ingaan op het toezicht op de kwaliteit van het BIT.

- Medio dit jaar wordt het Instellingbesluit BIT gepubliceerd in de Staatscourant.
- De eerste BIT-toets is na de zomer te verwachten.

Memo 20: Overig ICT

VRAAG: Zijn er budgettaire problemen t.a.v. de ICT-investeringen die bij de Nationale Politie worden gedaan?

ANTWOORD:

- Bij de openingsbalans van de Nationale Politie (2013) is een bestemmingsreserve ICT gevormd van totaal 365,6 mln. om de meerjarige exploitatielasten te dekken om bestaande ICT-apparatuur te vervangen en te vernieuwen in het kader van het Aanvalsprogramma Informatievoorziening Politie (AVP).
- Inzet is en blijft dat de gecreëerde bestemmingsreserve ICT de vervangings- en investeringskosten meerjarig dekt. Hieraan ligt een businesscase ICT ten grondslag en wordt er vanuit een Review Board bezien of de uitvoering strookt met de beoogde plannen.
- In de jaarrekening 2014 van de Nationale Politie is opgenomen dat er 87,2 mln. is onttrokken uit de bestemmingsreserve. Daarmee resteert een bestemmingsreserve van 234 mln. voor de latere jaren.

VRAAG: Klopt de berichtgeving in de media dat Defensie gaat stoppen met het SPEER project?

ANTWOORD:

- Defensie is niet van plan te stoppen met het project.
- Het project heeft sinds begin 2014 een andere naam en dat creëert spraakverwarring.
- Het programma SPEER is formeel eind 2013 beëindigd omdat de eerste fase van het overzetten van de administratie van materieellogistiek en financiën (M&F) op ERP-software is afgerond.
- De implementatie van de beoogde software vindt sinds begin 2014 plaats in de lijnorganisatie onder de naam ERP.
- Defensie verwacht nog jarenlang gebruik te zullen maken van de systemen.

VRAAG: Hoeveel geld is er bij het ministerie van Defensie uitgegeven aan het project SPEER/ERP?

ANTWOORD:

- De minister van Defensie rapporteert twee keer per jaar over de voortgang, inclusief kosten van het project.
- In de laatste rapportage (5 maart jl.) heeft de minister aangegeven dat er tot nu toe ongeveer 425 mln. euro is uitgegeven aan het project. De bijkomende interne kosten tot nu toe schat Defensie op 146 mln. euro.

<u>VRAAG:</u> Klopt het dat ERP/SPEER binnen het Ministerie van Defensie een fiasco is?

<u>ANTWOORD:</u>

- Hoewel gedurende het traject de ambitie bijgesteld moest worden, staat Defensie nog steeds achter de keuze voor ERP/SPEER.
- De komende jaren wordt het systeem verder geoptimaliseerd en zal het personeel er beter gebruik van kunnen maken.
- Defensie heeft voor de periode 2015-2014 een bedrag van 12 mln. per jaar in de begroting gereserveerd voor de doorontwikkeling.

<u>VRAAG:</u> ICT bij Defensie lijkt erg kritisch. Een jaar geleden bleek dat de systemen op omvallen stonden en nu wordt ERP ook nog niet eens ingevoerd. Komt de ICT-voorziening bij Defensie ooit op orde?

<u>ANTWOORD:</u>

- IT is voor Defensie onmisbaar. Bijna alle wapensystemen zijn afhankelijk van ICT en ook missies in het buitenland kunnen niet zonder.
- N.a.v. de continuïteitsproblemen met IT in het voorjaar van 2014 zijn maatregelen getroffen om de risico's op korte termijn af te dekken.

- Defensie werkt aan een nieuwe infrastructuur om ICT voor de toekomst op orde te brengen.
- De minister van Defensie zal de Kamer over de voortgang van dat traject informeren.

Memo 21: Budgetrecht n.a.v. BOR-rapport

- Het budgetrecht richt zich op de in de begrotingswet opgenomen bedragen voor het komende begrotingsjaar.
- Op 2 april verscheen een rapport van het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven (BOR) voor de Tweede Kamer genaamd 'De macht en kracht van het budgetrecht'.
- Aanleiding voor dit rapport was een motie van Schouten en Van Veldhoven tijdens het Veranwtoordingsdebat vorig jaar. Hierin werd gevraagd om een eigen onderzoek van de Kamer naar de reikwijdte van het budgetrecht en mogelijkheden deze te versterken.
- Het rapport betoogt dat het budgetrecht van de Kamer de afgelopen 10 a 15 jaar door diverse factoren afneemt terwijl de discussie erover toeneemt.
- Tot deze factoren behoren de kredietcrisis (bv. bankovernames), politieke keuzes t.a.v. decentralisatie en hervorming van premie-sectoren (m.n. in de zorg) en begrotingshervormingen (VBTB en Verantwoord Begroten)
- De CRU heeft het rapport openbaar gemaakt, zodat de Tweede Kamer daarvan gebruik kan maken bij de behandeling van het verwachte wetsvoorstel over de modernisering van de Comptabiliteitswet (bron: TK 2014/15, 33670, nr. 11).
- Voor zover het budgetrecht expliciet ter sprake komt wordt u geadviseerd het voorstel van de CRU om de

behandeling van het rapport te betrekken bij de modernisering van de Comptabiliteitswet te herhalen. Het wetsvoorstel hierover ligt momenteel ter advisering bij de Raad van State.

- Memo 23 over Evaluatie Verantwoord Begroten gaat verder in op de relatie begrotingspresentatie en budgetrecht.

VRAAG: Door afname van het aantal begrotingsartikelen neemt het budgetrecht van de Kamer af. Wat doet u hier tegen?

ANTWOORD:

- Met de begrotingshervorming vijftien jaar geleden (VBTB) daalde het aantal artikelen van circa 800 naar 200. In de periode daarna daalde dit aantal verder tot 137 in 2011. Dit is was onder meer het gevolg van fusies van departementen.
- Sinds 2013 is deze daling beëindigd en is het aantal van artikelen stabiel gebleven op 150.
- Bij voorstellen van departementen tot wijzigingen in de artikelstructuur is toestemming van Financiën vereist. Een voorwaarden daarbij is dat dergelijke wijzigingen vooraf worden voorgelegd aan de betreffende vaste Kamercommissie.
- Daarnaast is bij het verlenen van toestemming, het aantal artikelen in de Rijksbegroting sinds enkele jaren een

bijzonder aandachtspunt, juist vanwege de implicaties voor het budgetrecht van de Kamer.

<u>VRAAG:</u> De vrije ruimte in begrotingen is heel klein. Kloppen deze cijfers en hoe kan het inzicht in budgetflexibiliteit voor de Kamer worden vergroot?

<u>ANTWOORD:</u>

- Ik wil voorop stellen dat de Kamer – ongeacht de vrije ruimte - beslist over 100% van de geraamde begrotingsuitgaven
- Veel uitgaven liggen echter al vast in andere wet- en regelgeving dan de begrotingswetten (bv. sociale zekerheidswetten, EU lidmaatschap). De horizon voor aanpassing van deze wetten is vaak langer dan één jaar.
- Het inzicht gaat om meer dan een percentage of bedrag. Het gaat ook om de beleidskeuzes die de Tweede Kamer op een ander moment heeft genomen en die financiële consequenties hebben.

<u>TER ACHTERGROND:</u>

- De vrije ruimte in de laatste ontwerpbegroting (2015) bedroeg ca 2,9% van de totale begrotingsomvang (ofwel ruim 3.8 miljard).

- In de afgelopen 15 jaar is jaarlijks gemiddeld ca. 0,1% van de begrotingsomvang gebruikt voor amendementen door de Kamer.

<u>Vraag:</u> Klopt de stelling van de rekenkamer dat het budgetrecht over steeds minder middelen gaat?

- de Rekenkamer stelt dat het budgetrecht van de Kamer over **steeds minder** middelen gaat
- de Rekenkamer vergelijkt dan alle EMU-relevante uitgaven met de uitgaven rijksbegroting in enge zin
- feitelijk klopt het dat het totaal van de uitgaven zorg en SZA in verhouding meer groeien dat de uitgaven RBG-enge zin
- bij de uitgaven zorg en SZA die uit premiemiddelen worden gefinancierd heeft de Kamer inderdaad geen budgetrecht
- daarnaast geldt dat bij de middelen voor de lokale overheden (algemene uitkering GF en PF) de Kamer wel een budgetrecht heeft; de feitelijke besluitvorming over de besteding vindt echter lokaal plaats
- de lokale overheden hebben een eigen democratisch bestel: de gemeenteraad gaat over de lokale uitgaven.

VRAAG: Heeft de Kamer invloed op premiegefinancierde uitgaven?

ANTWOORD:

- Ik wil voorop stellen dat de Kamer wel degelijk invloed heeft op deze uitgaven, zij het **niet** via de reguliere begrotingscyclus als begrotingswetgever maar wel in de rol van 'gewone wetgever'.
- De Kamers hebben als materiële wetgever absoluut zeggenschap over de uitgaven in de premiesectoren of de hoogte van premiemiddelen. De wetten waarin de aanspraken voor uitkeringsgerechtigden of de samenstelling van het zorgpakket worden vastgelegd worden door de Kamer behandeld (bijvoorbeeld de hoogte en duur van de WW-uitkering, de samenstelling van het verzekerde pakket of de hoogte van het eigen risico bij de Zorgverzekeringswet).

VRAAG: Heeft de Rekenkamer onderzoeksbevoegdheden in de sector zorg en sociale zekerheid?

ANTWOORD:

- Ja, de Rekenkamer kan **doelmatigheidsonderzoek** (onderzoek naar doelmatigheid, effectiviteit van beleid) verrichten in de sectoren zorg en sociale zekerheid. Een uitzondering is geregeld in de Zorgverzekeringswet: AR mag geen onderzoek ter plekke verrichten bij de zorgverzekeraars vanwege de opzet van het stelsel (marktwerking dus geen bemoeienis van de overheid)
- De Rekenkamer verricht **geen rechtmatigheidsonderzoek** in de zorg en sociale zekerheid. Dus geen onderzoek naar rechtmatige besteding van de middelen.
- De uitvoeringsorganisaties binnen de sociale zekerheid en de zorginstellingen hebben eigen accountants die dit onderzoeken. Op de instellingen vindt ook specifiek toezicht plaats : door de NZA bij de zorginstellingen en door de Inspectie SZW voor de sociale zekerheid.

Memo 22: Belastingdienst

VRAAG: Wat gaat u doen aan de geconstateerde knelpunten door de Algemene Rekenkamer?

ANTWOORD:

- Over 2014 constateert de Algemene Rekenkamer drie nieuwe onvolkomenheden voor de Belastingdienst: (1) legacy problematiek IT; (2) gebrekkig inzicht in beheer en onderhoud huidig IT; (3) beperkte kwaliteit managementinformatie. *(N.B. Daarnaast zijn er twee 'oude' onvolkomenheden: teruggave omzetbelasting aan EU-ondernemers niet op orde en onvoldoende controle op toegangsbeveiliging van medewerkers. Zie aparte Q&A.)*
- Deze vallen grotendeels samen met de knelpunten die de Belastingdienst bij haar dagelijkse werkzaamheden ervaart, in de uitvoering van haar taken.
- De Belastingdienst zit met een deels verouderd ICT-landschap. Om toegerust te zijn voor de toekomst moeten de werkprocessen van de Belastingdienst grondig worden aangepakt. De automatisering moet daarop worden afgestemd. Dit moet bovendien gepaard gaan met vereenvoudiging van wetgeving. Het geheel zal een proces van jaren zijn.
- De analyses die vorig jaar mei 2014 in de Brede Agenda zijn gepresenteerd, hebben dit destijds al aangetoond.

- De bevindingen van de Algemene Rekenkamer zijn een bevestiging van het feit dat hier maatregelen noodzakelijk zijn.
- In de verdere uitwerking van de Brede Agenda, die op zeer korte termijn door de staatssecretaris aan de Tweede Kamer wordt gepresenteerd, zal een oplossing voor deze knelpunten worden geboden.
- Daarin wordt in beeld gebracht hoe investering in de Belastingdienst op korte termijn leidt tot een organisatie die beter, goedkoper en meer in control is.
- Na het uitkomen van deze uitwerking, wil de staatssecretaris graag met u terugkomen op de constateringen van de Algemene Rekenkamer.

VRAAG: Wat wordt er aan gedaan om het terugbetalen van toeslagen te beperken?

ANTWOORD:

- Om te voorkomen dat mensen onterecht toeslagen ontvangen, wordt bij de aanvraag van een toeslag aan onbekende aanvragers geen voorschot toegekend, betalingen aan personen waarvan het woonadres onbekend is worden gestopt.
- Het nieuwe Toeslagen Verstrekkingen systeem heeft er verder voor gezorgd dat het toezicht meer naar de voorkant van het toeslagenproces is verplaatst

- Daarnaast dragen acties als "slechte schatters" eveneens bij aan het verminderen van onterechte of te hoge aanvragen. Bij deze actie is bij aanvragers met een verschil tussen schatting van inkomen en werkelijk inkomen waardoor er feitelijk geen recht op de toeslag bestond, de toekenning gestopt.

VRAAG: Wat is er in 2014 gedaan om mensen sneller zekerheid te geven over hun toeslagrecht?

ANTWOORD:

- Burgers ontvangen bij een aanvraag voor een toeslag eerst een voorschot op basis van een eigen schatting van het inkomen en een eigen opgave van andere relevante grondslagen.
- Na afloop van een toeslagjaar wordt de aangevraagde toeslag definitief toegekend.
- Het proces van het definitief toekennen van de toeslag is versneld.
- Voor het toeslagjaar 2013 stond het percentage definitief toegekende toeslagen begin januari 2015 op 85%. Dat was een jaar geleden voor het toeslagjaar 2012 nog 58%. Burgers hebben hierdoor sneller zicht op hun toeslagrecht.

VRAAG: Hoe staat het met de fraudebestrijding?

ANTWOORD

- De minister van VenJ coördineert de rijksbrede aanpak van fraude namens het kabinet en heeft daarover recent nog met uw Kamer gedebatteerd.
- Zoals bekend zet de Belastingdienst ook hoog in op de bestrijding van fraude.
- Daarvoor heeft de fiscus sinds 2014 meer instrumenten gekregen, zoals het opleggen van de medepleegboete.
- Alleen al door deze dreiging zijn een aantal facilitators van fraude gestopt met kwalijke praktijken.
- Daarnaast is door de invoering van anti-fraudemaatregelen, zoals risicoselectie en de verlengde beslistermijn voor mogelijke frauduleuze gevallen, een daling van de hoog fraudegevoelige toeslagaanvragen waarneembaar.
- Deze aanpak bespaart belastinggeld dat niet meer teruggehaald hoeft te worden en capaciteit van de FIOD die op andere terreinen kan worden ingezet.
- De Belastingdienst is eveneens bezig met de invordering van toeslagen in het buitenland.
- Hierbij wordt aan de hand van verschillende trajecten gekeken welke acties daarbij effectief zijn.
- Overigens hebben fraudeurs hun verdienmodel ingericht om zwakheden in de systemen te ontdekken en te benutten.
- Daar waar de Belastingdienst die ziet repareert ze deze.

- Zo nodig worden voorstellen gedaan om door middel van wetswijzigingen het de fraudeurs moeilijker te maken.

VRAAG: wat gaat u doen aan de 'oude' onvolkomenheden zoals geconstateerd door de Algemene Rekenkamer?

ANTWOORD:

Dit betreft (1) de teruggave van omzetbelasting (OB) aan EU-ondernemers en (2) de periodieke controle op de juistheid van de logische toegangsbeveiliging.

Ad (1). **Teruggaven OB EU-ondernemers**

- EU-ondernemers die in Nederland OB in rekening hebben gekregen, kunnen deze OB bij de Nederlandse Belastingdienst terugvragen. Dit proces loopt niet vlekkeloos.
- Als gevolg van herprioritering binnen het portfolio (zoals uiteengezet in de brief van 2 oktober 2014 aan de Tweede Kamer waarbij de ICT Ontwikkelagenda voor de komende jaren is aangeboden), is de nieuwbouw van het OB-systeem gestopt.
- Wat betreft het deelproces teruggaaf OB heeft de Belastingdienst er voor gekozen om projectmatig vanuit de huidige situatie een gefaseerde verbetering van dit proces te ontwikkelen.
- Deze fasen worden in een termijn van drie jaar opgepakt, voor de korte, middellange en langere termijn.

- De korte termijn oplossing heeft als doel de controle (*achteraf*) te verbeteren op het bestaande proces. Deze controles gaan met name in op volledigheid, juistheid en tijdigheid van het afhandelen van de ingaande en uitgaande berichtenstroom en van de geldstroom.
- Deze controles zijn voor 2014 inmiddels uitgevoerd. De uitkomsten laten geen bijzonderheden zien.
- Aan verdere risicomaatregelen wordt momenteel gewerkt.

Ad (2). **Logische toegangsbeveiliging**

- Dit betreft het punt dat medewerkers van de Belastingdienst precies die toegangsrechten hebben tot de IT-systemen waartoe zij vanwege hun functie gerechtvaardigd zijn. De Algemene Rekenkamer bepleit automatische koppeling van alle betrokken systemen.
- De Belastingdienst heeft inmiddels al veel inzet gepleegd om de risico's op dit punt weg te nemen.
- In 2014 zijn nog niet alle automatische koppelingen gerealiseerd. Wel is de koppeling van het Identity Management System met Windows in gebruik genomen; dit is de meest omvangrijke koppeling. Hierdoor is het risico van ongeoorloofde autorisatie sinds die tijd substantieel minder geworden.
- In 2015 zullen de resterende koppelingen tot stand worden gebracht. Als dat is gebeurd, kan de gewenste automatische vergelijking van de *Soll* situatie met de *Ist* situatie worden uitgevoerd.

Memo 23: Evaluatie Verantwoord Begroten (VB)

VRAAG: Wat zijn de belangrijkste conclusies uit de VB evaluatie en welke acties verbindt u hier aan?

ANTWOORD:

CONCLUSIES EVALUATIE

- Met invoering van de nieuwe systematiek van VB in 2013 geven begrotingen en jaarverslagen méér financiële informatie. Dit geldt voor zowel de programma-uitgaven waarmee beleid wordt uitgevoerd als de omvang van apparaatsuitgaven. Hierdoor is het budgetrecht van de Kamer versterkt (dit wordt bevestigd in het rapport *'De macht en kracht van het budgetrecht'* van het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven, 2 april 2015).
- VB heeft ook geleid tot meer compacte en beter leesbare begrotingen en jaarverslagen door het schrappen van wollige beleidsteksten en beleidsinformatie zonder duidelijke relatie met de uitgaven.
- Door de expliciete koppeling tussen beleidsinstrumenten en uitgaven is beter zichtbaar waar het geld precies aan wordt uitgegeven. Hierdoor is een toename van Kamervragen te zien over bijvoorbeeld de effectiviteit van een bepaald financieel instrument.

Memo 23: evaluatie Verantwoord Begroten

VERBETERPUNTEN EN ACTIES

- De onderdelen 'beleidswijzigingen' in begrotingen en 'beleidsconclusies' in jaarverslagen kunnen nog verder verbeterd worden. Hiertoe zal de regelgeving worden bezien op eventuele aanscherping en zullen departementen intensiever worden begeleid.
- Vanaf 2012 is een dekkende programmering van beleidsdoorlichtingen opgenomen in de begrotingen, waarmee de planning van evaluaties inzichtelijker is geworden. In aanvulling hierop is een aantal maatregelen getroffen om de invloed van de Kamer op beleidsdoorlichtingen verder te vergroten (zie verder memo 24 over beleidsdoorlichtingen)
- De afgelopen jaren zijn, in dialoog met de Commissie voor de Rijksuitgaven, de voorschriften voor de weergave van budgetflexibiliteit een aantal keer aangepast. De Kamer blijkt echter nog altijd ontevreden over het zicht op de 'vrije ruimte' in de begroting (zie verder memo 21 Budgetrecht n.a.v. BOR rapport).
- Open data vormen een belangrijke kans om de transparantie over begrotingsinformatie verder te verbeteren. Dit geldt voor het nog scherper inzicht bieden in de daadwerkelijke uitgaven en voor het kunnen aanbieden van relevante beleidsinformatie (zie verder memo 14 over open data)

Memo 23: evaluatie Verantwoord Begroten

VRAAG: Waarom is er met VB voor gekozen het aantal prestatie-indicatoren in de begroting te verminderen?

ANTWOORD:

- De begrotingsindicatoren die in de periode 2001-2011 zijn opgesteld poogden een volledig inzicht te verschaffen in alle doelstellingen in de begroting. Los van de technische beperkingen van het meten van veel opbrengsten van overheidshandelen, bleek het oorzakelijk verband tussen de scores op de indicatoren, het gevoerde beleid en de uitgaven soms buitengewoon zwak.
- In andere gevallen kwam bij gebrek aan bruikbare indicatoren de nadruk te liggen op het tellen van interne producten. Deze outputcijfers zijn weliswaar beïnvloedbaar, maar hielden geen verband met de uitgaven of de werkelijke resultaten van het beleid. Het risico van zulke indicatoren is dat deze een doel op zichzelf worden.
- Veel indicatoren en kengetallen uit de begrotingen vóór VB hadden dan ook weinig waarde voor het vaststellen van de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid. Hiervoor blijken beleidsdoorlichtingen een beter instrument (zie memo 24 beleidsdoorlichtingen).
- Door het selectiever opnemen van indicatoren in de begroting is de nadruk komen te liggen op indicatoren die een duidelijke relatie hebben met de rol, taak en verantwoordelijkheden van een minister.

- Naast de indicatoren voor externe verantwoording gebruiken departementen veel indicatoren voor interne sturing en monitoring. Deze zijn niet ingeperkt door VB. Wel zal dit soort beleidsinformatie de komende jaren meer en meer worden ontsloten als open data.

VRAAG: Hoe wordt bepaald of er ergens een indicator wordt opgenomen of niet?

ANTWOORD:

- Voor het opnemen van streefwaardes voor prestaties of effecten in de begroting moet aannemelijk worden gemaakt hoe de minister deze prestaties en effecten beïnvloedt door zijn/haar beleid en bijbehorende uitgaven.
- Voor het ene beleidsterrein is het beter mogelijk tot een zinvolle indicator te komen dan voor het andere. Zo is het bij binnenlandse veiligheid beter mogelijk direct op resultaten te sturen dan bij internationale veiligheid.
- Naast indicatoren met streefwaarden blijft het soms zinvol om niet direct beïnvloedbare kengetallen op te nemen om te illustreren waarom bepaald beleid wordt gevoerd.
- Dit geldt ook voor productie-aantallen (outputs) die inzicht geven in de onderbouwing van de omvang van een raming.

Memo 23: evaluatie Verantwoord Begroten

VRAAG: Kunnen beleidsconclusies scherper worden geformuleerd? Wat gaat u hier aan doen?

ANTWOORD:

- De beleidsconclusie is een cruciaal onderdeel in de jaarverslagen Volgens Verantwoord Begroten. Het opstellen van een beleidconclusie zoals beoogd vergt analyse van de beschikbare beleidsinformatie en een oordeel over het gevoerde beleid en de daarmee behaalde resultaten. De nadruk is daardoor verschoven van het slechts rapporteren van beleidsinformatie naar het laten zien hoe deze informatie wordt gebruikt om te leren en te verbeteren.
- Om deze reden hebben beleidsconclusies in de jaarverslagen van 2014 extra aandacht gekregen in de toetsing door het ministerie van Financiën. Daarnaast is op verzoek van uw Kamer de regelgeving aangescherpt. In beleidsconclusies moeten ook de gevolgen van majeure bezuinigingen aan de orde komen.
- Hoewel er in de jaarverslagen 2014 al een verbetering zichtbaar is, blijft het lastig voor veel departementen om een heldere, bondige en relevante beleidsconclusie op te schrijven. Om die reden blijft aandacht hiervoor nodig.
- In de aanloop naar het jaarverslag 2015 zullen departementen actiever door het ministerie van Financiën worden begeleid met het opstellen van beleidsconclusies.

Memo 23: evaluatie Verantwoord Begroten

<u>VRAAG:</u> Waarom is de informatie over het 'zinnig en zuinig' besteden van geld de afgelopen jaren afgenomen door hervormingen zoals Verantwoord Begroten?

<u>ANTWOORD:</u>

- Vanaf 2002 bevatte de begrotingen en jaarverslagen informatie over doelen en prestatie-indicatoren. Zowel uit het oordeel van de Rekenkamer als van de Kamer zelf bleek veel van deze informatie niet erg nuttig voor het zicht op het 'zinnig en zuinig' uitgeven van geld.
- Deze informatie is dan ook nauwelijks gebruikt door Kamerleden in de behandeling van begrotingen en jaarverslagen. De waarde van deze informatie voor het budgetrecht bleek dus gering.
- Met ingang van 2013 is, met de invoering van 'Verantwoord Begroten', gesneden in deze informatie om de leesbaarheid van begrotingen te verbeteren.
- Het blijft een uitdaging om zinvolle indicatoren te selecteren die een objectief oordeel over doelmatigheid en doeltreffendheid mogelijk maken.
- Specifieke suggesties vanuit de Kamer op dit gebied kunnen hierbij zeker helpen maar zijn tot nu toe schaars.
- Door het versterken van beleidsevaluatie en het ontsluiten van open data bestanden met beleidsinformatie via de begroting en jaarverslag zal de informatievoorziening richting Kamer verder worden verbeterd.

Memo 23: evaluatie Verantwoord Begroten

VRAAG: Nederland heeft niet zulke goede ervaringen met *performance budgeting*. Waarom wil de EU dit nu wel doen?

ANTWOORD:

- In Brussel wordt gesproken over manieren om met de EU-begroting zo goed mogelijke resultaten te boeken en de toegevoegde waarde te verhogen.
- De mogelijkheid tot *performance budgeting* is hier een onderdeel van. Ik kan daarbij de positieve Nederlandse ervaringen delen, zoals verbeterde begrotings-transparantie, resultaatgerichte (her)allocatie binnen programma's en het mogelijk maken van betere ex-post evaluatie van doelmatigheid en doeltreffendheid van uitgaven.
- Ik zal daarbij ook de mindere ervaringen die Nederland heeft gehad met dit systeem benoemen, zoals grote aantallen indicatoren zonder duidelijke relatie met begrotingsuitgaven. Deze kunnen de begrotingstransparantie juist verminderen, blijven doorgaans onbenut en kunnen leiden tot aanzienlijke administratieve lasten.

Memo 24: Beleidsresultaten en beleidsdoorlichtingen

Kern:

- Alle beleidsartikelen uit de begroting moeten door een departement eens in de 4-7 jaar worden doorgelicht. De resultaten hiervan maken een afweging mogelijk over voortzetting of wijziging van het beleid.
- Departementen zijn zelf verantwoordelijk voor de uitvoering van de beleidsdoorlichtingen, de Minister van Financiën is stelselverantwoordelijk. De eisen omtrent een beleidsdoorlichting zijn vastgesteld in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE).
- Een beleidsdoorlichting heeft het karakter van een synthese onderzoek: de beleidsdoorlichting vat samen wat bekend is over de doeltreffendheid en doelmatigheid van (een substantieel of een samenhangend deel van) het beleid dat wordt gevoerd op grond van één of meer beleidsartikelen uit de Rijksbegroting.
- De beleidsdoorlichting steunt daarmee op door de departementen georganiseerd evaluatieonderzoek naar de doeltreffendheid en/of de doelmatigheid van beleid en beantwoordt de vragen die in de RPE zijn geformuleerd. Ook moet een beleidsdoorlichting door een onafhankelijke expert (bv. een hoogleraar) worden getoetst.

Memo 24: Beleidsresultaten en beleidsdoorlichtingen

- De programmering van de beleidsdoorlichtingen wordt opgenomen in de begroting. Door verantwoord begroten gelden er vanaf de begroting 2012 voorschriften voor het opnemen van de tabellen met de planning van de beleidsdoorlichtingen. Deze voorschriften hebben de planning transparanter gemaakt.
- Beleidswijzigingen als gevolg van evaluaties of voortschrijdend inzicht krijgen een expliciete plek in een begrotingsartikel.
- De nieuwe Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) bevat kwaliteitscriteria voor evaluaties en beleidsdoorlichtingen. Ook wordt vanaf dit jaar in elke beleidsdoorlichting gekeken hoe het beleid doeltreffender en doelmatiger kan, en worden opties voor een 20% besparing op het begrotingsartikel in kaart gebracht.

VRAAG: Wat waren de ontwikkelingen in 2014?

ANTWOORD:

- In 2014 zijn 25 beleidsdoorlichtingen naar de Tweede Kamer gestuurd, waarvan er 16 op tijd, 8 vertraagd en 1 vervroegd.
- In 2014 zijn 11 beleidsdoorlichtingen niet opgeleverd, terwijl deze wel toegezegd waren. Dit komt onder andere door het herprogrammeren van de beleidsdoorlichtingen. Alle aanpassingen aan de programmering worden schriftelijk door de betrokken minister terstond aan uw Kamer gemeld.

Memo 24: Beleidsresultaten en beleidsdoorlichtingen

- Door de toegenomen aandacht van de Tweede Kamer heeft u vorig jaar meerdere wijzigingen aan het stelsel aangebracht; het melden van vertraging, de uitwerking van de motie Harbers (TK informeren over de opzet) en de 20%-besparingsvariant.
- De Algemene Rekenkamer besteedt met verantwoordingsdag steevast aandacht aan de beleidsdoorlichtingen. Dit jaar hebben ze vijf beleidsdoorlichtingen (geen van FIN) inhoudelijk bekeken en geconcludeerd dat de conclusies te stellig zijn en het onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid niet (altijd) onderbouwd is. Daarom doen ze de aanbeveling om de wetenschap een grotere rol te geven in de uitvoering, een idee waar wij welwillend tegenover staan maar wat nu te vroeg komt gegeven de recente wijzigingen aan het instrument. Dit punt zal mogelijk ook terugkomen op Verantwoordingsdag (26 mei).

VRAAG: Hoeveel beleidsdoorlichtingen staan er gepland voor 2015?

ANTWOORD:

- Dit jaar staat er weer een fors aantal beleidsdoorlichtingen gepland in de departementale begrotingen. Inclusief vertraagde beleidsdoorlichtingen uit 2014 gaat het om ongeveer 33 doorlichtingen (aantal kan lager uitvallen door het combineren van beleidsdoorlichtingen).

Memo 24: Beleidsresultaten en beleidsdoorlichtingen

VRAAG: Hoe wordt invulling gegeven aan de motie Harbers (voorafgaand aan de start van een beleidsdoorlichting de Tweede kamer informeren over opzet en vraagstelling van een beleidsdoorlichting)

ANTWOORD:

- In 2015 is de Tweede Kamer over de opzet en vraagstelling van de beleidsdoorlichtingen geïnformeerd per brief.
- De CRU heeft nadrukkelijk verzocht om de opzet en vraagstelling per brief te blijven sturen . Dit is een aanpassing van een eerdere uitwerking om de opzet voor de beleidsdoorlichtingen vanaf 2016 in de departementale begrotingen op te nemen.
- Ik heb inmiddels per brief aangegeven voorstander te zijn van dit voorstel. De brieven met de opzet en vraagstelling over de beleidsdoorlichtingen zullen uiterlijk bij Prinsjesdag uw Kamer bereiken.

Memo 25: Stelselherziening belastingen

VRAAG: Wat zijn de concrete plannen en wat is het tijdpad voor de stelselherziening?

ANTWOORD:

- Met de brief 'keuzes voor een beter belastingstelsel' heeft het kabinet afgelopen Prinsjesdag keuzes voor een stelselherziening gepresenteerd.
- De doelen van het kabinet daarbij zijn (a) meer werkgelegenheid en economische groei en (b) vereenvoudiging.
- Vervolgens heeft het kabinet een proces gestart waarin het peilen van maatschappelijk en politiek draagvlak voor een nieuw belastingstelsel voorop staat.
- Er wordt met alle geïnteresseerde fracties gesproken over hun wensen bij een stelselherziening en gevraagd naar hun mening over de keuzes van het kabinet.
- Tegelijkertijd worden de verschillende aandachtsgebieden bij de stelselherziening van het kabinet op dit moment verder uitgewerkt.
- Zoals eerder aangegeven zal het kabinet in aanloop naar de begroting 2016 met voorstellen komen.
- Die voorstellen vormen een pakket dat zo nodig gefaseerd kan worden ingevoerd afhankelijk van de beschikbare

ruimte voor lastenverlichting en de mogelijkheden voor implementatie door de Belastingdienst.

Memo 26: Agent

VRAAG: De Algemene Rekenkamer heeft in het verantwoordingsonderzoek bij het Ministerie van Financiën (IX) over 2014 een onvolkomenheid bij het Agentschap opgenomen. Wat is de stavaza hiervan?

ANTWOORD:

- In 2012 heeft het Agentschap zelf tekortkomingen in de interne controle onderkend en is daarna gestart met een intern onderzoek.
- In 2013 is daarnaast een extern onderzoek uitgevoerd naar het financieel beheer.
- Op basis van het eigen onderzoek en het externe onderzoek is het Agentschap een verbetertraject gestart "Agentschap in control". De Tweede Kamer is hier bij brief d.d. 21 februari 2014 over geïnformeerd (Kamerstukken II 2013/14, 33 750 IX, nr. 15).
- Per 1 juli 2014 heeft het Agentschap een nieuwe organisatiestructuur geïmplementeerd, waarbij de controlfunctie is verstevigd en functiescheidingen scherper zijn gedefinieerd.
- In 2015 zal na een testperiode het treasury management systeem worden geupgraded.
- Naast automatisering wordt ook doorgewerkt aan drie andere werkstromen van het Agentschap in Control

verbetertraject, te weten documentatie, procesverbetering en management informatie. De reorganisatie is reeds afgerond.

- Als het gehele plan geïmplementeerd is, zal een externe partij onderzoeken of het Agentschap afdoende maatregelen heeft getroffen tegen de eerdere tekortkomingen in de interne beheersing.
- De Rekenkamer constateert dat het Agentschap in 2014 hard heeft gewerkt aan het verbeteren van de interne beheersing en in control is over het verbetertraject.
- Het streven is om het traject in 2015 af te ronden.

Memo 27: Decentralisaties

VRAAG: Wat is uw reactie op de opmerkingen van de AR over focusonderwerp decentralisaties?

ANTWOORD:

- De AR doet twee aanbevelingen in de Staat van de Rijksverantwoording;
  - Zorg dat gemeenten tijdig zekerheid krijgen over hun budget. De gemeentelijke cyclus moet hierbij leidend zijn.
  - Zorg voor inzicht in de effecten van beleid op de samenleving. Als het kan door open data.
- Reactie op 1.
  - De gemeentelijke budgetten worden kenbaar gemaakt in de meicirculaire. De meicirculaire wordt eind mei door BZK gepubliceerd. Gemeenten stellen obv de meicirculaire hun begroting vast.
  - De meicirculaire zal ook ingaan op de overgangsregeling voor de overgang van de historische naar de objectieve verdeelmodellen Wmo/jeugdzorg/participatiewet.
- Reactie op 2.
  - De overall rapportage sociaal domein van BZK bevat de sociaal domein index. Deze index maakt inzichtelijk

wat de effecten van de decentralisaties zijn voor (kwetsbare) burgers.

- Ook wordt er in de overall monitor een overzicht gegeven van de ontwikkeling van doelgroepen en het voorzieningengebruik binnen het sociaal domein.

Memo 28: brandbrief NBA over curatieve zorgsector

VRAAG:

Bent u bekend met de brandbrief van de Nederlandse Beroepsvereniging van Accountantsorganisaties (NBA) met het verzoek om de regels in de zorg te verminderen, de governance te versterken en het stelsel te vereenvoudigen?

ANTWOORD:

- Ja het Kabinet is bekend met deze brief. De brief heeft de aandacht van de minister van VWS;
- Rijksbreed gezien stimuleert en faciliteert het kabinet een slimme en slanke inrichting van de governance bij instellingen die een publiek belang dienen via een gemeenschappelijk normenkader[3]. Implementatie hiervan bij de instellingen is een verantwoordelijkheid van de betreffende vakministers.

Toelichting (niet uitspreken)

- VWS is bekend met deze brief en verwacht dat binnenkort in één van de AO's met MinVWS dezelfde vraag aan de orde zal komen.

[3] Uw brief van 27 november 2013 over financieel beheer en financieel toezicht bij instellingen die een publiek belang dienen.

- Indien dit aan de orde komt, heeft ambtelijk VWS de volgende spreeklijn voorbereid:
    - Eens dat het belangrijk is om de regeldruk in de zorg aan te pakken. We zien dat professionals in de zorg momenteel teveel tijd kwijt zijn aan registreren en administreren.
    - Het afgelopen jaar zijn al verschillende trajecten in gang gezet om dit te verbeteren. Zo is bijvoorbeeld gestart met een traject om gegevens aan de bron te registreren en om de regeldruk te verminderen door gemeenschappelijke richtlijnen, kwaliteitsindicatoren en zorgstandaarden waardoor de informatieverstrekking doelmatiger kan plaatsvinden.
    - Dit alleen is niet voldoende. Dit jaar zal VWS dan ook gezamenlijk met het veld de aanpak van regeldruk versterken om zo op korte termijn tot een vermindering van de ervaren regeldruk te komen. Voor deze aanpak is het van belang dat in de gehele zorg meer wordt gewerkt vanuit verdiend vertrouwen. Alleen gezamenlijk kunnen we komen tot goede zorg, tijd en aandacht voor de patiënt en cliënt.

VRAAG:

Ziet u vanuit de in de NBA-brief gesignaleerde regeldruk in de sector risico's voor de rechtmatigheid van de zorguitgaven?



Op weg naar vertrouwde zorg

Open brief voor de curatieve zorgsector

Mei 2015

NBA

Koninklijke Nederlandse
Beroepsorganisatie
van Accountants

NBA

De leden van de NBA vormen een brede, pluriforme beroepsgroep van ruim 20.000 professionals werkzaam in de openbare accountantspraktijk, bij de overheid, als intern accountant en in het management van organisaties. Integriteit, objectiviteit, deskundigheid en zorgvuldigheid, geheimhouding en professioneel gedrag zijn essentiële waarden voor iedere accountant. De NBA helpt accountants hun cruciale rol in de maatschappij te vervullen, nu en in de toekomst.

1893956 02535

Vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport
t.a.v. mevrouw W.J.H. Lodders, voorzitter
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Postbus 7984
1008 AD Amsterdam
T 020
@nba.nl
www.nba.nl

Amsterdam, mei 2015

Geachte mevrouw Lodders,

Wij schrijven u deze brief omdat wij uw aandacht willen vragen voor de governance, verantwoording en controle in de zorg. Hierbij richten wij onze focus op de curatieve zorgsector. Dit betreft de ziekenhuizen, universitaire medische centra (UMC's) en zelfstandige behandelcentra (ZBC's), verder aangeduid als instellingen. Een groot deel van onze observaties geldt eveneens voor de sector langdurige zorg en de zorg die valt onder de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de Jeugdwet.

De curatieve zorgsector is de laatste twee jaar ingrijpend veranderd. De overgang van budgetfinanciering naar prestatiebekostiging met integrale tarieven heeft gezorgd voor een aanzienlijke toename van de uitvoeringslasten voor de instellingen. De administratieve stroomlijning van medische verrichtingen via het DBC- en DOT-systeem heeft in de sector tot veel discussie geleid over de interpretatie van regelgeving en de rechtmatigheid van declaraties. Tegen de achtergrond van bezuinigingsdruk en kostenbeheersing lijkt het maatschappelijk vertrouwen in de sector en in het beleid van de overheid te dalen.

Koninklijke Nederlandse
Beroepsorganisatie
van Accountants

NBA

Bijna vier jaar geleden schreef de NBA haar publieke managementletter Nieuwe bakens voor de zorg. De situatie die toen werd geschetst is onverminderd actueel. Er is nog steeds sprake van spanning tussen publiek recht (regulering) en privaat recht (marktwerking). De sector is sterk gereguleerd, met talloze partijen die vaak denken vanuit de eigen jurisdictie en niet vanuit het perspectief van de totale zorgketen. De aansturing door de overheid is vooral financieel gericht, met het accent op de rechtmatigheid van de bestedingen en de beheersing van het macrobudget.

In de zorgsector bestaat echter grote behoefte aan deregulering, vereenvoudiging en vermindering van de uitvoeringslasten voor de instellingen. Dit vraagt om passende regie door de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en om een efficiënte ketenverantwoording op basis van vertrouwen.

Vanuit onze maatschappelijke rol en kennis van de sector leveren wij graag een bijdrage aan de discussie over meer vertrouwen en minder regels in de zorg. Hierbij stellen wij de macro-beleidsdoelen van de overheid zoals het betaalbaar houden van het zorgstelsel of de principes van gereguleerde marktwerking overigens niet ter discussie. Onze bijdrage bestaat uit drie signalen, die wij verderop in deze brief uitwerken in concrete aanbevelingen:

1. Onduidelijke governance vraagt om meer regie.
2. Meer regels in de zorg werkt averechts.
3. De verantwoordingsketen is niet efficiënt genoeg.

Hoogachtend,

Sector in stroomversnelling

Naast maatschappelijk relevant is de zorgsector een belangrijk onderdeel van de Nederlandse economie en een van de grootste kostenposten binnen de Rijksbegroting. Het Budgettair Kader Zorg (BZK) wordt in de begroting van het Ministerie van VWS voor 2015 geschat op 71,3 miljard euro[1]. Hiervan is 44,4 miljard euro bestemd voor de curatieve zorg. Ondanks de getroffen maatregelen en afgesloten akkoorden met de sector zullen de kosten naar verwachting stijgen tot 51,8 miljard euro in 2018. Een van de middelen die de Minister van VWS kan toepassen als het BZK is overschreden is het Macrobeheersingsinstrument (MBI). De overschrijding wordt hierbij omgeslagen over de instellingen. Voor 2013 is voorlopig vastgesteld dat 242 miljoen euro teveel is uitgegeven, maar de Minister heeft de beslissing over de eventuele toepassing van de MBI uitgesteld tot 2016.

Er zijn diverse factoren waardoor de zorgkosten blijven stijgen. Meer welvaart brengt eigen ziekten met zich mee, waaronder zwaarlijvigheid, hoge bloeddruk en diabetes. Mensen leven langer. Door goede zorg en vergrijzing neemt het aantal ouderen toe. Juist in de laatste levensjaren zijn de zorgkosten het hoogst. Nieuwe medische ontwikkelingen maken behandelingen duurder. Het is niet meer de vraag of de kosten stijgen, maar in welke mate deze stijging beheerst kan worden. Daarbij speelt nog de complicatie dat de zorgvraag in Nederland niet evenredig is verdeeld. Tegenover een overconcentratie aan medische centra in de Randstad staan de ziekenhuizen in krimpregio's, die zonder aanvullende financiële steun niet kunnen overleven. Dit zet de beschikbaarheid van zorg in die regio's onder druk.

Het belang van een kostenefficiënt zorgsysteem is groot. De overheid is voortdurend bezig met het uitdenken van nieuwe wegen om de zorgkosten te beheersen. De laatste majeure operatie in de curatieve sector was de overgang naar prestatiegerichte bekostiging met integrale tarieven. Hierbij wordt een centrale rol toegekend aan de zorgverzekeraars, die via prestatie afspraken erop moeten toezien dat de instellingen niet teveel kosten declareren. Deze overgang bracht de afgelopen twee jaar veel hoofdbrekens en extra lasten met zich mee op het gebied van administratie, verantwoording en controle. De controle van de jaarrekening 2012 en 2013 werd zelfs zo ingewikkeld, dat de NBA aan haar leden jaarlijks Audit Alerts[2] heeft moeten uitbrengen. Uiteindelijk kon dit via het landelijke herstelplan van de Minister van VWS en een kostbaar aanvullend omzetonderzoek door de instellingen grotendeels gerepareerd worden. Maar ook voor de jaarrekening 2014 wordt een vergelijkbaar programma doorlopen.

Voor 2015 en verder zet de Minister in op kostenbeheersing door kwaliteitsverbetering[3]. Hiervoor wordt een indrukwekkende hoeveelheid maatregelen ingezet. Het kwaliteitsprogramma leidt echter tot nieuwe aanwijzingen, richtlijnen, protocollen en toezichtsmaatregelen. Dit brengt gemakkelijk het risico met zich mee van nog meer uitvoerings- en controlelasten voor de instellingen.

In de zorgsector staat nog steeds het systeemdenken centraal. Oplossingen worden gezocht in regels, kaders, controle en toezicht. Vanuit kostenbeheersing waarschijnlijk legitiem, maar dit mag niet ten koste gaan van de toegankelijkheid en kwaliteit van zorg, of teveel overhead veroorzaken. Er moet ook ruimte zijn voor mensgericht denken en vertrouwen op de professionaliteit van de zorgverlener, waarbij goede zorg voor de patiënt centraal staat.

1 Bron: http://www.rijksbegroting.nl/2015/voorbereiding/begroting,kst199401_25.html.
2 NBA Alert 28 (verslagjaar 2012) en 31 (verslagjaar 2013).
3 Brief 6 februari 2015. Titel: Kwaliteit loont (kenmerk 723296-133115-Z).

1893956 02535

In deze stroomversnelling van ontwikkelingen bestaat bij de instellingen grote behoefte aan duidelijke governance, minder uitvoeringsregels en efficiënte verantwoording. Deze drie thema's worden op de volgende bladzijden uitgewerkt. De focus ligt hierbij op 2016 en verder, voor 2015 zal een tijdelijke oplossing bedacht moeten worden.

1893956 02535

Signaal 1 | Onduidelijke governance vraagt om meer regie

Rond de instellingen is de afgelopen jaren een zeer complexe governance structuur ontstaan. Naast het Ministerie van VWS spelen de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa), het Zorginstituut Nederland (ZIN), de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) en de Autoriteit Consument en Markt (ACM) een belangrijke rol. Verder hebben instellingen te maken met zorgverzekeraars, brancheorganisaties en patiëntverenigingen. Instellingen op het gebied van de Wmo en Jeugdwet moeten sinds 2015 ook nog eens rekening houden met talloze gemeenten en zorgregio's, die allemaal hun eigen individuele beleid mogen bepalen[4].

Veel partijen hebben een verantwoordelijke rol in de zorg. Vaak opereren ze vanuit hun eigen visie en optimaliseren ze vooral hun eigen doelen. Hierbij bestaat onduidelijkheid over de reikwijdte van elkaars rollen, positie en mandaat. Zo maakt iedere zorgverzekeraar zijn eigen afweging waar hij de zorg inkoopt. Instellingen kunnen geconfronteerd worden met grote diversiteit aan polissen, elk met hun eigen vergoedingsvoorwaarden. Dit leidt tot complexe administratieve processen in de uitvoering, met de kans op materiële controles jaren na dato. Andere partijen blijven te lang buiten belangrijke discussies of geven pas achteraf nadere duiding aan hun regelgeving. Zo heeft ZIN in een laat stadium duidelijkheid geschapen over doelmatigheid en gepast gebruik en heeft de NZa pas na veel discussie meer helderheid gegeven over haar regels via de verboden/toegestaan lijst. Regels en bevoegdheden passen niet altijd op elkaar. Voorbeelden zijn de niet op elkaar aansluitende begrippen kalenderjaar en schadejaar, de verschillende berekeningssystemen voor onderhanden werk (OHW) en het niet finaal afronden van het Functiegerichte Budget (FB) systeem. Veel problemen worden ad hoc in bestuurlijke overleggen gerepareerd. Daarbij wordt vooral naar consensus gezocht, zonder gerichte regie of afdwingbare acties. Gebleken is dat de druk vaak hoog moet oplopen voordat gecoördineerde oplossingen worden bereikt, zoals bij het landelijke herstelplan.

De zorgsector heeft vooral belang bij een duidelijke governance. Helder moet zijn wat ieders rol en mandaat is. Of het nu de instellingen, zorgverzekeraars, brancheorganisaties of instituten als de NZa, ZIN, ACM en IGZ betreft. Een toezichthouder moet niet op zijn eigen regels toezien, een fondsbeheerder moet zorgvuldig omgaan met de uitvraag van informatie en een zorgverzekeraar moet zijn schadelast niet willen reduceren gebruik makend van de complexiteit van publieke regels.

Aan de andere kant moeten de instellingen ook zelf voor een goede interne governance zorgen. Zo heeft de invoering van integrale tarieven geleid tot vaak ingewikkelde constructies om het fiscale ondernemerschap van de medisch specialist te behouden, de zogeheten medisch specialistische bedrijven. Niet de kwaliteit van de zorg voor de patiënt staat hierbij centraal, maar behoud van het traditionele verdienmodel van de specialist. Dergelijke constructies mogen niet ten koste gaan van de bestuurbaarheid van de instelling of het functioneren van het interne toezicht. Tenslotte past het instellingen om transparant om te gaan met eventuele winstuitkeringen en private financiering.

4 Zie de brief van het NBA Platform Zorg aan de VNG 7 januari 2014. Titel 'Decentralisaties sociale domein'.

1893956 02535

AANBEVELING 1: Breng de governance op orde en neem regie

1. Verbeter de governance in de regulering en het toezicht. Breng het systeemeigenaarschap en de toezichts- en controleketen helder in kaart. Duidelijk moet zijn, wat ieders verantwoordelijkheid en mandaat is, wat de samenhang is tussen ieders taken en waar mogelijke overlappingen of lacunes zijn. Probeer hierbij het aantal spelers te beperken dan wel te integreren.

2. Blijf als Minister van VWS de regierol voeren zolang het systeem niet optimaal functioneert en roep partijen zonodig tot de orde als ze niet willen meewerken. Wees alert op signalen uit de sector. Stimuleer partijen om elkaar te vertrouwen en om tot haalbare afspraken te komen.

3. Zet als instelling in op een zo efficiënt en transparant mogelijke organisatie. Regel dat de belangen van de instelling en medisch specialisten op één lijn zitten. Zorg voor een goede interne bestuurs- en toezichtsstructuur en wees open over beheersvergoedingen en vergoedingen aan private financiers.

1893956 02535

Signaal 2 | Meer regels in de zorg werkt averechts

Het aantal registratieregels waaraan instellingen moeten voldoen is omvangrijk. Het is buitengewoon ingewikkeld om aan al deze regels correct invulling te geven, waarbij het risico bestaat dat fouten door de buitenwereld als fraude worden bestempeld. De complexiteit zit vooral in het aantal detailcriteria dat geldt voor de registratie van bijvoorbeeld dagbehandeling, verpleegdagen, poliklinieke-bezoeken, geneesmiddelen en IC-toeslagen. Ze kunnen betrekking hebben op de manier waarop een patiënt in contact treedt met een arts, de plaats in het ziekenhuis waar een behandeling plaatsvindt, de indicaties waarvoor geneesmiddelen worden verstrekt, de tijdstippen waarop patiënten worden opgenomen enzovoorts.

Hoewel de criteria vanuit het perspectief van de beleidsmaker volstrekt helder zijn, leiden dergelijke gedetailleerde regels tot aanzienlijke administratieve lasten voor de instellingen. Instellingen moeten de toetspunten in primaire registraties inbouwen, de informatie vastleggen waaruit de naleving van de regels blijkt en zorgdragen voor de nodige interne controles om de naleving te kunnen toetsen. De externe accountant moet deze processen op zijn beurt weer beoordelen in het kader van de controle van de jaarrekening van de instelling.

De vraag kan worden gesteld, of de kosten die verband houden met de naleving van een groot aantal bureaucratische regels wel nuttig besteed zijn. En of een dergelijk detailniveau in voorgeschreven bekostigingsregels en prestatiebeschrijvingen past in een zorgstelsel met marktgeoriënteerde prikkels.

Met elke nieuwe regelgeving wordt het zorgstelsel ingewikkelder, wat vaak leidt tot inconsistenties en verstoringen van bestaande systemen en procedures. Overgangsregelingen en transitiebepalingen van oude naar nieuwe systemen versterken dit effect, zoals gebleken is bij de jaarrekening 2013.

Niet alleen de uitvoerbaarheid in de zin van registratie en automatisering, maar ook de controleerbaarheid van de verantwoording lijdt hier onder. De systeemcomplexiteit is door de stapeling van regels en systemen enorm groot geworden. Hierdoor worden de gevolgen van veranderingen niet allemaal meer onderkend. Weinig partijen hebben nog volledig zicht op de techniek en de samenhang van dit complexe bouwwerk.

Daarnaast leiden meer regels onvermijdelijk tot meer kans op fouten, discussies en geschillen. Met als gevolg nog meer controle- en toezichtseisen. Het uiteindelijke doel van de regels, verbetering van de kwaliteit van zorg dreigt hierdoor uit het zicht te raken.

De hierboven geschetste problemen leiden tot een groot aantal onzekerheden over de juistheid en de rechtmatigheid van de opbrengsten. Dat doet de sector als geheel geen goed. Het is voor instellingen moeilijk om een goed beeld van de eigen omzet te krijgen, omdat achteraf forse correcties kunnen plaatsvinden. Door de zorgverzekeraars of door de overheid in de vorm van het MBI. Hierdoor is de sturingsinformatie voor de instellingen met veel onzekerheid omgeven. Ook de risico's voor de banken en financiers nemen toe, wat zich vertaalt in hogere kosten van vreemd vermogen en lagere beschikbaarheid van nieuwe financiering. Hierdoor ontstaat minder ruimte voor investeringen die bijdragen aan kwaliteitsverbetering en innovatie.

1893956 02535

AANBEVELING 2: Zet meer in op uitvoerbaarheid en afstemming

1. Verbeter de toets op uitvoerbaarheid, kosten, verantwoording en controleerbaarheid bij de totstandkoming van nieuwe regels. Betrek via de brancheorganisaties, instellingen en accountants hierbij experts en ervaringsdeskundigen. Dit is bij de invoering van bijvoorbeeld de WNT niet goed gegaan. Stel altijd vast of sprake is van een conflict met bestaande regelgeving en pas deze zonodig aan.

2. Regels mogen geen terugwerkende kracht hebben en mogen niet achteraf nader worden geduid of geïnterpreteerd. Hanteer één tijdstip per jaar voor de wijziging van regels. Streef hierbij naar regelrust, waarbij regels ruim vooraf worden vastgesteld en voor langere termijn gelden.

3. Voorkom controle op controle. Zorg voor uniforme afspraken over materiële controles, zodat instellingen niet voor hetzelfde gecontroleerd worden door verschillende zorgverzekeraars op verschillende manier met verschillende kaders. Probeer controles hierbij te integreren en te uniformeren.

1893956 02535

Signaal 3 | De verantwoordingsketen is niet efficiënt genoeg

Instellingen worden geconfronteerd met een grote hoeveelheid informatievragers. Naast het Jaardocument Zorg en het invullen van DigiMV voor het Ministerie van VWS zijn dit bijvoorbeeld de kostprijsopgaven en de opgaven van marktaandelen aan de NZa, de jaarlijkse verantwoording van gefactureerde DBC's en de OHW-opgaven aan zorgverzekeraars en de informatieverstrekking aan het landelijke DBC Informatie Systeem (DIS). Daarnaast krijgen instellingen talloze ad hoc informatieverzoeken binnen.

Al deze informatie moet worden vastgelegd, gecontroleerd en verstrekt. Vaak in verschillende formats, al dan niet voorzien van de verklaring van een accountant. Het is hierbij opvallend dat nog vaak gebruik gemaakt moet worden van onveilige excelsheets, terwijl de overheid al op grote schaal bezig is om informatieverstrekking via Standard Business Reporting (SBR) te promoten. Bovenstaande voorbeelden van min of meer ongecoördineerde informatievoorziening leiden onvermijdelijk tot onnodige administratieve lasten, fouten en dubbel werk bij de instellingen.

Wat betreft de communicatie tussen instellingen en zorgverzekeraars helpt het ook niet dat beide een verschillende taal spreken. Instellingen registreren en verantwoorden zich op basis van kalenderjaren, terwijl zorgverzekeraars uitgaan van schadejaren[5]. Daarbij kunnen zorgverzekeraars individuele eisen op het gebied van registratie en verantwoording van verrichtingen hanteren, zodat een instelling niet met één verantwoording kan volstaan. Voor instellingen op het gebied van de Wmo en Jeugdwet is de situatie nog ingewikkelder, omdat iedere gemeente of zorgregio eigen verantwoordingseisen mag opleggen

In een tijdperk waarin hoog wordt ingezet op kostenbeheersing en kwaliteitsverbetering is het belangrijk dat de kosten van administratie en controle voor de instellingen tot een minimum worden beperkt.

Uniformering en automatisering van de informatieuitvraag kan zorgen voor een aanzienlijke vermindering van de uitvoeringslasten. Dit is ook een van de doelstellingen geweest toen destijds het Jaardocument Zorg in het leven werd geroepen. Het heeft echter niet kunnen voorkomen, dat diverse instanties toch weer eigen informatie zijn gaan opvragen.

Daarom is het ook hier belangrijk dat de Minister van VWS regie voert, onder nauwe afstemming met de brancheorganisaties, instellingen en accountants. De informatieuitvraag kan even divers blijven als zij is, dat is min of meer een gegeven in het huidige zorgstelsel. Wat wel van belang is dat iedereen dezelfde taal spreekt, dezelfde kaders en modellen hanteert en dat informatiesystemen op elkaar aansluiten.

Twee initiatieven zijn in dit kader belangrijk. SBR dat de mogelijkheid biedt om dezelfde informatie te hergebruiken voor verschillende geautomatiseerde rapportages aan verschillende gebruikers. Horizontaal toezicht waarbij instellingen en zorgverzekeraars elkaar aanspreken op hun wederzijdse verantwoordelijkheid voor betrouwbare en relevante informatieuitwisseling en passend gedrag binnen de bestaande regelgeving. Door het accent te leggen op de betrouwbaarheid van de informatievoorziening kan het aantal controles op de informatie zelf beperkt blijven. Met laatstgenoemd initiatief wordt al op beperkte schaal geëxperimenteerd.

5 Zie de notitie van het NBA Platform Zorg juli 2014. Titel 'Schadejaar versus kalenderjaar'.

1893956 02535

AANBEVELING 3: Rol horizontaal toezicht sectorbreed uit

1. Zet in op de uniformering, stroomlijning en automatisering van de informatieuitvraag, onder gebruikmaking van moderne technieken als SBR. Vervang pdf's en excelbestanden door onderlinge bestandsuitwisseling. Pak als Minister van VWS de regierol op, in samenwerking met de sector.

2. Stimuleer de ontwikkeling van horizontaal toezicht op brede schaal. Faciliteer hierbij de ontwikkeling van uniforme administratieve kaders en de certificering van informatiesystemen. Beloon instellingen met minder controle en toezichtsactiviteiten als ze via horizontaal toezicht hebben laten zien voldoende in control te zijn.

3. Stem de totstandkoming van landelijke, centraal voorgeschreven prestatiebeschrijvingen en facturatieregels vooraf af met de partijen in de sector. Zet hierbij in op de meting van kwaliteit en op uitkomstgerichte parameters.

1893956 02535

Colofon

Kennis delen
In het NBA beleidsprogramma Kennis Delen wordt de kennis van accountants collectief ingezet om vroegtijdig risico's te signaleren in maatschappelijke sectoren of relevante thema's. Het accent ligt hierbij op risico's op het gebied van bestuur, bedrijfsvoering, verslaggeving en controle.

In deze open brief presenteert de NBA drie signalen voor de curatieve sector. Deze sector is het veertiende onderwerp dat door de Signaleringsraad van de NBA is geselecteerd. De werkgroep Cure van de Sectorcommissie Coziek heeft het materiaal voor de brief verzameld en bediscussieerd. De Signaleringsraad heeft de signalen vervolgens maatschappelijk geijkt. De coördinatie en eindredactie waren in handen van het programmateam Kennis Delen.

Meer informatie
Een open brief is één van de publicatievormen van Kennis Delen, naast publieke management-letters en discussierapporten. Eerder bracht de NBA publieke managementletters uit over: Verzekeringen (2010), Langdurige Zorg (2010), Commercieel Vastgoed (2011), Glastuinbouw (2011), Gemeenten (2012), Goede Doelen (2012), MBO scholen (2013), Transport en Logistiek (2013), Risicomanagement (2013), Life Sciences (2014) en Banken (2014). Verder zijn verschenen: een open brief over Pensioenen (2011) en een discussierapport over Toon aan de Top (2012). Alle publicaties zijn openbaar en bedoeld voor een breed publiek.

Signaleringsraad
[redacted]rzitter)

Coziek werkgroep Cure
De werkgroep Cure van de sectorcommissie Coziek staat onder voorzitterschap van
[redacted]

Programmateam Kennis Delen
[redacted]er)

1893956 02535

Hoofdstuk 2: Het Budgettaire Beeld

2.1 Inleiding

Terugblikkend op het eerste jaar waarvoor het kabinet Rutte-Asscher de begroting heeft opgesteld, springt - naast de aantrekkende economie als beschreven in het vorige hoofdstuk – het verlaten van de buitensporigtekortprocedure van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) in het oog. De opeenvolgende beleidspakketten en de aantrekkende economie drukten het feitelijke tekort in 2013 al onder de 3 procent van het bruto binnenlands product (bbp)[1]. In het late voorjaar van 2014 lieten de ramingen ook voor 2014 en 2015 een tekort zien dat minder dan 3 procent van het bbp bedroeg[2]. Voor het eerst sinds 2009 kon Nederland het spreekwoordelijke strafbankje van het SGP verlaten.

Voor de gevolgen van de internationale spanningen maakte het kabinet in 2014 extra middelen vrij voor zowel internationale noodhulp als de eerstejaars opvang van asielzoekers[3]. Van de ongeveer 950 miljoen euro vrijgemaakte middelen is nog ruim 700 miljoen euro beschikbaar. De middelen voor noodhulp zijn flexibel inzetbaar in de gehele kabinetsperiode. Het geld voor asielzoekers is nodig om de opvang van personen te bekostigen die vorig jaar Nederland binnenkwamen.

Box 2.1.1 Verschillende begrotingsmomenten

Het Financieel Jaarverslag van het Rijk vormt de afsluiting van een begrotingsjaar. Het begrotingsjaar start op Prinsjesdag met de presentatie van de Miljoenennota. Verantwoordingstukken blikken normaal gesproken terug aan de hand van de oorspronkelijke begroting.

Voor 2014 heeft het kabinet in oktober 2013, dus na publicatie van de Miljoenennota 2014 met daarin het zogenoemde «zesmiljardpakket»[4], aanvullende afspraken[5] gemaakt met de oppositiepartijen D66, ChristenUnie en SGP om voldoende draagvlak voor de beleidsvoornemens te creëren in de Eerste Kamer. Na deze begrotingsafspraken is het uitgavenkader opnieuw vastgesteld. Dit hoofdstuk toetst de uitgaven aan het uitgavenkader na deze aanvullende afspraken.

[1] Het CBS omschrijft het bruto binnenlands product als «een maat voor de omvang van de economie. Het bruto binnenlands product is het eindresultaat van de productieve activiteiten van ingezeten productie-eenheden».
[2] Zie «Commissie neemt stappen in het kader van de buitensporigtekortprocedure» http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-382_nl.htm (d.d. 5 maart 2015)
[3] Kamerstukken II, 2014-2015, 34 000 nr. 1
[4] Kamerstukken II, 2013-2014, 33 750 nr. 1
[5] Kamerstukken II, 2013-2014, 33 750 nr. 19

1893956 02535

De gaswinning en de aardbevingen in Groningen waren een terugkerend onderwerp in de actualiteit. Om de gevolgen van de gaswinning voor de provincie en haar inwoners te beperken besloot het kabinet begin 2014 om de gasproductie uit de velden bij Loppersum terug te schroeven van 53,8 miljard kuub in 2013 tot 42,5 miljard kuub in 2014. Dat leidde tot een daling van de aardgasbaten van 700 miljoen euro ten opzichte van de ramingen[6]. Inmiddels is de gasproductie verder teruggeschroefd[7]. Deze inkomstendaling slaat neer in 2015 en daarna.

Tabel 2.1.1 Budgettaire kerngegevens[1] (in miljarden euro, tenzij anders aangegeven)

	MN 2014	FJR 2014	Verschil
Netto uitgaven onder de kaders	**251,2**	**246,6**	**– 4,6**
waarvan Rijksbegroting in enge zin	105,5	106,5	1,0
waarvan Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt	77,8	75,0	– 2,9
waarvan Budgettair Kader Zorg	67,8	65,1	– 2,7
Overige netto uitgaven	**3,9**	**2,0**	**– 2,0**
waarvan gasbaten (kasbasis)	– 11,9	– 10,5	1,3
waarvan rentelasten	8,9	8,8	– 0,1
waarvan zorgtoeslag	4,1	4,1	0,0
waarvan overig	2,8	– 0,4	– 3,2
Totale netto uitgaven	**255,1**	**248,5**	**– 6,6**
Inkomsten (belastingen en sociale premies)	**237,2**	**235,6**	**– 1,6**
EMU-saldo centrale overheid	**– 17,9**	**– 12,9**	**5,0**
EMU-saldo lokale overheden	**– 2,0**	**– 2,1**	**– 0,1**
Feitelijk EMU-saldo	**– 19,9**	**– 15,0**	**4,9**
Feitelijk EMU-saldo (in procenten bbp)	**– 3,3%**	**– 2,3%**	**1,0%**
EMU-schuld	**466,3**	**461,0**	**– 15,3**
EMU-schuld (in procenten bbp)	**76,1%**	**68,8%**	**– 7,2%**
bbp	**613,0**	**655,4**	**42,3**

[1] Door afronding kan de som der delen afwijken van het totaal.

De overheidsfinanciën zijn in grote mate afhankelijk van macro-economische ontwikkelingen. Zodra bijvoorbeeld de economische groei tegenvalt en de werkloosheid stijgt, dalen de belastinginkomsten en stijgen de uitgaven aan de Werkloosheidswet (WW) en de bijstand. Beide effecten verslechteren vervolgens het saldo en de schuld. Andersom geldt dat natuurlijk ook; bij een aantrekkende economie vallen de uitgaven aan de WW en bijstand vaak terug. Tabel 2.1.2 bevat de ontwikkeling van de macro-economische kernvariabelen in 2014. Ten tijde van de Miljoenennota 2014 lag de raming van de economische groei op 0,5 procent. De economie is in 2014 echter gegroeid met 0,9 procent.

[6] Kamerstukken II, 2013–2014, **33 529 nr. 28**

[7] Het kabinet besloot eind 2014 de gaswinning terug te schroeven tot 39,4 miljard kuub in 2015 en in 2016. Dat betekent voor 2015 een extra afname ruim 7% (Kamerstukken II, 2014–2015, **33 529, nr. 91**). Daarna is voor het eerste halfjaar van 2015 een maximale winning van 16,5 miljard kuub afgesproken (Kamerstukken II, 2014–2015, **33 529, nr. 96**). Na 1 juli 2015 wordt besloten of het maximum van 39,4 miljard kuub gehandhaafd blijft, of dat de winning verder zakt tot maximaal 35 miljard kuub.

1893956 02535

Tabel 2.1.2 Macro-economische kernvariabelen

	MN 2014	FJR 2014	Verschil
Volume bbp	0,5%	0,9%	0,4%
Contractloon markt	1,5%	1,1%	- 0,4%
Consumentenprijsindex	2,1%	1,0%	- 1,1%
Werkloosheid (in duizenden personen, internationale definitie)	670	660	- 10
Lange rente	2,5%	1,5%	- 1,0%
Eurokoers (dollar per euro)	1,32	1,33	0,01
Olieprijs (dollar per vat)	103	99	- 4

Dit hoofdstuk beschrijft het samenvattende beeld van de overheidsfinanciën in 2014, en licht de verschillen toe ten opzichte van de ramingen uit de Miljoenennota 2014 en daar waar nodig ten opzichte van de Begrotingsafspraken uit oktober 2013. Achtereenvolgens passeert in paragraaf 2.2 de ontwikkeling van het EMU-saldo en de EMU-schuld en in paragraaf 2.3 de ontwikkeling van de uitgaven, inclusief de kadertoetsingen. Ten slotte werpt paragraaf 2.4 licht op de inkomstenontwikkeling van de overheid.

Box 2.1.2 Herziening macro-economische gegevens

De macro-economische gegevens van Nederland, waaronder ook die over de overheidsfinancien, zijn per september 2014 herzien. De aanleiding is de invoering van het *European System of Accounts* (ESA) 2010 in alle lidstaten van de Europese Unie. Deze ESA-methode is de voorgeschreven manier om Europese economieën te beschrijven, die eens per vijftien jaar herzien wordt. ESA2010 vervangt dan ook ESA95. Tegelijkertijd met deze herziening is het Centraal Bureau voor de Statistiek gebruik gaan maken van nieuwe, actuelere en verbeterde bronnen. Ook daardoor zijn de statistieken gewijzigd. Ten slotte is de definitie van het EMU-saldo gewijzigd, waardoor het resultaat uit renteswaps[8] niet langer meetelt voor het EMU-saldo.

De herziening heeft het bruto binnenlands product van Nederland flink opwaarts bijgesteld. In de periode tussen 2010 en 2013 is sprake van een gemiddelde stijging van 7 procent, ruim 40 miljard euro. Statistisch is de Nederlandse welvaart dus gestegen, maar op de koopkracht van burgers of de inkomsten van de overheid heeft dat geen effect. Er is dus geen sprake van winst of hogere economische groei.

De overheidsschuld en het -tekort volgens de EMU-definitie zijn grootheden uitgedrukt als percentage van het bbp van de lidstaat. Vanwege de statistische groei van het bbp is EMU-schuld als percentage van het bbp structureel gedaald, een zogenoemd «noemereffect» van tussen de 4 en 5 procent. Het noemereffect bij het EMU-tekort is jaarlijks 0,1 tot 0,2 procent van het bbp. De bronnenrevisie leidt via de teller van het EMU-saldo tot een in de tijd kleiner wordend effect van – 0,3 procent van het bbp in 2010 tot 0,0 procent van het bbp in 2015. De definitiewijziging – renteswaps

[8] Een renteswap is een ruiltransactie op een financiële markt. Partijen ruilen daarbij rentebetalingen gedurende een vooraf afgesproken periode met elkaar.

1893956 02535

tellen niet meer mee – heeft voor 2014 een effect van 0,0 procent van het bbp[9].

Dit Financieel Jaarverslag van het Rijk gebruikt cijfers van na de herziening. Dat maakt een vergelijking tussen de ramingen in de Miljoenennota 2014 uit september 2013 en de realisaties in dit Financieel Jaarverslag van het Rijk niet geheel juist.

2.2 Ontwikkeling van het overheidssaldo en de overheidsschuld

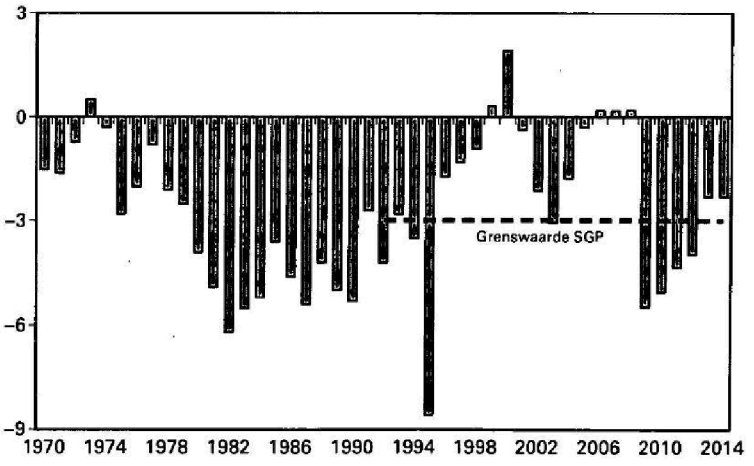
In de Europese Unie gelden uniforme regels voor het bijhouden van overheidstekorten, -overschotten en -schulden. Deze regels zijn vastgelegd in het zogenoemde *European System of Accounts* (ESA), zie ook box 2.1.2. Dat zorgt voor vergelijkbare cijfers over de overheidsfinanciën tussen lidstaten van de Europese Unie.

2.2.1 De ontwikkeling van het overheidssaldo

De overheid kwam in 2014 op jaarbasis 15,0 miljard euro tekort. Ten opzichte van het bbp komt dat neer op een tekort van 2,3 procent van het bbp. In de Miljoenennota 2014 werd nog uitgegaan van een tekort van 19,9 miljard euro. Het tekort is dus in vergelijking met de raming verbeterd met 4,9 miljard euro. Ondanks deze verbetering is nog altijd sprake van een tekort van dezelfde procentuele omvang als in 2013.

Als percentage van het bbp is de vergelijking tussen raming en realisatie minder eenduidig, omdat in september 2014 de macro-economische data voor Nederland herzien zijn (zie box 2.1.2). De gegevens in de Miljoenennota 2014 zijn nog gebaseerd op oude data van voor de bronnenrevisie.

Figuur 2.2.1 Ontwikkeling EMU-saldo (in procenten van het bbp)



Bron: CBS, bewerking Ministerie van Financiën

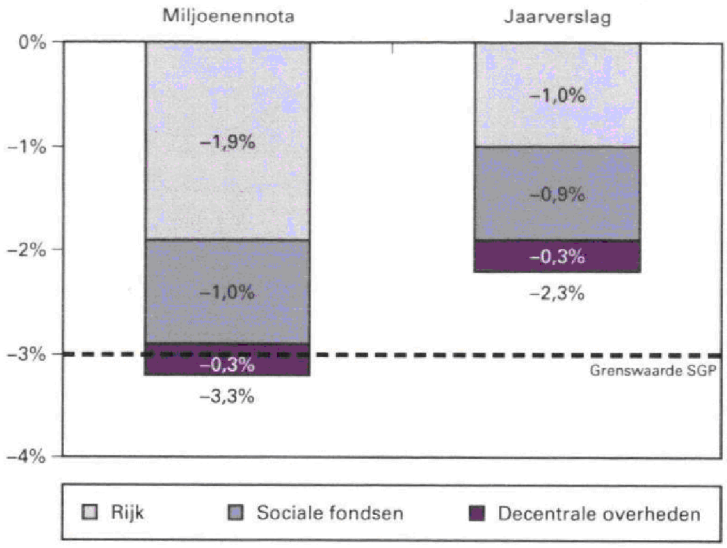
Het EMU-tekort is het tekort van de gehele collectieve sector, dus niet alleen het tekort van het Rijk, maar inclusief de tekorten van sociale fondsen en decentrale overheden. Figuur 2.2.2 toont de aandelen van de

[9] Kamerstukken II, 2014–2015, **34 000 nr. 1**, pagina 91–93.

1893956 02535

verschillende onderdelen van de collectieve sector in het EMU-saldo, zowel in de raming als in het uiteindelijke tekort.

Figuur 2.2.2 Opbouw van het EMU-saldo (in procenten van het bbp)



Bron: CBS, bewerking Ministerie van Financiën

De Wet Houdbare Overheidsfinanciën (wet Hof), die eind 2013 van kracht werd, schrijft een gezamenlijke inspanning voor alle overheidslagen voor om het EMU-tekort binnen de perken te houden. Het kabinet heeft met decentrale overheden een procedure afgesproken om de gelijkwaardige inspanning van de decentrale overheden te bereiken en vast te houden. Al voordat de wet Hof in werking trad, heeft het kabinet met decentrale overheden afspraken gemaakt over hun bijdrage aan de verbetering van de overheidsfinanciën gedurende de kabinetsperiode. Zo gold voor 2014 een maximaal tekort van 0,5 procent van het bbp voor alle decentrale overheden samen en de ambitie om dit percentage terug te brengen tot 0,3 procent van het bbp. Dit is gelukt. Uiteindelijk kwam het tekort van alle decentrale overheden samen uit op 0,3 procent van het bbp.

Tabel 2.2.1 Ontwikkeling EMU-saldo in 2014 (in procenten van het bbp)

	2014
EMU-saldo Miljoenennota 2014	- 3,3%
Belasting- en premie-inkomsten	- 0,2%
Uitgaven	
Rijksbegroting in enge zin	- 0,1%
Sociale zekerheid (incl. werkloosheidsuitkeringen)	0,4%
Zorguitgaven	0,4%
Gasbaten (transactiebasis)	- 0,3%
Rentelasten	0,1%
Kas transactieverschillen	0,3%
Agentschapsrekening en rest centrale overheid	0,1%
EMU-saldo lokale overheden	0,0%
Overige uitgaven	0,1%
Noemereffect	0,2%
EMU-saldo Financieel Jaarverslag van het Rijk 2014	- 2,3%

1893956 02535

Het verschil tussen het EMU-saldo in de Miljoenennota 2014 en het Financieel Jaarverslag over 2014 wordt geduid in tabel 2.2.1. Hoewel belasting- en premie-inkomsten tegenvielen en ook de aardgasbaten lager uitkwamen dan geraamd verbeterde het EMU-saldo van de geraamde - 3,3 procent van het bbp tot een tekort van 2,3 procent van het bbp. De meevallende uitgaven aan sociale zekerheid en zorg overschaduwen de licht tegenvallende uitgaven onder het uitgavenkader Rijksbegroting in enge zin (RBG-eng).

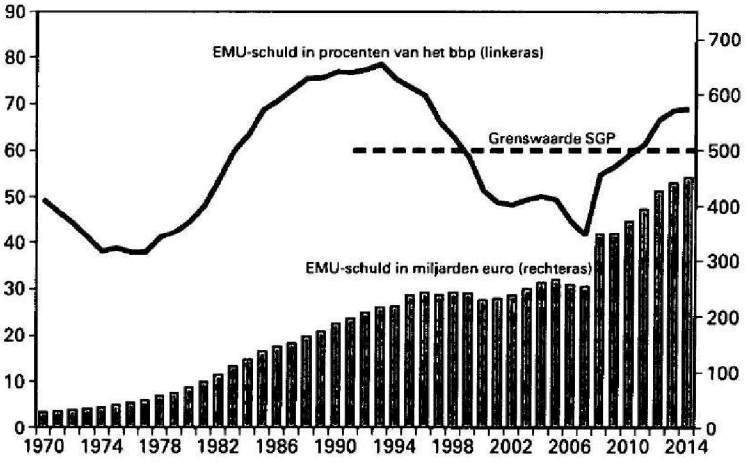
De lager dan verwachte rente heeft uiteraard ook een positief effect op de rentebetalingen van nieuwe overheidsschuld. De lagere rentekosten worden deels tenietgedaan door de afspraak dat rente-ontvangsten vanuit renteswaps volgens de nieuwe internationale richtlijnen (ESA 2010) niet langer meetellen voor het EMU-saldo. In totaal heeft het Rijk in 2014 minder rentelasten gehad dan werd geraamd.

Het saldo van de agentschapsrekening en de rest van de centrale overheid levert een positieve bijdrage aan het EMU-saldo. Het tekort van decentrale overheden is vrijwel onveranderd ten opzichte van de begroting. De herziening van de macro-economische gegevens heeft het bbp doen stijgen, zodat het EMU-saldo als percentage van het bbp lager uitvalt. Box 2.1.2 legt (de redenen achter) dit noemereffect in meer detail uit.

2.2.2 Ontwikkeling van de overheidsschuld

De overheidsschuld volgens de gebruikelijke EMU-definitie bedroeg eind 2014 451 miljard euro, oftewel 68,8 procent van het bbp[10]. Dat is aanzienlijk lager dan de verwachte schuld van 466,3 miljard euro ten tijde van de Miljoenennota 2014[11].

Figuur 2.2.2. Ontwikkeling EMU-schuld



Bron: CBS, bewerking Ministerie van Financiën.

De verklaring voor het schuldverschil tussen de raming en de realisatie is te vinden in tabel 2.2.2. Een deel van de verbetering wordt veroorzaakt door de ontwikkeling van de schuld in het voorgaande jaar. De schuld was

[10] Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) heeft het bruto binnenlands product aangepast vanaf 1995 voor de bronnenrevisie.

[11] Vergelijking van de EMU-schuld in procenten van het bbp tussen raming en realisatie gaat mank vanwege de herziening van de macro-economische gegevens, zie box 2.1.2.

1893956 02535

eind 2013 al 1,5 procentpunt lager dan in de Miljoenennota 2014 verwacht, waarmee ook de beginstand in 2014 lager uitviel.

Tabel 2.2.2 Ontwikkeling EMU-schuld in 2014 (in procenten van het bbp)

	2014
EMU-schuld Miljoenennota 2014	**76,1%**
Realisatie schuld ultimo 2013	- 1,5%
Noemereffect	- 4,6%
waarvan het gevolg van revisie nationale rekeningen	- 4,4%
Mutatie EMU-saldo	- 0,7%
Verkoop ING back-up faciliteit	- 0,2%
Winst ING back-up faciliteit	- 0,2%
Boedel Icesave	- 0,1%
Aflossing kapitaalverstrekking ING	- 0,2%
Kas-transactieverschillen en overig	0,3%
EMU-schuld Financieel jaarverslag van het Rijk 2014	**68,8%**

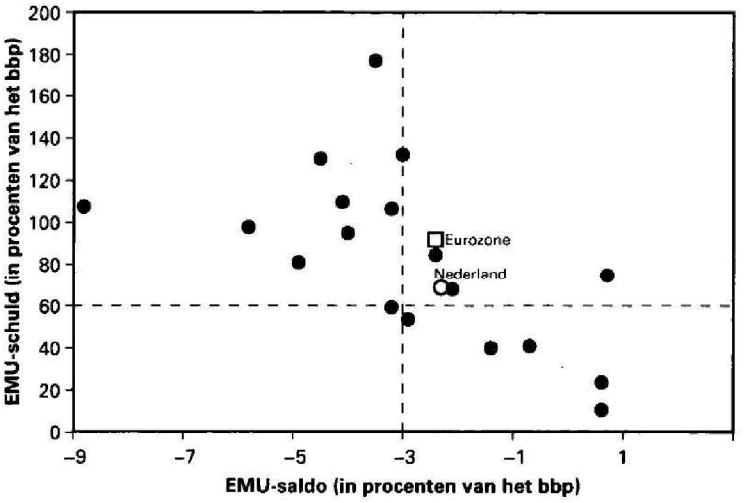
Het noemereffect heeft in 2014 een groot effect op de schuld in procenten van het bbp. Als het bbp stijgt en de schuld in euro blijft gelijk, dan daalt de schuld uitgedrukt als percentage van het bbp. Onder andere door de revisie van de nationale rekeningen (ESA2010, zie box 2.1.2) is het bbp in 2014 fors naar boven bijgesteld. Dit noemereffect zorgt voor een schuldverlaging van 4,6 procentpunt ten opzichte van de Miljoenennota 2014. Het begrotingstekort werkt door op de EMU-schuld. Ten opzichte van de raming is het EMU-saldo van 2014 uiteindelijk positiever uitgevallen, waardoor de schuld ook minder toenam dan verwacht.

De afwikkeling van financiële transacties, gerelateerd aan de financiële crisis, zorgen voor een aanpassing van de schuldraming. Het afwikkelen van de Illiquid Asset Back-up Facility (IABF), de portefeuille met gesecuritiseerde Amerikaanse hypotheken die de overheid in 2009 overnam van ING, zorgde in 2014 voor hogere ontvangsten, en dus een lagere schuld dan geraamd. Verder heeft de staat de laatste aflossing van ING ontvangen. Deze terugbetaling stond voor 2015 geraamd, maar is vervroegd afgelost. Daarmee heeft ING de volledige kapitaalinjectie van 10 miljard euro uit 2008 aan de Nederlandse staat terugbetaald. Ook heeft de staat in 2014 de resterende vordering op Landsbanki – eigenaar van Icesave – verkocht voor 0,6 miljard euro.

Figuur 2.2.3 toont de EMU-saldi en de EMU-schulden voor de lidstaten in de eurozone. Landen in het kwadrant linksboven presteren het slechtst. Spanje is een van de landen in dit kwadrant met een overheidstekort van 5,6 procent van het bbp en een overheidsschuld van ruim 98 procent van het bbp. Daartegenover staan lidstaten in het kwadrant rechtsonder. Daarin bevindt zich Luxemburg, dat een overschot van 0,5 procent van het bbp had en een schuld die de 23 procent van het bbp niet oversteeg. In dit perspectief bevindt Nederland zich in de middenmoot.

1893956 02535

Figuur 2.2.3 EMU-saldi en EMU-schulden lidstaten in de eurozone



Bron: Europese Commissie. Cijfers voor Nederland zijn afkomstig van het CBS. Bewerking Ministerie van Financiën.

Nederland mag dan binnen de Europese Unie een middenpositie innemen, maar dat betekent niet dat Nederland er is. Ook bij deze omvang kan de Nederlandse overheidsschuld een gevaar vormen voor de economie en de welvaart. De Schokproef Overheidsfinanciën[12] toonde dat bij een plotselinge economische schok de schuldquote kan oplopen tot niveaus tussen 77 en ruim 101 procent van het bbp. De historische ontwikkeling van de overheidsschuld suggereert dat een schuldniveau van tussen 40 procent en 50 procent van het bbp gewenst is om een forse crisis op te kunnen vangen zoals Nederland die de afgelopen jaren heeft doorstaan. Zolang het schuldniveau tussen 40 en 50 procent van het bbp ligt, krijgt de reële economie geen last van de overheidsschuld. Verschillende studies zien een schuldniveau van tussen de 80 procent en 100 procent van het bbp als een drempelwaarde waarna de overheidsschuld een negatief effect op de reële economie krijgt[13]. Het Stabiliteits- en Groeipact schrijft voor dat de schuld van een land maximaal 60 procent van het bbp mag bedragen. Om die reden belicht hoofdstuk 3 ook het beleid dat de risico's voor de overheidsfinanciën moet verminderen.

2.2.3 Toetsing aan SGP-vereisten

De financiële crisis verslechterde het Nederlandse tekort en mede door de financiële interventies liep de schuld op. Het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) schrijft voor dat begrotingtekorten van lidstaten niet groter mogen zijn dan 3 procent van het bbp en dat de overheidsschuld onder de 60 procent van het bbp moet blijven. Het tekort van Nederland overschreed

[12] Kamerstukken II, 2014–2015, **34 000 nr. 1**, pagina 107–125

[13] Zie onder andere: Baum, Checherita-Westphal en Rother (2013). «Debt and Growth: new evidence for the euro area». *Journal of International Money and Finance. 32, p. 809–21.* Cecchetti, Mohanty en Zampolli (2011). «The real effects of debt». *BIS Working Papers No. 352.*
Reinhart en Rogoff (2010). «Growth in a Time of Debt». *American Economic Review, 100(2), p. 573–78.* Overigens zijn er ook empirische aanwijzingen dat de economie al geraakt kan worden bij lagere schuldniveaus, zie bijvoorbeeld wijst Égert (2012), «Public Debt, Economic Growth and Nonlinear Effects: Myth or Reality?». *OECD Economics Departement Working Papers No 993.*

1893956 02535

in 2009 de grens voor het maximale tekort van 3 procent van het bbp, waardoor Nederland in de buitensporigtekortprocedure van het SGP terechtkwam.

In het voorjaar van 2014 lieten realisatiecijfers over 2013 zien dat Nederland een tekort van minder dan 3 procent van het bbp had. Daarnaast kwam het tekort in de ramingen van de Europese Commissie duurzaam onder de norm en voldeed daarmee aan de tweede vereiste om de procedure te mogen verlaten. Zodoende werd Nederland in juli 2014 ontslagen uit de buitensporigtekortprocedure[14].

Box 2.2.1 Europese begrotingsafspraken

De afspraken van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) moeten zorgen voor gezonde overheidsfinanciën; met houdbare overheidsfinanciën en het corrigeren van buitensporige begrotingstekorten en overheidsschulden. Deze Europese afspraken zijn onder meer vastgelegd in het Stabiliteits- en Groeipact en kennen een zogenoemde «preventieve arm» en een zogenoemde «correctieve arm». Naar aanleiding van de crisis zijn de Europese begrotingsregels verder aangescherpt. Zo beoordeelt de Europese Commissie sinds twee jaar ook vooraf of de conceptbegrotingen van lidstaten in de eurozone voldoen aan de vereisten van het SGP. Indien dat niet het geval is, dan kan de Commissie de conceptbegroting terugsturen.

De correctieve arm bevat afspraken over het wegwerken van feitelijke buitensporige tekorten en hoge overheidsschulden. Het feitelijk tekort van een overheidsbegroting mag niet groter zijn dan 3 procent van het bbp. Voor de overheidsschuld geldt een maximale grens van 60 procent van het bbp. Indien de schuld hoger is dan 60 procent bbp, moet een lidstaat voldoen aan de schuldregel die voorschrijft dat het verschil tussen de daadwerkelijke schuld en de norm van 60 procent met een twintigste deel per jaar afneemt. Voor lidstaten die in 2011 in de buitensporigtekortprocedure zaten, zoals Nederland, geldt een driejarige overgangsfase voor de schuldregel na ontslag uit de buitensporigtekortprocedure. De transitiefase duurt voor Nederland van 2014 tot en met 2016. Deze overbrugging ziet toe op een minimaal benodigde verbetering van het structureel saldo, zodat een land na de transitiefase voldoet aan de algemene schuldregel.

Voldoet een lidstaat niet aan de gestelde tekort- en schuldnormen, dan kan de Raad van Ministers op voorstel van de Commissie een buitensporigtekortprocedure openen. In die fase is een lidstaat verplicht maatregelen te nemen om het eventuele buitensporige tekort en de eventuele hoge staatsschuld terug te dringen.

In de preventieve arm toetst de Europese Commissie of een lidstaat voldoet aan de middellangetermijndoelstelling en de uitgavenregel. Deze doelstellingen moeten zorgen voor houdbare overheidsfinanciën en bevat een veiligheidsmarge ten opzichte van een tekort van 3 procent van het bbp. De middellangetermijndoelstelling wordt eens per drie jaar voor iedere lidstaat bepaald in de vorm van een

[14] Formeel werd Nederland ontslagen door de Raad van Ministers op voorstel van de Europese Commissie. De Raad van Ministers bekrachtigde het voorstel van de Europese Commissie.

1893956 02535

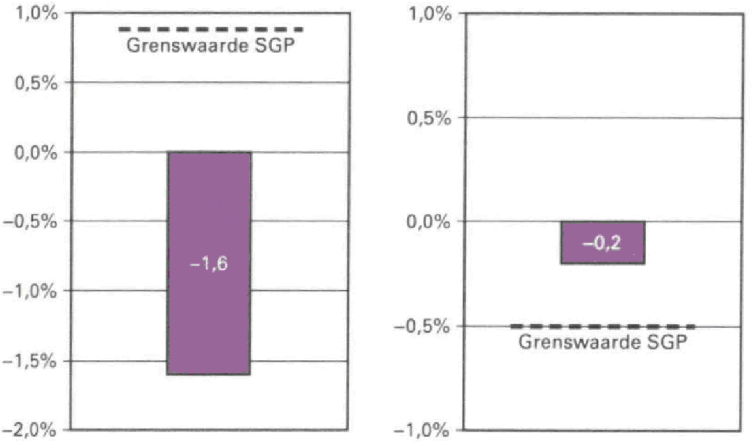
maximaal structureel saldo. In de preventieve arm wordt getoetst of het structureel overheidssaldo voldoet aan de middellangetermijndoelstelling. Indien de doelstelling nog niet is bereikt, wordt door de Commissie gekeken of voldoende verbetering zichtbaar is. De gevraagde verbetering van het structureel saldo is afhankelijk van de stand van de conjunctuur en de hoogte van de schuld.

De uitgavenregel schrijft voor dat de gecorrigeerde overheidsuitgaven niet harder stijgen dan de potentiële economische groei. De uitgavenregel beoogt ook te verhinderen dat lidstaten conjuncturele inkomstenmeevallers inzetten om de uitgaven structureel te verhogen. De correctie van de overheidsuitgaven voor rente- en werkloosheidsuitgaven zorgt voor automatische stabilisatie binnen de uitgavenregel; in economisch zware tijden hoeven lidstaten niet te bezuinigen voor hogere werkloosheidsuitgaven.

In de preventieve arm kan een zogenoemde significanteafwijkingsprocedure worden opgestart als uit gerealiseerde cijfers blijkt dat een lidstaat te veel afwijkt van de vereisten uit het Stabiliteits- en Groeipact. Een dergelijke procedure start met een waarschuwing met aanbevelingen om additionele stappen te nemen. Voegt een lidstaat zich niet naar deze aanbevelingen, dan kan de lidstaat als uiterste sanctie een rentedragend deposito opgelegd krijgen.

Nederland moet sinds het ontslag uit de buitensporigtekortprocedure in 2014 aan de preventieve arm van het SGP voldoen. In de preventieve arm moeten lidstaten voldoen aan de middellangetermijndoelstelling (of het pad ernaartoe) en de uitgavenregel. Beide criteria staan op gelijke voet binnen de preventieve arm.

Figuur 2.2.4 Groei van de gecorrigeerde uitgaven (links) en het structureel saldo (rechts) in 2014 ten opzichte van toegestane ontwikkeling in 2014 (in procent van het bbp).



Bron: Ministerie van Financiën

Zoals figuur 2.2.4 laat zien daalden de overheidsuitgaven vorig jaar met 1,6 procent. De potentiële economische groei bedroeg in 2014 0,9 procent. De uitgavenregel schrijft voor dat de overheidsuitgaven niet harder mogen stijgen dan de potentiële economische groei. Nederland voldeed dus ruim aan de uitgavenregel. Voor Nederland geldt de middellangetermijndoelstelling van een structureel saldo van – 0,5 procent bbp. Het

1893956 02535

structureel saldo kwam in 2014 uit op – 0,2 procent van het bbp en voldeed daarmee aan de middellangetermijndoelstelling.

Tabel 2.2.3 Structureel EMU-saldo (in procenten van het bbp)

	MN 2014	FJR 2014
Feitelijk EMU-saldo	– 3,3%	– 2,3%
Af: conjuncturele component / incidentele componenten	– 2,0%	– 2,1%
Structureel EMU-saldo	– 1,3%	– 0,2%

Om niet opnieuw in een buitensporigtekortprocedure te worden geplaatst moet Nederland voldoen aan zowel de maximale tekortnorm van 3 procent van het bbp als ook aan de schuldenregel, zoals box 2.1.1 vermeldt. Voor Nederland geldt een transitiefase van de schuldregel, waaraan de begroting voldeed in 2014. Zodoende kwam Nederland in 2014 tegemoet aan alle vereisten uit het SGP.

Box 2.2.2 Toekomstfonds

Het vorig jaar op initiatief van de Tweede Kamer[15] opgerichte Toekomstfonds investeert in innovatie en behoudt dit vermogen tegelijkertijd voor toekomstige generaties. Bovenop het startkapitaal van 200 miljoen euro zijn ook de middelen uit het al langer bestaande Innovatiefonds MKB+ toegevoegd aan het Toekomstfonds. Ten slotte gaan ook eventuele meevallers in de gasbaten vanaf 2014 naar het Toekomstfonds. De eventuele gasmeevallers worden geïnvesteerd in Nederlandse staatsobligaties. Het reële rendement op het fonds en staatsobligaties komt ten goede aan (niet-revolverend) fundamenteel en toegepast onderzoek.

Gasmeevallers worden vastgesteld op basis van de gerealiseerde gasbaten, zoals gemeld in het Financieel Jaarverslag van het Rijk. De Miljoenennota 2014 ging uit van 11,9 miljard euro opbrengsten uit de gaswinning. Uiteindelijk heeft de overheid in 2014 10,5 miljard euro aan gasbaten ontvangen. De baten waren zodoende lager dan de raming en dus leidt de gaswinning over 2014 niet tot extra voeding voor het Toekomstfonds.

2.2.4. Houdbare overheidsfinanciën

Het Centraal Planbureau (CPB) heeft vorig jaar berekend dat de overheidsfinanciën op lange termijn houdbaar zijn. Een houdbaarheidsoverschot betekent dat de budgettaire situatie van de overheid bij gelijkblijvend beleid – zogenoemde «constante arrangementen» – niet verslechtert. De recentste CPB-studie[16] toont een houdbaarheidsoverschot van 0,4 procent van het bbp[17], mede te danken aan structurele hervormingen van het kabinet, zoals de verhoging van de AOW-leeftijd en ingrepen in de zorg. Eerdere vergrijzingstudies van het CPB toonden juist een houdbaarheidstekort aan. Zo becijferde het CPB in 2010 een houdbaarheidstekort van 4,5

[15] Zie Kamerstukken II, 2013–2014, **27 406, nr. 210**
[16] Zie «Minder zorg om vergrijzing», CPB (2014)
[17] Voor houdbare overheidsfinanciën moet gelden dat de som van de verdisconteerde toekomstige primaire saldi (overheidssaldi minus rentebetalingen) minstens even groot is als de huidige overheidsschuld. Een houdbaarheidsoverschot betekent dat dit het geval is.

1893956 02535

procent van het bbp. De houdbaarheid van de overheidsfinanciën is de afgelopen vier jaar dus aanzienlijk verbeterd.

Analyses over de houdbaarheid van de overheidsfinanciën gaan uit van welvaartsvaste collectieve voorzieningen bij gelijkblijvende belastingtarieven. Met andere woorden, in hoeverre kunnen toekomstige generaties met dezelfde belastingdruk profiteren van hetzelfde voorzieningenniveau als de huidige generaties? Welvaartsvaste voorzieningen zijn in de vergrijzingstudie zo gedefinieerd dat bijvoorbeeld de onderwijsuitgaven per leerling of de zorg per leeftijdscohort in vergelijking tot het loon gelijk blijft over generaties.

Die laatste aanname is de valkuil van houdbaarheidsommen. De uitkomst van de vergrijzingsstudie houdt geen rekening met kosten die mogelijk sneller groeien dan de loonontwikkeling, zoals bijvoorbeeld de zorguitgaven. Die posten kunnen in potentie grote invloed op de uitkomsten hebben. Het CPB heeft een scenario doorgerekend waarmee de zorgkosten 1 procentpunt per jaar sneller stijgen dan in het basisscenario, wat meer in lijn ligt met de historische ontwikkeling van de zorgkosten. In dit scenario verslechtert het houdbaarheidsoverschot met 5,6 procent van het bbp en slaat zodoende om in een houdbaarheidstekort.

Het bereiken van een houdbaarheidsoverschot is een kleine mijlpaal, maar de kanttekening van de zorgkosten plaatst de studie in het juiste perspectief. Analoog aan die kanttekening geldt ook dat de verhoging van de AOW-leeftijd weliswaar de houdbaarheid van de overheidsfinanciën verbetert, maar dan moeten Nederlandse werknemers ook in praktijk daadwerkelijk langer gaan werken. De houdbaarheid van de overheidsfinanciën verdient daarom blijvende aandacht.

2.2.5 Voortgang beleidspakketten

De meeste maatregelen uit het Regeerakkoord van het kabinet Rutte-Asscher en uit de Begrotingsafspraken 2014 is in 2014 in wetgeving verankerd. In een klein aantal gevallen hebben nog niet beide Kamers ingestemd met deze maatregelen. Een uitgebreide en inhoudelijke toelichting op de maatregelen staat in de departementale jaarverslagen. Het rijksbrede Wetgevingsprogramma – dat tegelijkertijd met de Verantwoordingstukken over 2014 aan de Tweede Kamer wordt verstuurd – biedt een gedetailleerd overzicht van de fases waarin de onderliggende wetgeving zich bevindt. Het Financieel Jaarverslag van het Rijk vermeldt alleen de budgettaire voortgang van de verschillende akkoorden.

De beleidspakketten leiden deze kabinetsperiode tot een verwachte verbetering van het EMU-saldo oplopend tot 22 miljard euro in 2017, zoals 2.2.4 toont. In 2014 bedroeg deze verbetering 9 miljard euro.

1893956 02535

Tabel 2.2.4 Voortgang maatregelen (in miljarden euro)[1]

	2014	2015	2016	2017
Regeerakkoord Rutte-Asscher (inclusief motie Zijlstra-Samsom en Sociaal Akkoord)	**– 3**	**– 10**	**– 13**	**– 16**
Waarvan afgerond	*– 3*	*– 9*	*– 12*	*– 16*
Waarvan nog niet gerealiseerd	*0*	*0*	*0*	*0*
Woningmarktpakket	**0,2**	**0,2**	**0,2**	**0,3**
Waarvan afgerond	*0,2*	*0,2*	*0,2*	*0,3*
Aanvullend pakket (inclusief Begrotingsafspraken 2014)	**– 6**	**– 6**	**– 6**	**– 6**
Waarvan afgerond	*– 6*	*– 6*	*– 6*	*– 6*
Waarvan nog niet gerealiseerd	*0*	*0*	*0*	*0*
Totaal ex ante EMU-saldoverbetering	**– 9**	**– 15**	**– 18**	**– 22**
Waarvan afgerond	*– 9*	*– 15*	*– 18*	*– 21*
Waarvan nog niet gerealiseerd	*0*	*– 1*	*– 1*	*– 1*

[1] Door afronding kan de som der delen afwijken van het totaal. Historische kasbedragen zijn op basis van de verschillende (regeer)akkoorden.

Van de EMU-saldoverbetering van 22 miljard euro in 2017[18] hebben maatregelen met een omvang van 21 miljard euro al parlementaire goedkeuring gekregen. Maatregelen ter waarde van 1 miljard euro zijn nog niet gerealiseerd. Ten tijde van de Miljoenennota 2015, in september 2014, was voor 3 miljard euro aan maatregelen in 2017 nog parlementaire goedkeuring nodig. Sindsdien is de Wet langdurige zorg (Wlz), conform het Regeerakkoord en met een opbrengst van ongeveer 0,6 miljard euro in 2017, parlementair goedgekeurd. Beide Kamers hebben ook de alternatieve invulling van de huishoudentoeslag goedgekeurd, waartoe besloten is in het aanvullend pakket. Het geheel aan maatregelen kent in 2017 in dezen een opbrengst van ongeveer 1,2 miljard euro.

Een aantal maatregelen wacht nog op parlementaire goedkeuring. Voor maatregelen uit het Regeerakkoord geldt dat voor een totale budgettaire opbrengst van ongeveer 0,5 miljard euro in 2017. De wijzigingen in de AOW nemen hiervan 0,2 miljard euro voor hun rekening. Uit het aanvullend pakket dient nog ongeveer 0,4 miljard euro – de opbrengst in 2017 – in wetgeving te worden verankerd. Dit betreft voornamelijk maatregelen op het gebied van de sociale zekerheid, waarvan een deel reeds alternatief gedekt is.

2.3 Ontwikkeling van de uitgaven

In het Nederlandse begrotingsbeleid wordt bij de start van een kabinetsperiode een jaarlijks uitgavenmaximum afgesproken, het zogenoemde uitgavenkader. Hier valt het grootste gedeelte van de uitgaven van het Rijk onder. Deze limiet heeft een disciplinerende werking en vormt een belangrijke beheersings- en sturingsvariabele voor de Minister van Financiën.

[18] De weergegeven saldoverbetering van 22 miljard euro in 2017 is onderdeel van de beleidspakketten die zijn doorgevoerd sinds het aantreden van kabinet Rutte-Verhagen voor in totaal 51 miljard euro. Het Regeerakkoord Rutte-Verhagen bevatte maatregelen voor in totaal 19 miljard euro, het Begrotingsakkoord 2013 10 miljard euro, het Regeerakkoord Rutte-Asscher 16 miljard euro en het aanvullend pakket inclusief de begrotingsafspraken 2014 6 miljard euro.

1893956 02535

Het totale uitgavenkader bestaat uit drie deelkaders: het kader Rijksbegroting in enge zin (RBG-eng), het kader Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt (SZA) en het Budgettair Kader Zorg (BKZ). In deze paragraaf worden de uitgaven uit 2014 vergeleken met het voor 2014 geldende uitgavenkader.

Het Rijk gaf in 2014 in totaal 246,6 miljard euro uit. Tabel 2.3.1 laat zien hoe de gerealiseerde uitgaven zich verhouden tot het voor 2014 geldende uitgavenkader en de onderliggende deelkaders, zoals afgesproken bij de Begrotingsafspraken 2014. Naast de uitgaven die onder het uitgavenkader vallen, zijn er ook uitgaven die buiten het kader vallen. Dit zijn bijvoorbeeld de gasbaten en de zorgtoeslag.

Tabel 2.3.1 Kadertoetsing totaalkader 2014 (in miljarden euro, – = onderschrijding)

	Begrotingsafspraken	FJR 2014	Verschil
Rijksbegroting in enge zin			
Uitgavenkader (in lopende prijzen)	105,0	106,3	1,3
Uitgavenniveau	105,0	106,5	1,5
Over-/onderschrijding	0,0	0,2	0,2
Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt			
Uitgavenkader (in lopende prijzen)	77,9	75,8	– 2,1
Uitgavenniveau	77,9	75,0	– 2,9
Over-/onderschrijding	0,0	– 0,8	– 0,8
Budgettair Kader Zorg			
Uitgavenkader (in lopende prijzen)	67,8	67,1	– 0,7
Uitgavenniveau	67,8	65,1	– 2,7
Over-/onderschrijding	0,0	– 2,0	– 2,0
Totale uitgavenkader			
Uitgavenkader (in lopende prijzen)	250,7	249,2	– 1,5
Uitgavenniveau	250,7	246,6	– 4,1
Over-/onderschrijding	0,0	– 2,6	– 2,6

Onder het deelkader Rijksbegroting in enge zin (Rbg-eng) is er ten opzichte van de Begrotingsafspraken 2014 0,2 miljard euro meer uitgegeven dan het vastgestelde plafond. Binnen het kader Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt (SZA) is juist 0,8 miljard euro minder uitgegeven en binnen het Budgettair Kader Zorg (BKZ) zelfs 2,0 miljard euro minder dan verwacht bij de Begrotingsafspraken 2014. In totaal is dus 2,6 miljard euro minder uitgegeven dan het kader toestond.

1893956 02535

2.3.1. Rijksbegroting in enge zin

Tabel 2.3.2 Kadertoetsing Rijksbegroting in enge zin 2014 (in miljarden euro, – = onderschrijding)

	2014
Kadertoets Begrotingsafspraken	**0,0**
Macromutaties	
Ruilvoet	0,1
EU-afdrachten	1,7
Accres Gemeentefonds / Provinciefonds	– 0,2
Winst DNB	– 0,1
Dividend staatsdeelnemingen	– 0,3
HGIS	– 0,2
Beleidsmatige mutaties	
Toekomstfonds	0,1
Noodhulp / Opvang in de regio 2014–2017	0,1
Opvang asielzoekers 2014–2015	0,4
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	– 0,1
Huurtoeslag	0,4
Invullen ruimte taakstelling	0,8
Onderuitputting specifiek beeld	– 0,6
Kasschuiven	0,0
Overig	– 0,1
Technische mutaties	
Kaderaanpassing SZA	– 1,8
Kadertoets Financieel Jaarverslag van het Rijk 2014	**0,2**

Macromutaties

Ten opzichte van de stand van de Begrotingsafspraken 2014 is sprake van een ruilvoettegenvaller onder het kader Rijksbegroting in enge zin (Rbg-eng). De ruilvoet is de verhouding tussen de loon- en prijsontwikkeling van de uitgaven onder het kader en de bijstelling van het uitgavenkader. De prijs Nationale Bestedingen (pNB) is leidend voor de bijstelling van het uitgavenkader. De pNB-ontwikkeling is gedurende 2014 lager uitgevallen dan eerder verwacht, waarvoor het kader neerwaarts is aangepast. Ook de ontwikkeling van de uitgaven onder het kader is lager dan waarmee rekening werd gehouden bij de Begrotingsafspraken. De neerwaartse bijstelling van de uitgaven was echter kleiner dan de neerwaartse bijstelling van het uitgavenkader. Per saldo leidt dat dus tot ruilvoetverlies, en daarmee tot een tegenvaller onder het kader RBG-eng.

De Nederlandse afdracht aan de Europese Unie is in 2014 gestegen ten opzichte van de raming. De hogere afdracht is in eerste instantie het gevolg van de bronnenrevisie van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). De hoogte van de EU-afdrachten is voor een groot deel afhankelijk van het bruto nationale inkomen (bni), dat na de bronnenrevisie voor Nederland hoger uitpakt[19]. Voor Nederland leidde de herziening tot een stijging van de EU-afdracht met bruto 1,1 miljard euro, en netto 643 miljoen euro. De terugbetaling van 460 miljoen volgt in 2015[20]. De

[19] Kamerstukken II, 2014–2015, **21 501-03, nr. 79**

[20] De kadertoets is op kasbasis. Aangezien de restitutie van de EU-afdrachten feitelijk in 2015 volgt, is op kasbasis sprake van een ontvangst in 2015. Echter, in EMU-termen en dus op transactiebasis is de restitutie relevant voor het jaar 2014. De restitutie loopt dus mee in het EMU-saldo van 2014.

1893956 02535

afdracht aan de Europese Unie is daarnaast veranderd ten opzichte van de Begrotingsafspraken, omdat de ratificering van het Eigen Middelen Besluit (EMB) is vertraagd. De bedongen korting van 1 miljard euro heeft Nederland niet in 2014 ontvangen. De korting over 2014 is doorgeschoven naar 2015. Ook macro-economische factoren als de economische groei hebben invloed gehad op de afdrachten, aangezien die de relatieve grootte van het Nederlandse bni wijzigen.

De normeringssystematiek van het Gemeente- en Provinciefonds leidde in 2014 tot een neerwaartse bijstelling van het accres ten opzichte van de raming. Het Gemeente- en Provinciefonds volgen via die normeringsystematiek de ontwikkeling van de rijksuitgaven. De lagere groei van de lonen en prijzen en onderuitputting op de rijksbegroting leiden zodoende ook tot een lagere groei van het Gemeente- en Provinciefonds.

De winstafdracht van de Nederlandsche Bank (DNB) en de dividenduitkeringen van staatsdeelnemingen laten een meevaller zien van 0,4 miljard euro.

Beleidsmatige mutaties
Het startkapitaal van het Toekomstfonds (zie ook box 2.2.2) is 0,2 miljard euro, te verdelen over meerdere jaren. Van dit startkapitaal onder de paraplu van het aanvullend actieplan mkb-financiering is in 2014 0,1 miljard euro beschikbaar gemaakt aan het investeringsfonds Dutch Venture Initiative (DVI).

Het kabinet heeft vorig jaar 0,6 miljard euro extra beschikbaar gesteld voor noodhulp, flexibel inzetbaar tijdens de kabinetsperiode. In 2014 is hiervan 0,1 miljard besteed. Om de kosten van het hogere aantal asielzoekers op te vangen heeft het kabinet in 2014 375 miljoen euro extra beschikbaar gesteld voor de eerstejaarsopvang van asielzoekers.

Op de begroting van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen viel een tegenvaller bij de leerlingen- en studentenramingen meer dan weg tegen een meevaller bij studiefinanciering. Bij de huurtoeslag – op de begroting van Wonen en Rijksdienst – is sprake geweest van een tegenvaller. Die tegenvaller komt voort uit meer aanvragen voor de huurtoeslag dan verwacht en uit een daling van het niet-gebruik van de huurtoeslag. Bij andere departementen deden zich meevallers voor ter grootte van 0,6 miljard euro.

De in=uit-taakstelling op RBG-eng – de tegenhanger van de uitgekeerde eindejaarsmarges – is volledig ingevuld. De post overig bevat alle overige mutaties, veelal kleinere mutaties van minder dan 50 miljoen euro. Daarnaast kende de Rijksbegroting in enge zin sinds de Begrotingsafspraken verschillende kasschuiven – mutaties over de jaargrenzen heen – op onder andere de begrotingen van Economische zaken, Onderwijs Cultuur en Wetenschap, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en binnen het Infrastructuurfonds.

Technische mutaties
De kaderaanpassing is een schuif van 1,8 miljard euro van het kader Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt (SZA) naar het kader RBG-eng. Het totaalkader wijzigt daarmee niet. Zie ook de toelichting bij de kadertoets SZA.

1893956 02535

2.3.2 Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt (SZA)

Het kader Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt (SZA) liet in 2014 een onderschrijding zien van 0,8 miljard euro. Ten opzichte van de Begrotingsafspraken 2014 gaf de overheid 0,8 miljard euro minder uit aan sociale zekerheid en arbeidsmarktbeleid dan verwacht. Dat was mede te danken aan de werkloosheidsuitgaven die in 2014 1,7 miljard lager uitkwamen dan gedacht; minder mensen hadden (korter) een WW-uitkering of een WWB-uitkering dan ten tijde van de Begrotingsafspraken werd verondersteld.

Tabel 2.3.3 Kadertoetsing Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt (SZA, in miljarden euro, – = onderschrijding)

	2014
Begrotingsafspraken 2014	**0,0**
Werkloosheidsuitgaven	– 1,7
Ruilvoet	0,4
Kinderopvangtoeslag	– 0,4
AOW	– 0,1
Kasschuiven	– 0,5
Kaderaanpassing	1,8
Overig	– 0,3
Jaarverslag 2014	**– 0,8**

Tegenover de meevaller op de werkloosheidsuitgaven staat een zogenoemde ruilvoettegenvaller. Het SZA-kader wordt jaarlijks geïndexeerd met de prijs Nationale Bestedingen (pNB). De uitgaven onder het kader volgen grotendeels de contractloonontwikkeling. In 2014 was de neerwaartse bijstelling van het SZA-kader als gevolg van een lager dan verwachte pNB groter dan de neerwaartse bijstelling van de uitgaven onder het SZA-kader als gevolg van de contractloonontwikkeling. Dat heeft geleid tot een ruilvoettegenvaller van 0,4 miljard euro.

Aan de kinderopvangtoeslag werd fors minder uitgegeven dan verwacht, voornamelijk doordat het aantal kinderen in de kinderopvang en het aantal opvanguren per kind lager uitviel dan geraamd. Als gevolg van eerdere versoberingen, en ondanks de intensivering in 2014, gebruikten ouders minder kinderopvang.

Ook de AOW-uitgaven kwamen lager uit dan begroot. Enerzijds was de gemiddelde hoogte van de partnertoeslag lager dan bij Begrotingsafspraken 2014 geraamd. Anderzijds was er een kleine budgettaire tegenvaller omdat er meer AOW-gerechtigden waren. Per saldo leidde dit tot een meevaller van 0,1 miljard in 2014.

Binnen het SZA-kader paste het kabinet enkele kasschuiven toe. De grootste hiervan betrof een schuif van 2014 naar 2015 in verband met het in mei 2014 genomen besluit om de huishoudentoeslag niet per 2015 in te voeren.

In 2013 zijn alle kaders herijkt naar aanleiding van het bezuinigingspakket in de Begrotingsafspraken 2014. Het kader SZA is toen aangepast voor de maatregelen uit het aanvullend pakket en de daarmee samenhangende correctie als gevolg van de overheveling van de ouderenkorting. Daarnaast werden macro-economische mutaties, vooral als gevolg van de

1893956 02535

oplopende werkloosheid, en een aantal overige mutaties (zoals kasschuiven) verwerkt in de stand van het SZA-kader in 2013. In het debat over de Voorjaarsnota 2014 werd toegezegd om het kader SZA weer te verlagen. Door deze kaderaanpassing is het uitgavenkader verlaagd met het bedrag waarvoor het na de Begrotingsafspraken 2014 is verhoogd, gecorrigeerd voor het SZA-deel van het sociaal akkoord en het SZA-deel van de bezuinigingen bij de Begrotingsafspraken 2014.

De post «Overig» bevat met name meevallers bij de overbruggingsregeling AOW en het kindgebonden budget. Het aantal mensen dat gebruik maakt van de overbruggingsregeling kwam lager uit dan bij Begrotingsafspraken 2014 verwacht, evenals de gemiddelde hoogte van de overbruggingsregeling. De uitgaven aan het kindgebonden budget kwamen lager uit door de hogere economische groei en hogere inkomens waardoor minder mensen kindgebonden budget ontvangen.

2.3.3. Budgettair Kader Zorg (BKZ)

Naast een ruilvoetverslechtering van 0,1 miljard euro liet het Budgettair Kader Zorg (BKZ) over 2014 vooral meevallers zien. Op basis van nieuwe gegevens van het Zorginstituut Nederland (ZiNL) en de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) over 2013 en 2014 zijn de zorguitgaven geactualiseerd. Dat leidde bij de curatieve zorg tot een forse onderschrijding van ruim 1,6 miljard euro.

Tabel 2.3.4 Kadertoetsing BKZ (in miljarden euro, – = onderschrijding)

	2014
Begrotingsafspraken 2014	**0**
Ruilvoet	0,1
Actualisatie zorguitgaven	– 1,7
waarvan curatieve zorg	– 1,6
waarvan doortrekken actualisatie 2013	– 0,9
waarvan actualisatie 2014	– 0,7
waarvan langdurige zorg	– 0,1
waarvan doortrekken actualisatie 2013	0,1
waarvan actualisatie 2014	– 0,2
Vrijval nominaal en onverdeeld	– 0,3
Overig	– 0,1
Jaarverslag 2014	**– 2,0**

Deze onderschrijding is opgebouwd uit de structurele doorwerking van de onderschrijding uit het jaarverslag over 2013 (0,9 miljard euro) en een nieuwe onderschrijding van 0,7 miljard euro. Met name lagere uitgaven aan geneesmiddelen leidden tot die onderschrijdingen in 2013 en 2014. Het verlopen van patenten en het door zorgverzekeraars gevoerde preferentiebeleid drukten de gemiddelde prijzen van geneesmiddelen. Daarnaast groeide het aantal uitgegeven geneesmiddelen minder dan verwacht. Ook bij de eerstelijnszorg (huisartsen, logopedie) en bij de hulpmiddelen doen zich aanzienlijke onderschrijdingen voor.

Bij de langdurige zorg doen 0,1 miljard aan per saldo tegenvallers uit 2013 zich ook voor in 2014, en zijn er 0,2 miljard euro aan meevallers opgetreden in 2014. Deze deden zich met name voor bij de zorg in natura in de langdurige zorg. Verder zijn er – vooral in de curatieve zorg – middelen met een meer technisch karakter vrijgevallen ter grootte van 0,3 miljard euro.

1893956 02535

2.4 Ontwikkeling van de inkomsten

De belasting- en premieontvangsten zijn in 2014 1,6 miljard euro lager dan verwacht bij Miljoenennota 2014, zoals tabel 2.4.1 laat zien. De lagere ontvangsten zijn het gevolg van beleidswijzigingen, maar ook van een andere (samenstelling van de) economische groei dan werd verwacht. Daarnaast heeft de revisie van de nationale rekeningen geleid tot neerwaartse aanpassing van de zorgpremieontvangsten.

Tabel 2.4.1. Ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten op EMU-basis in 2014 (in miljarden euro)

	Miljoe-nennota	FJR	Verschil
Belastingen en premies volksverzekeringen	181,7	182,4	0,7
waarvan belastingen	136,9	139,2	2,2
waarvan premies volksverzekeringen	44,7	43,2	- 1,5
Premies werknemersverzekeringen	55,6	53,2	- 2,3
Totaal	237,2	235,6	- 1,6

Deze paragraaf licht de ontwikkeling van de ontvangsten in 2014 toe aan de hand van de ontwikkeling van economische indicatoren. In het vervolg van deze paragraaf staat het verschil centraal tussen de uiteindelijke ontvangsten over 2014 en de geraamde ontvangsten (verticale toelichting) en eindigt de paragraaf met een vergelijking van belasting- en premieontvangsten in 2014 ten opzichte van 2013 (horizontale toelichting).

2.4.1 Belasting- en premieontvangsten ten opzichte van raming

Tabel 2.4.2 geeft een overzicht van de oorsprong van de lager dan verwachte ontvangsten in 2014. De verschillen in de tabel zijn allereerst beleidswijzigingen die effect hebben op de inkomsten waartoe besloten is na de Miljoenennota 2014. Daarnaast zorgt de revisie van de nationale rekeningen, zie box 2.1.2, voor lagere ontvangsten uit de premies werknemersverzekeringen. Ten slotte resteert het verschil tussen de verwachte en de werkelijke «beleidsarme» ontwikkeling van de inkomsten. Het gaat daarbij om de ontwikkeling van de inkomsten die gerelateerd zijn aan de economische omstandigheden en niet direct aan beleidswijzigingen van de overheid. Zo vallen bijvoorbeeld de btw-ontvangsten anders uit dan verwacht, als de particuliere consumptie zich anders ontwikkelt dan geraamd.

Beleidswijzigingen
Wijzigingen na de Miljoenennota 2014 hebben de overheidsinkomsten met 1,3 miljard euro verlaagd (zie tabel 2.4.2). Deze aanpassing bestaat voornamelijk (1,2 miljard euro) uit de lagere zorgpremies. Ten tijde van de Miljoenennota 2014 gingen de ramingen uit van een hogere gemiddelde nominale premie. De maatregelen uit de Begrotingsafspraken 2014 met oppositiepartijen in oktober 2013, zie ook paragraaf 2.2.5, leidden tot 0,1 miljard euro lagere ontvangsten. De Begrotingsafspraken 2014 bevatten onder andere een verlaging van het tarief van de eerste schijf en een verlenging van de tijdelijke btw-verlaging op renovatie, herstel van woningen en tuinonderhoud tot 1 juli 2015 en lagere premies voor het Algemeen Werkloosheidsfonds (Awf). Al deze maatregelen leiden tot lagere overheidsinkomsten. De tijdelijke verlaging van het tarief in box 2, die leidt tot het in de tijd naar voren halen van inkomsten- en dividendbe-

1893956 02535

lasting, leverde extra inkomsten op in 2014. Dat geldt ook voor het niet door laten gaan van de verlaging van de motorrijtuigenbelasting en de verhoging van de belasting op leidingwater[21].

Tabel 2.4.2 Verticale ontwikkeling ontvangsten op EMU-basis (in miljarden euro)	
Stand Miljoenennota 2014	**237,2**
Totale mutatie	**– 1,6**
Beleidswijzigingen	**– 1,3**
Maatregelen uit Begrotingsafspraken 2014	– 0,1
waarvan loon/inkomensheffing	– 1,1
waarvan dividendbelasting	1,0
waarvan omzetbelasting	– 0,2
waarvan motorrijtuigenbelasting	0,2
waarvan belastingen op milieugrondslag	0,2
waarvan premies werknemersverzekeringen	– 0,2
Premies werknemersverzekeringen (lagere nominale zorgpremies)	– 1,2
Effect revisie nationale rekeningen premies werknemersverzekeringen	**– 1,3**
Beleidsarme («endogene») mutaties	**1,0**
waarvan vennootschapsbelasting	1,6
waarvan omzetbelasting	– 1,2
waarvan overdrachtsbelasting	0,7
waarvan premies werknemersverzekeringen	0,4
waarvan belastingen op een milieugrondslag	– 0,2
waarvan overige belastingsoorten	– 0,1
Stand Financieel Jaarverslag 2014	**235,6**

Beleidsarme ontwikkeling van de ontvangsten
De beleidsarme ontwikkeling van de ontvangsten, de zogenoemde «endogene» ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten, over 2014 is per saldo 1,0 miljard euro hoger uitgekomen dan verwacht. Meevallers doen zich met name voor bij de vennootschapsbelasting, de overdrachtsbelasting en de premies werknemersverzekeringen. Daar staan ook tegenvallers tegenover, bij onder andere de omzetbelasting en de belastingen uit milieugrondslagen.

De ontvangsten uit de vennootschapsbelasting (vpb) zijn 1,6 miljard euro hoger dan gedacht bij het opstellen van de begroting, doordat de bedrijfswinsten hoger uitvielen dan verwacht. Ook hogere ontvangsten over winsten uit eerdere belastingjaren leidden tot hogere vpb-ontvangsten in 2014.

De beleidsarme ontwikkeling van de ontvangsten uit de omzetbelasting (btw) is 1,2 miljard euro lager uitgevallen dan verwacht. Dit betreft grotendeels lagere ontvangsten in 2014 uit het belastingjaar 2013 dan

[21] Oorspronkelijk is in het Belastingplan 2014 conform de Begrotingsafspraken 2014 vastgelegd dat de belasting op leidingwater wordt verhoogd en dat het heffingsplafond van 300 m^3 per jaar vervalt. Dit levert 0,2 miljard euro op. In Belastingplan 2015 wordt voorgesteld in de belasting op leidingwater het heffingsplafond van 300 m^3 met terugwerkende kracht te handhaven en zo af te zien van een degressieve tarievenstructuur. De opbrengst van alleen de tariefsverhoging bedraagt 0,1 miljard euro. Dekking van de derving van 0,1 miljard euro in verband met het niet vervallen van het heffingsplafond, vindt plaats vanaf 2015 via een verhoging van de energiebelasting.

1893956 02535

werd voorspeld[22]. Ook zijn de ontvangsten in 2014 over het belastingjaar 2014 tegengevallen. Dat laatste komt voornamelijk doordat de investeringen in nieuwe woningen fors lager waren in 2014 dan eerder gedacht. Bij Miljoenennota 2014 werd een groei van 3,0 procent voorzien, terwijl er uiteindelijk slechts een groei van 1,7 procent is geboekt. De waardeontwikkeling van de particuliere consumptie is wel wat hoger uitgekomen (met 0,4 procentpunten, zie tabel 2.4.3). Dat doet echter het negatieve effect van de lagere investeringen in woningen niet teniet.

Bij de ontvangsten uit de overdrachtsbelasting doet zich een beleidsarme meevaller voor van 0,7 miljard euro. Op de huizenmarkt wisselden aanzienlijk meer huizen van eigenaar (39 procent) tegen iets hogere prijzen (2 procent) dan werd verwacht bij de Miljoenennotaraming.

De ontvangsten uit de premies werknemersverzekeringen zijn, afgezien van het eerder besproken effect van de revisie van de nationale rekeningen, 0,4 miljard euro hoger dan geraamd. De oorzaak ligt met name in hogere ontvangsten uit de zorgpremies, door een hogere grondslag voor de inkomensafhankelijke zorgpremies.

Tot slot is er bij de belastingen op milieugrondslag sprake van een tegenvallende (beleidsarme) ontwikkeling van 0,2 miljard euro, met name vanwege een lager energiegebruik in Nederland dan verwacht bij het opstellen van de begroting.

Tabel 2.4.3 Relevante economische variabelen belasting- en premieontvangsten

	Miljoenennota 2014	FJR 2014	Verschil
Nominale groei bbp	1,9%	1,8%	- 0,1%
Waardemutatie particuliere consumptie	1,0%	1,4%	0,4%
Waardemutatie investeringen in woningen	3,0%	- 1,7%	- 1,3%
Prismutatie verkopen bestaande woningen	- 1,1%	0,9%	2,0%
Volumemutatie verkopen bestaande woningen	0,0%	39,4%	39,4%
Grondslagontwikkeling vpb	3,6%	6,1%	2,6%
Loonstijging (contractueel en incidenteel)	1,2%	0,7%	- 0,4%
Werkgelegenheid (markt)	- 0,7%	- 0,4%	0,3%
Arbeidsinkomensquote	81,6%	80,4%	- 1,2%

2.4.2 Belasting- en premieontvangsten ten opzichte van 2013

De beleidsarme ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten in 2014 ten opzichte van de ontvangsten een jaar eerder, de zogenoemde «horizontale» ontwikkeling, is uitgekomen op een groei van 0,8 procent. In het oog springt daarbij de groei van de overdrachtsbelasting (45,4 procent), dividendbelasting (13,3 procent) en de vennootschapsbelasting (11,3 procent), maar ook de lagere ontvangsten uit de bankbelasting (- 10,6 procent) en de belastingen op milieugrondslag (- 9,3 procent), zoals tabel 2.4.4 toont.

[22] Per saldo is er sprake van negatieve ontvangsten over het voorgaande jaar; de teruggaven zijn groter dan de betalingen. Deze post is nog negatiever uitgevallen dan bij Miljoenennota 2014 verwacht. De ontwikkeling van de particuliere consumptie en vooral de investeringen in woningen in 2013 zijn fors lager uitgevallen dan werd verwacht bij Miljoenennota 2014 (respectievelijk 0,2 en 3 procent lager dan verwacht).

1893956 02535

De indirecte belastingen kenden in 2014 per saldo een positieve beleidsarme ontwikkeling van 0,8 procent. De omzetbelasting (btw) - verreweg de grootste indirecte belastingsoort - is met 0,7 procent toegenomen, met name dankzij de groei van de particuliere consumptie (1,3 procent). De groei van de duurzame consumptie, met een btw-tarief van 21 procent, kwam zelfs uit op 3,2 procent. Ook de investeringen in woningen en de overheidsinvesteringen groeiden met respectievelijk 1,7 procent en 2,3 procent. De btw-ontvangsten over 2013 die in 2014 werden geïnd kwamen veel lager uit dan dat de Belastingdienst in 2013 nog ontving over 2012. Zodoende zijn de totale btw-ontvangsten 2014 minder hoog dan wat de macro-economische indicatoren voor 2014 op het eerste gezicht beloven.

De ontvangsten uit de belasting op personenauto's en motorrijwielen (bpm) kennen een negatieve beleidsarme ontwikkeling in 2014 van 4,5 procent. Vooral de lagere verkoop van nieuwe auto's, 7 procent minder dan in 2013, verklaart dat verschil met 2013.

De accijnsontvangsten kennen een endogene stijging van 3,1 procent in 2014 ten opzichte van een jaar eerder. Vooral de opbrengsten uit tabaksaccijns in 2014 verklaren deze plus. De ontvangsten uit de brandstofaccijnzen laten een zeer beperkte stijging zien. De ontvangsten uit de drankaccijnzen laten een beleidsarme daling zien ten opzichte van 2013.

Het aantal verkochte bestaande woningen steeg fors in 2014, tegen gemiddeld iets hogere prijzen. Dat zorgde voor 45 procent hogere ontvangsten uit de overdrachtsbelasting in 2014 ten opzichte van 2013. Verder laat de energiebelasting een forse negatieve beleidsarme ontwikkeling in 2014 zien, vanwege een lager energieverbruik in 2014 ten opzichte van 2013[23]. Ten slotte vallen ook de ontvangsten uit de bankbelasting in 2014 lager uit. Het balanstotaal van banken is het afgelopen jaar gedaald, enerzijds door het afstoten van onderdelen en anderzijds doordat de omvang van het vreemd vermogen (niet gedekte schulden) is afgenomen.

[23] Bron: CBS, zie **http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/industrie-energie/cijfers/extra/energiemeter.htm**

1893956 02535

Tabel 2.4.4 Beleidsarme ontwikkeling van de ontvangsten in 2014 ten opzichte van 2013

	2014
Kostprijsverhogende belastingen	**0,8%**
Omzetbelasting	0,7%
Belasting op personenauto's en motorrijwielen	– 4,5%
Accijnzen	3,1%
Overdrachtsbelasting	45,4%
Motorrijtuigenbelasting	– 1,5%
Belastingen op een milieugrondslag	– 9,3%
Bankbelasting	– 10,6%
Overige kostprijsverhogende belastingen	5,1%
Belastingen op winst, inkomen en vermogen en premies volksverzekeringen	**0,9%**
Loon- en inkomensheffing	– 0,7%
Dividendbelasting	13,3%
Vennootschapsbelasting	11,3%
Overige belastingen op inkomen, winst en vermogen (m.n. schenk- en erfbelasting)	– 7,5%
Belastingen en premies volksverzekeringen (VVZ) in totaal	**0,8%**
Premies werknemersverzekeringen	**0,5%**
Belastingen en premies VVZ en premies WNVZ in totaal	**0,8%**
Nominale groei bbp	**1,8%**

Bij de directe belastingen was in 2014 sprake van een positieve (beleidsarme) ontwikkeling van de inkomsten van 0,9 procent ten opzichte van een jaar eerder. Dit is een saldo van positieve en negatieve ontwikkelingen.

Zo was vorig jaar sprake van een negatieve ontwikkeling van de ontvangsten uit de loon- en inkomensheffing (– 0,7 procent) door een daling van het arbeidsvolume met 0,4 procent bij een beperkte brutoloonontwikkeling van 0,7 procent.

De ontvangsten uit de vennootschapsbelasting (vpb) zijn in 2014 met 11,3 procent gestegen. Dat heeft allereerst te maken met hogere bedrijfswinsten in 2014 ten opzichte van 2013[24]. Ook vallen de ontvangsten uit voorgaande belastingjaren flink hoger uit dan in 2013 het geval was. De dividendbelasting laat een toename van 13,3 procent zien ten opzichte van 2013. Dat is in lijn met de hogere bedrijfswinsten, waarmee dividenduitkeringen immers samenhangen. De daling van 7,5 procent bij de overige belastingen op inkomen, winst en vermogen zit met name in de schenk- en erfbelasting. In 2013 kwamen incidenteel meer ontvangsten binnen, doordat de Belastingdienst hoge werkvoorraden in het heffingsproces voor de erf- en schenkbelasting uit 2012 wegwerkte. Dat leidde tot een incidentele piek in de ontvangsten in 2013, waardoor de ontvangsten in 2014 lager uitkomen. Ten slotte zijn de ontvangsten uit de premies werknemersverzekeringen met 0,5 procent toegenomen in 2014 ten opzichte van een jaar eerder. Dit betreft met name hogere ontvangsten uit de zorgpremies door een hogere grondslag waarover de inkomensafhankelijke zorgpremie wordt geheven.

[24] Zie CBS: http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/macro-economie/publicaties/dne/sectoren/archief/2014/2014-09-24-02-ne-s.htm en http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=82594NED&LA=NL

1893956 02535

Hoofdstuk 3: Risicoanalyse en -beleid

3.1 Inleiding

Het scherp volgen van zowel impliciete als expliciete risico's, die aanzienlijke invloed kunnen hebben op de overheidsfinanciën, acht het kabinet van groot belang. De afgelopen jaren is er consequent aandacht besteed aan de ontwikkeling van risico's en de beleidsreactie daarop. Dit hoofdstuk brengt in lijn daarmee de belangrijkste ontwikkelingen in de risico's voor de overheidsfinanciën in beeld die zich het afgelopen jaar voordeden. Er wordt onder andere stil gestaan bij het eerste volledig jaar van het aangescherpte garantiebeleid en het verplicht schatkistbankieren voor decentrale overheden, ontwikkelingen in de financiële sector en de Europese steunfondsen. Daarmee komt dit hoofdstuk, net als voorgaande jaren, tegemoet aan het verzoek van het parlement om periodiek en integraal de ontwikkeling van de risico's in beeld te brengen[25].

Risico's voor de overheid zijn er in allerlei soorten en maten. Onverwachte gebeurtenissen van grote omvang, die bijvoorbeeld vanuit marktfalen bij de overheid terechtkomen, kunnen tot grote kosten leiden. Denk aan natuurrampen, die naast heel veel menselijk leed doorgaans de overheid ook veel geld kosten. Ook trendmatige ontwikkelingen zijn niet zonder risico. Denk aan de kosten die komen kijken bij klimaatverandering. Ramingen van trendmatige ontwikkelingen, maar ook ramingen van ontwikkelingen dichterbij in de tijd als uitgavenramingen in het lopende jaar, zijn altijd met enige mate van onzekerheid omgeven. Weer heel anders zijn de risico's die de overheid loopt bij staatsdeelnemingen. Deze bedrijven acteren in een markt met de daarbij behorende ondernemersrisico's, waaraan de overheid zich via het (gedeeltelijke) staatsaandeelhouderschap ook blootstelt.

Een sterk fundament kan een zwaar huis dragen. Zo werkt de verhouding tussen de overheidsfinanciën en risico's ook[26]. Met een relatief lage overheidsschuld en een begrotingsoverschot kan de overheid beter onverwachte klappen opvangen dan wanneer een schok zich aandient op moment dat de overheid een grote schuld heeft en jaarlijks meer uitgeeft dan er binnenkomt. Omdat Nederland voor de financiële crisis van 2008 een overschot op de begroting en een relatief lage overheidsschuld had, kon Nederland de schok van de crisis opvangen. Dat onderstreept het belang om, nu de schuld fors is opgelopen, de overheidsfinanciën te verbeteren en de risico's nauwlettend in de gaten te houden.

Een brede inventarisatie van mogelijke onzekerheden en risico's waar de rijksbegroting mee te maken krijgt, is terug te vinden in het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2012, de Miljoenennota 2013 en de Miljoenennota 2014. De reikwijdte van die inventarisaties neemt niet weg dat, zoals het

[25] Kamerstukken I, 2012–2013, **33 400 nr. F.**

[26] Zie ook Schokproef overheidsfinanciën. Kamerstukken II, 2014–2015, **34 000 nr. 1**, pagina 107–125.

1893956 02535

Financieel Jaarverslag van het Rijk 2012 verwoordde, «het per definitie niet mogelijk is om alle impliciete risico's te beschrijven en kwantificeren, omdat er in principe een oneindige hoeveelheid gebeurtenissen mogelijk zijn die kunnen leiden tot schades voor de overheidsfinanciën[27]». De eerdere risicoschetsen doen nog steeds opgeld. Dit Financieel Jaarverslag van het Rijk zoomt specifiek in op veranderingen in de risico's voor de overheid in 2014.

Overheidsbalans
Het Financieel Jaarverslag van het Rijk bevatte tot en met de terugblik op 2012 een staatsbalans. De staatsbalans presenteert doorgaans een negatief vermogen. De rijksoverheid gaat namelijk vaak schulden aan voor bezittingen die grotendeels op een andere plek in de collectieve sector belanden, zoals bij decentrale overheden, zelfstandige bestuursorganen en scholen. De staatsbalans gaf daarmee een onvolledig beeld van de positie van de overheid. Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) heeft besloten jaarlijks een overheidsbalans te publiceren. Deze overheidsbalans geeft een integraal beeld van de vermogenspositie van de gehele overheid.

Bij de Miljoenennota 2015 was de overheidsbalans nog niet beschikbaar. Om die reden bevat dit Financieel Jaarverslag van het Rijk in bijlage 3 voor het eerst een overheidsbalans. Definitieve cijfers over 2014 zijn nog niet beschikbaar. Deze overheidsbalans geeft dus een beeld van de positie van de overheid in 2013. De overheidsbalans is een aanvulling op de in hoofdstuk 2 behandelde EMU-schuld van de overheid.

3.2 Overheidsfinanciën onderhevig aan risico's

De lage rente – beschreven in hoofdstuk 2 – maakte lenen op de financiële markten in 2014 relatief goedkoop. Zeker voor Nederland, omdat financiële partijen de Nederlandse overheid als zeer kredietwaardig beschouwen. Bij looptijden tot een jaar kon de overheid in 2014 zelfs regelmatig geld lenen tegen een negatieve rente, waardoor de overheid geld toe kreeg op leningen met een korte looptijd.

De historisch lage rentestand verklaart ook waarom de Nederlandse overheid in 2014 ten opzichte van 2007 jaarlijks ongeveer 400 miljoen euro minder rente betaalde, terwijl de overheidsschuld in die periode met bijna 200 miljard euro is gestegen. Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) stelde recent dat de rente voor de overheid zo laag is, omdat er op de financiële markten meer behoefte is aan staatsobligaties, zeker van financieel betrouwbare landen als Nederland en Duitsland. Die grotere vraag hangt samen met de stijgende internationale besparingen, de behoefte aan risicoarme beleggingen naast aandelen en de slechte rendementen op spaardepots, grondstoffen en vastgoed[28].

Door de lage rente dalen de rentelasten voor de overheid ook geleidelijk. In 2011 heeft het kabinet vastgesteld dat het vanuit risicomanagement optimaal was om een zogenoemde «zevenjaarsbenchmark» te gebruiken. Die strategie impliceert dat de rijksoverheid zich gemiddeld tegen de

[27] Financieel Jaarverslag van het Rijk 2012, pag. 45
[28] Bhageloe-Datadin, Langenberg en Wolfswinkel (2015), «Achtergronden bij het historisch lage rendement op staatsobligaties», *CBS, De Nederlandse economie februari 2015/1*

1893956 02535

zevenjaarsrente financiert. Leningen met allerlei verschillende looptijden worden via renteswaps[29] omgezet naar deze looptijd.

In de keuze voor een bepaalde gemiddelde looptijd voor de staatsschuld moet een afweging gemaakt worden tussen kosten en risico. Hoewel kortere schuld goedkoper is dan langere schuld, is het niet zonder meer verstandig om de staatsschuld overwegend kort te financieren. Een korte gemiddelde looptijd is immers risicovoller; de schuld moet dan vaker worden geherfinancierd. Dit vergroot de blootstelling van het Rijk aan renteschommelingen en vergroot zo de renterisico's voor de overheidsfinanciën.

Door nu iets meer rente te betalen voor een wat langere looptijd, kan de overheid zich indekken tegen het risico dat een hogere rente in de toekomst snel leidt tot hogere rentelasten. Om die reden zijn vanaf 2012 leningen met lange looptijden over het algemeen niet teruggebracht tot een looptijd van zeven jaar[30]. Als gevolg hiervan is de gemiddelde looptijd van de staatsschuld tussen 2012 en 2015 met ongeveer een jaar verlengd. Dit jaar wordt in het kader van de vierjaarlijkse herijking gekeken of zeven jaar nog steeds een optimale looptijd is voor de financiering van de staatsschuld.

Tabel 3.2.1 Overzicht garanties, leningen[1] en achterborgstellingen (in miljarden euro)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Totaal garanties	63,5	152,7	152,2	238,2	258,0	213,9	197,1
Totaal leningen	45,7	9,2	7,2	8,0	7,8	8,8	8,0
Totaal achterborgstellingen	177,7	192,8	220,2	235,7	250,4	259,1	270,1

[1] Tot «leningen» behoren ook aan de kredietcrisis en de schuldencrisis gerelateerde verstrekte leningen.

3.2.1 Garantiebeleid

Het jaar 2014 was het eerste volledig jaar dat het aangescherpte beleid voor garanties operationeel was. Het kabinet besloot eind 2013 tot nieuwe en scherpere regels voor garanties, in lijn met de aanbevelingen van de Commissie Risicoregelingen (CRR)[31]. Alle nieuwe garanties of aanpassingen van bestaande garanties staan – als vorm van verborgen overheidsschuld – onder voorafgaand toezicht van de Minister van Financiën. Het kabinet heeft zich gericht op een integrale en betere weging van risico's die voorwaardelijke verplichtingen, zoals garanties, achterborgstellingen en leningen met zich meebrengen. Deze aanpak houdt risico's beheersbaar en versterkt de publieke verantwoording over deze risico's.

Ook in Europees verband is er meer aandacht voor verborgen risico's. Eurostat heeft een eerste inventarisatie gemaakt van garanties van alle EU-lidstaten[32]. Het beeld dat hieruit volgt is nog divers en onvergelijkbaar. In lijn met onder andere de Nederlandse inzet zal ook op Europees niveau blijvend aandacht zijn voor verborgen risico's.

[29] Een renteswap is een ruiltransactie op een financiële markt. Partijen ruilen daarbij gedurende een vooraf afgesproken periode rentebetalingen met elkaar.
[30] De beleidsevaluatie uit 2011 constateerde dat het onder bepaalde omstandigheden verstandig kon zijn om langere schulduitgifte niet terug te swappen naar het zevenjaarspunt.
[31] Kamerstukken II 2013-2014, **33 750 nr. 13** en bijlage.
[32] De inventarisatie is gebaseerd op de Council Directive 2011/85/EU on budgetary frameworks («Six Pack»). Zie **http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/6616449/2-10022015-AP-EN.pdf/d75df6fe-100b-4ae7-a09e-00400edb183a**

1893956 02535

Het garantiekader stoelt op «nee, tenzij», zoals het kabinet ook heeft vastgelegd in de begrotingsregels. Kortom, de overheid verstrekt geen garanties tenzij er goede argumenten zijn om af te wijken van dat basisprincipe. Mocht het kabinet besluiten een voorwaardelijke verplichting te verstrekken of een bestaande regeling aan te passen, dan gelden er duidelijke spelregels.

Zo vraagt het Rijk een kostendekkende premie voor de risico's van verstrekte garanties. Deze premie dekt zowel de kosten van de uitvoering als de eventuele schades. Na afloop van een jaar kunnen eventuele resterende premieopbrengsten worden gestort in een begrotingsreserve. Er geldt standaard een looptijd van vijf jaar, waarop een evaluatie van de risicoregeling volgt. Op basis daarvan kan het kabinet besluiten over het al dan niet voortzetten van de regeling. Bij nieuwe regelingen en aanpassingen aan bestaande regelingen moeten andere risicoregelingen versoberd worden.

Box 3.2.1 Effecten van het aangescherpte garantiebeleid

Het garantiekader werkt preventief en signalerend. Verlaagde plafonds en opgebouwde begrotingsreserves zijn zichtbare en aanwijsbare maatregelen om risico's voor de overheidsfinanciën te beperken. Maar ook de minder in het oog springende onderdelen van het garantiekader hebben effect op de risico's voor de overheid. Verbeterde transparantie en explicietere besluitvorming over voorwaardelijke verplichtingen dwingen het kabinet vooraf scherper te oordelen over nut en noodzaak van regelingen en de daarbij behorende risicomitigerende maatregelen. Het dwingt het kabinet risicoregelingen achteraf te evalueren en expliciet te besluiten over eventuele voortzetting. Die vaste momenten van introspectie houden de risico's van ogenschijnlijk «gratis beleid» scherp op het netvlies en daar waar mogelijk beter beheersbaar.

Het kabinet besteedt zoals toegezegd in lijn met de aanbeveling van de CRR blijvend aandacht aan de ontwikkeling van en verantwoording over risicoregelingen in het algemeen en meer in het bijzonder van garanties. In tabel 3.2.1 is een overzicht opgenomen van de ontwikkeling van de garanties, leningen en achterborgstellingen door de jaren heen. De omvang van het uitstaande risico vertoont sinds 2012 een dalende trend. De omvang van de uitstaande leningen (exclusief de leningen uit hoofde van de studiefinanciering) daalde in 2014. De achterborgstellingen vertonen een stijgende trend.

Zoals in de Miljoenennota 2015 reeds is aangekondigd, besloot het kabinet vorig jaar om daar waar mogelijk onbenutte garantieplafonds af te bouwen. Bij de Garantieregeling Scheepsnieuwbouwregeling werd het plafond verlaagd van 1 miljard tot 400 miljoen euro, bij het Nationaal Restauratiefonds (NRF) van 680 miljoen naar 380 miljoen en bij de regeling Bijzondere financiering bodemsanering zakte het plafond tot 15 miljoen. Ook verbeterde het kabinet de verhouding tussen het te nemen risico en de premie. Ten slotte past het kabinet de standaard looptijd van 5 jaar consequenter toe.

Er viel voor bijna 30 miljard euro aan garantieverplichtingen vrij en er werd voor ongeveer 12,5 miljard euro aan nieuwe garanties afgegeven. Daarmee daalde het uitstaande risico van 33,3 procent naar 30,1 procent van het bbp. De meest in het oogspringende garantie die afliep was de

1893956 02535

regeling Interbancaire leningen. Deze garantiefaciliteit, in 2008 gecreëerd, kon garanties afgeven op interbancaire leningen ter waarde van maximaal 200 miljard euro en sloot per 2011. Eind 2014 zijn de laatste garanties onder deze faciliteit definitief afgewikkeld. Daarmee verviel voor ongeveer 10 miljard euro aan verstrekte garanties. Een volledig overzicht van alle garantieregelingen inclusief de bijbehorende ontvangsten en uitgaven is opgenomen in bijlage 6 bij dit Financieel Jaarverslag van het Rijk.

3.2.2 Achterborgstellingen

Waarborgfondsen verzekeren kredietverstrekkers tegen risico's van wanbetaling door individuele instellingen. Dat leidt tot lagere financieringskosten en voorkomt eventueel marktfalen. De zekerheid van een waarborgfonds bestaat uit drie onderdelen. Het eigen vermogen van een fonds is het eerste onderdeel. Het tweede onderdeel is de verplichting voor deelnemers om elkaar bij te staan als het eigen vermogen onder een bepaald niveau daalt. Deze verplichting voor deelnemers aan een waarborgfonds wordt obligo genoemd. Het derde onderdeel vormt een garantie door de overheid. Dat is de zogenoemde achterborgstelling bij waarborgfondsen.

Ook achterborgstellingen vormen zodoende een voorwaardelijke verplichting voor de overheid en vallen onder het beleid voor risicoregelingen. De eerst twee onderdelen hebben invloed op de kans dat er een beroep op de overheidsgarantie wordt gedaan. Zoals reeds gemeld in de Miljoenennota 2015 worden het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) en het Waarborgfonds voor de Zorgsector (Wfz) doorgelicht. Deze doorlichtingen zijn nog niet afgerond. De Kamer wordt geïnformeerd over de uitkomsten.

Het Waarborgfonds voor de Zorgsector (Wfz) besloot vorig jaar om het tarief voor een garantieverlening begin 2015 te verhogen, omdat de risico's in de sector zijn gestegen. Om het incasseringsvermogen van het Wfz ook voor de komende jaren voldoende op peil te houden is besloten om het disagio te verhogen naar 0,25 procent[33]. Ook het Waarborgfonds Eigen Woningen (WEW), uitvoerder van de Nationale Hypotheekgarantie (NHG), ondernam stappen om de risico's beter te beheersen. Daarmee zijn de risico's voor de overheid, als achterborg, navenant afgenomen.

Aan het begin van de crisis zijn de voorwaarden voor de NHG verruimd ter ondersteuning van de woningmarkt. Vanaf 2012 zijn stappen gezet om deze verruimingen weer af te bouwen. Het WEW verhoogde vanaf 2012 de premie in stappen van 0,7 procent tot 1,0 procent in 2014. Ook daalde de grens voor een Nationale Hypotheekgarantie van 320.000 euro in 2012 tot 265.000 in 2014. Deze grens zakt verder tot 225.000 in 2016. Meer stabiliteit in de financiële sector, vooral op de vastgoedmarkt, vermindert de risico's voor de overheid en verkleint de noodzaak tot ingrijpen.

3.2.3 Risicoregelingen decentrale overheden

Risicoregelingen op nationaal niveau vormen slechts een deel van het totale risico dat de collectieve sector loopt. Ook decentrale overheden kunnen immers leningen, garanties en achterborgen verstrekken. Zo zijn gemeenten bijvoorbeeld aansprakelijk voor de helft van de verplichtingen die het Waarborgfonds Eigen Woningen (WEW) tot 2011 is aangegaan.

[33] Zie http://www.wfz.nl/nieuws/verhoging-disagio

1893956 02535

Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) houdt sinds kort informatie bij over risicoregelingen die decentrale overheden hebben verstrekt, mede op voorschrift van Europese regels[34]. Tabel 3.2.2 toont dat decentrale overheden eind 2013 voor ruim 7,5 miljard euro aan risico's hadden openstaan. Het CBS rapporteert daarbij dat gemeenten «aan een breed scala van lokale partijen garanties afgeven, vooral voor woningbouw, zoals woningbouwcorporaties en (samenwerkingsverbanden van) woningbouwers, maar bijvoorbeeld ook aan zorginstellingen of sportverenigingen»[35].

Decentrale overheden zijn in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor verantwoord risicobeleid. Als gemeenten in financiële problemen komen, komt een gemeente onder extra toezicht van de provincie. Uit het Gemeentefonds kan ook een aanvullende uitkering volgen aan een gemeente in financiële nood, die ten koste gaat van andere gemeenten[36]. Als de gemeente ook met deze extra hulp de problemen uiteindelijk niet zelf kan oplossen, dan komen de financiële gevolgen bij het Rijk terecht.

Tabel 3.2.2 Uitstaande risicoregelingen decentrale overheden (in miljoenen euro)

Omschrijving	2010	2011	2012	2013
Niet-financiële overheidsondernemingen	304	305	368	261
Financiële overheidsondernemingen	0	2	6	4
Particuliere financiële instellingen	79	81	81	59
Overige instellingen	6.534	7.088	7.201	7.241
Standaard garanties	0	0	0	0
Kapitaalgoederen buiten balans PPS	0	0	0	0
Niet renderende leningen	278	274	277	288
Totaal risicoregelingen	**6.916**	**7.456**	**7.657**	**7.566**

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek

3.2.4 Verplicht schatkistbankieren decentrale overheden

Decentrale overheden zijn sinds eind 2013 verplicht overtollige financiële middelen in de schatkist aan te houden. Zo wordt voorkomen dat decentrale overheden met overtollige middelen op zoek gaan naar relatief hogere, en dus risicovollere rendementen in de markt. Onder overtollige middelen vallen alle middelen die decentrale overheden niet onmiddellijk nodig hebben voor de publieke taak. Naast lagere risico's verlaagt dit zogenoemde verplicht schatkistbankieren ook de EMU-schuld van de hele collectieve sector[37].

[34] De specifieke afspraak om voorwaardelijke verplichtingen voor alle overheidslagen in beeld te brengen is de Richtlijn 2011/85/EU on requirements for budgetary frameworks of the Member States.

[35] Centraal Bureau voor de Statistiek, Webmagazine, vrijdag 31 oktober 2014.

[36] Voor gemeenten die in financiële problemen komen, geldt eerst artikel 12 uit de Financiële Verhoudingswet. Zogenoemde Artikel 12-gemeenten ontvangen een bijdrage ten laste van het Gemeentefonds. Pas als het beroep op artikel 12 zo groot wordt dat ook gezonde gemeenten in problemen komen, moet het Rijk additioneel bijspringen. Voor provincies en waterschappen bestaat een dergelijke achtervangregeling niet.

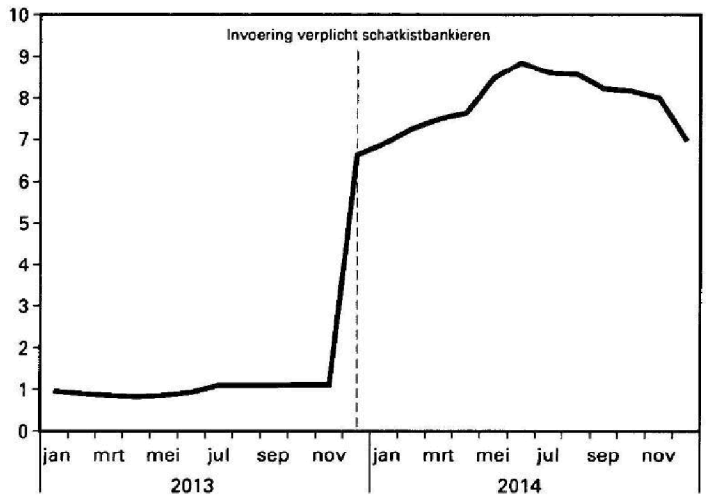
[37] De EMU-schuld door de definitie van de schuld als een brutobegrip. Met andere woorden, de EMU-schuld is de schuld van overheidslagen aan partijen buiten de overheid. Als decentrale overheden hun overschotten stallen bij de centrale overheid telt dat in EMU-termen niet als schuld. Gevolg is dat de centrale overheid minder hoeft te lenen bij derde partijen, wat zich wel zou kwalificeren als schuld in EMU-termen. Zo verlaagt verplicht schatkistbankieren de EMU-schuld.

1893956 02535

Sinds de invoering van verplicht schatkistbankieren stalden decentrale overheden 5,5 miljard euro in de schatkist, bovenop de 1 miljard euro die zij al vrijwillig aanhielden in de schatkist. Figuur 3.2.1 toont deze ontwikkeling. Uiteindelijk hebben decentrale overheden eind 2014 ruim 330 miljoen euro meer in de schatkist aangehouden dan eind 2013.

De scherpe daling van de overtollige middelen aan het einde van 2014 valt op. Een eensluidende verklaring voor dit fenomeen is er (nog) niet. Het ritme van de inkomsten en uitgaven van decentrale overheden kan een verklaring bieden. Belastinginkomsten pieken namelijk in de eerste helft van het jaar. Ook een mate van eindejaarskoorts – de druk om geoormerkt geld voor het einde van het jaar uit te geven – kan een rol spelen. De komende jaren zal blijken of het gesignaleerde patroon het normale beeld geeft of dat het beeld van 2014 afwijkt van andere jaren.

Figuur 3.2.1 Middelen decentrale overheden gestald in de schatkist (in miljarden euro)



Bron: Ministerie van Financiën

3.2.5. Beleidskader derivaten

Financiële derivaten brachten de afgelopen jaren instellingen in de (semi-)publieke sectoren in grote problemen. Vaak zijn deze misstanden het gevolg van onjuist gebruik van derivaten, gebrek aan kennis over financiële producten of speculatieve bedoelingen. Het Regeerakkoord bevat de afspraak dat het kabinet regels opstelt voor het gebruik van derivaten. Zeer bewust is niet gekozen om derivaten geheel te verbieden. Derivaten zijn immers – mits goed ingezet – producten die zich uitstekend lenen om renterisico's af te dekken. Derivaten kunnen dus voor meer financiële zekerheid zorgen.

Het beleidskader derivaten, in 2013 aan de Kamer verstuurd[38], schrijft voor dat organisaties die (mede) met publiek geld zijn gefinancierd derivaten alleen mogen gebruiken om opwaartse renterisico's af te dekken. Iedere vorm van speculatie met derivaten of andere complexe financiële producten is verboden. Het afgelopen jaar hebben de vakministers deze algemene uitgangspunten vertaald in wet- en regelgeving.

[38] Kamerstukken II, 2013–2014, **33 489, nr. 14**

1893956 02535

Instellingen op het beleidsterrein van SZW, Financiën en Defensie maken geen gebruik van derivaten of mogen al geen derivaten aantrekken. De Ministers van OCW, VWS, EZ en BZK verwachten halverwege 2015 de wet- en regelgeving voor hun sectoren gereed te hebben. De Minister van Infrastructuur en Milieu voorziet invoering medio 2016. Het Ministerie van Veiligheid en Justitie heeft de sectorale regelgeving opgenomen in het Financieel-Economisch Toezichtstatuut dat sinds 1 januari 2015 van kracht is.

3.3 Financiële sector

De Algemene Rekenkamer concludeerde dat «de meeste steunmaatregelen voor de financiële sector waartoe het kabinet besloot na de kredietcrisis ... in 2014» zijn afgerond[39]. De garantieregeling Interbancaire leningen is na de aflossing van de laatste leningen eind vorig jaar afgesloten. Het kabinet slaagde erin de resterende vordering op IJsland, ontstaan door het faillissement van Icesave, te verkopen aan een commerciële partij. ING betaalde in 2014 het laatste gedeelte van de kapitaalinjectie (versneld) terug aan de overheid.

In lijn met de conclusie van de Algemene Rekenkamer kan gesteld worden dat de risico's waaraan de overheid zich blootstelt vanuit de financiële markten inderdaad fors zijn verminderd. Begin 2015 kon het kabinet ook melden dat SNS Reaal en de Chinese partij Anbang een overeenkomst tot koop van Reaal hadden getekend. Deze overeenkomst valt buiten de reikwijdte van dit Financieel Jaarverslag van het Rijk.

3.3.1. ECB stresstest

De in de Miljoenennota 2015 opgenomen Schokproef overheidsfinanciën veronderstelde dat zeer grote macro-economische schokken niet zouden leiden tot een grotere staatsschuld door overheidsingrijpen in de financiële sector, zoals dat wel gebeurde na de financiële crisis van 2008. Die aanname stoelde op de gestegen kapitaalseisen waaraan banken moeten voldoen[40] en de afspraak dat aandeelhouders en schuldeisers in de eerste plaats de rekening betalen van banken in financiële problemen. Dit laatste staat ook bekend als «*bail-in*». Mocht dit onvoldoende blijken, dan springt een door banken zelf gevuld noodfonds bij.

De overheveling van het toezicht op de grotere Europese banken van nationale toezichthouders naar de Europese Centrale Bank (ECB) draagt ook bij aan de beheersing van risico's. Voor de stabiliteit van het financiële stelsel is het van belang dat de ECB goed zicht heeft op de kwaliteit en schokbestendigheid van balansen van Europese banken. Ter voorbereiding op dit supranationale toezicht heeft de ECB de balansen van 130 banken uit 19 landen grondig doorgelicht en zijn 123 banken onderworpen aan een stresstest[41].

Ook de balansen van de ING Bank, Rabobank, ABN AMRO, SNS Bank, RBS NV, BNG Bank en NWB Bank zijn in dit onderzoek betrokken. Zij moesten weliswaar na de doorlichting van hun balansen samen netto 2,8

[39] Zie persbericht behorende bij de brief «Actualisering website kredietcrisis» van de Algemene Rekenkamer aan de Tweede Kamer d.d. 29 januari 2015

[40] Voortvloeiend uit kapitaaleisenraamwerk CRD-IV dat de komende jaren in fases wordt ingevoerd.

[41] Kamerstukken II, 2014–2015, **21 501-07, nr. 1232**

1893956 02535

miljard euro afschrijven, maar doorstonden de stresstest. Met andere woorden, in de gesimuleerde stresssituatie komen de Nederlandse banken niet in financiële problemen en zijn zij goed in staat verliezen zelf op te vangen[42].

De totstandkoming van de Europese bankenunie heeft de kans verkleind dat de overheid wederom moet optreden als redder in nood ten opzichte van de situatie aan het begin van de financiële crisis. Evenzeer is de kans kleiner geworden dat interventies in de financiële sector de overheidsschuld nogmaals laten stijgen.

3.3.2. Verkoop claim IJsland

Een belangrijke ontwikkeling in de omvang van de verstrekte leningen in 2014 was de verkoop van de claim op IJsland[43]. Spaarders die hun vermogen hadden gestald bij Icesave, het Nederlandse bijkantoor van het IJslandse Landsbanki, verloren in 2008 de toegang tot hun spaargeld. Onder de vlag van het depositogarantiestelsel kregen spaarders tot 100.000 euro van hun verloren spaargeld terug. In totaal keerde DNB 1,6 miljard euro uit aan gedupeerde depositohouders. Nederlandse banken – die samen de eerste kosten van het depositogarantiestelsel opvangen – ontvingen een rekening van 208 miljoen euro. De overige kosten kwamen voor rekening van de Nederlandse overheid, die vervolgens een claim van 1,4 miljard euro legde op de failliete boedel van Landsbanki.

Uit de failliete boedel van Landsbanki incasseerde de overheid ruim 800 miljoen euro. Ten tijde van de verkoop stond zodoende nog 617 miljoen euro open. De in 2014 afgeronde verkoop voorzag in een opbrengst van 623 miljoen euro voor de Nederlandse overheid. De nu nog openstaande vordering op Landsbanki bestaat alleen nog uit rente ter waarde van 159 miljoen euro.

3.3.3 Aflossing ING

De overheid bood ING in 2008 de helpende hand met een kapitaalinjectie van 10 miljard euro. ING had begin 2014 1,5 miljard euro van dit bedrag nog niet afgelost en evenals nog 750 miljoen euro aan rente en premies. ING betaalde in maart 2014 de geplande tranche van 1,2 miljard euro en in november vervroegd de laatste tranche van 1,0 miljard euro. Laatst genoemde terugbetaling stond oorspronkelijk gepland voor mei 2015[44]. Met deze vervroegde afbetaling heeft ING de volledige steun van 10 miljard euro terugbetaald. ING betaalde naast de hoofdsom ook ruim 3,5 miljard euro aan premies en rente. Dit is een brutorendement, omdat in deze berekening geen rekening is gehouden met de rentelasten die de overheid heeft betaald. In lijn met de toezegging aan het parlement is er in het jaarverslag 2014 van hoofdstuk IX een volledig financieel beeld opgenomen over de kapitaalinjectie in ING[45].

---

[42] Kamerstukken II, 2014–2015, **21 501-07, nr. 1177** en bijlage
[43] Kamerstukken II, 2013–2014, **31 371, nr. 381**
[44] Kamerstukken II, 2013–2014, **33 805, nr. 1**
[45] Deze zin komt tegemoet aan de toezegging van de Minister van Financiën tijdens het wetgevingsoverleg over het jaarverslag Financiën 2013. Zie Kamerstukken II, 2013–2014, **33 930 IX, nr. 7**.

1893956 02535

3.4 Europese steunfondsen

Handel en internationaal geldverkeer verbinden de eurolanden financieel en economisch met elkaar. Financiële stabiliteit in de eurozone is dus van groot belang. Problemen in het ene land kunnen immers eenvoudig de grens oversteken en voor ernstige problemen in andere eurolanden zorgen.

Het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM), het permanente noodfonds, kan financiële steun verstrekken aan landen in de eurozone die in financiële moeilijkheden verkeren. Daar waar mogelijk vindt deze steun – die onder strikte voorwaarden wordt verstrekt – plaats in samenwerking met het Internationaal Monetair Fonds (IMF).

Sinds juli 2013 kunnen vanuit het Europees Financieel Stabilisatiemechanisme (EFSM) en de Europese Financiële Stabiliteitsfaciliteit (EFSF), de tijdelijke noodfondsen, geen nieuwe leningen meer worden verstrekt. Het EFSF verstrekt nog wel de reeds toegezegde leningen van Griekenland. Het EFSF en EFSM blijven bestaan totdat de laatste leningen zijn afgelost.

Vijf landen ontvingen financiële steun uit de verschillende Europese noodfondsen: Portugal, Ierland, Cyprus, Griekenland en Spanje. Voor alle landen geldt dat de steun is verbonden aan strikte voorwaarden over hervormingen en bezuinigingen om de economie, de financiële sector en de overheidsfinanciën op orde te krijgen. Het programma voor Spanje was specifiek gericht op de financiële sector.

Het ESM en het IMF verstrekten in 2014 financiële steun aan Cyprus. Het programma van het ESM en het IMF loopt door tot en met het tweede kwartaal van 2016. Ook Griekenland heeft vorig jaar financiële steun van het EFSF en het IMF ontvangen. Eind 2014 besloot de eurogroep om de steun aan Griekenland met twee maanden te verlengen tot en met februari 2015, zodat de Griekse regering meer tijd had om de nog openstaande maatregelen af te ronden. Eind februari 2015 is op verzoek van de nieuwe Griekse regering het leningenprogramma van het EFSF nogmaals verlengd tot en met juni 2015.

Portugal ontving financiële steun van het EFSM, EFSF en het IMF en verliet eind mei 2014 met succes het leningenprogramma.
Spanje rondde eind 2013 het steunprogramma van het ESM succesvol af. Net als Ierland dat eind 2013 zonder steun van het EFSF, EFSM en IMF verder ging. Spanje en Ierland hebben beide al vrijwillig vervroegd leningen afgelost aan respectievelijk het ESM en het IMF. Spanje heeft in juli 2014 1,6 miljard euro vervroegd afgelost aan het ESM en Ierland heeft in december 2014 9 miljard euro vervroegd afgelost aan het IMF.

Eind 2014 is ingestemd met het voorstel dat het ESM banken in noodgevallen direct kan herkapitaliseren. Hierdoor kunnen banken steun ontvangen vanuit het ESM in plaats van directe overheidssteun. Dat draagt bij aan het verbreken van de te innige omhelzing van banken met overheden en voorkomt zo een vicieuze cirkel van zwakke financiële instellingen en zwakke overheden. Tegelijkertijd behoudt het instrument prikkels voor lidstaten om prudent beleid te voeren en om zorgvuldig om te gaan met de publieke middelen in het ESM.

1893956 02535

Hoofdstuk 4: Financieel Management

4.1 Inleiding

Het financieel management bij het Rijk is van goede kwaliteit en waarborgt ook in 2014 een goede beheersing van de uitgaven en ontvangsten van de rijksoverheid. De financiële functie[46] zorgt bovendien voor beheersing en continuïteit in de financiële processen. De financiële functie kent een duidelijke decentrale inrichting en tegelijkertijd een groeiende samenwerking binnen de bedrijfsvoering van de rijksoverheid.

Resultaten 2014
Het afgelopen jaar is de bedrijfsvoering in 2014 over het algemeen beheerst verlopen. Het niveau van rechtmatigheid van de verplichtingen, ontvangsten en uitgaven van het Rijk is in 2014 wederom hoog. Nederland voldoet op rijksniveau ruimschoots aan de nationale norm voor rechtmatigheid.

Toch zijn er aandachtspunten. Bij twee ministeries (Defensie en Wonen en Rijksdienst) is de grens voor fouten en onzekerheden op begrotingshoofdstukniveau overschreden (zie paragraaf 4.2). De rijksbrede bedrijfsvoering, de hierin onderkende risico's (zie paragrafen 4.3 en 4.4) en de kwaliteit van de beleidsinformatie (zie paragraaf 4.5) verdienen aandacht. Om de kwaliteit van de bedrijfsvoering op een hoog niveau te waarborgen en adequaat te reageren op de (rijksbrede) risico's is continue aandacht voor verandering en verbetering noodzakelijk (zie paragrafen 4.4 en 4.6). Voor de resultaten in 2014 op het terrein van personeel, informatie- en communicatietechnologie (ICT), organisatie, huisvesting, inkoop, facilitaire dienstverlening en beveiliging wordt verwezen naar de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2014[47] van de Minister voor Wonen en Rijksdienst (WenR).

4.2 Rechtmatigheid van de uitgaven

Het niveau van rechtmatigheid van de verplichtingen, ontvangsten en uitgaven van het Rijk was in 2014 opnieuw hoog. Het percentage onrechtmatigheden ligt voor het gehele Rijk, evenals voorgaande jaren, ruim onder de grens van 1 procent van de totale uitgaven in 2014.

Tabel 4.1 Rechtmatigheid van de rijksuitgaven in de afgelopen jaren volgens de Algemene Rekenkamer (in procenten)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Rechtmatigheid uitgaven Rijk (%)	99,69	99,66	99,76	99,80	99,73	99,53

[46] De financiële functie omvat zowel de centrale controlfunctie (directies Financieel-Economische Zaken bij de ministeries) als de decentrale controlfunctie en de auditfunctie (Auditdienst Rijk en de departementale auditdiensten).
[47] De Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2014 wordt tegelijk met het departementale jaarverslag van BZK aan de Tweede Kamer aangeboden.

1893956 02535

De rijksoverheid hanteert een rapporteringstolerantie[48] van 1% voor het begrotingshoofdstukniveau en 3% voor het begrotingsartikelniveau[49]. Dat is strenger dan internationaal gebruikelijk is. Voor de Europese uitgaven geldt bijvoorbeeld alleen een tolerantiegrens van 2% op het begrotingshoofdstukniveau.

Ondanks enkele overschrijdingen van de toegestane tolerantiegrenzen voor de Nederlandse rijksuitgaven, mag het totaalbeeld over de rechtmatigheid zeker een goede prestatie worden genoemd.

In 2014 is de rechtmatigheid van alle begrotingshoofdstukken afzonderlijk eveneens ruim binnen de geldende rapporteringstoleranties gebleven, met uitzondering van de begrotingshoofdstukken van Defensie en Wonen en Rijksdienst[50]. Daarnaast is bij een aantal begrotingsartikelen de rapporteringstolerantie overschreden. In de bedrijfsvoeringsparagrafen van de departementale jaarverslagen over 2014 worden deze overschrijdingen van de rapporteringstoleranties nader toegelicht en gekwantificeerd.

De belangrijkste fouten en onzekerheden over de rechtmatigheid in 2014 zijn veroorzaakt door:

1. Fouten en onzekerheden als gevolg van het niet geheel voldoen aan de Europese aanbestedingsregels en contractvoorwaarden;
2. Fouten en met name onzekerheden als gevolg van onvoldoende beoordeelde documentatie van uitgaven door het Ministerie van Defensie;
3. Te vroege betaling van een kwartaalvoorschot voor het Commissariaat voor de Media;
4. Bekostigingsfouten bij MBO-scholen die de wettelijk voorgeschreven onderwijstijd niet naleven;
5. Bekostigingsfouten bij scholen voor primair onderwijs als gevolg van geconstateerde fouten in de opgaven van leerlinggewichten door de onderwijsinstellingen;
6. Fouten in de huurtoeslagen als gevolg van onder meer behandelfouten en onjuiste opgaven van gegevens door belanghebbenden;
7. Onzekerheden bij het Ministerie van VWS over de rechtmatigheid van de uitgaven van Caribisch Nederland.

Misbruik en oneigenlijk gebruik
Regelingen zijn gevoelig voor misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) indien bij subsidies, uitgaven sociale zekerheid en belastingen afhankelijkheid bestaat van gegevens die door belanghebbenden verstrekt worden.

Voor alle regelingen die afhankelijk zijn van gegevens van derden, beoordelen de departementen welke maatregelen moeten worden genomen om M&O te voorkomen en te bestrijden (hier aangeduid met M&O-beleid). Departementen moeten deze maatregelen vervolgens (waar mogelijk) ook treffen, zodat sprake is van een toereikend M&O-beleid.

[48] Het bedrag waarboven fouten en onzekerheden (rechtmatigheid en getrouwe weergave) in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het departementale jaarverslag moeten worden gekwantificeerd en toegelicht
[49] Voor kleine begrotingshoofdstukken en begrotingsartikelen gelden ruimere toleranties
[50] Bij 3 ministeries (VenJ, EZ en WenR) is ook de rapporteringstolerantie van de samenvattende verantwoordingsstaat baten-lastendiensten overschreden

1893956 02535

> Onder **misbruik** wordt verstaan het bewerkstelligen van geen of te geringe betaling van verplichte bijdragen aan de overheid en van het verkrijgen of genieten van een (te hoge) uitkering door het bewust niet, niet tijdig, niet juist of niet volledig verstrekken van inlichtingen. Onder **oneigenlijk gebruik** wordt verstaan het volgens de regels van de wet, maar in strijd met de bedoeling van de wettelijke bepalingen, geheel of ten dele ontgaan van een verplichte bijdrage aan de overheid en verkrijgen of genieten van een (te hoge) uitkering[51].

De departementen behoren voortdurend alert te zijn op mogelijk M&O en het voorkomen en bestrijden daarvan. Ieder departement hoort ook inzicht te hebben in de M&O-gevoelige regelingen, de potentiële risico's op M&O en de gewenste en getroffen maatregelen om M&O te voorkomen en te bestrijden.

De omvang van de te nemen maatregelen voor een toereikend M&O-beleid wordt echter wel begrensd door:
- inherente beperkingen in wettelijke bepalingen, zoals privacywetgeving;
- politieke overwegingen;
- beperkingen in de betrouwbaarheid van gegevens van externe partijen;
- een te ongunstige verhouding tussen de kosten die aan de te nemen (extra) maatregelen zijn verbonden in relatie tot het nut van die maatregelen.

Deze beperkingen zorgen voor inherente onzekerheid bij het voorkomen en bestrijden van M&O.

Wanneer het M&O-beleid toereikend is, hebben eventuele inherente onzekerheden geen gevolgen voor de rechtmatigheid van de uitgaven en het oordeel daarover van de Auditdienst Rijk (ADR) en de Algemene Rekenkamer.

Over regelingen met ontoereikend M&O-beleid moet gerapporteerd worden in het onderdeel «Rechtmatigheid» van de bedrijfsvoeringsparagraaf van het departementaal jaarverslag.
Onzekerheid die het gevolg is van onvoldoende M&O-beleid kan, afhankelijk van de omvang, wel negatieve gevolgen hebben voor het oordeel van de ADR en de Algemene Rekenkamer.

De bedrijfsvoeringsparagrafen van de departementale jaarverslagen maken echter geen melding van M&O-beleid dat (op onderdelen) niet toereikend is. Daaruit kan worden geconcludeerd dat het M&O-beleid in opzet en werking bij alle departementen toereikend is.

Vanaf 2014 moeten de departementen in de bedrijfsvoeringsparagrafen hun M&O-beleid beschrijven voor de onderkende M&O-risico's, inclusief de maatregelen die zijn of worden ingezet om deze M&O-risico's te beheersen. In de bedrijfsvoeringsparagrafen worden eveneens de resterende M&O-risico's beschreven en gekwantificeerd na uitvoering van het M&O-beleid.
Uit de bedrijfsvoeringsparagrafen blijken de volgende inherente beperkingen en onzekerheden bij het voorkomen en bestrijden van M&O door de ministeries:

---

[51] Handleiding ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik, Ministerie van Financiën, juni 1998

1893956 02535

1. Afhankelijkheid van de juiste opgave door belanghebbenden van gegevens over onder meer woonplaats, adres, leeftijd, werk, (buitenlands) inkomen, vermogen, partner, gezinssamenstelling en kinderen in het buitenland;
2. Afhankelijkheid van de juistheid en volledigheid van de registratie in de BRP[52];
3. Afhankelijkheid van de juiste opgaven van ouders van leerlingen over hun opleidingsniveau, die door de scholen niet mogen worden getoetst aan officiële documenten (zoals diploma's);
4. Controle-inspanningen die niet opwegen tegen de kosten die daarmee zijn gemoeid.

Fraude
Op verzoek van de Tweede Kamer is tijdens het verantwoordingsdebat over 2012 toegezegd om voortaan in de bedrijfsvoeringsparagrafen van de departementale jaarverslagen expliciet aandacht te besteden aan de onderkende frauderisico's[53] en de maatregelen die zijn of worden ingezet om deze risico's te beheersen.

De meeste departementen hebben hieraan aandacht besteed in de bedrijfsvoeringsparagrafen van hun departementale jaarverslagen over 2014.

De Minister van Veiligheid en Justitie (VenJ) heeft namens het kabinet op 19 december 2014 de Tweede Kamer geïnformeerd[54] over de voortgang van de rijksbrede aanpak van fraude. Hierin zijn de resultaten en de voortgang van het rijksbrede actieplan gepresenteerd met aanvullende maatregelen ter versterking van de aanpak van fraude met publieke middelen. De volgende vier hoofdlijnen zijn daarbij onderkend: 1) fraudebestendige regelgeving, 2) goed functionerende basisregistraties en een verbeterde informatiepositie, 3) bestrijding van faciliterende fraudefenomenen en 4) een gerichte aanpak van fraudeurs. Inmiddels is ook een pakket van maatregelen tegen fraude uitgewerkt dat specifiek gericht is op burgers en bedrijven. Hieruit blijkt dat het kabinet in 2014 vorderingen heeft gemaakt bij het verder verstevigen van het beleid tegen fraude met overheidsgeld. De coördinatie hiervan verloopt via de ministeriële commissie aanpak fraude die onder voorzitterschap staat van de Minister-President en de Minister van VenJ als coördinerend bewindspersoon. De voortgang en maatregelen worden gemonitord. De diverse bewindslieden informeren de Kamer op de gebruikelijke manier – via de departementale jaarverslagen en andere reguliere rapportages – over de stand van zaken op de onderscheiden beleidsterreinen.

In de Verantwoordingsbrief 2014 wordt nader ingegaan op het thema «Fraude» dat door de Tweede Kamer als focusonderwerp is benoemd voor het Verantwoordingsdebat.

Nationale verantwoording uitgaven EU-fondsen in gedeeld beheer
In 2015 heeft het kabinet voor de negende keer de Nationale Verklaring afgegeven. Hiermee legt het kabinet verantwoording af aan de Tweede Kamer en de Europese Commissie over de EU-fondsen in gedeeld beheer. Deze verklaring gaat over de uitgaven in Nederland van de

[52] Basisregistratie Personen (voorheen GBA)
[53] Onder fraude wordt verstaan: «Opzettelijke misleiding om een onrechtmatig of onwettig voordeel te verkrijgen» (Algemene Rekenkamer, 2008, Studierapport Signaleren van fraude).
[54] TK 2014-2015, **17 050, nr. 496**

1893956 02535

EU-structuurfondsen en het Europees Visserij Fonds (EVF) in 2013, de EU-Landbouwfondsen in 2013/2014 en de jaarprogramma-uitgaven voor de Migratiefondsen in 2011. De systemen voor financieel beheer zijn positief beoordeeld, met uitzondering van het controlesysteem EVF. Daar zijn substantiële verbeteringen nodig. Verder is er een positief oordeel afgegeven over de rechtmatigheid van de uitgaven voor de Europese landbouwfondsen, Het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling en de Migratiefondsen. Voor het Europees Sociaal Fonds (EU-bijdrage aan Nederland over 2013: € 160,4 miljoen) en het EVF (EU-bijdrage aan Nederland over 2013: € 13,5 miljoen) is een voorbehoud bij de verklaring afgegeven. De oorzaken van dit voorbehoud worden vermeld in de Nationale Verklaring, evenals de verbetermaatregelen die inmiddels zijn geïmplementeerd door de beleidsverantwoordelijke bewindspersonen.

4.3 Rijksbrede bedrijfsvoering

In de bedrijfsvoeringsparagraaf van het departementale jaarverslag legt elke Minister verantwoording af over de rechtmatigheid van de uitgaven, ontvangsten en verplichtingen, het gevoerde financieel en materieelbeheer, de totstandkoming van de beleidsinformatie en over eventuele overige aspecten van de bedrijfsvoering van het desbetreffende ministerie. Op deze manier sluit de verslaglegging aan bij de ministeriële verantwoordelijkheid.

Rijksbreed beeld 2014 over de bedrijfsvoering
Uit de departementale jaarverslagen en de samenvattende auditrapporten van de ADR komt het beeld naar voren dat het financieel beheer en materieelbeheer rijksbreed voor het overgrote deel op orde is. De afgelopen jaren zijn veel problemen opgelost en hebben zich niet veel nieuwe grote problemen voorgedaan.

Op basis van de kwaliteitskaart bedrijfsvoering van de Algemene Rekenkamer blijkt eveneens dat in meer dan 95% van de bedrijfsvoeringdomeinen geen onvolkomenheden zijn geconstateerd.

Een beperkt deel van het financieel beheer, materieelbeheer en de overige aspecten van de bedrijfsvoering van de ministeries vertoont echter nog wel tekortkomingen. Het gaat daarbij vooral om:
- het inkoop- en contractbeheer (inclusief de naleving van de Europese aanbestedingsregels);
- de continue en betrouwbare werking van geautomatiseerde systemen;
- de informatiebeveiliging bij de ministeries, in het bijzonder de volledige implementatie van het Besluit Informatiebeveiliging Rijksdienst (BIR);
- de administratie en het beheer van voorschotten en verplichtingen;
- de kwaliteit van het betaalproces.

Verantwoordelijkheidsverdeling en verantwoording rijksbrede bedrijfsvoering
De Minister voor Wonen en Rijksdienst (WenR) en de Minister van Financiën hebben kaderstellende of voorwaardenscheppende verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor de rijksbrede bedrijfsvoering. Deze verantwoordelijkheid voor het systeem van de rijksbrede bedrijfsvoering wordt aangeduid als systeemverantwoordelijkheid[55].

[55] In het FJR 2012 is hierover een uitgebreide beschrijving te lezen (p. 72–74): TK 2012–2013, **33 605, nr. 1**

1893956 02535

De Minister van Financiën heeft op grond van de Comptabiliteitswet 2001 een coördinerende taak bij zowel het begrotingsbeheer als de rijksbrede financiële bedrijfsvoering. De Minister van Financiën verantwoordt zich over de invulling van zijn verantwoordelijkheid voor het rijksbrede begrotingsbeheer en de financiële bedrijfsvoering in het Financieel Jaarverslag van het Rijk (FJR).

De Minister voor WenR heeft een systeemverantwoordelijkheid op het terrein van personeel, informatie- en communicatietechnologie (ICT), organisatie, huisvesting, inkoop, facilitaire dienstverlening en beveiliging. De Minister voor WenR biedt in de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2014 een samenhangend beeld van de organisatie en de bedrijfsvoering van het Rijk. Tevens bevat de jaarrapportage de ontwikkelingen in de Hervormingsagenda Rijksdienst[56].

Risico's voor de rijksbrede bedrijfsvoering
Zoals in paragraaf 4.1 genoemd, zijn de financiële processen niet vrij van risico's en blijft de rijksbrede bedrijfsvoering onverminderd aandacht vragen. Uit het rijksbreed beeld over de bedrijfsvoering en uit de signalen van de ADR zijn de volgende belangrijke risico's in de rijksbrede bedrijfsvoering onderkend:

- De implementatie van nieuwe ICT-systemen verloopt niet altijd zoals verwacht. Het onderkennen van dit risico telt zwaar nu de afhankelijkheid van ICT-systemen alleen maar toeneemt en de beveiliging van informatie een permanente opgave is. Het is daarom belangrijk te leren van lessen van implementatietrajecten en deze lessen te delen tussen departementen. De Tijdelijke (Kamer)commissie ICT-projecten bij de overheid (de commissie Elias) kwam in 2014 op dit punt met de nodige bevindingen en aanbevelingen. Het kabinet heeft in januari 2015 zijn reactie op het rapport van de commissie naar de Kamer gestuurd[57].
- Bij de inkoop en met name de naleving van Europese aanbestedingsregels zijn er tekortkomingen in het beheer. Deze worden vooral veroorzaakt door de complexe Aanbestedingswet 2012, die ook geldt voor overheidsopdrachten onder de EU-drempelwaarden. Hierdoor ontstaan risico's op rechtmatigheidsfouten en claims. In paragraaf 4.4 en in de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2014 is hierover meer informatie te vinden.
- De totstandkoming van de departementale jaarverslagen is bij een aantal departementen moeizaam verlopen. Met name de administratie en het beheer van verplichtingen en voorschotten is daarbij een punt van zorg. Er is een project gestart om processen en data binnen financiële administraties te harmoniseren (zie paragraaf 4.6).
- De gevolgen van de decentralisaties in het sociale domein voor het stelsel en de inrichting van het systeem van monitoring is een belangrijk aandachtspunt. In de Verantwoordingsbrief 2014 wordt nader ingegaan op het thema «Decentralisaties» dat als focusonderwerp is benoemd door de Tweede Kamer.
- De Baseline Informatiebeveiliging Rijksdienst (BIR) is nog niet volledig geïmplementeerd bij alle ministeries. De ADR heeft onderzoek gedaan naar de implementatie van de BIR en de Minister voor WenR ondersteunt de ministeries bij de implementatie. In paragraaf 4.4 en in de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2014 is hierover meer informatie te vinden.

[56] TK 2012–2013, **31 490, nr. 119**
[57] TK 2014–2015, **33 326, nr. 12**

1893956 02535

4.4 Verdere verbetering van de rijksbrede bedrijfsvoering

Herinrichting governance bedrijfsvoering Rijk
In mei 2013 heeft de Minister voor WenR de Hervormingsagenda Rijksdienst gepresenteerd. De Hervormingsagenda bouwt voor wat betreft de bedrijfsvoering logisch voort op het programma Compacte Rijksdienst, dat per 31 december 2014 is afgesloten. In de Hervormingsagenda Rijksdienst heeft het kabinet de visie op de ontwikkeling van de rijksdienst geformuleerd. Noodzakelijke besparingen zijn gecombineerd met de herinrichting van de governance van de bedrijfsvoering van de rijksdienst.

De bedrijfsvoering van de rijksoverheid wordt hiermee steeds meer in rijksbrede shared service organisaties (SSO's) ondergebracht. De aansturing en de bekostiging hiervan worden vereenvoudigd. Een eenduidig kwaliteitsstelsel wordt ingevoerd om de kwaliteit van de dienstverlening te volgen. In het programma «Herinrichting governance bedrijfsvoering» is hiervoor een eindbeeld uitgewerkt.

In de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2014 wordt verder ingegaan op de Hervormingsagenda Rijksdienst en het programma Herinrichting governance bedrijfsvoering Rijk.

Inkoopbeheer en naleving Europese aanbestedingsregels
De meeste ministeries besteden in de departementale jaarverslagen aandacht aan het inkoopbeheer. De naleving van de Europese aanbestedingsregels blijft aandacht van de ministeries vragen. Bij diverse ministeries zijn maatregelen genomen om het inkoopproces te verbeteren (centrale inkoopcoördinatie en verbetering contractmanagement en contractbeheer). Inmiddels zijn twintig aangewezen Inkoop Uitvoeringscentra (IUC's) gestart. In de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2014 is hierover meer informatie te vinden. De Minister van Economische Zaken heeft begin 2015 opdracht gegeven om de Aanbestedingswet 2012 te evalueren op ondermeer de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk. De resultaten daarvan zullen uiterlijk in de zomer van 2015 aan de Tweede Kamer worden gezonden.

Verbetering financieel beheer en verantwoording van subsidies
Met ingang van 2014 publiceert de rijksoverheid jaarlijks overzichten van alle subsidie(regelingen), de subsidieontvangers en de bijbehorende uitgekeerde bedragen. Deze informatie staat in de vorm van «open data» op de website van de rijksoverheid (**http://opendata.rijksbregroting.nl**). Rond Verantwoordingsdag 2015 worden de overzichten over 2014 openbaar gemaakt. Deze informatie is aanvullend op de informatie over subsidies die jaarlijks in de departementale begrotingen en jaarverslagen wordt ontsloten (de subsidiebijlagen). In 2014 heeft de Tweede Kamer ook een analyse van kleine subsidies over 2013 ontvangen[58]. In deze analyse is een beeld geschetst van de subsidieregelingen op grond waarvan kleine subsidieverstrekkingen plaatsvinden en de daarbij door departementen genoemde afwegingen.

Voor het goed financieel beheer van subsidies blijft het vastleggen van risicoanalyses bij subsidieregelingen een belangrijk aandachtspunt. De betrokken ministeries voeren verbeteringen door op dit terrein en werken aan kennisverbetering op het gebied van M&O-beleid (zie ook paragraaf 4.2). Onder coördinatie van de Minister van Financiën zijn trainingen

[58] TK 2014–2015, **34 000 IX, nr. 6**

1893956 02535

georganiseerd voor de betrokken ministeries over het M&O-beleid bij subsidies. De horizonbepaling voor subsidieregelingen is door opname in de Comptabiliteitswet inmiddels wettelijk geregeld[59]. Hierdoor moeten nieuwe subsidieregelingen worden voorzien van een vervaldatum, die niet meer dan 5 jaren na inwerkintreding van de regeling mag liggen.

Specifieke uitkeringen: Single information & Single audit (SiSa)
SiSa staat voor eenmalige informatieverstrekking (single information) en eenmalige accountantscontrole (single audit). SiSa is sinds 2006 de manier waarop medeoverheden (provincies, gemeenten en gemeenschappelijke regelingen) jaarlijks verantwoording afleggen aan het Rijk over hoe de specifieke uitkeringen van het Rijk zijn besteed. Om de werking van het systeem te waarborgen wordt jaarlijks door de ADR een zogenaamde review (extra controle) uitgevoerd op de verrichte controlewerkzaamheden van de accountants van gemeenten en provincies.

De review over het verantwoordingsjaar 2013[60] heeft tot de positieve conclusie geleid, dat de controlewerkzaamheden van de accountants toereikend zijn geweest. Dit betekent dat de SiSa-bijlagen over 2013 door de departementen gebruikt kunnen gebruiken voor de vaststelling van hun specifieke uitkeringen over 2013. Dit is een verbetering ten opzichte van voorgaande jaren. De ADR concludeert verder dat de grotere accountantskantoren, die verantwoordelijk zijn voor de controle van de meeste SiSa-bijlagen, belangrijke structurele kwaliteitsbeheersingsmaatregelen hebben ingevoerd. Dit blijkt ondermeer uit het gebruik van standaardsjablonen om de kwaliteit van de specifieke controlewerkzaamheden voor de SiSa-bijlagen te borgen en de inzet van gespecialiseerde SiSa-teams.

De AFM[61] en de opdrachtgevende medeoverheden worden inmiddels ook standaard geïnformeerd over de resultaten van de SiSa-reviews. Verder worden de volgende maatregelen ter bevordering van de kwaliteit van SiSa structureel ingevoerd:
- intensieve communicatie met medeoverheden over het belang van de SiSa-bijlage;
- periodiek overleg met alle betrokken accountantsorganisaties over recente ontwikkelingen inzake SiSa;
- periodiek overleg met de ministeries over transparante uitkeringsregelgeving en consequente toepassing daarvan;
- halfjaarlijkse SiSa-workshops voor medeoverheden;
- jaarlijkse analyse door de rijksoverheid van de accountantsrapportages bij de gemeentelijke jaarrekeningen.

Informatiebeveiliging
De ministeries hebben in 2014 verder gewerkt aan de implementatie van de Baseline Informatiebeveiliging Rijksdienst (BIR2012). De Minister voor WenR monitort de implementatie en ondersteunt en stimuleert de departementen hierbij. Alle Ministers hebben over 2014 een «in control verklaring» (ICV) afgegeven aan de Minister voor WenR. In deze ICV's hebben de departementen gerapporteerd over de beheersing van de beveiligingsrisico's van tenminste de tien meest kritische informatiesys-

[59] Zie zesde wijziging van de Comptabiliteitswet 2001: TK 2013–2014, 33 837
[60] In 2014 ontvangen de ministeries de SiSa-bijlagen over het verantwoordingsjaar 2013, die in 2014 worden gereviewd
[61] De Autoriteit Financiële Markten (AFM) kan deze informatie betrekken bij het uitvoeren van het toezicht op accountantsorganisaties

1893956 02535

temen waarvoor de BIR2012 aanwijzingen geeft. De ADR heeft de ICV's van de ministeries beoordeeld en onderzoek gedaan naar de implementatie van de BIR2012. De Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2014 gaat aan de hand van de ICV's nader in op de invoering van de BIR2012 en de uitkomsten van de onderzoeken van de ADR.

Gebruik open data[62]
In 2013 heeft het kabinet het Actieplan «Open Overheid»[63] uitgebracht. Het kabinet beschrijft hierin diverse acties en pilots voor de jaren 2014 en 2015 om te gaan werken aan een open overheid onder regie van het Ministerie van BZK. Een van de actiepunten betreft het onderdeel *Open Spending*: meer inzicht geven in de financiële informatie van de vier bestuurslagen (Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten).

Inmiddels is op dit actieplan een onafhankelijke review[64] uitgevoerd. Deze review is te raadplegen op **http://www.opengovpartnership.org/country/netherlands/progress-report/2013-2014-progress-report-netherlands**.

Voor het actiepunt «Open budgets en open spending» is aangegeven dat voor de Nederlandse rijksoverheid hier substantiële stappen zijn gezet. Uit de review blijkt dat er buiten de rijksoverheid nog onvoldoende is gebeurd. De review geeft verder aan dat de Nederlandse rijksoverheid de transparantie kan verstevigen door, net als de Algemene Rekenkamer, ook het grootboek open te stellen. Op Verantwoordingsdag wordt de eerste stap in die richting gezet.
Passend binnen het rijksbrede beleid voor open data van de Minister van BZK wordt binnen de financiële kolom stapsgewijs toegewerkt naar meer open data. Sinds 2014 zijn de subsidie-uitgaven van de departementen als open data beschikbaar. Tevens is in 2014 een dataset met meerjarige balans- en resultaatcijfers van agentschappen ontsloten als open data en zijn de budgettaire tabellen van de ontwerpbegroting op Prinsjesdag 2014 gepubliceerd in de vorm van open data. Vanaf 2013 worden alle achtergrondtabellen van de Miljoenennota al beschikbaar gesteld als open data.

Daarnaast hebben de departementen over 2014 twee extra bestanden met financiële data opengesteld. Het eerste bestand bevat – analoog aan de subsidies – een overzicht van de uitgaven aan medeoverheden. Het tweede bestand geeft een nadere uitsplitsing van de apparaatsuitgaven van de departementen. Hierdoor ontstaat inzicht in bijvoorbeeld de gedane uitgaven voor reis- en verblijfkosten en ICT-uitgaven voor de kantoorautomatisering.

Het is de bedoeling dat de begroting de komende jaren steeds meer een digitale vorm gaat aannemen waardoor de ontwikkeling naar *open spending* ook sneller is te realiseren. Het kabinet verwacht dat over 5 jaar alle financiële data als open data beschikbaar zijn.

---

[62] Open data bij de overheid zijn data die:
- uit publieke middelen bekostigd en gegenereerd zijn bij of voor de uitvoering van een publieke taak;
- openbaar zijn;
- vrij zijn van auteursrechten of andere rechten van derden;
- computer-leesbaar zijn en bij voorkeur voldoen aan de «open standaarden» (geen pdf, wel xml of csv);
- voor hergebruik beschikbaar zijn zonder beperkingen, zoals kosten of verplichte registratie.

[63] TK 2013–2014, **32 802, nr. 5**

[64] Volgens de richtlijnen van het Open Government Partnership (OGP)

1893956 02535

Financieel beheer, verantwoording en toezicht semipublieke sector
Het kabinet heeft op voordracht van de Minister van Financiën een sectoroverstijgend normenkader vastgesteld[65] ter versterking van het financieel beheer, de verantwoording en het toezicht op de semipublieke sector. De Ministers zijn verantwoordelijk voor de bepaling van de reikwijdte van het normenkader en voor de effectuering en handhaving hiervan in de onder hen vallende sectoren. Hierdoor kan de betreffende Minister rekening houden met de geldende systematiek, ordening en specifieke kenmerken in de diverse sectoren. Onder coördinatie van het Ministerie van Financiën hebben de Ministers in 2014 voor hun eigen sectoren analyses gemaakt voor de implementatie van het sectoroverstijgende normenkader. Het doel hiervan is om duidelijk te krijgen welke instellingen onder het normenkader gaan vallen en hoe de toepassing ervan wordt verankerd. In een aantal sectoren vindt over de invoering van het normenkader nog afstemming plaats met de sector. Vooralsnog is de verwachting dat het merendeel van de instellingen onder het normenkader financieel beheer zal vallen. Over het algemeen wordt het normenkader door middel van bestuurlijke afspraken verankerd en wordt het toezicht door de departementen zelf uitgevoerd. Ter ondersteuning van de uitvoering van het normenkader bij de instellingen stelt de Minister van Financiën een handreiking financieel beheer op. Deze handreiking wordt voor de zomer gepubliceerd.

Naast het sectoroverstijgende normenkader financieel beheer heeft het kabinet ook een kader voor de versterking van het externe financiële toezicht geïntroduceerd[66]. Voor de versterking van het externe financiële toezicht is er een verkenning uitgevoerd naar de gewenste organisatie en uitvoering van dit toezicht. Uit deze verkenning blijkt dat de positie van de toezichthouders en de instrumenten waarover zij kunnen beschikken per sector verschillen. Bovendien kan de financiële expertise bij de toezichthouders verbreed en versterkt worden. Het Ministerie van Financiën zal hieraan bijdragen door de toezichthouders te faciliteren met opleidingen via de Rijksacademie voor Financiën, Economie en Bedrijfsvoering en expertise van de ADR. Het Ministerie van Financiën is voornemens om in samenwerking met de rijkstoezichthouders (inspecties) een trainingsprogramma te organiseren.

4.5 Beleidsinformatie

Totstandkoming beleidsinformatie
De totstandkoming van beleidsinformatie is binnen het Rijk over het algemeen ordelijk en controleerbaar. Op onderdelen zijn bij een aantal ministeries nog wel verbeteringen mogelijk:
- definiëren en opnemen van goed meetbare en reproduceerbare indicatoren;
- de tijdigheid en de volledigheid van de dossiervorming, zodat de totstandkoming achteraf goed is te reconstrueren;
- het opstellen van goede procesbeschrijvingen.

Kwaliteit beleidsinformatie
Door de invoering van de begrotingspresentatie «Verantwoord Begroten» sluiten per begrotingsartikel de beleidsambities, de feitelijke beleidsinzet en financiële consequenties beter op elkaar aan. Hiermee wordt de koppeling tussen geld en beleid versterkt. De evaluatie van Verantwoord

[65] TK 2013–2014, **33 822**, nr. 1
[66] TK 2013-2014, **33 822**, nr. 1

1893956 02535

Begroten[67] laat een toename zien van het aantal Kamervragen over de effectiviteit van bepaalde financiële instrumenten en over het verloop van de meerjarige ontwikkeling van een bepaalde raming. In de jaarverslagen 2014 wordt voor achterliggende beleidsinformatie, vaker dan voorheen, verwezen naar een beleidsnota of beleidsevaluatie waarin beleidsinformatie is opgenomen.

De scherpte van beleidsconclusies kan verder worden verbeterd. In de departementale jaarverslagen 2014 is al een lichte verbetering zichtbaar ten opzichte van 2013, toen deze beleidsconclusies voor het eerst moesten worden geformuleerd voor alle begrotingsartikelen. Heldere beleidsconclusies over de effectiviteit van beleid vereisen inzicht in gevoerd beleid, bereikte resultaten en neveneffecten. Een beleidsevaluatie is daarom meestal het beste middel om de effectiviteit van beleid te bepalen. Het aantal beleidsdoorlichtingen dat naar de Kamer is gestuurd en conform planning is afgerond, is in 2014 toegenomen ten opzichte van 2013.

Evaluaties
Evaluaties gaan in op de vraag in hoeverre een gewenste maatschappelijke uitkomst tot stand is gekomen dankzij het ingezette beleid en de ingezette middelen. Een beleidsdoorlichting is een syntheseonderzoek van verschillende evaluaties op instrumentniveau en leidt tot een oordeel over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid. Als onderdeel van Verantwoord Begroten zijn beleidsdoorlichtingen het primaire instrument om verantwoording aan het parlement af te leggen over het beleid en de uitgaven onder de verschillende begrotingsartikelen.

Op basis van gedegen onderzoek kan besloten worden tot voortzetting of aanpassing van het beleid. In de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2012 (RPE) is vastgelegd dat elk begrotingsartikel ten minste eens in de zeven jaar moet worden doorgelicht. Daarnaast staan in de RPE inhoudelijke punten die in een beleidsdoorlichting behandeld moeten worden. Ministers zijn verantwoordelijk voor het periodiek evalueren van de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid met behulp van een beleidsdoorlichtingen. De Minister van Financiën is stelselverantwoordelijk voor de beleidsdoorlichtingen.

Het tijdig opleveren van beleidsdoorlichtingen is in 2014 verbeterd. In de begroting 2014 zijn 27 beleidsdoorlichtingen aangekondigd (2013: 21) en zijn er 16 aan de Tweede Kamer gezonden (2013: 9). In totaal zijn er in 2014 25 beleidsdoorlichtingen opgeleverd. Van deze 25 beleidsdoorlichtingen zijn er 8 vertraagd uit voorgaande jaren en is er één beleidsdoorlichting uit 2015 vervroegd.

[67] TK 2013–2014, **31 865, nr. 65**

1893956 02535

Tabel 4.2 Beleidsdoorlichtingen, aangekondigd bij begroting 2014 om in 2014 aan te bieden aan de Tweede Kamer

	Totaal aantal beleids-doorlich-tingen	In 2014 aan de Tweede Kamer aange-boden	Vertraagde beleids-doorlich-tingen
Buitenlandse Zaken (incl. BHOS)	6		6[1]
Wonen en Rijksdienst	3	3	
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	1	1	
Defensie	2		2[2]
Economische Zaken	2		2[3]
Financiën en Nationale Schuld	2	2	
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	4	4	
Infrastructuur en Milieu	3	3	
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	1	1	
Veiligheid en Justitie	2	2	
Volksgezondheid, Welzijn en Sport	1		1[4]
Totaal	27	16	11

[1] Dit betreft een herprogrammering van de beleidsdoorlichtingen die reeds aan de Tweede Kamer is gemeld: TK 2014–2015, **31 271, nr. 13** en nr. **15**
[2] Gemeld aan de Tweede Kamer: TK 2014–2015, **31 516, nr. 7** en TK 2014–2015, **31 516, nr. 9**
[3] Dit betreft de oplevering van het IBO Agro-, visserij- en voedselketens. Gemeld aan de Tweede Kamer: TK 2014–2015, **30 991, nr. 13** en het samenvoegen van de beleidsdoorlichting naar beleidsartikel 13 (Een excellent ondernemingsklimaat) met de beleidsdoorlichting naar beleidsartikel 12 (Een sterk innovatievermogen), die in 2015 wordt opgeleverd.
[4] Gemeld aan de Tweede Kamer: TK 2014–2015, **34 000 XVI, 97**

In 2014 zijn stappen gezet om het stelsel van beleidsdoorlichtingen verder te versterken. Dit is zowel op verzoek van de Tweede Kamer als op initiatief van de Minister van Financiën gebeurd.

Het betreft ondermeer de volgende wijzigingen:
- Een Minister meldt terstond en met redenen omkleed aan de Tweede Kamer een wijziging in zijn programmering van beleidsdoorlichtingen;
- Voor het starten van een beleidsdoorlichting wordt de opzet en vraagstelling met de Tweede Kamer gedeeld (uitwerking van de motie Harbers[68]).

Bijlage 8 geeft een nader overzicht van de beleidsdoorlichtingen die voor 2014 waren gepland, inclusief beleidsdoorlichtingen die zijn doorgeschoven uit voorgaande jaren en van de beleidsdoorlichtingen die in 2014 zijn afgerond.
Daarnaast is op de website rijksbegroting.nl (zie **www.rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties**) informatie te vinden over de geprogrammeerde en afgeronde evaluaties per departement. Alle afgeronde beleidsdoorlichtingen en interdepartementale beleidsdoorlichtingen, inclusief kabinetsreactie, zijn hier eveneens te vinden. Departementen plaatsen ook informatie over hun evaluaties op **www.rijksoverheid.nl/evaluaties**.

Interdepartementale beleidsonderzoeken
De interdepartementale beleidsonderzoeken (IBO's) gaan over grotere, artikeloverstijgende, thema's en geven concrete en doorgerekende beleidsopties. Hiermee onderscheiden de IBO's zich van de beleidsdoorlichtingen, waar de nadruk ligt op het terugkijken naar het reeds gevoerde

[68] TK 2014–2015, **34 000, nr. 36**

1893956 02535

beleid. IBO's bestaan al sinds 1981 en er zijn inmiddels ruim 270 onderzoeken afgerond.

In 2013 zijn er drie IBO's van start gegaan. Twee hiervan zijn inmiddels afgerond (IBO Wetenschappelijk onderzoek[69] en IBO Grensoverschrijdende zorg[70]. Het IBO Agro-, visserij- en voedselketens zal in 2015 worden opgeleverd omdat het kabinet zich nog buigt over de aanbevelingen uit het rapport. Dit uitstel is reeds aan de Kamer gemeld[71].

Daarnaast zijn de volgende vijf IBO's van start gegaan, zie tabel 4.3.

Tabel 4.3 Interdepartementale beleidsonderzoeken, ronde 2013–2014

Beleidsmatige mutaties na de Najaarsnota
De tweede suppletoire wet (Najaarsnota) is het laatste wetgevingsmoment gedurende het begrotingsjaar om begrotingsmutaties voor goedkeuring voor te leggen aan de Tweede Kamer. Indien daarna nog beleidsmatige begrotingsmutaties nodig zijn, dan moeten deze per brief aan de Tweede Kamer worden voorgelegd. Hiermee wordt recht gedaan aan het budgetrecht van de Tweede Kamer.
In bijlage 7 is een overzicht opgenomen met de beleidsmatige begrotingsmutaties na de Najaarsnota. Net als voorgaande jaren is een ondergrens van 2 miljoen euro gehanteerd.

4.6 Ontwikkelingen financieel beleid, financiële functie en financieel management

De financiële functie en het financieel management waren in 2014 volop in verandering met als doel de kwaliteit en doelmatigheid verder te vergroten. Belangrijke ontwikkelingen in het financieel beleid zijn de afronding van het wetsvoorstel voor de modernisering van de Comptabiliteitswet en de evaluatie van Verantwoord Begroten. De veranderingen in de financiële functie en het financieel management worden gekenmerkt door meer samenwerking en coördinatie binnen de rijksoverheid. Daarnaast is er meer aandacht voor de aansturing en bekostiging van agentschappen.

Verantwoord Begroten
Onder de naam «Verantwoord Begroten» is met ingang van de Begroting 2013 een aantal vergaande wijzigingen doorgevoerd in de begrotingspresentatie. De kern van Verantwoord Begroten is dat er een duidelijke tweedeling wordt gemaakt tussen de apparaatsuitgaven en de programma-uitgaven en dat er meer inzicht wordt geboden in de aard en de omvang van de financiële instrumenten.

[69] TK 2013–2014, 29 338, nr. 136
[70] TK 2013–2014, 29 689, nr. 530
[71] TK 2014–2015, 30 991, nr. 13

1893956 02535

Nadat een volledige begrotingscyclus is gewerkt met «Verantwoord Begroten» is deze vorm van begrotingspresentatie in 2014 geëvalueerd. Het resultaat van deze evaluatie is per brief[72] aan de Tweede Kamer meegedeeld. Het eindoordeel is dat de werkwijze goed voldoet maar dat verdere versterking van het budgetrecht van de Tweede Kamer mogelijk is door meer gebruik te maken van open data.

De begrotingen zijn sinds 2013 meer ingericht op het verstrekken van financiële informatie. De stukken geven een beter inzicht in zowel de programma-uitgaven waarmee beleid wordt uitgevoerd als in de omvang van apparaatsuitgaven per departement. Er is een toename van vragen uit de Tweede Kamer over de effectiviteit van bepaalde instrumenten of het verloop van de meerjarige ontwikkeling van een bepaalde raming. Verantwoord Begroten heeft op deze manier de koppeling tussen geld en beleid versterkt en daarmee het informatiegehalte van de begroting verhoogd.
De nieuw geïntroduceerde onderdelen «beleidswijzigingen» en «beleidsconclusies» kunnen verder verbeterd worden. Deze onderdelen van de toelichting per begrotingsartikel dienen specifieker in te gaan op bezuinigingsoperaties en de conclusies van evaluaties zoals beleidsdoorlichtingen.

Modernisering van de Comptabiliteitswet
De Minister van Financiën heeft in 2014 het wetsvoorstel modernisering van de Comptabiliteitswet afgerond en voor advies aan de Algemene Rekenkamer voorgelegd. Eind 2014 heeft de Algemene Rekenkamer haar advies uitgebracht. De Algemene Rekenkamer is van oordeel dat het kabinet er met het wetsvoorstel in is geslaagd om de Comptabiliteitswet meer bij de tijd te brengen en daarin een betere structuur aan te brengen. In maart 2015 is het wetsvoorstel voor advies aan de Raad van State gestuurd.

Vorming Auditdienst Rijk (ADR)
De ADR bestaat bijna 3 jaar en is met de laatste aansluiting van de auditfunctie van het Ministerie van Defensie een dienst die over de volle breedte van de rijksdienst werkzaam is. In 2015 wordt een evaluatie uitgevoerd.

Audit Committees
In 2014 is de Regeling Audit Committees 2012 geëvalueerd door het Ministerie van Financiën in samenwerking met de Algemene Rekenkamer. Deze regeling heeft tot doel:
- de positie van Audit Committees (AC's) binnen het Rijk en de rol van de externe leden hierin te versterken;
- duidelijkheid te verschaffen over de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de AC's;
- het functioneren van de AC's bij het Rijk te uniformeren.

De taakinvulling van de departementale AC's is door de regeling bovendien uitgebreid met het adviseren over het risicomanagementbeleid en de uitkomsten daarvan.

Uit de evaluatie is ondermeer gebleken dat de regeling heeft bijgedragen aan het versterken van de positie van de AC's binnen het Rijk en het versterken van de rol van de externe leden daarin.

[72] TK 2014–2015, 31 865, nr. 65

1893956 02535

Inmiddels beschikken alle ministeries over een AC, waarin ten minste twee externe leden zitting hebben.

Ontwikkelingen financiële administraties
In 2014 is het *project Toekomst Financiële Administraties* gestart met het actualiseren van het Kernmodel Financiële Informatievoorziening (KFI) voor kas-verplichtingen administraties. Met de actualisatie van het KFI wordt harmonisatie van begrippen (zoals financiële instrumenten) en data beoogd. Hierdoor zullen alle departementen dezelfde data in hun administratie vastleggen, zodat deze data daarna eenvoudig op te leveren is, op termijn in de vorm van opendata.

Agentschappen[73]
In de Regeling agentschappen is opgenomen dat alle agentschappen minimaal iedere vijf jaar worden doorgelicht. Hiermee wordt een beter beeld gevormd over de sturing, het financieel beheer, de bekostiging en de doelmatigheidsontwikkeling van alle agentschappen.

In 2014 zijn de volgende doorlichtingen afgerond met een rapport: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (VWS), Dienst Justitiële Inrichtingen (VenJ), Centraal Justitieel Incassobureau (VenJ), Agentschap SZW (SZW).

In bijlage 10 is een overzichtstabel opgenomen met de belangrijkste aanbevelingen uit de doorlichtingen die zijn afgerond:
- het scheiden van de rollen van eigenaar en opdrachtgever;
- het actiever invullen van de rol van eigenaar in het sturingsmodel;
- het beter vastleggen van afspraken (met name over verantwoordelijkheids- en risicoverdeling) in bijvoorbeeld convenanten;
- het meer expliciet zichtbaar maken van de doelmatigheidsontwikkeling;
- het transparanter maken van het kostprijsmodel.

In 2014 zijn de volgende doorlichtingen gestart: Dienst Huurcommissie (BZK), Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten (BZK), Agentschap College ter Beoordeling van Geneesmiddelen (VWS) en Dienst ICT Uitvoering (EZ).
Het aantal agentschappen daalt, onder meer als gevolg van opheffingen en samenvoegingen. Zo zijn in 2014 voorbereidingen getroffen voor de opheffing van de agentschappen CBI[74] (BuZa), Domeinen Roerende Zaken (FIN), Almata en Lindenhorst (VWS) en Dienst Landelijk gebied (EZ). Naast het opheffen van agentschappen worden er ook agentschappen samengevoegd. De integratie van het agentschap GDI in het agentschap SSC-ICT (BZK) wordt in 2015 verder vormgegeven.

Het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) heeft in 2014 een aanvraag ingediend voor de status van agentschap. In het Rijksvastgoedbedrijf gaan drie agentschappen op, te weten de Rijksgebouwendienst (BZK), het Rijksvastgoed en ontwikkelingsbedrijf (BZK) en de Dienst Vastgoed Defensie (DEF). In overleg met het Rijksvastgoedbedrijf, BZK en Financiën is de aanvraag aangehouden omdat het RVB op dit moment nog niet aan de voorwaarden voor agentschappen voldoet.

[73] www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/rijksoverheid/agentschappen
[74] Centrum tot Bevordering van de Import uit ontwikkelingslanden

1893956 02535

In 2014 is een dataset met informatie over balans, resultaat en fte's[75] van agentschappen in meerjarig verband ontsloten als open data. Deze informatie is te raadplegen op **http://opendata.rijksbegroting.nl/**.

WNT/Topinkomens
In 2014 heeft de Minister van BZK met de Reparatiewet WNT[76] een aantal onuitvoerbare elementen van de WNT[77] gerepareerd. Daarnaast is een pakket aan onderliggende regelgeving vastgesteld dat ten doel heeft de algemene regelgeving nader uit te leggen en/of nadere aanwijzingen te geven voor de uitvoering. Aansluitend op de wet- en regelgeving is op de website **www.topinkomens.nl** een uitgebreide set van antwoorden op de in 2014 meest gestelde vragen gepubliceerd. Deze zogenaamde Q&A's zijn interdepartementaal afgestemd om consistentie te waarborgen bij de wetsinterpretatie. Tevens is de informatie op deze website sterk toegesneden op de belangrijkste doelgroepen (instellingen en accountants). Verder is een model verantwoording opgesteld als handreiking aan WNT-instellingen bij het opstellen van hun WNT-verantwoording.

In december 2014 is de WNT-jaarrapportage 2013 naar de Tweede en Eerste Kamer gestuurd en daarna openbaar gemaakt[78]. Deze jaarrapportage geeft inzicht in de uitvoering en realisatie van de doelen van de WNT in het eerste uitvoeringsjaar. De rapportage 2013 bestaat uit twee delen: de WNT-jaaranalyse 2013 (een nadere duiding van de bezoldigingsgegevens) en het WNT-overzicht 2013 (het wettelijk verplichte overzicht van bezoldigingen en ontslagvergoedingen boven de norm, uitzonderingen, overtredingen en getroffen handhavingsmaatregelen).

In overeenstemming met het regeerakkoord is op 30 december 2014 de Wet verlaging bezoldigingsmaximum WNT gepubliceerd[79], die in werking is getreden per 1 januari 2015. Met deze wet is het wettelijke bezoldigingsmaximum voor topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector verder verlaagd van 130% naar 100% van een ministersalaris. Voor zittende bestuurders is overgangsrecht van toepassing. Na de overgangsperiode gaat ook voor hen de nieuwe norm gelden. In enkele sectoren waarvoor in 2014 gestaffelde, verlaagde sectornormen golden, geldt 2015 als een overgangsjaar. In dit overgangsjaar worden door de desbetreffende Ministers nieuwe, verlaagde sectorale staffelnormen vastgesteld, uitgaande van het nieuwe verlaagde algemene maximum.

In 2014 is een eerste verkenning gestart van de verwachte effecten van de in het regeerakkoord afgesproken verdere uitbreiding van de werkingssfeer van de WNT (WNT-3).

[75] Fulltime-equivalent
[76] TK 2013-2014, **34 017, nr. 2**
[77] Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector
[78] **www.topinkomens.nl/jaarrapportages/jaarrapportage-2013**
[79] TK 2013-2014, **33 978, nr. 2**

1893956 02535

Bijlage 1: Rijksrekening van uitgaven en ontvangsten

Rijksrekening van de uitgaven van de ministeries en de begrotingsfondsen 2014
(x € 1.000)

	Rekening van	Oorspronkelijk vastgestelde begroting	Realisatie	Verschil realisatie en oorspronkelijk vastgestelde begroting
I	Koning	39.987	40.116	129
IIA	Staten-Generaal	138.100	132.065	- 6.035
IIB	Overige Hoge Colleges van Staat en Kabinetten	115.713	116.145	432
III	Algemene Zaken	60.492	59.520	- 972
IV	Koninkrijksrelaties	255.753	434.957	179.204
V	Buitenlandse Zaken	9.069.127	10.513.245	1.444.118
VI	Veiligheid en Justitie	11.807.861	12.624.891	817.030
VII	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	635.896	980.610	344.714
VIII	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	35.022.913	35.994.893	971.980
IX	Nationale Schuld	48.741.322	65.887.383	17.146.061
IX	Financiën	13.009.668	10.565.884	- 2.443.784
X	Defensie	7.602.033	7.787.751	185.718
XII	Infrastructuur en Milieu	10.253.769	9.899.488	- 354.281
XIII	Economische Zaken	5.032.290	4.935.650	- 96.640
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	33.784.574	32.625.672	- 1.158.902
XVI	Volksgezondheid, Welzijn en Sport	14.817.147	16.066.229	1.249.082
XVII	Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking	2.795.676	2.813.131	17.455
XVIII	Wonen en Rijksdienst	3.485.390	3.687.093	201.703
A	Infrastructuurfonds	6.594.555	6.108.160	- 486.395
B	Gemeentefonds	18.381.232	18.741.101	359.869
C	Provinciefonds	1.171.987	1.295.743	123.756
F	Diergezondheidsfonds	10.900	13.751	2.851
H	BES-fonds	36.853	38.686	1.833
J	Deltafonds	1.230.838	1.267.371	36.533
	Totalen	**224.094.076**	**242.629.535**	**18.535.459**

1893956 02535

Rijksrekening van de ontvangsten van de ministeries en de begrotingsfondsen 2014
(x € 1.000)

	Rekening van	Oorspronkelijk vastgestelde begroting	Realisatie	Verschil realisatie en oorspronkelijk vastgestelde begroting
I	Koning	0	196	196
IIA	Staten-Generaal	5.166	4.520	– 646
IIB	Overige Hoge Colleges van Staat en Kabinetten	5.747	6.665	918
IN	Algemene Zaken	6.530	6.390	– 140
IV	Koninkrijksrelaties	32.215	45.490	13.275
V	Buitenlandse Zaken	764.408	744.156	– 20.252
VI	Veiligheid en Justitie	1.353.330	1.444.151	90.821
VII	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	383.524	549.477	165.953
VIII	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	1.232.113	1.254.495	22.382
IX	Nationale Schuld	51.649.014	54.654.124	3.005.110
IX	Financiën	126.999.165	129.199.102	2.199.937
X	Defensie	326.797	291.043	– 35.754
XII	Infrastructuur en Milieu	261.273	214.969	– 46.304
XIII	Economische Zaken	12.733.810	11.485.657	– 1.248.153
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	1.766.181	1.919.500	153.319
XVI	Volksgezondheid, Welzijn en Sport	72.662	1.038.083	965.421
XVII	Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking	96.030	131.844	35.814
XVIII	Wonen en Rijksdienst	643.598	653.994	10.396
A	Infrastructuurfonds	6.594.555	6.144.585	– 449.970
B	Gemeentefonds	18.381.232	18.741.101	359.869
C	Provinciefonds	1.171.987	1.295.743	123.756
F	Diergezondheidsfonds	10.900	23.521	12.621
H	BES fonds	32.709	38.686	5.977
J	Deltafonds	1.230.838	1.227.358	– 3.480
	Totalen	225.753.784	231.114.850	5.361.066

Op grond van artikel 61, tweede lid, van de Comptabiliteitswet 2001 neemt de Minister van Financiën in het Financieel Jaarverslag van het Rijk de rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk op. Deze rekening, de Rijksrekening genoemd, is het overzicht op het totaalniveau van de rijksbegroting van alle kasuitgaven en kasontvangsten van de rijksdienst in een jaar die binnen begrotingsverband zijn gerealiseerd en geboekt.

In bovenstaande tabel is de Rijksrekening van uitgaven en ontvangsten over het jaar 2014 weergegeven. De uitgaven en ontvangsten in deze tabel zijn op kasbasis opgenomen. Een uitzondering hierop vormen de uitgaven en de ontvangsten van begroting IX, Nationale schuld. Deze uitgaven en ontvangsten zijn op kasbasis opgenomen, met uitzondering van de rente-uitgaven en de rente-ontvangsten die op transactiebasis zijn opgenomen. Dit gebeurt op basis van artikel 7, derde lid, van de Comptabiliteitswet 2001. De verschillen in de verschilkolom worden niet toegelicht. Dat gebeurt in de departementale en niet-departementale jaarverslagen. Daarin worden, voor zowel de uitgaven als de ontvangsten, per begrotingsartikel de verschillen tussen de realisaties en de ramingen in de oorspronkelijk vastgestelde begrotingen toegelicht.

Het gerealiseerde saldo van de uitgaven en de ontvangsten over 2014 op grond van deze Rijksrekening – het verschil tussen € 242,6 miljard en € 231,1 miljard, zijnde een negatief verschil (tekort) van € 11,5 miljard – heeft geen directe relatie met het gerealiseerde EMU-saldo 2014 van het Rijk. De saldoberekeningen van beide opstellingen verschillen daartoe teveel van elkaar. Een belangrijk verschil vormen de uitgaven en

1893956 02535

ontvangsten van Nationale Schuld (IX) die betrekking hebben op de financieringstransacties (de aflossingen en de aangetrokken leningen in verband met de tekortfinanciering en de herfinanciering). Daarnaast vormen de financiële transacties een belangrijk verschil; deze zijn wel in het overzicht van de Rijksrekening meegenomen, maar tellen niet mee in de berekening van het EMU-saldo. Ook wordt het EMU-saldo opgesteld op transactiebasis, terwijl de hier gepresenteerde opstelling (gedeeltelijk) op kasbasis is. Het «Europese Stelsel van Rekeningen (ESR) 2010» schrijft voor welke uitgaven en ontvangsten als relevant voor het EMU-saldo worden aangemerkt.

1893956 02535

Bijlage 2: Saldibalans van het Rijk per 31 december 2014

Saldibalans van het Rijk per 31 december 2014

DEBET					CREDIT
	OMSCHRIJVING	€ mln.		OMSCHRIJVING	€ mln.
1	Uitgaven ten laste van de begroting 2014	242.630	12	Ontvangsten ten gunste van de begroting 2014	231.116
2	Uitgaven buiten begrotingsverband (intra-comptabele vorderingen)	10.846	13	Ontvangsten buiten begrotingsverband (intra-comptabele schulden)	32.961
3	Liquide Middelen	480	14	Saldi begrotingsfondsen	- 1
4	Saldo geldelijk beheer van het Rijk	11.897	15	Saldi begrotingsreserves	1.778
	Totaal intra-comptabele posten	*265.853*		*Totaal intra-comptabele posten*	*265.853*
5	Openstaande rechten	35.220	16	Tegenrekening openstaande rechten	35.220
6	Extra-comptabele vorderingen op derden	39.850	17	Tegenrekening extra-comptabele vorderingen	39.850
7	Tegenrekening extra-comptabele schulden	345.583	18	Extra-comptabele schulden aan derden	345.583
8	Voorschotten	121.850	19	Tegenrekening voorschotten	121.850
9	Tegenrekening openstaande verplichtingen	89.490	20	Openstaande verplichtingen	89.490
10	Deelnemingen	52.865	21	Tegenrekening deelnemingen	52.865
11	Tegenrekening garanties	203.085	22	Garanties	203.085
	Totaal extra-comptabele posten	*887.943*		*Totaal extra-comptabele posten*	*887.943*
	TOTAAL-GENERAAL	**1.153.796**		**TOTAAL-GENERAAL**	**1.153.796**

Toelichting op de saldibalans van het Rijk

De saldibalans van het Rijk is een optelling van de goedgekeurde saldibalansen van de afzonderlijke begrotingshoofdstukken, die geconsolideerd wordt met de saldibalans van de centrale administratie van 's Rijks Schatkist. Door het optellen van de afzonderlijke saldibalansen komen ook onderlinge schuldverhoudingen tussen begrotingshoofdstukken tot uiting in de saldibalans van het Rijk. Voor een nadere toelichting op de cijfers wordt verwezen naar de jaarverslagen van de ministeries of de begrotingsfondsen.

Ad 1) Uitgaven ten laste van de begroting

Onder de post uitgaven ten laste van de begroting worden de gerealiseerde uitgaven van het betreffende begrotingsjaar opgenomen van alle ministeries en begrotingsfondsen.

1893956 02535

Ad 2) Uitgaven buiten begrotingsverband (intra-comptabele vorderingen)
Onder uitgaven buiten begrotingsverband worden de uitgaven geboekt die in een later jaar met een ander onderdeel van het Rijk dan wel met een derde worden verrekend. Onder deze post staan alleen de vorderingen waarvan wordt verwacht dat binnen een afzienbare termijn verrekening zal plaatsvinden.

Ad 3) Liquide middelen
De totaalstand van de liquide middelen bestaat uit het saldo bij de banken en de contante gelden.

Ad 4) Saldo geldelijk beheer van het Rijk
De post saldo geldelijk beheer van het Rijk bevat de door Financiën overgenomen uitgaven en ontvangsten binnen begrotingsverband van afgesloten begrotingsjaren. De definitieve afsluiting van een begrotingsjaar vindt plaats nadat de Staten-Generaal de Slotwet hebben aangenomen. Nadat de Staten-Generaal de Slotwet hebben aangenomen worden de eindbedragen voor de uitgaven en ontvangsten die betrekking hebben op het afgesloten begrotingsjaar overgeboekt op de post saldo geldelijk beheer van het Rijk. Het saldo geldelijk beheer is hiermee een meerjarige optelling van alle door het parlement goedgekeurde uitgaven en ontvangsten van het rijk tot en met het laatst afgesloten boekjaar.

Ad 5 en 16) Openstaande rechten
Onder openstaande rechten wordt verstaan: vorderingen die niet voortvloeien uit met derden te verrekenen begrotingsuitgaven, maar op andere wijze ontstaan. Rechten kunnen ontstaan doordat conform wettelijke regelingen vastgestelde aanslagen aan derden worden opgelegd (bijvoorbeeld belastingen, college- en schoolgelden) of op grond van doorberekening van de kosten van verleende diensten of geleverde goederen. Rechten zijn een voorfase van de ontvangsten.

Ad 6 en 17) Extra-comptabele vorderingen op derden
Extra-comptabele vorderingen zijn vorderingen die zijn voortgevloeid uit uitgaven ten laste van de begroting. Het gaat dan om reeds verrichte uitgaven welke binnen begrotingsverband zijn geboekt en waarvoor op termijn nog een verrekening met derden dan wel met een ander onderdeel van het Rijk zal plaatsvinden. Tevens zijn hierin begrepen uitgaven die in eerste instantie op derdenrekeningen zijn geboekt, maar waarvan de verrekening met derden dan wel een ander onderdeel van het Rijk niet binnen een redelijke termijn heeft plaatsgevonden, terwijl verrekening wel mogelijk is.

Ad 7 en 18) Extra-comptabele schulden op derden
Extra-comptabele schulden zijn schulden die zijn voortgevloeid uit ontvangsten ten gunste van de begroting. Net als bij extra-comptabele vorderingen gaat het om reeds verrichte ontvangsten welke geboekt zijn binnen begrotingsverband en waarvoor nog op termijn een verrekening plaats zal vinden. Ook uitgegeven leningen worden onder de post extra-comptabele schulden opgenomen.

Ad 8 en 19) Voorschotten
Onder de post voorschotten worden de bedragen opgenomen die aan derden zijn betaald vooruitlopend op een later definitief vast te stellen c.q. af te rekenen bedrag.

1893956 02535

Ad 9 en 20) Openstaande verplichtingen
De post openstaande verplichtingen vormt een saldo van aangegane verplichtingen en hierop verrichte betalingen. Het saldo heeft zowel betrekking op de binnen als buiten begrotingsverband geboekte verplichtingen.

Ad 10 en 21) Deelnemingen
Onder de post deelnemingen worden alle deelnemingen in besloten en naamloze vennootschappen en internationale instellingen opgenomen. De waardering van de deelnemingen geschiedt op basis van de oorspronkelijke aankoopprijs. In enkele gevallen geschiedt de waardering tegen de nominale waarde van het aandeel in het gestort en opgevraagd kapitaal.

Ad 11 en 22) Garanties
Onder de post garanties worden de bedragen opgenomen die de hoofdsommen vormen van de garanties. Een afgegeven garantie wordt gezien als een verplichting en moet ook op dezelfde manier in de administratie worden verwerkt. Er is dus geen verschil in de registratie van garantieverplichtingen en andersoortige verplichtingen. Een verschil tussen een garantie en een andere verplichting is wel dat de hoofdsom van een garantie veelal niet of slechts gedeeltelijk tot uitbetaling zal leiden.

Ad 12) Ontvangsten ten gunste van de begroting
Onder de post ontvangsten ten gunste van de begroting worden de gerealiseerde ontvangsten van het betreffende begrotingsjaar opgenomen van alle ministeries en begrotingsfondsen.

Ad 13) Ontvangsten buiten begrotingsverband (intra-comptabele schulden)
Onder ontvangsten buiten begrotingsverband worden de ontvangsten geboekt die in een later jaar met een ander onderdeel van het Rijk dan wel met een derde worden verrekend.

Ad 14) Saldi begrotingsfondsen
Onder saldi begrotingsfondsen worden de voordelige beginsaldi van het betreffende begrotingsjaar opgenomen. Het betreft de voordelige beginsaldi van het Diergezondheidsfonds en van het Deltafonds en het nadelige beginsaldo van het Infrastructuurfonds.

Ad 15) Saldi begrotingsreserve
Onder de saldi begrotingsreserve worden de interne reserves van de ministeries opgenomen. Het gaat hier om de volgende reserves:
- Museaal Aankoopfonds en de risicopremie garantstelling (OCW);
- Diverse Economische Zaken;
- Export kredietverzekeringen (Financiën);
- SENO faciliteit (Financiën);
- Garantstelling EON (Financiën);
- Nationale Hypotheekgarantie (Wonen en Rijksdienst);
- Asiel (V&J);
- Fonds opkomende markten (FOM) (Buitenlandse Zaken);
- Finance for international business (FIB) (Buitenlandse Zaken).

1893956 02535

Bijlage 3: Overheidsbalans

Tabel 3.1 Overheidsbalans (in miljarden euro)[1]

	2010	2011	2012	2013
Activa	**797**	**822**	**852**	**825**
Niet-financiële activa	**571**	**597**	**606**	**590**
Vaste activa	380	391	397	402
Olie- en gasreserves	142	158	165	148
Grond	49	49	44	40
Financiële activa	**225**	**224**	**246**	**235**
Aandelen en overige deelnemingen	88	83	94	91
Leningen	48	49	58	67
Handelskredieten, transitorische posten	50	46	46	43
Schuldbewijzen	23	22	20	13
Chartaal geld en deposito's	14	14	15	12
Financiële derivaten	2	9	13	10
Passiva	**797**	**822**	**852**	**825**
Financiële passiva	**427**	**460**	**499**	**495**
Schuldbewijzen	318	348	378	378
Leningen	78	84	94	93
Handelskredieten, transitorische posten	31	28	27	24
Deposito's	0,5	0,6	0,6	0,5
Vermogenssaldo	**370**	**361**	**353**	**330**
Vermogenssaldo vorig jaar	402	370	361	353
Mutatie in vermogenssaldo	−32	−8	−8	−24

[1] Bron: CBS. Het jaar 2013 betreft voorlopige cijfers, net als voor 2010 door de ESA2010-revisie. Het jaar 2012 betreft nader voorlopige cijfers.

De overheidsbalans geeft de balans van de collectieve sector weer en biedt zo inzicht in het totaal van bezittingen, schulden en het vermogen van de centrale overheid, decentrale overheden en de sociale verzekeringsinstellingen als geheel. De bezittingen, de zogenoemde activa, bestaan uit financiële activa zoals uitgezette leningen en niet-financiële activa als wegen en gebouwen. De passivazijde van de balans bestaat uit de schulden en het vermogen.

De overheidsbalans is een foto van het nettovermogen van de overheid op een bepaalde datum. Toekomstige rechten en verplichtingen als toekomstige belastingopbrengsten en AOW-verplichtingen ontbreken.

Het Financieel Jaarverslag van het Rijk bevatte tot en met de terugblik op 2012 een staatsbalans. Deze staatsbalans presenteerde voor de meeste jaren een negatief vermogen. De rijksoverheid gaat namelijk vaak schulden aan, maar de daaruit volgende bezittingen zijn voor een groot deel elders in de collectieve sector ondergebracht, zoals bij decentrale overheden, zelfstandige bestuursorganen en scholen. De staatsbalans gaf daarmee een onvolledig beeld van de positie van de overheid. In tegenstelling tot de staatsbalans laat de overheidsbalans wel een volledig beeld zien. In de overheidsbalans is te zien dat er tussen 2010 en 2013 een dalend positief vermogen is. Dat kan het gevolg zijn van een begrotingstekort en prijs- en volumeveranderingen op de balans.

1893956 02535

Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) heeft besloten jaarlijks een overheidsbalans te publiceren. Daarmee verdween de noodzaak van een staatsbalans. Ten tijde van de Miljoenennota 2015 was de overheidsbalans 2013 nog niet beschikbaar. Om die reden bevat dit Financieel Jaarverslag voor het eerst een overheidsbalans.

Toelichting posten overheidsbalans

Activa
De activa, oftewel bezittingen, bestaan uit niet-financiële activa en financiële activa. De niet-financiële activa zijn objecten die een economische waarde hebben. In de praktijk komt dit neer op alle (niet-financiële) objecten die verkocht kunnen worden.

In de schuldcijfers van het FJR zijn de bezittingen niet verwerkt. De overheidsschuld is namelijk een brutoschuldbegrip. Dit betekent dat (financiële) bezittingen van de overheid – bijvoorbeeld de staatsdeelnemingen in Schiphol of de Nederlandse Spoorwegen – niet in mindering worden gebracht op de uitstaande schulden. De achterliggende reden voor het hanteren van een brutoschuldbegrip is dat het arbitrair is welke bezittingen wel en welke niet moeten worden meegeteld. Ook is het moeilijk om de exacte waarde van bezittingen op een eenduidige manier vast te stellen en zijn veel bezittingen niet liquide te maken.

De grootste niet-financiële post bestaat uit de vaste activa. Hierbinnen vormen de grond-, weg- en waterbouwkundige werken van Nederland veruit de grootste post. Een andere grote post zijn de olie- en gasreserves. Dit betreft zowel reserves die nog niet zijn gewonnen als gewonnen reserves die zijn opgeslagen. Deze reeks kan in waarde stijgen door prijsstijgingen, wijzigingen in productie en de ontdekking van nieuwe bronnen.

De post financiële activa bestaat uit alle financiële bezittingen van de overheid. Het gaat bijvoorbeeld om aandelen van de overheid in ondernemingen en leningen aan financiële instellingen. Financiële derivaten springen in het oog door de sterke groei tussen 2010 en 2013. Deze post bestaat grotendeels uit renteswaps die de Nederlandse overheid gebruikt om het renterisico van het financieringsbeleid bij te sturen.

Passiva
De passivakant van een balans laat zien hoe de bezittingen zijn gefinancierd en hoe groot het vermogen is. De financiële passiva stijgen tot en met 2012. In die periode heeft de overheid meer geleend. Deze stijging zit voornamelijk in de toename van obligaties die de overheid op de markt brengt. Het vermogen bestaat uit het saldo van bezittingen (activa) en schulden (financiële passiva). Bij een positief vermogen zijn de bezittingen groter dan de schulden.

1893956 02535

Bijlage 4: De belasting- en premieontvangsten in 2014

De belasting- en premieontvangsten in 2014 op EMU-basis

	Ontwerp-begroting Miljoenennota 2014	Realisatie FJR 2014	Verschil
Kostprijsverhogende belastingen	**74.165**	**73.353**	**- 813**
Invoerrechten	2.366	2.422	56
Omzetbelasting	44.059	42.709	- 1.349
Belasting op personenauto's en motorrijwielen	1.146	1.122	- 25
Accijnzen	11.658	11.597	- 61
- Accijns van lichte olie	4.124	4.042	- 82
- Accijns van minerale oliën, anders dan lichte olie	4.056	3.832	- 224
- Tabaksaccijns	2.359	2.633	274
- Alcoholaccijns	341	311	- 29
- Bieraccijns	421	423	1
- Wijnaccijns	357	357	0
Belastingen van rechtsverkeer	3.411	3.932	521
- Overdrachtsbelasting	886	1.566	680
- Assurantiebelasting	2.524	2.366	- 158
Motorrijtuigenbelasting	3.758	3.901	143
Belastingen op een milieugrondslag	4.702	4.637	- 65
- Grondwaterbelasting	0	0	0
- Afvalstoffenbelasting	0	18	18
- Energiebelasting	4.373	4.202	- 171
- Waterbelasting	125	274	149
- Brandstoffenheffingen	205	143	- 62
Verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken en andere producten	207	214	7
Belasting op zware motorrijtuigen	137	142	5
Verhuurderheffing	1.186	1.224	38
Bankbelasting	1.536	1.453	- 83
Belastingen op inkomen, winst en vermogen	**62.613**	**65.563**	**2.950**
Inkomstenbelasting	- 835	- 190	646
Loonbelasting	46.115	45.804	- 311
Dividendbelasting	2.436	3.474	1.038
Kansspelbelasting	454	439	- 15
Vennootschapsbelasting	12.868	14.511	1.623
Vermogensbelasting	2	0	- 2
Successierechten	1.553	1.525	- 28
Overige belastingontvangsten	**148**	**240**	**92**
- Belasting- en premieontvangsten Caribisch Nederland	109	106	- 3
Totaal belastingen	**136.926**	**139.155**	**2.229**
Premies volksverzekeringen op EMU-basis	**44.726**	**43.234**	**- 1.492**
Premies werknemersverzekeringen (Op EMU-basis)	**55.564**	**53.238**	**- 2.326**
Totaal belastingen en premies op EMU-basis	**237.216**	**235.627**	**- 1.589**

1893956 02535

Bijlage 5: Overzicht interventies financiële sector

Budgettair overzicht interventies kredietcrisis en Europa
Sinds het najaar van 2008 heeft het kabinet interventies gepleegd om het financiële stelsel gezond te houden en bij te dragen aan het herstellen van de rust op de financiële markten. Vanaf 2010 heeft de overheid ook aan Europese faciliteiten bijgedragen, in het bijzonder door het verstrekken van garanties. Deze bijlage geeft middels een aantal tabellen een overzicht van de verschillende interventies.

Tabel 5.1 geeft de kasstromen en de garanties die met de interventies gepaard gaan en de vindplaatsen ervan in de begroting IX integraal weer. Daarnaast zijn de effecten van de maatregelen op achtereenvolgens: het EMU-saldo, de EMU-schuld en de staatsschuld per thema becijferd. De kolom «telling» geeft hierbij aan welke posten bij elkaar moeten worden opgeteld. Onderaan de tabel worden de totalen van alle maatregelen opgeteld.

Tabel 5.1a Budgettair overzicht interventies kredietcrisis (in miljoenen euro)

#	Stand: FJR 2014	Telling	2008–2012	2013	2014	Bron
	A. Fortis/RFS/AA					
1	Aanschaf ABN AMRO Group - ASR Verzekeringen - RFS Holdings (incl. Z-share en residual N-share)		27.965	0	0	IX art.3
2	*waarvan relevant voor het EMU saldo*		*3.088*			CBS/Eurostat
3	Overbruggingskrediet (voormalig) Fortis		3.750	0	- 200	IX art. 11
4	Renteontvangsten overbruggingskredieten (voormalig) Fortis		- 1.695	- 103	- 98	IX art. 11
5	Dividend ABN Amro Group		- 250	- 400	- 325	IX art.3
6	Dividend ASR Verzekeringen		- 71	- 88	- 99	IX art.3
7	Dividend RFS Holdings		- 6	0	0	IX art.3
8	Dividend financiële instellingen		0	0	0	IX art.3
9	Premieontvangsten capital relief instrument		- 193	0	0	IX art.3
10	Premieontvangsten counter indemnity		- 78	- 26	- 12	IX art.3
	Verleende garanties					
11	Capital Relief Instrument ABN-AMRO (CRI)		32.611			IX art.3
12	*waarvan vervallen*		- 32.611			IX art.3
13	Counter Indemnity ABN-AMRO		950			IX art.3
14	*waarvan vervallen*				- 950	IX art.3
	Totale uitgaven minus ontvangsten	1, 3 t/m 10	29.412	- 617	- 734	
	Effect op EMU saldo	2, 4 t/m 10	- 795	617	534	
	Effect op EMU schuld	1, 3 t/m 10	29.309	- 617	- 734	
	Effect op staatsschuld'	1, 3 t/m 10	29.309	- 617	- 734	
	B. SNS Reaal					

1893956 02535

#	Stand: FJR 2014	Telling	2008–2012	2013	2014	Bron
15	Kapitalisatie holding en bank		0	2.200	0	IX art.3
16	Overbruggingskrediet		0	1.100	0	IX art.3
17	Kapitalisatie Propertize (vastgoedorganisatie)		0	500	0	IX art.3
18	Renteontvangsten overbruggingskrediet		0	– 7	– 21	IX art.3
19	Dividend SNS Reaal N.V.		0	0	0	IX art.3
20	Premieontvangsten garantie Propertize		0	0	– 2	IX art.3
21	Resolutieheffing		0	0	– 1.005	IX art.1
	Verleende garanties					
22	Garantieverlening Propertize		0	4.166		IX art.3
23	*waarvan vervallen*				– 566	IX art.3
	Totale uitgaven minus ontvangsten	15 t/m 21	0	3.793	– 1.028	
	Effect op EMU saldo[2]	18 t/m 21	0	– 1.123	1.028	
	Effect op EMU schuld[3]	15 t/m 23	0	7.848	– 1.594	
	Effect op staatsschuld	15 t/m 21	0	3.793	– 1.028	
	C. Kapitaalverstrekkingsfaciliteit (€ 20 mld.)					
24	Verstrekt kapitaal ING		2.250	– 750	– 1.500	IX art.3
25	Verstrekt kapitaal Aegon		0	0	0	IX art.3
26	Verstrekt kapitaal SNS Reaal		565	0	0	IX art.3
	waarvan afgeboekt		– 565			IX art.3
27	Couponrente ING		– 718	– 31	– 90	IX art.3
28	Couponrente Aegon		– 177	0	0	IX art.3
29	Couponrente SNS Reaal		– 38	0	0	IX art.3
30	Repurchase fee ING		– 1.688	– 344	– 660	IX art.3
31	Repurchase fee Aegon		– 910	0	0	IX art.3
32	Repurchase fee SNS Reaal		0	0	0	IX art.3
	Totale uitgaven minus ontvangsten	24 t/m 32	– 716	– 1.125	– 2.250	
	Effect op EMU saldo	27 t/m 29	933	31	90	
	Effect op EMU schuld	24 t/m 32	– 716	– 1.125	– 2.250	
	Effect op staatsschuld	24 t/m 32	– 716	– 1.125	– 2.250	
	D. Back-up faciliteit ING					
33	Meerjarenverplichting aan ING		7.655	– 4.933	– 2.722	IX art.3
34	Alt-A portefeuille		11.140	– 6.454	– 4.686	IX art.3
35	*relevant voor de EMU schuld*		*7.501*	*– 4.779*	*– 2.722*	CBS/ Eurostat
36	Back-up faciliteit ING totaal:		– 1	1	– 1.455	IX art.3
a	*waarvan funding fee (rente + aflossing)*		*14.134*	*4.808*	*2.778*	IX art.3
b	*waarvan management fee*		*178*	*26*	*0*	IX art.3
c	*waarvan portefeuille ontvangsten (rente + aflossing)*		*– 13.323*	*– 4.275*	*– 4.231*	IX art.3
d	*waarvan garantiefee*		*– 390*	*– 58*	*0*	IX art.3
e	*waarvan additionele garantiefee*		*– 392*	*– 87*	*0*	IX art.3
f	*waarvan additionele fee*		*– 193*	*– 35*	*– 1*	IX art.3
g	*waarvan verhandelbaarheidsfee*		*– 15*	*– 18*	*– 1*	IX art.3
h	*waarvan eenmalige uitkering*		*0*	*– 379*		IX art.4
i	*waarvan incidentele uitgave*		*0*	*19*		IX art.3
	Totale uitgaven minus ontvangsten	36	– 1	1	– 1.455	

1893956 02535

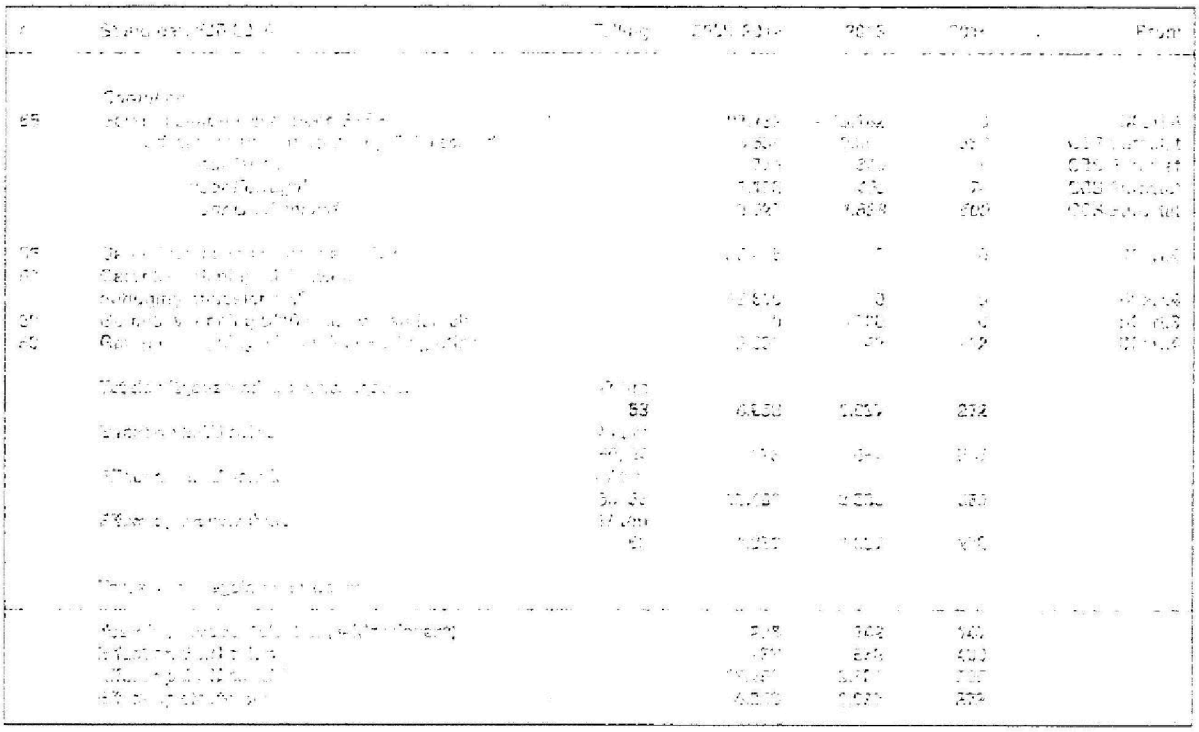
#	Stand: FJR 2014	Telling	2008–2012	2013	2014	Bron
	Effect op EMU saldo	36b, f, g	30	27	2	
	Effect op EMU schuld	36	7.501	– 4.779	– 4.177	
	Effect op staatsschuld	36	– 1	1	– 1.455	
	E. Garantiefaciliteit bancaire leningen					
37	Premieontvangsten garanties bancaire leningen		– 1.114	– 165	– 100	IX art.2
38	Schade-uitkeringen		0	0	0	IX art.2
39	Garanties bancaire leningen		50.275			IX art.2
40	*waarvan vervallen*		– 33.033	– 7.349	– 9.893	IX art.2
	Totale uitgaven minus ontvangsten	37, 38	– 1.114	– 165	– 100	
	Effect op EMU saldo	37, 38	1.114	165	100	
	Effect op EMU schuld	37, 38	– 1.114	– 165	– 100	
	Effect op staatsschuld	37, 38	– 1.114	– 165	– 100	
	F. IJsland					
41	Vordering op IJsland		769	– 48	– 562	IX art.2
42	Tussenrekening «recovery oude topping up»		54	6	45	IX art.2
43	Uitkeringen depositogarantiestelsel ICESAVE		1.428	0	0	IX art.2
44	Uitvoeringskosten IJslandse DGS door DNB		7	0	– 6	IX art.2
45	Renteontvangsten lening IJsland		0	0	0	IX art.2
46	Aflossing hoofdsom lening IJsland		– 734	– 77	– 617	IX art.2
	Totale uitgaven minus ontvangsten	43, 44, 45, 46	701	– 77	– 623	
	Effect op EMU saldo	44, 45	– 7	0	6	
	Effect op EMU schuld	43, 44, 45, 46	701	– 77	– 623	
	Effect op staatsschuld	43, 44, 45, 46	701	– 77	– 623	
	Totaal maatregelen «kredietcrisis»:					
	Toerekenbare rentelasten		6.213	767	656	
	Effect op EMU saldo		– 3.638	– 823	1.104	
	Effect op EMU schuld		35.661	1.085	– 9.478	
	Effect op staatsschuld		28.179	1.810	– 6.190	

[1] De conversie van de op de MCN lening opgebouwde rente (103 miljoen) telt wel mee in de uitgaven van 2010 maar niet in de staatsschuld.
[2] Het door Eurostat toegerekende effect van de herkapitalisatie van SNS Reaal Holding en SNS Bank van EUR 2.200 miljoen aan het EMU-saldo is EUR 1.130 miljoen.
[3] Het effect van de kapitaalinjectie van EUR 500 miljoen en de garantie op de funding fee van EUR 4.166 miljoen van Propertize telt in totaal voor EUR 4.666 miljoen mee in de EMU-schuld van 2013.

Tabel 5.1b Budgettair overzicht interventies eurocrisis (in miljoenen euro)

#	Stand per: FJR 2014	Telling	2008–2012	2013	2014	Bron
	G. Griekenland					
47	Vordering op Griekenland		3.198	0	0	IX art.4
48	Rente lening Griekenland		– 186	– 26	– 14	IX art.4
49	Rentevergoeding Griekenland (ANFA)		13	13	13	IX art.4
50	Teruggave winsten SMP		0	128	112	IX art.4
51	Verstrekt kapitaal EFSF		2	0	0	IX art.4
52	Verstrekt kapitaal ESM		1.829	1.829	915	IX art.4
53	Crisisgerelateerde winst DNB		0	– 905	– 754	IX art.3
54	*waarvan relevant voor het EMU saldo*		0	807	658	IX art.3

1893956 02535



[1] Cijfers zijn voorlopig, omdat het jaarverslag van het EFSF gepubliceerd wordt na de publicatie van het FJR.

Balans interventies

In de onderstaande tabel zijn de bezittingen en schulden die vanwege de interventies (kredietcrisis en Europa) zijn ontstaan weergegeven. Balansonderdelen zijn hierbij opgenomen tegen historische aankoopprijs, conform de bepalingen van de RBV die van toepassing zijn op het onderliggende departementale jaarverslag IX. De bezittingen zijn grotendeels gefinancierd met staatsschuld (zichtbaar in tabel 4.1). Verder is er het cumulatief saldo van kosten en opbrengsten («het resultaat») dat een deel van de bezittingen financiert (vanuit tabel 4.3).

1893956 02535

Tabel 5.2 Balans interventies (in miljoenen euro)

Bezittingen	ultimo 2014	Bron	Schulden	ultimo 2014	Begroting
Fortis/RFS/AA					
aanschaf ABN AMRO Group – ASR Verzekeringen – RFS Holdings (incl. Z-share en residual N-share)	27.955	art. 3	staatsschuld	29.964	tabel 1
overbruggingskrediet (voormalig) Fortis	3.550	art. 11	cumulatief resultaat	4.989	tabel 3
SNS Reaal en Propertize					
			cumulatieve rente	8.132	tabel 3
kapitalisatie holding en bank	2.200	art. 3	cumulatieve uitvoeringskosten	49	
overbruggingskrediet	1.100	art. 3			
kapitalisatie Propertize (vastgoedbeheerorganisatie)	500	art. 3			
ING			**ING**		
core-tier-1 securities	0	art. 3			
back up facility: *vordering*	0	art. 3	back up facility: *verplichting*	0	art. 3
			voorziening en onverdeeld resultaat	0	art. 3
IJsland					
lening (incl rente)	159	art. 2			
Griekenland					
lening	3.198	art. 4			
EFSF					
deelneming	2	art. 4			
ESM					
deelneming	4.573	art. 4	technische aansluiting	104	
Totaal:	43.237		**Totaal:**	43.237	

Overzicht toerekenbare kosten en opbrengsten

Tabel 5.3 geeft een overzicht van de kosten en opbrengsten van de interventies. Het resultaat betreft het jaarlijkse saldo dat op kasbasis gerealiseerd wordt. Eventuele afwaarderingen van activa (tabel 5.2) worden op het moment dat deze daadwerkelijk gerealiseerd zijn in het resultaat meegenomen. Deze behandeling wijkt af van de systematiek van het EMU-saldo.

1893956 02535

Tabel 5.3 Overzicht toerekenbare kosten en opbrengsten (in miljoenen euro)

Kosten en opbrengsten	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Cumulatief
Fortis/RFS/AA								
dividend	0	0	6	200	121	488	424	*1.239*
premie counter indemnity	0	0	26	26	26	26	12	*116*
rente overbruggingskrediet (voormalig) Fortis	502	705	167	169	152	103	98	*1.896*
premieontvangsten CRI	0	28	165	0	0	0	0	*193*
SNS Reaal								
couponrente SNS Reaal	0	38	0	0	0	0	0	*38*
repurchase fee SNS Reaal	0	0	0	0	0	0	0	*0*
afboeking core-tier-1 securities					– 565			*– 565*
dividend	0	0	0	0				*0*
rente overbruggingskrediet						7	21	*28*
Resolutieheffing						0	1.005	*1.005*
Aegon								
couponrente Aegon	0	166	11	0	0	0	0	*177*
repurchase fee Aegon	0	108	52	750	0	0	0	*910*
ING								
couponrente ING	0	645	39	0	34	31	90	*839*
repurchase fee ING	0	295	52	1.000	341	344	660	*2.692*
back up facilliteit (na vorming voorziening)		0	0	0	0	0	1.455	*1.455*
Griekenland								
rente en servicefee	0	0	30	115	41	26	14	*226*
rentevergoeding Griekenland (ANFA)	0	0	0	0	– 13	– 13	– 13	*– 39*
teruggave winsten SMP	0	0	0	0	0	– 126	– 112	*– 238*
IJsland								
topping up		– 106						*– 106*
recovery topping up		0	0	33	21	6	46	*106*
aangegroeide rente		74	– 23	42	27	23	16	*159*
Europese instrumenten								
crisisgerelateerde winst DNB	0	0	0	0	0	905	754	*1.659*
Overige								
premieontvangsten garanties bancaire leningen	0	116	407	361	230	185	100	*1.379*
uitvoeringskosten crisismaatregelen	– 9	– 31	– 3	2	– 1	– 12	5	*– 49*
toerekenbare rentelasten op staatsschuld	– 450	– 2.036	– 1.493	– 1.280	– 1.160	– 909	– 804	*– 8.132*
Resultaat	**43**	**2**	**– 564**	**1.418**	**– 746**	**1.064**	**3.771**	**4.989**

In onderstaand overzicht staan de uitstaande garanties die in het kader van de kredietcrisis en Europa verstrekt zijn. Het cumulatief saldo geeft de stand van de uitstaande garanties per einde 2014 weer.

1893956 02535

Tabel 5.4 Garantieoverzicht (bedragen in miljoenen euro)

Garanties «kredietcrisis en Europa»	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Som:	Bron:
A. Fortis/RFS/AA									
Capital Relief Instrument									
ABN AMRO (CRI)	0	32.611	0	0	0	0	0	32.611	IX art.3
waarvan vervallen	*0*	*0*	*- 32.611*	*0*	*0*	*0*	*0*	*- 32.611*	IX art.3
Counter Indemnity									
ABN-AMRO	0	0	950	0	0	0	0	950	IX art.3
waarvan vervallen							- 950	- 950	IX art.3
B. SNS Reaal									
Garantieverlening Propertize	0	0	0	0	0	4.166	0	4.166	IX art.3
waarvan vervallen							- 566	- 566	IX art.3
E. Garantiefaciliteit bancaire leningen									
Garanties bancaire leningen	2.740	47.535	0	0	0	0	0	50.275	IX art.2
waarvan vervallen	*0*	*- 3.174*	*- 8.103*	*- 5.823*	*- 15.933*	*- 7.349*	*- 9.893*	*- 50.275*	IX art.2
H. Europese instrumenten									
Garantieplafond Nederland									
EFSF	0	0	25.872	71.910	0	- 48.142	0	49.640	IX art.4
effect verstrekte garantie op EMU schuld:				*993*	*7.601*	*2.352*	*583*	11.529	CBS/ Eurostat
voor Ierland				*496*	*279*	*348*	*0*	1.122	CBS/ Eurostat
voor Portugal				*498*	*695*	*405*	*74*	1.672	CBS/ Eurostat
voor Griekenland				*0*	*6.627*	*1.599*	*509*	8.735	CBS/ Eurostat
Garantieverlening NL-aandeel ESM	0	0	0	0	35.445	0	0	35.445	IX art.4
Garantieverlening DNB i.v.m. ophoging middelen IMF	0	0	0	13.610	0	0	0	13.610	IX art.4
Garantieverlening DNB i.v.m. winstafdracht	0	0	0	0	0	5.700	0	5.700	IX art.3
Garantieverlening NL-aandeel EU-begroting	0	0	2.946	- 120	6	- 42	- 12	2.778	IX art.4
Totaal	**2.740**	**76.972**	**- 10.946**	**79.577**	**19.518**	**- 45.667**	**- 11.421**	**110.773**	

1893956 02535

Bijlage 6: Garantieoverzicht van het Rijk 2014

Tabellen 6.1, 6.2 en 6.3 geven een totaaloverzicht van directe en indirecte risico's voor het Rijk. Voor details over onderstaande garantieregelingen en achterborgstellingen wordt verwezen naar begrotingen en jaarverslagen van de betreffende vakdepartementen. In de tabellen is aangegeven op welke begroting en op welk begrotingsartikel de verschillende regelingen zijn opgenomen.

Garanties
Een garantie wordt omschreven als een voorwaardelijke, financiële verplichting van het Rijk aan een derde buiten het Rijk, die pas tot uitbetaling komt als zich bij de wederpartij een bepaalde omstandigheid (realisatie van een risico) voordoet. Garantieregelingen worden als verplichting opgenomen in de begroting van het betreffende vakdepartement.

Tabel 6.1 bevat de garantieregelingen van het Rijk. Alle regelingen met een uitstaand risico, een risicoplafond of mutaties groter dan 100 miljoen euro zijn uitgesplitst weergegeven. Alle andere regelingen zijn samengevat in de post «overig». Het overzicht bevat alle garanties met de stand ultimo 2014. Ontwikkelingen daarna zijn niet in het overzicht opgenomen omdat die buiten de reikwijdte van het jaarverslag 2014 vallen. Deze worden meegenomen in het garantieoverzicht bij de Miljoenennota 2016.

In het overzicht worden achtereenvolgens de begroting, het begrotingsartikel en de omschrijving van de garantie weergegeven. Daarachter staat voor de jaren 2013 en 2014 het bedrag dat daadwerkelijk als risico is verleend dan wel door de Tweede Kamer is geautoriseerd, genaamd de «uitstaande garanties». Onder de uitstaande garanties vallen ook de garanties die in eerdere jaren zijn verstrekt. In 2014 zijn er garanties verleend, maar zijn er ook garanties komen te vervallen. Dit is terug te lezen in de kolommen «verleende garanties» en «vervallen garanties».

Een garantieregeling van het Rijk kent vrijwel altijd een maximum, het zogenaamde plafond. Dit plafond kan een jaarlijks plafond zijn (per jaar mag een maximaal bedrag aan garanties worden verleend) of een totaalplafond (er mogen nooit meer garanties verleend worden dan het plafond). In tabel 6.1 is onderscheid gemaakt tussen beide soorten plafonds. Bij regelingen waar geen plafond is afgesproken, is het totaalplafond gelijk gesteld aan de uitstaande garanties. Bij internationale organisaties is gekozen het garantieplafond gelijk te stellen aan de uitstaande garanties. Hiervan is sprake bij de Europese garanties (EFSF, EFSM en ESM) en de garanties van een aantal internationale financiële instellingen.

1893956 02535

Tabel 6.1 Door het Rijk verleende garanties (in miljoenen euro)

b	a	omschrijving	Uitstaande garanties 2013	Verleende garanties 2014	Vervallen garanties 2014	Uitstaande garanties 2014	Garantie-plafond 2014	Totaal plafond
VIII	7	Bouwleningen academische ziekenhuizen	253,4		13,7	239,7		239,7
VIII	14	Achterborgovereenkomst NRF	220,8	41,2	14,1	247,9		380,0
VIII	14	Indemniteitsregeling	288,5	432,0	369,5	351,0[1]		300,0
IXB	2	Garantie interbancaire leningen	9.893,0		9.893,0			
IXB	2	WAKO (kernongevallen)	14.023,0			14.023,0		14.023,0
IXB	3	Deelneming ABN AMRO	950,0		950,0			
IXB	3	DNB winstafdracht	5.700,0			5.700,0		5.700,0
IXB	3	Garantie en vrijwaring inzake verkoop van deelnemingen	954,8		2,0	952,8		952,8
IXB	3	Garantie SNS	4.166,4		566,4	3.600,0		3.600,0
IXB	4	DNB – deelneming in kapitaal IMF	45.345,0	1.864,2		47.209,2		47.209,2
IXB	4	DNB kredietverlening BIS		113,4	113,4			
IXB	4	EBRD	589,1			589,1		589,1
IXB	4	EFSF	49.640,4			49.640,4		49.640,4
IXB	4	EFSM	2.790,0		12,0	2.778,0		2.778,0
IXB	4	EIB	9.895,5			9.895,5		9.895,5
IXB	4	EIB – kredietverlening i.k.v. overeenk. Lomé/Cotonou	84,9	89,1		174,0		174,0
IXB	4	ESM	35.445,4			35.445,4		35.445,4
IXB	4	Kredieten EU-betalingsbalanssteun aan lidstaten	2.325,0		10,0	2.316,0		2.315,0
IXB	4	Wereldbank	3.255,1	633,1		3.888,1		3.888,1
IXB	5	Exportkredietverzekering	20.858,1	8.882,1	16.366,5	13.373,7	10.000,0	
IXB	5	MIGA – herverzekeren					150,0	
IXB	5	Regeling investeringen	226,5	5,8	57,2	175,0	453,8	
XIII	13	BMKB	2.165,5	372,4	626,5	1.911,4	706,3	
XIII	13	GO	679,8	108,8	144,2	644,3	400,0	
XIII	13	Scheepsnieuwbouw garantieregeling	44,1		33,2	10,9	999,7	
XIII	16	Garantie voor investeringen & werkkapitaal landbouwondernemingen	394,3	28,6	79,3	343,6	130,0	
XIII	18	Garantie voor natuurgebieden en landschappen	433,2		18,0	415,1		449,1
XVI	2, 3	Instellingen voor de gezondheidszorg	542,3	25,7	85,2	482,8		482,8
XVI	3	Voorzieningen tbv instellingen gehandicapten	146,2	2,6	25,5	123,4		123,4
XVII	41	Garantie FOM	62,9	5,7		68,6		204,2
XVII	45	Garanties IS-NIO	252,1		28,4	223,6		223,6
XVII	45	Garanties IS-Raad van Europa	176,7			176,7		176,7
XVII	45	Garanties Regionale ontwikkelingsbanken	1.854,8		39,7	1.815,0		1.815,0
		Overig	317,4	45,9	39,4	323,8		
		Totaal	**213.974,0**	**12.850,5**	**29.487,4**	**197.137,1**		
		Totaal als percentage bbp	33,3			30,1		

[1] Dit bedrag bestaat uit het uitstaand risico ultimo 2014 van € 192 miljoen en het totaal van garanties die vier maanden of korter voorafgaand aan ultimo 2014 zijn vervallen, en waarover op grond van de regeling nog schade gemeld kan worden (het zogenoemde viermaandsrisico).

Tabel 6.2 bevat de uitgaven en ontvangsten behorende bij de door de staat verstrekte garanties in 2013 en 2014. Alleen garanties waarop daadwerkelijk uitgaven en ontvangsten zijn gedaan groter dan 50 duizend euro worden hier weergegeven. De in de tabel getoonde uitgaven betreffen de schade-uitkeringen op afgegeven garanties. De in de tabel getoonde ontvangsten betreffen zowel ontvangen premies, provisies en dergelijke als op derden verhaalde (schade-)uitkeringen.

1893956 02535

Tabel 6.2 Uitgaven en ontvangsten op de door het Rijk verstrekte garanties (in miljoenen euro)

b	a	omschrijving	Uitgaven 2013	Ontvangsten 2013	Uitgaven 2014	Ontvangsten 2014
VI	34	Garantiestelling Faillissementscuratoren dienst JUSTIS	1,1		1,2	
IXB	1	Garantie procesrisico's	0,3		0,4	
IXB	2	Garantie interbancaire leningen		164,8		99,6
IXB	2	Terrorismeschades (NHT)		1,5		1,3
IXB	2	WAKO (kernongevallen)		0,1		1,1
IXB	3	Deelneming ABN AMRO		25,6		12,5
IXB	3	Garantie en vrijwaring inzake verkoop van deelnemingen	5,4	5,7		5,7
IXB	3	Garantie SNS				1,9
IXB	3	NIB - Regeling Bijzondere Fin.		0,3		
IXB	5	Exportkredietverzekering	91,2	187,0	43,4	205,9
IXB	5	Regeling Investeringen		0,7		0,8
XIII	13	BMKB	102,4	21,5	97,8	30,4
XIII	13	GO	8,2	10,2	17,9	9,4
XIII	13	Groeifinancieringsfaciliteit	2,4	2,0	2,2	2,4
XIII	14	Garantie Aldel			3,5	
XIII	14	Geothermie	0,5	0,5		2,2
XIII	16	Garantie voor investeringen & werkkapitaal landbouwondernemingen	24,1	1,2	23,7	2,0
XIII	16	Regeling nieuwe agrarische schadeverzekering			0,4	
XV	2	Startende ondernemers	0,9			
XVI	3	Voorzieningen tbv instellingen gehandicapten	12,7	1,7		
XVII	41	Garantie FOM				0,1
XVII	45	Garanties IS-NIO	0,8	1,6	0,7	4,7
		Totaal	249,9	404,4	191,1	380,1

Achterborgstellingen

Naast het risico uit garantieregelingen staat het Rijk ook indirect bloot aan risico's uit achterborgstellingen. In die gevallen wordt de daadwerkelijke garantieverplichting niet afgegeven door het Rijk maar door een daarvoor aangewezen tussenpersoon, bijvoorbeeld een stichting. Het Rijk wordt pas aangesproken zodra de tussenpersoon niet aan haar verplichtingen kan voldoen. In de begroting van het betreffende vakdepartement worden achterborgstellingen niet als verplichting opgenomen (zolang er geen schade ontstaat of is ontstaan). De achterborgstellingen zijn opgenomen in tabel 6.3.

Het risico uit de achterborgstellingen (in tabel 6.3) is niet één op één te vergelijken met het risico uit de garantieregelingen (in tabel 6.1). Bij achterborgstellingen worden de risico's soms gedeeld met gemeenten. Zo worden de verplichtingen die het Waarborgfonds Eigen Woningen (WEW) voor 1 januari 2011 is aangegaan voor 50 procent gedekt door gemeenten en voor 50 procent door de rijksoverheid. Verplichtingen aangegaan na deze datum worden volledig door de rijksoverheid gedekt. Bij het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) wordt de gehele positie met gemeenten gedeeld.

Per achterborgstelling gelden verschillende regelingen om eventuele schade te dekken. Bij het WSW dient eerst het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) sanering- en projectsteun te verlenen. Hierna moet het WSW zijn bufferkapitaal aanspreken. Indien dit niet voldoende is, worden de obligo's van de deelnemende woningcorporaties aangesproken. Een obligo is een voorwaardelijke verplichting van de deelnemer om aan het fonds een bepaald bedrag over te maken. Pas daarna wordt een beroep gedaan op de achterborg van de rijksoverheid. Zo heeft de sanering van Vestia niet geleid tot een aanspraak op de achterborgstelling. De Stichting

1893956 02535

Waarborgfonds Zorg (WFZ) kent een soortgelijke regeling. Ook hier wordt eerst het bufferkapitaal aangesproken om schade te dekken. Daarna moeten de zorginstellingen met een door het WFZ geborgde lening een percentage (maximaal 3 procent van de uitstaande garanties van de deelnemende zorginstelling) van het leningenbedrag afdragen (obligo). Mocht dit onvoldoende zijn om de verplichtingen van het WFZ na te komen, dan kan het WFZ een beroep doen op de rijksoverheid. Bij het WEW geldt geen obligoverplichting. Hier dienen huizen als onderpand, waardoor de schade zich beperkt tot eventuele restschulden na gedwongen verkoop. Het WEW teert bij verlies direct in op het bufferkapitaal.

Tabel 6.3 Achterborgstellingen van het Rijk (in miljarden euro)[1]

b	a	omschrijving	Geborgd vermogen 2013	Geborgd vermogen 2014	Buffer-kapitaal 2014	Obligo
XVIII	1	Achterborgstelling WEW (NHG)	164	176	0,8	n.v.t.
XVIII	1	Achterborgstelling WSW	86,2	85,5	0,5	3,2
XVI	42	Achterborgstelling WFZ	8,9	8,6	0,2	0,3
		Totaal achterborgstellingen	259,1	270,1	1,3	3,2

[1] In deze tabel zijn voorlopige realisaties opgenomen.

1893956 02535

Bijlage 7: Beleidsmatige mutaties na Najaarsnota

In deze bijlage is een overzicht opgenomen van de beleidsmatige mutaties na Najaarsnota. Hierbij is een ondergrens gehanteerd van 2 mln. Waar de mutaties per brief aan de Tweede Kamer zijn voorgelegd, is de verwijzing naar het betreffende Kamerstuknummer opgenomen.

In 2014 heeft de Minister van Financiën er (wederom) op toegezien dat Ministers de Tweede Kamer tijdig informeren over beleidsmatige uitgaven- en verplichtingenmutaties die zich na de Najaarsnota hebben voorgedaan. Dit heeft erin geresulteerd dat ook dit jaar veruit de meeste beleidsmatige mutaties tijdig aan de Kamer gemeld zijn.

In onderstaande tabellen zijn alle beleidsmatige mutaties na Najaarsnota weergegeven. Het betreft zowel uitgavenmutaties (U) als verplichtingenmutaties (V). In de laatste kolom is tevens aangegeven of er op het betreffende artikel een overschrijding heeft plaatsgevonden.

Mutaties gemeld aan de Tweede Kamer

Begrotingshoofdstuk	Art nr	Omschrijving	Bedrag (mln.)	Kamerstuk	U	V	Overschrijding
4 KR	1	Kustwacht en Koninklijke marechaussee	56,2	34 000 IV nr. 1		X	Ja
4 KR	2	Lopende inschrijving Sint Maarten	13,9	34 000 IV nr. 30	X	X	Ja
6 V&J	31	Helikoptercapaciteit (SAR)	2,5	34 000 VI nr. 67	X		Ja
6 V&J	31	Ghentkazerne & Landelijk Bureau Regioburgemeesters	18,5	34 000 VI nr. 67		X	Ja
6 V&J	31	Overeenkomst telecomaanbieders	18,0	34 000 VI nr. 67		X	Ja
8 OCW	4	Vooruitbetaling salarismix MBO	41,1	34 000 VIII nr. 82	X		Ja
8 OCW	16	Vooruitbetaling mediabijdrage 2015	142,0	34 000 VIII nr. 82	X		Ja
9B Financiën	6	Storting reserve EKV	186,4	34 085 nr. 1	X	X	Nee
12 I&M	19	Subsidieverlening VNG	2,0	34 000 VII nr. 62		X	Nee
12 I&M	20	Hoeze Leende	3,8	34 000 VII nr. 62		X	Nee
12 I&M	20	Tijdelijke overgangsregeling ISV geluid	2,3	34 000 VII nr. 62	X		Ja
12 I&M	20	Tijdelijke overgangsregeling ISV geluid	3,3	34 000 VII nr. 62		X	Ja
12 I&M	25	BDU beter benutten	54,1	34 000 VII nr. 62		X	Nee
12 I&M	25	BDU beter benutten decentraal spoor	4,8	34 000 VII nr. 62		X	Nee
12 I&M	26	BDU grensoverschrijdend spoorvervoer	10,1	34 000 VII nr. 62		X	Nee

1893956 02535

12				34 000 VII nr. 62			
	12			34 000 XIII nr. 144			
12				34 000 XVI nr. 97			
15				34 000 XVI nr. 97			
	15			34 000 XVI nr. 97			
31	2			34 000 XVII nr. 41			
31	4			34 000 XVII nr. 41			
31	1			34 000 XIII nr. 144			
31				34 000 C nr. 16			
35	1.2			34 000 VII nr. 62			
35	1			34 000 VII nr. 62			
35	3			2015Z05098			

Kustwacht en Koninklijke Marechaussee
In 2014 zijn zowel de verplichting voor de bijdrage aan de Kustwacht voor 2014 als voor 2015 vastgelegd. Verder wordt de inzet vanuit de flexibele pool van de Koninklijke Marechaussee voor de grensbewaking voortgezet tot en met 31 december 2019. De verlenging van het protocol is gemeld in de Ontwerpbegroting 2015.

Lopende inschrijving Sint Maarten
Sint Maarten heeft op grond van de Rijkswet Financieel toezicht de mogelijkheid om, via een lopende inschrijving met Nederland, leningen voor investeringen aan te gaan. De geldleningen waarop Nederland inschrijft dienen te voldoen aan de normen en criteria van de rijkswet, zoals een positief advies van het College financieel toezicht. Sint Maarten heeft een leenverzoek ingediend van Ang 30,7 mln. (ca. 13,9 mln. euro).

Helikoptercapaciteit (SAR)
Door VenJ is een financiële bijdrage van 2,8 mln. verstrekt aan Rijkswaterstaat ten behoeve van de benodigde helikoptercapaciteit van de rijksoverheid gerelateerd aan Kustwachttaken. Deze kasbijdrage aan de Search and Rescue helikopter (SAR) heeft geleid tot een beperkte kasoverschrijding op artikel 31.

Ghentkazerne en Landelijk Bureau Regioburgermeesters
Deze mutatie bestaat uit twee componenten:
- Met de Minister van Defensie is overeengekomen dat VenJ jaarlijks een bijdrage van 0,5 mln. verstrekt aan Defensie voor het medegebruik van faciliteiten, gebouwen en terreinen van de Van Ghentkazerne in Rotterdam. Het betreft een meerjarige verplichting voor 25 jaar voor de periode van 2018 tot en met 2042. Zodoende wordt het verplichtingen-

1893956 02535

budget 2014 bij Slotwet verhoogd met 12,5 mln. De uitgaven per jaar passen binnen de kas-meerjarencijfers.
- In 2014 is een meerjarige subsidie toegezegd van 4,5 mln. aan het Overleg van Regioburgemeesters ten behoeve van het instellen van een landelijk bureau voor de regioburgemeesters. Dit bureau ondersteunt onder andere diverse overleggen tussen de Minister van VenJ, regioburgemeesters, het OM, de Nationale Politie, de VNG en het College van procureurs-generaal. Het betreft een meerjarige verplichting voor de periode van 2014 tot en met 2018. Het oorspronkelijke verplichtingenbudget voor 2014 is 0,7 mln. De aangegane verplichting leidt tot een overschrijding van het oorspronkelijke verplichtingenbudget in 2014 met 3,8 mln. Het verplichtingenbudget 2014 wordt derhalve bij Slotwet met 3,8 mln. verhoogd. De uitgaven per jaar passen binnen de kas-meerjarencijfers.

Overeenkomst telecomaanbieders
De Staat is op grond van de «Regeling vergoeding kosten aftappen en gegevensverstrekking» gehouden om bepaalde kosten die aanbieders maken in dit verband te vergoeden. De Staat heeft in dat kader een meerjarige vergoedingsovereenkomst 2014–2016 gesloten met de zes grote telecomaanbieders waarvan de eindbetaling plaats zal vinden in 2017. De aangegane overeenkomst dient te worden vastgelegd in de verplichtingenadministratie 2014. De contracten zijn afgesloten met een totaalbedrag van 29,5 mln. Dit leidt tot een overschrijding van 18,5 mln. op het oorspronkelijk verplichtingenbudget van 11,0 mln. in 2014. Abusievelijk was deze verplichtingen-overschrijding voor Najaarsnota nog niet gemeld. De kasuitgaven per jaar zijn onderdeel van meerjarige kasraming op artikel 31. Het verplichtingenbudget wordt derhalve bij Slotwet met 18,5 mln. verhoogd.

Vooruitbetaling Salarismix MBO & Vooruitbetaling Mediabijdrage 2015
Vlak voor de jaarwisseling zijn twee betalingen gedaan die bedoeld waren voor vlak na de jaarwisseling. De mutaties en bijbehorende betalingen hebben betrekking op uitbetaling voor de salarismix 2015 van de sector MBO van 41,1 mln. en betaling aan het Commissariaat voor de Media van 142,8 mln. De betrokken instellingen zijn geïnformeerd.

Storting reserve EKV
Dit betreft de storting in de EKV-begrotingsreserve. De onderuitputting in 2014 op schades, recuperaties en premies wordt gestort in deze reserve. Deze storting is aangekondigd bij NJN, waarbij het definitieve bedrag nog niet bekend was.

Subsidieverlening VNG
Aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is een subsidie verstrekt van 3 mln. ten behoeve van Omgevingsdiensten voor de uitvoering van de afspraken in het SER-Energieakkoord. Het betreft de monitoring en handhaving van energiebesparing. Hierdoor vindt een overschrijding van 2 mln. plaats op het verplichtingenbudget op dit artikel. Het verplichtingenbudget zal derhalve met 2 mln. worden verlaagd in 2015.

Heeze-Leende
Op dit artikel vindt een overschrijding plaats op het verplichtingenbudget met 3,8 mln. Dit betreft de uitvoering van het programma Sanering Verkeerslawaai voor het railproject Heeze-Leende. Deze verhoging leidt niet tot hogere kasuitgaven in 2014 of in latere jaren.

1893956 02535

Tijdelijke overgangsregeling ISV Geluid
Voor de tijdelijke overgangsregeling Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing Geluid zijn meer aanvragen ingediend dan eerder voorzien. De aanvragen overschrijden hierdoor het budget dat in de Najaarsnota voor deze regeling gereserveerd is. De kasoverschrijding ten opzichte van de Najaarsnota bedraagt 2,3 mln. Het verplichtingenbudget wordt opgehoogd met 3,3 mln. ten opzichte van de Najaarsnota.

BDU: Beter Benutten & Beter Benutten decentraal spoor & Grensoverschrijdend spoorvervoer
De BDU-beschikking voor het jaar 2015 is eind 2014 afgegeven aan de decentrale overheden. Bij het opstellen van de Najaarsnota was nog niet in alle gevallen bekend welke afspraken moesten worden vastgelegd. Ten opzichte van de tweede suppletoire wet gaat het om het vastleggen van de volgende verplichtingenbedragen:
- 54,1 mln. voor het programma Beter Benutten
- 4,8 mln. voor Beter Benutten, Decentraal Spoor
- 10,1 mln. voor Grensoverschrijdend Spoorvervoer, Vleuten-Geldermalsen (Vleugel) en decentralisatie Zwolle-Enschede

Stichting Advisering Bestuursrechtspraak (StAB)
De subsidie voor Stichting Advisering Bestuursrechtspraak (StAB) wordt verplicht in het jaar voorafgaand aan het jaar van uitgaven. Door een technische fout met conversies in eerdere jaren is er een onbalans ontstaan tussen kas en verplichtingen. Om dit te corrigeren en het meerjarig weer gelijk te trekken zijn de verplichtingen in 2014 opgehoogd met 5,4 mln. Deze verhoging was noodzakelijk voor het als verplichting vastleggen van het gepubliceerde subsidieplafond voor de stichting. Dit heeft geen invloed op de uitgaven.

Schikking Autoriteit Consument en Markt (ACM)
Nadat in 2003 in Amsterdam een hond was overleden na het plassen tegen een lantaarnpaal, heeft de ACM de netbeheerder Liander opdracht gegeven om in verband met de veiligheid alle lantaarnpalen in Amsterdam aan te passen. Liander heeft deze opdracht uitgevoerd. Naderhand hebben zij aan de rechter voorgelegd of ze gedwongen had mogen worden om alle lantaarnpalen aan te passen. In 2014 heeft het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) Liander in het gelijk gesteld en de ACM opgedragen de extra kosten voor de aanpassingen te vergoeden. De ACM en Liander hebben eind november 2014 een akkoord bereikt over de hoogte van de schadevergoeding die de ACM aan Liander moet betalen in verband met de gemaakte kosten. Dit bedrag is 5,2 mln.

Subsidie innovatie project ziekenhuisarts
Het verplichtingenbudget op subartikelonderdeel subsidies binnen onderdeel «Positie cliënt» is met 6,2 mln. opgehoogd. De mutatie betreft alleen verplichtingen en komt ten laste van het verplichtingenbudget 2015. De mutatie hangt samen met de subsidie Traject 2 innovatie project ziekenhuisarts.

Opdrachtverlening ZonMw
Het verplichtingenbudget op subartikelonderdeel bijdragen aan ZBO's/RWT's wordt verhoogd met 102,6 mln. De mutatie betreft alleen verplichtingen en komt ten laste van het verplichtingenbudget 2015–2019. De mutatie hangt samen met de meerjarige opdrachtverlening aan ZonMw.

1893956 02535

Factuur opdracht IGZ aan RIVM
Dit betreft een overboeking van 2,2 mln. in verband met een opdracht van de IGZ aan het RIVM. Om de factuur te kunnen betalen wordt binnen het artikel het budget overgeheveld van het instrument eigen personeel naar het instrument overig materieel van de inspecties.

Duurzaam gebruik natuurlijke hulpbronnen
Op artikel 2.3 van BHOS is het kasbudget in 2014 met ca. 12 mln. overschreden. De betaling voor de zesde middelenaanvulling van het *Global Environment Fund* (GEF), die aanvankelijk was gepland voor 2015, is in 2014 al geheel voldaan. Hiermee wordt in 2015 de benodigde budgettaire ruimte gecreëerd om de vertraging in het Grote Merenprogramma (die werd gemeld in de tweede suppletoire wet) op te vangen.

Humanitaire hulp
Op artikel 4.1 is het kasbudget overschreden. Deze overschrijding van ca. 2 mln. (non-ODA) is veroorzaakt door de tweede inzet van de JSS Karel Doorman voor het vervoer van humanitaire goederen naar de door ebola getroffen gebieden in West-Afrika. Hiervoor is dekking gevonden in onderuitputting op de non-ODA-budgetten op de sub-artikelen 1.1 en 1.2.

Programmatische Aanpak Stikstof (PAS)
De Staatssecretaris van Economische Zaken heeft in het bestuurlijk overleg met de provincies van november 2014 de toezegging gedaan dat het Ministerie van Economische Zaken in 2014 nog een bedrag beschikbaar stelt aan vier provincies, onder meer voor het oplossen van een aantal knelpunten die het ontstaan van ontwikkelingsruimte tegenhouden. De middelen zijn via het provinciefonds beschikbaar gesteld aan de vier provincies.

DU ontwikkelen OEM variabel
Er zijn middelen herschikt van een decentralisatie naar de algemene uitkering om verdeeltechnische redenen. De totale omvang van het provinciefonds wijzigt niet.

Wegen
Voor de projecten A4 Delft-Schiedam en A15 Maasvlakte-Vaanplein heeft RWS eerder dan verwacht met de opdrachtnemer overeenstemming bereikt over enkele facturen voor reeds uitgevoerde werkzaamheden. Dit leidt tot een versnelling van kasuitgaven, waardoor dit jaar ongeveer 33 mln. meer betaald zal worden dan waarop bij Najaarsnota was gerekend.

Voorfinanciering Hoogwaterbeschermingsprogramma
Bij het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP) hebben Waterschappen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om projecten voor te financieren. Doordat Waterschappen voorfinancieren, kunnen projecten eerder worden uitgevoerd dan in het jaar waarin deze formeel in de programmering van het HWBP staan opgenomen.

Als het kasbeeld op het DF het toelaat kunnen voorgefinancierde projecten eerder worden terugbetaald dan in het jaar waarin deze geprogrammeerd staan. Hierbij geldt als voorwaarde dat de subsidiebeschikking voor het voorgefinancierde project reeds moet zijn verleend. In 2014 bedraagt de omvang van de verleende subsidiebeschikkingen 14,4 mln. Het huidige kasbeeld op het DF maakt het mogelijk om de desbetreffende subsidiebeschikkingen nog in 2014 te betalen. Dit heeft geen effect op het totaal beschikbare budget voor het HWBP.

1893956 02535

Programma stroomlijn
Het programma Stroomlijn heeft – als onderdeel van Ruimte voor de Rivier – de opdracht om ruwe vegetatie in de stroombaan van de grote rivieren te verwijderen. De planning van een van de projecten van Stroomlijn is aangepast. Hierdoor is voor een bedrag van 6,3 mln. eind 2014 verplicht in plaats van in 2015. Deze begrotingsaanpassing is tot stand gekomen naar aanleiding van de accountantscontrole op de financiële verantwoording 2014.

Mutaties niet gemeld aan de Tweede Kamer

Begrotings-hoofdstuk	Artikel-nummer	Omschrijving	Bedrag (mln.)	U	V	Overschrijding
6 VenJ	33	Correctie nav controle AR	11,9		X	nee
7 BZK	7	Internetspiegel	5,2		X	Ja
7 BZK	11	Detacheringen	2,5		X	Ja
8 OCW	95	RCE ontvangsten	9,6	X		Nee
8 OCW	4	Overboekingen CN	5,8	X		Nee

Correctie n.a.v. controle AR
Bij het opstellen van Kamerstuk 34 000 VI nr. 67 is een fout gemaakt waardoor aan de Tweede Kamer is gemeld dat er een verplichting van 1 mln. is aangemaakt om tegemoet te komen aan de juridische verplichting om de gemeenten te compenseren voor de processenverbaal 2014. In plaats van 1 mln. had er 12 mln. moeten staan. Deze omissie is door de Algemene Rekenkamer geconstateerd, nadat de termijn voor het melden aan de Tweede Kamer reeds was verstreken. In de Slotwet is het juiste bedrag opgenomen.

Internetspiegel
Het programma InternetSpiegel is in 2014 vastgelegd in de verplichtingen voor de komende jaren. ICTU voert het programma sinds 2007 uit en is gericht op het verbeteren van de prestaties van organisaties in de publieke sector.

Detacheringen
Eind 2014 hebben een aantal meerjarige detacheringen bij Binnenlandse Zaken plaatsgevonden. Het betreft vooral personeel voor het bureau van de Nationaal Commissaris Digitale Overheid.

RCE ontvangsten
Het gaat hier om externe financiering van projecten. Hiertoe heeft een desaldering plaatsgevonden.

Overboekingen CN
Het betreft verschillende overboekingen binnen artikel 4 (mbo) om de kosten voor Caribisch Nederland / CAST op het juiste instrument te verantwoorden.

1893956 02535

Bijlage 8: Beleidsdoorlichtingen

Beleidsdoorlichtingen in departementale begroting 2014 aangekondigd voor het jaar 2014, status per eind 2014

Departement	Onderwerp	Artikel	In 2014 aan de Tweede Kamer aangeboden	Vertraagd, oplevering na 2014
V Buitenlandse Zaken	Bevordering Internationale Rechtsorde	1, 2		X
	Mensenrechtenbeleid	1		X
	Nabuurschap[1]	3		X
VI Veiligheid en Justitie	Rechtshandhaving en vervolging: Bestuur, informatie en technologie	33.2	X	
	Rechtshandhaving en vervolging: Opsporing en vervolging	33.3	X	
VII Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Betrouwbare GBA en reis- en identiteitsdocumenten	6.5	X	
VIII Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	Scholen en instellingen met een ambitieus leerklimaat	1, 3, 4, 6, 7, 11 en 12	X	
	Scholen en instellingen maken resultaten inzichtelijk	1, 3, 4, 6, 7, 11 en 12	X	
	Het waarborgen van een onafhankelijk, gevarieerd en kwalitatief hoogwaardig media-aanbod	15	X	
	Het bevorderen van emancipatie	25	X	
IX Financiën en Nationale Schuld	Exportkrediet- en investeringsverzekering	5	X	
	Kasbeheer	12	X	
X Defensie	Wijziging samenstelling Koninklijke marine (2005)	2		X
	Flexibel Personeelssysteem	8		X
XII Infrastructuur en Milieu	Waterkwantiteit	11	X	
	Ruimtelijke Ontwikkeling (SVIR)	13	X	
	Openbaar vervoer en Brede Doeluitkering	15, 25	X	
XIII Economische Zaken	Een excellent ondernemingsklimaat[2]	13		X
	Concurrerende, duurzame en veilige agro-, visserij- en voedselketens[3, 4]	16		X
XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid	Arbeidsongeschiktheid	3	X	
XVI Volksgezondheid, Welzijn en Sport	Laagdrempelige ondersteuning bij opvoeden en opgroeien[4]	5.1		X
XVII Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking	Hernieuwbare energie in ontwikkelingssamenwerking	2		X
	Genderbeleid	3		X
	Humanitaire hulp	4		X
XVIII Wonen en Rijksdienst	Woonomgeving en bouw: Energiebesparing gebouwde omgeving en bouwkwaliteit	2.1	X	
	Woonomgeving en bouw: Kwaliteit woonomgeving	2.3	X	
	Kwaliteit rijksdienst	3.1	X	
TOTAAL	**27**		**16**	**11**

[1] In de begroting aangepast van 2014 naar 2015, oplevering vertraagd naar 2016.
[2] Deze beleidsdoorlichting wordt samengevoegd met de beleidsdoorlichting over artikel 12 en in 2015 aan de Tweede Kamer aangeboden.
[3] Deze beleidsdoorlichting zal onderdeel uitmaken van het IBO naar dit onderwerp.
[4] Per abuis is deze beleidsdoorlichting niet in de Miljoenennota 2014 opgenomen. Deze staat wel in de departementale begroting voor 2014.

1893956 02535

Overige beleidsdoorlichtingen die in 2014 aan de Tweede Kamer zijn gestuurd

Departement	Onderwerp	Artikel	Oorspronkelijk gepland voor
V Buitenlandse Zaken	Versterking Europese samenwerking en Nederlandse positie	3	2013
	Private sector ontwikkeling	4	2013
VI Veiligheid en Justitie	Slachtofferzorg	34.4	2013
X Defensie	Bescherming kwetsbare schepen nabij Somalië	1	2013
XII Infrastructuur en Milieu	Duurzaamheid[1]	21	2015
VII Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Bestuurlijke en financiële verhoudingen	1	2012
	Overheid als werkgever	7	2012
XIII Economische Zaken	Een doelmatige en duurzame energievoorziening	14	2013
	Groen onderwijs van hoge kwaliteit	17	2013

[1] Oplevering van deze beleidsdoorlichting is een jaar eerder dan in de departementale begroting 2014 is voorzien.

1893956 02535

Bijlage 9: Normeringssystematiek Gemeente- en Provinciefonds

Berekening accres

Gemeenten en provincies beschikken over verschillende inkomstenbronnen om de uitgaven voor hun taken te financieren. Eén van hun belangrijkste inkomstenbronnen is de algemene uitkering uit het gemeente- en provinciefonds. De jaarlijkse ontwikkeling van de omvang van het gemeente- en provinciefonds wordt sinds 1995 bepaald door de normeringssystematiek, waarbij de fondsen gekoppeld zijn aan de ontwikkeling van de netto gecorrigeerde rijksuitgaven (ngru). Beleidsintensiveringen, ombuigingen, mee- en tegenvallers en nominale ontwikkelingen binnen de ngru hebben direct invloed op de omvang van de fondsen («samen de trap op, samen de trap af»). De jaarlijkse toe- of afname van het gemeente- en provinciefonds die voortvloeit uit deze koppeling aan de rijksuitgaven, wordt het accres genoemd.

Tabellen 9.1–9.3 geven weer hoe de ontwikkeling van de ngru uiteindelijk resulteert in het accres 2014. Bij de bepaling van de omvang van de netto gecorrigeerde rijksuitgaven vormen de netto rijksuitgaven het startpunt. Op de netto rijksuitgaven (A) worden correcties (B) doorgevoerd (zie tabel 9.2 en gerelateerde toelichting). Het saldo geeft de ngru, de basis voor de accresberekening (C).

1893956 02535

Tabel 9.1: Ontwikkeling van netto gecorrigeerde rijksuitgaven: van begroting naar accrespercentage

	2013	2014
1 De Koning	40	40
2A Staten-Generaal	134	128
2B Overige Hoge Colleges van Staat en Kabinetten	108	110
3 Algemene Zaken	50	53
4 Koninkrijksrelaties	91	72
5 Buitenlandse Zaken	7.839	9.769
6 Veiligheid en Justitie	10.918	11.181
7 Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	530	656
8 Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen	32.382	33.001
9A Nationale Schuld (Transactiebasis)	16	17
9B Financien	1.584	1.591
10 Defensie	7.310	7.412
12 Infrastructuur & Milieu	9.806	9.856
13 Economische Zaken	4.679	4.480
15 Sociale Zaken en Werkgelegenheid	20.270	20.406
16 Volksgezondheid, Welzijn en Sport	4.294	4.278
17 Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking	2.970	2.709
18 Wonen en Rijksdienst	2.566	3.033
50 Gemeentefonds	17.989	18.741
51 Provinciefonds	1.553	1.296
Aanvullende posten	193	42
(A) Totaal netto uitgaven	**125.322**	**128.868**
(B) Totaal correcties	**- 36.136**	**- 37.881**
(C)Totaal NGRU (=A+B)	**89.186**	**90.987**
Accres (%) = (Ct - Ct-1)/Ct-1)		**2,02%**

De correcties op de netto rijksuitgaven (tabel 9.2) kunnen in drie categorieën ingedeeld worden.

1. Uitgaven die wel relevant zijn voor de uitgavenkaders, maar niet voor de basis van de accresberekening, de ngru. Het gaat om uitgaven die relatief gevoelig zijn voor macro-economische ontwikkelingen en waarop het Rijk geen invloed heeft, bijvoorbeeld de afdrachten aan de EU. Door de rijksuitgaven voor deze uitgavenposten te corrigeren, wordt de accresraming minder afhankelijk van macro-economische ontwikkelingen, wat de stabiliteit van de accresontwikkeling ten goede komt.
2. Uitgaven die niet relevant zijn voor het uitgavenkader, maar wel voor de ngru, bijvoorbeeld studieleningen.
3. Financieringsverschuivingen. Financieringsverschuivingen zijn verschuivingen van geldstromen binnen het Rijk die niet tot meer of minder bestedingsruimte van het Rijk leiden, maar in de normeringssystematiek wel effect hebben op het accres doordat het schuiven zijn tussen ngru-relevante uitgaven en niet-ngru-relevante uitgaven. De rijksuitgaven worden voor deze posten gecorrigeerd omdat per saldo geen sprake is van meer of minder uitgaven, er is alleen sprake van een andere financieringsbron. Het gaat bij deze correcties bijvoorbeeld om overhevelingen van departementale begrotingen naar het gemeente- en provinciefonds en financieringsverschuivingen tussen het Rijk en de sociale zekerheidsfondsen.

1893956 02535

Tabel 9.2: Totaal correcties		
	2013	2014
EU-afdrachten (inclusief landbouwheffingen)	- 6.986	- 8.860
HGIS	- 4.674	- 4.417
WWB	- 5.667	- 5.736
GF/PF	- 17.981	- 18.257
WMO en opleidingsfonds	- 2.155	- 2.291
Studieleningen en radiofrequenties	1.522	1.738
Overboekingen RBG-eng - GF/PF	1.107	996
Financieringsverschuivingen	- 1.301	- 988
Overig	0	- 66
Totaal correcties	**- 36.136**	**- 37.881**

Tabel 9.3	
	2014
1. Accres % (nominaal)	2,02%
2. Grondslag normeringssystematiek	17.981
3. Accres (= 1 * 2)	363
4. Accres stand FJR 2014 (mln. euro)	**363**
wv. Gemeentefonds	*332*
wv. Provinciefonds	*31*

Ontwikkeling accres 2014

Tabel 9.4 Aansluiting accres stand MN 2014 naar stand FJR 2014	
	2014
Accrespercentage, stand MN 2014	4,24%
Accres, stand MN 2014 (mln. euro)	756
Mutatie sinds MN 2014 (mln. euro)	**- 393**
Accres, stand FJR 2014 (mln. euro)	*363*
Accrespercentage, stand FJR 2014	**2,02%**

Het accres 2014 is vastgesteld op 2,02 procent, dit komt overeen met 363 miljoen euro. Ten opzichte van de raming in de Miljoenennota (MN) 2014 betekent dit een neerwaartse bijstelling van bijna 400 miljoen euro. Deze bijstelling is het resultaat van een veelheid aan mutaties op de rijksbegroting. Hieronder volgt een toelichting op de meest relevante mutaties die van invloed zijn geweest op de ontwikkeling van het accres 2014 sinds de MN 2014.

Macro-economische ontwikkelingen
In 2014 was sprake van een lagere prijsontwikkeling dan eerder geraamd. Dit heeft geleid tot een lagere prijsbijstelling in 2014 en daardoor tot een lager accres 2014. Daarnaast is bij Begrotingsafspraken 2014 de prijsbijstelling deels ingehouden. In 2014 was ook sprake van een lagere loonontwikkeling, die doorwerkt in een lagere loonbijstelling van de departementale begrotingen en daardoor leidt tot een lager accres 2014.

1893956 02535

Dividenden
In 2014 was sprake van een meevaller bij de dividenden op staatsdeelnemingen. Op basis van nieuwe businessplannen viel het geraamde dividend van onder andere Urenco, Gasunie en Schiphol hoger uit. Ook de winstafdracht DNB liet een meevaller zien. Door deze meevallers zijn de netto-uitgaven van het rijk gedaald en daardoor ook het accres.

Kasschuiven
Daarnaast is besloten tot enkele kasschuiven. Op de begroting van Infrastructuur en Milieu zijn middelen uit 2014 (ongeveer 250 miljoen euro) doorgeschoven naar de jaren 2016 en 2017 om de schommelingen binnen het budget te egaliseren. Dit drukt het accres in 2014 en leidt tot een hoger accres in de jaren 2016 en 2017. Daar tegenover staat een kasschuif op de OCW-begroting van 450 miljoen euro van 2015 naar 2014 voor de OV-studentenkaart om het kasritme van de staat te optimaliseren.

Lagere realisatie begroting 2014
Het Financieel Jaarverslag 2014 laat een lagere realisatie van de rijksbegroting zien dan was begroot bij Miljoenennota 2015. Dit heeft tot een neerwaartse bijstelling van het accres van ongeveer 140 miljoen euro geleid. Zo is er minder uitgegeven aan kinderopvangtoeslag en overige kindregelingen. Er is sprake van minder studieleningen. En er is sprake van onderuitputting bij het innovatiefonds. Daarnaast is er sprake van onderuitputting op de departementale begrotingen van bijna 200 miljoen euro. De onderuitputting doet zich met name voor op de begrotingen van V&J, Financiën en SZW.

1893956 02535

Bijlage 10: Agentschappen in beeld

Agentschappen zijn uitvoerende diensten van ministeries. Zij leveren zelfstandig en tegen betaling producten of diensten aan andere organisaties binnen het Rijk of aan derden. Begin 2014 telde het Rijk in totaal 38 agentschappen die beleid van de overheid uitvoeren. Agentschappen verstrekken uitkeringen, beheren gegevens en verrichten inspecties. Bekende agentschappen zijn het KNMI, het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) en Rijkswaterstaat.

Agentschappen zijn zelfstandiger in hun bedrijfsvoering dan de gewone onderdelen van een ministerie, zonder dat de ministeriële verantwoordelijkheid is ingeperkt. Agentschappen hebben een specifiek sturingsmodel en een ander financieel administratief stelsel. Een agentschap moet aan verschillende voorwaarden voldoen. Deze zijn opgenomen in de Regeling agentschappen die op 1 januari 2013 in werking is getreden.

Doorlichtingen 2014
In de Regeling agentschappen is opgenomen dat alle agentschappen voortaan minimaal iedere vijf jaar worden doorgelicht. Met het doorlichten wordt een beter beeld gevormd van elk agentschap over de sturing, het financieel beheer, de bekostiging en de doelmatigheidsontwikkeling.

In 2014 zijn de doorlichtingen van Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (VWS), Dienst Justitiële Inrichtingen (VenJ), Centraal Justitieel Incassobureau (VenJ), Agentschap SZW (SZW) afgerond met een doorlichtingsrapport. De belangrijkste aanbevelingen afkomstig uit deze rapporten zijn in Tabel 10.1 opgenomen. Bij het aanbieden van het doorlichtingsrapport aan de eigenaar van het doorgelichte agentschap wordt erop gewezen dat het zijn/haar verantwoordelijkheid is om het rapport integraal te publiceren. Tabel 10.1 geeft tevens weer of het doorlichtingsrapport reeds is gepubliceerd en de vindplaats van de rapportage.

In 2014 zijn de doorlichtingen gestart van Dienst Huurcommissie (BZK/WenR), Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten (BZK/WenR), Agentschap College ter Beoordeling van Geneesmiddelen (VWS) en Dienst ICT Uitvoering (EZ). Het komende jaar worden de overige agentschappen doorgelicht.

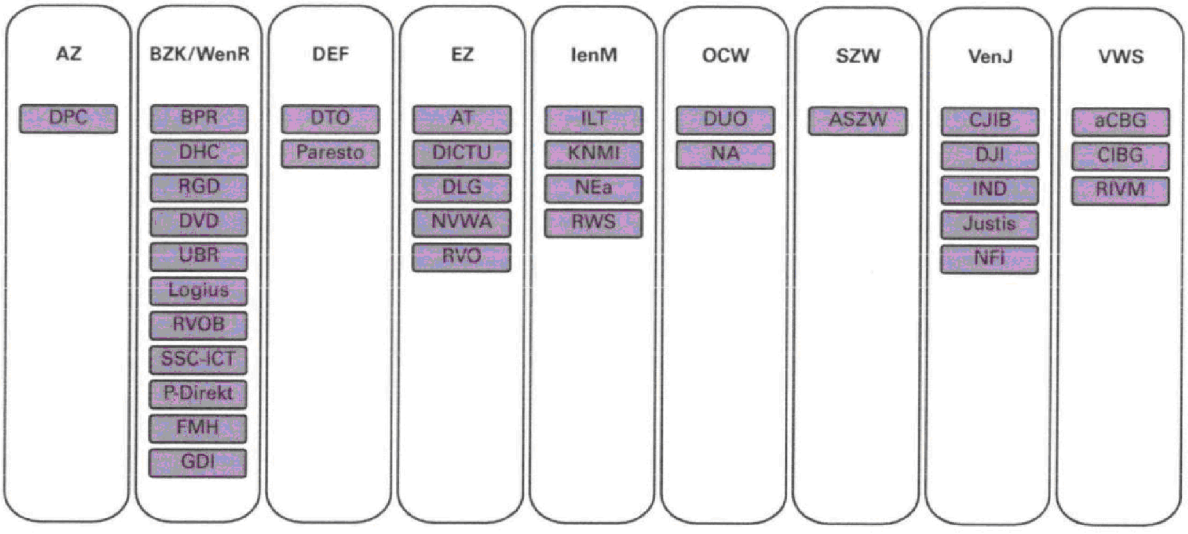
Agentschappen in beeld
Begin 2014 waren er binnen de rijksoverheid 38 agentschappen; grote en kleine diensten, uitvoerders van beleid en uitvoerders van bedrijfsvoeringstaken, diensten die politiek meer of minder gevoelige producten of diensten leveren, etc. Agentschappen leveren daarmee een grote en belangrijke bijdrage aan de uitvoering van beleid. Aan de hand van onderstaande tabellen en grafieken wordt de wereld van agentschappen nader in beeld gebracht. De agentschappen CBI (BuZa), Domeinen

1893956 02535

Roerende Zaken (FIN), Almata en Lindenhorst (VWS) worden begin 2015 opgeheven.

Ministeries en agentschappen
Agentschappen vallen volledig onder de ministeriële verantwoordelijkheid. Kenmerkend voor agentschappen is dat er een resultaatgericht sturingsmodel bestaat waarbij de beleids-DG's binnen de rijksoverheid of derden van buiten de rijksoverheid als opdrachtgever optreden, het agentschap als opdrachtnemer en in principe de secretaris-generaal als eigenaar. De verantwoordelijkheden die bij deze rollen behoren zijn vastgelegd in de Regeling agentschappen. Figuur 10.1 geeft de verdeling weer van de agentschappen naar de verschillende ministeries. In Tabel 10.2 is een lijst met verklarende afkortingen van de agentschappen opgenomen.

Figuur 10.1 Agentschappen per ministerie

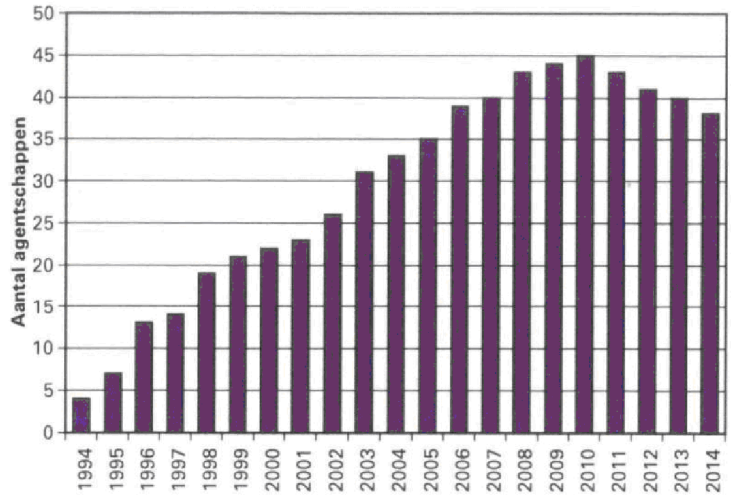


Ontwikkeling aantal agentschappen
In 1994 werden de eerste drie agentschappen opgericht. Het aantal agentschappen is daarna jarenlang gestegen. Figuur 10.2 geeft de ontwikkeling van het aantal agentschappen door de jaren heen weer.

Vanaf 2011 daalt het totale aantal agentschappen weer als gevolg van fusies (ingegeven door het samenvoegen van ministeries of door de vorming van shared service organisaties) en opheffingen. Tevens wordt aan de hand van de Regeling agentschappen ook de status van reeds bestaande agentschappen herbezien. Dat kan ook leiden tot omvorming van agentschappen naar reguliere dienstonderdelen van een ministerie. In de toekomst kan de verdere vereenvoudiging in de aansturing en bekostiging van bedrijfsvoering of clustering leiden tot een verdere afname van het aantal agentschappen.

1893956 02535

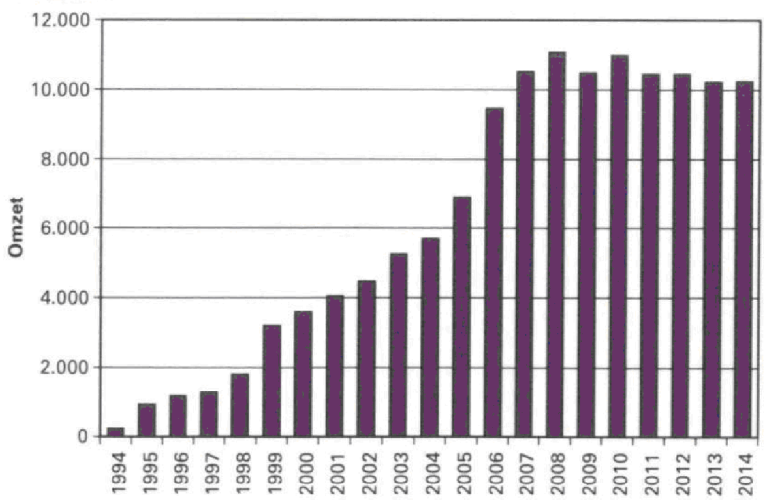
Figuur 10.2 Ontwikkeling totaal aantal agentschappen, 1994–2014



Ontwikkeling omzet agentschappen

Agentschappen brengen voor hun producenten en diensten tarieven in rekening en genereren daarmee omzet. Deze omzet dient ter dekking van de kosten van de dienstverlening, onder meer voor personeel en materieel. Omzet wordt niet gevormd uit programmamiddelen van een ministerie. Gekoppeld aan de groei van het aantal agentschappen is ook een groei in de totale omzet te zien. Deze vertoont een gelijke ontwikkeling. Na een flinke stijging van de omzet vlakt deze af en stabiliseert die in de laatste jaren. Deze ontwikkeling wordt weergegeven in Figuur 10.3. De omzet van alle agentschappen bij elkaar bedraagt ultimo 2014 ruim 10 miljard euro.

Figuur 10.3 Ontwikkeling totale omzet agentschappen (in miljoenen euro), 1994–2014



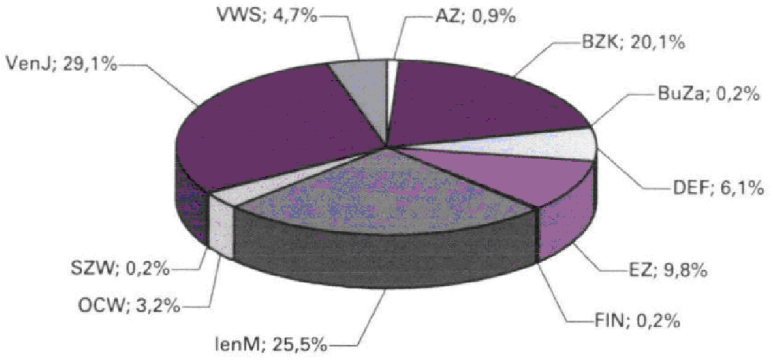
Omzet agentschappen per ministerie

De agentschappen van de ministeries van IenM, VenJ en BZK/WenR vormen samen 75% van de totale omzet. Figuur 10.4 maakt dit inzichtelijk. Dit grote aandeel wordt veroorzaakt doordat er drie zeer grote agentschappen bestaan, te weten Rijkswaterstaat (IenM), Dienst Justitiële

1893956 02535

Inrichtingen (VenJ) en de Rijksgebouwendienst (BZK/WenR). Het Ministerie van BZK/WenR heeft bovendien een groot aantal agentschappen die tevens shared service organisatie zijn, zoals P-Direkt, FMHaaglanden en Uitvoeringsorganisatie Bedrijfsvoering Rijk. Deze agentschappen leveren vooral producten en diensten op het gebied van bedrijfsvoering. De tendens is dat meer en meer bedrijfsvoering binnen de rijksoverheid wordt verzorgd door shared service organisaties.

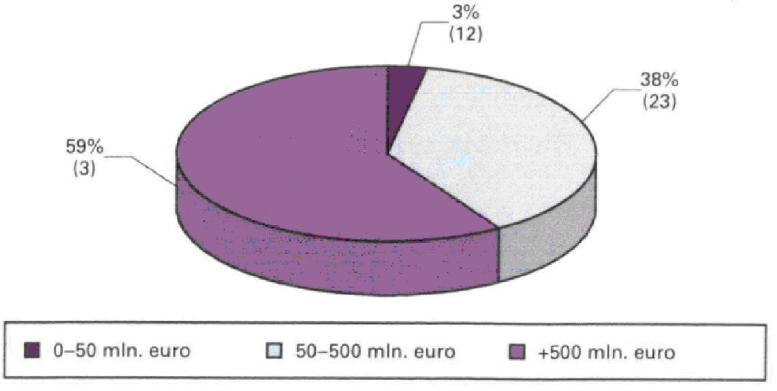
Figuur 10.4 Omzet agentschappen per ministerie (in procenten van de totale omzet, ultimo 2014)



Er zijn grote en kleine agentschappen binnen de rijksoverheid terug te vinden. Dit wordt ook geïllustreerd aan de hand van Figuur 10.5. Deze figuur geeft het relatieve aandeel in de omzet van alle agentschappen weer waarbij ook het aantal agentschappen (tussen haakjes) wordt gepresenteerd. Van de 38 agentschappen (ultimo 2014) hebben 12 agentschappen een relatief kleine omzet van onder de 50 miljoen euro. Deze 12 agentschappen hebben een aandeel van enkel 3% van de omzet van alle agentschappen gezamenlijk.

De drie grootste agentschappen – Rijkswaterstaat (IenM), Dienst Justitiële Inrichtingen (VenJ) en de Rijksgebouwendienst (BZK/WenR) – hebben maar liefst een aandeel van 59% van de omzet van alle agentschappen gezamenlijk.

Figuur 10.5 Aandeel in totale omzet per omzetcategorie (in procenten, ultimo 2014)

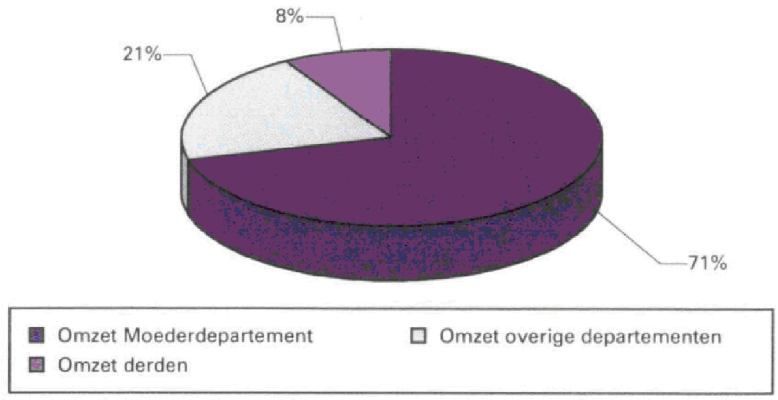


Deze omzet wordt aan de agentschappen verstrekt op basis van prestatieopdrachten en budgetten van opdrachtgevers. Deze opdrachtgevers bevinden zich met name binnen de rijksoverheid. De meeste omzet van

1893956 02535

agentschappen (71%) komt van de beleidsdirecties van het eigen departement, de zogenaamde omzet van het moederdepartement. Ongeveer 21% van de omzet komt bij andere departementen vandaan en slechts 8% van de omzet is afkomstig van opdrachtgevers buiten het rijk (derden). Dit wordt weergegeven in Figuur 10.6.

Figuur 10.6 Herkomst omzet agentschappen (in procenten van de totale omzet, ultimo 2014)

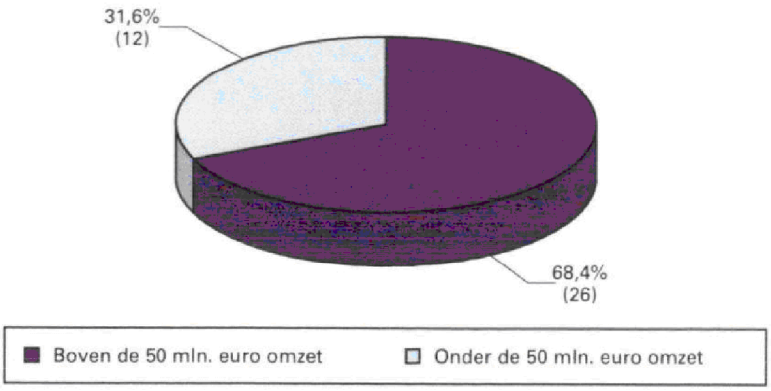


Omvang agentschap

Met de inwerkingtreding van de Regeling agentschappen is een belangrijke instellingsvoorwaarde geïntroduceerd. Er is namelijk gekozen voor een eenduidige omzetnorm die van toepassing is op nieuw op te richten agentschappen. Deze minimum omzetnorm bedraagt 50 miljoen euro. Een minimumomvang scherpt de afweging die steeds gemaakt moet worden: instellen van een nieuwe zelfstandige organisatie, aansluiten bij reeds bestaande agentschappen dan wel outsourcen. Voor agentschappen opgericht vóór 1 januari 2013 geldt een overgangsregime. Dit overgangsregime houdt in dat voor agentschappen met een omzet kleiner dan 50 miljoen euro bij de eerste brede doorlichting specifiek gekeken wordt of een statusverandering zinvol is. Uit de doorlichting moet dan blijken of een stelselverandering bijdraagt tot een beter functioneren van de dienst. Als blijkt dat de dienst goed functioneert kan de conclusie ook zijn dat een stelselverandering niet zinvol is, mede gelet op de kosten die een verandering met zich meebrengt. Figuur 10.7 toont de verdeling van *bestaande* agentschappen naar de minimum omzetnorm van 50 miljoen euro voor *nieuwe* agentschappen waarbij ook het aantal agentschappen (tussen haakjes) wordt gepresenteerd.

1893956 02535

Figuur 10.7 Omvang agentschappen (in procenten van het totaal aantal agentschappen, ultimo 2014)



De drie agentschappen met de hoogste omzet zijn ultimo 2014

Agentschap	Ministerie	Omzet (in miljoenen euro)	Aandeel in totale omzet
1. RWS	IenM	2.397	23,4%
2. DJI	VenJ	2.376	23,2%
3. RGD	BZK/WenR	1.274	12,4%

Administratieve stelsels agentschappen
Er zijn twee soorten agentschappen: verplichtingen-kasagentschappen en baten-lastenagentschappen. Beide soorten agentschappen beschikken over specifieke financiële mogelijkheden, die aansluiten bij de eigen bewegingsruimte en vrijheid om beslissingen te nemen over de uitvoering.

Verplichtingen-kasagentschap
Het verplichtingen-kasstelsel is een begrotings- en verantwoordingsstelsel waarin de financiële verplichtingen die een agentschap aangaat en de kasuitgaven die een agentschap verricht geïntegreerd worden opgenomen. Het moment waarop een agentschap een verplichting aangaat of een geldbedrag feitelijk uitgeeft of ontvangt, is maatgevend voor opname in de begroting en de verantwoording. In principe werken deze agentschappen met hetzelfde verplichtingen-kasstelsel als ministeries dat ook gebruiken.

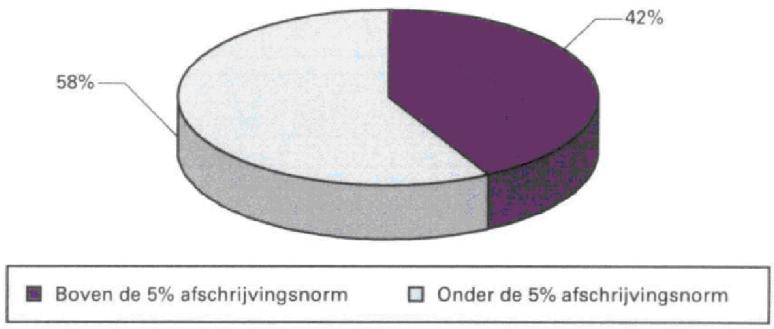
Baten-lastenagentschap
In 2014 voerden alle agentschappen nog het stelsel van baten en lasten. Het baten-lastenstelsel betekent concreet dat agentschappen werken met een stelsel van dubbel boekhouden, waarbij de balans en staat van baten en lasten met elkaar communiceren. De kenmerkende begrippen in de balans zijn activa oftewel bezittingen (zoals inventaris, voorraden of onderhanden werk) en passiva oftewel verplichtingen (zoals leningen, schulden en voorzieningen) en het eigen vermogen. In de staat van baten en lasten wordt gesproken over opbrengsten (baten), kosten (lasten) en nettoresultaat in plaats van ontvangsten en uitgaven zoals in het kasstelsel. Kosten en opbrengsten worden geregistreerd in verslagperiodes en opgenomen in de begrotingen en verantwoordingen over de verslagperiodes waarop zij tot stand zijn gekomen.

1893956 02535

Een van de kenmerken van het baten-lastenstelsel is het kunnen doen van investeringen (in vaste activa). De hieraan verbonden afschrijvingskosten worden doorberekend in de kostprijs. Deze kosten worden gespreid over de levensduur van de investering, in plaats van dat zij in één keer ten laste van het jaar komen waarin de investering is verricht. Dit gaat vooral op bij investeringen in vaste activa als huisvesting. Met het rijkshuisvestingsstelsel betrekken agentschappen hun huisvesting van de Rijksgebouwendienst (RGD) en betalen vervolgens huur aan de RGD. Dat betekent dat agentschappen zelf niet meer hoeven te investeren in gebouwen en hierop ook niet meer hoeven af te schrijven. Immers, de RGD investeert en schrijft af.

Geringe investeringen en afschrijvingskosten beperken voor agentschappen het nut van het voeren van een baten-lastenstelsel in afwijking van het verplichtingen-kasstelsel van het moederdepartement. Daarom is in de Regeling agentschappen een minimumnorm voor afschrijvingskosten opgenomen. Pas als de afschrijvingskosten meer dan 5% van de totale lasten bedragen, mogen nieuwe agentschappen werken met het baten-lastenstelsel. Figuur 10.8 laat zien dat 42% van de bestaande agentschappen deze norm haalt volgens de nieuwe Regeling agentschappen.

Figuur 10.8 Afschrijving ten opzichte van de totale lasten (in procenten van totaal aantal agentschappen, ultimo 2014)



De drie agentschappen met het hoogste percentage afschrijvingskosten ten opzichte van de totale lasten in de periode 2011–2014 zijn

Agentschap	Ministerie	Afschrijvingskosten (percentage van totale lasten)
1. RGD	BZK/WenR	24,3%
2. P-Direkt	BZK/WenR	16,6%
3. SSC-ICT	BZK/WenR	14,0%

Balans

Tabel 10.3 geeft de totale balans van alle agentschappen bij elkaar weer. Ultimo 2014 bedroeg het totaal van alle bezittingen 19,6 miljard euro.

1893956 02535

Tabel 10.3 Totaal balansvermogen agentschappen (in miljoenen euro, ultimo 2014)			
Vaste activa	7.290	Exploitatiereserve	262
Voorraden	9.481	Verplichte reserve	110
Nog te ontvangen posten	888	Onverdeeld resultaat	98
Liquide middelen	2.157	Voorzieningen	413
		Leningen FIN	6.560
		Kortlopende schulden	12.177
	19.615		19.615

Staat van baten en lasten

In Tabel 10.4 wordt de cumulatieve staat van baten en lasten van alle agentschappen weergegeven. Ultimo 2014 bedraagt het totaal aan baten 10,4 miljard euro. Hier staan nagenoeg gelijke lasten tegenover. Dit past in het streven om kostendekkend te werken, waarbij door de agentschappen nagenoeg geen winst wordt gemaakt.

Tabel 10.4 Staat van baten en lasten (in miljoenen euro, ultimo 2014)		
Omzet moederdepartement	7.240	
Omzet overige departementen	2.140	
Omzet derden	859	
		10.239
Overige baten		154
Totaal baten		**10.393**
Personele kosten	3.895	
Materiële kosten	3.238	
		7.133
Afschrijvingskosten		536
Overige lasten		2.627
Totaal lasten		**10.296**
Exploitatieresultaat		**98**

1893956 02535

1893956

Tabel 10.1 Belangrijkste aanbevelingen doorlichtingen agentschappen

Jaar	Agentschap	Sturing	Bekostiging en doelmatigheid	Financieel beheer	€ 50 mln. omvangscriterium	Overige aanbevelingen/ vindplaats
2012	FMH	Herverdeling (opdrachtgevers, opdrachtnemer en eigenaar) moet helder vastgelegd worden.	Het kostprijsmodel dient verder vereenvoudigd te worden t.b.v. transparantie naar de opdrachtgevers en om effectiever te kunnen sturen op efficiency en doelmatigheid.	-	-	-
2012	CIBG	– Eigenaar: geef meer inzicht in het besluitvormingsproces rondom tarieven en doelmatigheid. – Opdrachtgevers: maak heldere (meerjarige) financiële afspraken met het CIBG voordat een taak of project wordt gestart of het boekjaar begint. – Stel een opdrachtgeversberaad in waaraan alle opdrachtgevers (zowel van binnen als buiten VWS) deel moeten nemen. – Opdrachtnemer: zorg ervoor dat het CIBG beter in control is. – Opdrachtnemer: professionaliseer het inhuizen van nieuwe taken en zorg voor eenduidigheid in aanspreekpunten voor opdrachtgevers.	– Standaardiseer processen en systemen veel meer. – Maak doelmatigheid een belangrijk onderdeel van de centrale sturing. Ontwikkel hiervoor eenduidige prestatie-indicatoren. – Ontwikkel een toekomstvast kostprijsmodel en houd dit daarna voor meerdere jaren constant, zodat de prijsontwikkeling kan worden gevolgd. – Neem als uitgangspunt dat de dienstverlening tegen een reële kostprijs wordt geleverd, zoveel mogelijk op basis van p x q. – Maak, indien mogelijk, meer gebruik van gegevens uit benchmarks om de doelmatigheid(sontwikkeling) van het CIBG aan te tonen.	Maak met de opdrachtgevers afspraken over aanvullende maatregelen in het kader van de informatiebeveiliging bij uitbestede ICT-taken (TPM-toetsen).	Maak een keuze tussen: – uithuizen taken die niet binnen de focus als registerautoriteit vallen; of – het CIBG wordt de uitvoerder van VWS.	-

02535

Jaar	Agentschap	Sturing	Bekostiging en doelmatigheid	Financieel beheer	€ 50 mln. omvangscriterium	Overige aanbevelingen/ vindplaats
2012	IVW/ILT	– Noodzakelijk elkaar aan te spreken op de invulling van rollen en verantwoordelijkheden.	– Meer zakelijkheid en elkaar aanspreken op doelmatigheid en effectiviteit. – Meer transparantie nodig om scherp inzicht te krijgen in waar de inspectie staat dan wel moet staan op het gebied van doelmatigheid en effectiviteit.	–	–	Afgesproken dat IVW/ILT over 2 jaar opnieuw wordt getoetst aan agentschapscriteria. TK 2012-2013 **30 873 nr. 4**
2013	DRZ	– Intensiveer het contact tussen de eigenaar en de grootste opdrachtgevers. – Versterk tevens de ambassadeursrol van de eigenaar.	Ontwikkel binnen de ruimte die het verplichtingenkasstelsel biedt een eenduidig vormgegeven bekostigingsmodel voor de verschillende taken/producten van DRZ.	Neem in alle meerjarige afspraken tussen opdrachtgevers en opdrachtnemer een risicoparagraaf op.	Herpositioneer DRZ uiterlijk per 1 januari 2015 als regulier dienstonderdeel van een ministerie (zo mogelijk het Ministerie van Financiën).	TK 2012-2013 **28 737 nr. 23**
2013	Logius	– Maak heldere afspraken over de rolverdeling, de opdrachtuitvoering en de inhoud van de rapportages daarover. – Leg de verschillende rollen goed vast zodat ze minder persoonsafhankelijk worden. – Logius gaat over het «hoe», de opdrachtgever over het «wat». Spreek duidelijk af op welke terreinen de opdrachtgevers / eigenaar invloed willen op het «hoe».	Investeer in heldere uitleg en transparantie over kostprijsmodel en tariefwijzigingen. Maak het simpeler.	–	–	www.rijksoverheid.nl

1893956

02535

1893956

Jaar	Agentschap	Sturing	Bekostiging en doelmatigheid	Financieel beheer	€ 50 mln. omvangscriterium	Overige aanbevelingen/ vindplaats
2013	Justis	– Beleg het eigenaarschap bij de SG of de pSG. – Leg de vormgeving van het externe sturingsmodel formeel vast.	Maak in de reguliere managementrapportages de doelmatigheidsontwikkeling expliciet zichtbaar.	Justis dient binnen een overgangsperiode van twee boekjaren de transitie maken naar een VK-agentschap.	Stel het besluit of Justis als agentschap kan voortbestaan uit tot 2015 en laat de Ministers van VenJ en Financiën dan opnieuw een (deel)doorlichting uitvoeren waarin o.m. het omvangscriterium centraal staat.	Laat Justis zich de komende jaren nog meer profileren als nationale screenings autoriteit.
2013	AT	– Vul het opdrachtgeverschap van de toezichtstaak helder in en maak hierbij onderscheid in systeemverantwoordelijkheid en uitvoeringsverantwoordelijkheid. – Leg de behartiging van de belangen van de gebruikers / vergunninghouders expliciet bij de eigenaar neer.	– Verbeter de managementrapportage en breng actieve sturing op doelmatigheid aan door kengetallen en prestatie-indicatoren op te nemen en actief te monitoren. – Voer klanttevredenheidsonderzoeken vaker uit. – Volg de aanbevelingen uit de Gateway-review op. – Pas het kostprijsmodel op zodanige wijze aan dat er een transparante toerekening van kosten aan eindproducten plaatsvindt. – Zorg er in de toekomst voor dat verrekening met de vergunninghouders jaarlijks plaatsvindt.	Maak op basis van de hernieuwde business case KoBra een duidelijk onderscheid tussen activeerbare kosten en kosten van onderzoek.	–	www.rijksoverheid.nl
2013	IND	Beleg het eigenaarschap van de IND bij de SG en het opdrachtgeverschap bij de DGVZ.	Breid de huidige marginale kostprijzen uit met componenten uit de lumpsumvergoeding zodat wordt toegerekend naar meer integrale kostprijzen die beter vergelijkbaar zijn.	–	–	–

02535

1893956

Jaar	Agentschap	Sturing	Bekostiging en doelmatigheid	Financieel beheer	€ 50 mln. omvangscriterium	Overige aanbevelingen/ vindplaats
2014	RIVM	- Treed als eigenaar nadrukkelijker op de voorgrond bij het ontstaan van problematiek in de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Betrek als eigenaar de opdrachtgevers bij de start van ontwikkelingen die van invloed zijn op de uitvoering van hun opdrachten. Agendeer onderwerpen als deze bijvoorbeeld eerder in het reguliere eigenaar-opdrachtgeversberaad.	- Herijk de doelmatigheidsindicatoren. Kwantificeer waar mogelijk de doelmatigheid in termen van kwaliteit (o.a. klanttevredenheid) en productiviteit (o.a. kosten per FTE en % overhead). - Onderzoek de mogelijkheden voor het aanhouden van een kleinere en daarmee doelmatigere voorraad vaccins. Onderzoek de mogelijkheden om vaccins in consignatie te stellen of op basis van contractuele afspraken anderszins op afroep beschikbaar te maken. Op die manier wordt het kapitaalbeslag kleiner gemaakt en daarmee kosteneffectiever. - Kom tot een structurele oplossing voor de opslagtarieven (i.v.t. labstrategie en kostprijsmodel).	- De uitzondering op het eigen vermogen wordt vanaf het boekjaar 2013 niet langer gecontinueerd. - Eigenaar wordt geadviseerd om het eigen vermogen af te bouwen tot het maximum toegestane eigen vermogen.		www.rijksoverheid.nl

02535

1893956

Jaar	Agentschap	Sturing	Bekostiging en doelmatigheid	Financieel beheer	€ 50 mln. omvangscriterium	Overige aanbevelingen/ vindplaats
	CJIB	– Beleg het eigenaarschap van het CJIB bij de SG en het opdrachtgeverschap bij de DGJS. – Stel gezamenlijk als eigenaar, opdrachtgevers bij VenJ en opdrachtnemer voor de nieuwe cyclus van 2015 convenanten op tussen eigenaar – CJIB en opdrachtgevers – CJIB.	– Ontwikkel als CJIB samen met de opdrachtgevers en eigenaar binnen 1 jaar een beperkte set van doelmatigheidsindicatoren die zowel intern als extern wordt gebruikt voor sturing op doelmatigheid. – Beperk als opdrachtgevers de bekostiging op basis van input of projecten tot het minimum en baken deze in tijd voldoende af.	– Voer als CJIB vanaf 2016 een volledig P x Q model voor alle type incasso opdrachten, zodat op een eenduidige wijze de bekostiging van het CJIB tot stand komt. – Gebruik 2014 en de eerste helft van 2015 om als CJIB het kostprijsmodel te herijken, waarbij een kanteling van product naar procesniveau wordt gerealiseerd.		
	DJI	– Breng binnen een jaar een verdergaande scheiding aan tussen de rollen van eigenaar en opdrachtgever. Hierbij wordt het eigenaarschap verlegd van de huidige positie bij de DGJS. – Breng het interne sturingsmodel op orde. – Beleg een opdrachtgeversoverleg met beide VenJ opdrachtgevers en herzie de opdrachtgeversconvenanten.	– Creëer meer aandacht voor doelmatigheid door binnen een jaar te komen tot een beperkte set doelmatigheidsindicatoren. – Opdrachtgevers dienen meer op kostprijzen en minder op input te sturen. Daarnaast dient de producten- en dienstencatalogus te worden geactualiseerd.	– In navolging op het interne sturingsmodel dient DJI in overleg met eigenaar en FEZ tot een vereenvoudigde interne administratie te komen. – Blijf nut en noodzaak volgen van het voeren van een baten-lasten stelsel. In het geval van een natuurlijk moment om een stelselwijziging door te voeren, wordt samen met het Ministerie van Financiën opnieuw bezien hoe het gebruik van het baten en lastenstelsel is.		– Stel, gezien de aard en omvang van deze aanbevelingen, in overleg met opdrachtgevers, DJI en de SG binnen een halfjaar een actieplan op, waarin de acties worden belegd en uitgezet in de tijd.

02535

Jaar	Agentschap	Sturing	Bekostiging en doelmatigheid	Financieel beheer	€ 50 mln. omvangscriterium	Overige aanbevelingen/ vindplaats
	ASZW	– Herijk de convenanten tussen eigenaar, opdrachtgevers en het agentschap en beleg vanaf 2015 een opdrachtgeversoverleg.	– Creëer meer aandacht voor doelmatigheid naast kwaliteit van de uitvoering. – Ontwikkel doelmatigheidsindicatoren en neem in het jaarplan 2015 streefwaarden op. – Ontwikkel in 2015 een producten en dienstencatalogus (PDC) en kom tot productprijzen. – Elimineer risicomarges en kortingen in het kader van het eigen vermogen als onderdeel van de tariefsberekening. – Heroverweeg de huidige uurtariefberekening om te vormen tot een integraal kostprijsmodel, met waar mogelijk inbegrip van de out of pocket kosten.	– Herijk samen met de directeur FEZ de taken en verantwoordelijkheden in het kader van de eigenaarsondersteuning.		– Stel in 2015 een meerjaren visie en strategie op waarlangs de toekomst van AGSZW kan worden vormgegeven.
Lopende doorlichtingen		ACBG, DICTU, DPC, NEa				
Startende doorlichtingen 2015		DUO, KNMI, NA, NFI, NVWA, P-Direkt, RWS, UBR				

Vindplaats gepubliceerde doorlichtingsrapporten: *http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/rijksoverheid/agentschappen*

1893956

02535

Tabel 10.2 Lijst met verklarende afkortingen agentschappen (naar ministerie, stand 1 januari 2015)

Ministerie van Algemene Zaken (AZ)	
DPC	Dienst Publiek en Communicatie
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK/WenR)	
BPR	Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten (Rijksdienst voor Identiteitsgegevens m.i.v. 1 maart 2015)
DHC	De Huurcommissie
RGD	Rijksgebouwendienst
UBR	Uitvoeringsbedrijf Bedrijfsvoering Rijk
Logius	
RVOB	Rijksvastgoed en ontwikkelingsbedrijf
SSC-ICT	Shared service center ICT
GDI	Gemeenschappelijk Dienstencentrum
P-Direkt	
FMH	FM Haaglanden
Ministerie van Defensie (DEF)	
DTO	Defensie Telematica Organisatie
DVD	Dienst Vastgoed Defensie
Paresto	
Ministerie van Economische Zaken (EZ)	
AT	Agentschap Telecom
RVO	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
NVWA	Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit
DICTU	Dienst ICT Uitvoering
DLG	Dienst Landelijk Gebied
Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM)	
NEa	Nederlandse Emissieautoriteit
ILT	Inspectie Leefomgeving en Transport
KNMI	Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut
RWS	Rijkswaterstaat
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)	
DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs
NA	Nationaal Archief
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)	
ASZW	Agentschap SZW
Ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ)	
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
Justis	
NFI	Nederlands Forensisch Instituut
CJIB	Centraal Justitieel Incassobureau
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)	
CIBG	
aCBG	College ter Beoordeling van Geneesmiddelen
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu

1893956 02535

Lijst van gebruikte termen en hun betekenis

Abenomics
Bijnaam voor het economisch programma van de Japanse regering o.l.v. premier Abe, bestaande uit drie pijlers, 1) ruim monetair beleid, 2) flexibel begrotingsbeleid en 3) structurele hervormingen

Accres
Gemeenten en provincies ontvangen jaarlijks de algemene uitkering uit het gemeente- en provinciefonds. De jaarlijkse ontwikkeling van de omvang van het gemeente- en provinciefonds wordt sinds 1995 bepaald door de normeringssystematiek, waarbij de fondsen gekoppeld zijn aan de ontwikkeling van de uitgaven van het Rijk, de netto gecorrigeerde rijksuitgaven. De jaarlijkse toe- en afname van het gemeente- en provinciefonds die voortvloeit uit de koppeling aan de rijksuitgaven, wordt het accres genoemd.

Apparaatsuitgaven
Uitgaven voor personeel en materieel voor het primaire proces (beleidsproces) en voor de ondersteuning van het primaire proces (de bedrijfsvoering).

Automatische stabilisatie
Conjuncturele schommelingen in de collectieve inkomsten (en uitgaven) resulteren niet in een beleidsreactie, maar lopen in het begrotingssaldo. Bij versnelling van de conjunctuur nemen de belasting- en premieinkomsten toe en de uitgaven voor werkloosheid af. Hierdoor verbetert het begrotingssaldo. Bij vertraging van de conjunctuur treedt het omgekeerde op. Automatische stabilisatoren hebben daarmee een dempende invloed op de intensiteit van de conjuncturele uitslagen.

Baten-lastenagentschap
Een baten-lastenagentschap is een onderdeel van een ministerie waarvoor een afgezonderd en afwijkend beheer wordt gevoerd, met als doel een doelmatiger beheer te realiseren. Agentschappen die een baten-lastenstelsel voeren hebben een eigen begroting en staan los van de begrotingsadministratie van het moederministerie. Een agentschap dat een baten-lastenstelsel voert valt onder de ministeriële verantwoordelijkheid.

Bedrijfsvoering
Het inzetten van apparaat (personeel en materieel) door een organisatie, gericht op het ondersteunen van het beleids- of taakproces van die organisatie.
De bedrijfsvoering omvat dus de ondersteunende processen die de beleids- of taakprocessen faciliteren. Hierbij kan worden gedacht aan personeel, inkoop, materieel, organisatie, financiën, automatisering/ informatisering en huisvesting.

1893956 02535

Belastinguitgaven
Onder een belastinguitgave (in enge zin) wordt verstaan een overheidsuitgave in de vorm van een derving of uitstel van belastingontvangsten, die voorvloeit uit een voorziening in de wet voor zover die voorziening niet in overeenstemming is met de primaire heffingstructuur van de wet.

Beleidsdoorlichting
Een beleidsdoorlichting vat de kennis samen over de effectiviteit en doelmatigheid van een heel beleidsterrein. De doorlichting kijkt naar de samenhang tussen verschillende vormen van beleid. Losse evaluaties van beleid onderbouwen dit.

Beleidsinformatie
Beleidsinformatie is informatie die inzicht biedt in de inhoud van het beleid (doelstellingen, doelgroepen, instrumenten, budgetten, organisatie, handhaafbaarheid, planning e.d.) en in de doeltreffendheid en doelmatigheid ervan.

Bruto Binnenlands Product (bbp)
Het bbp is de totale toegevoegde waarde van alle goederen en diensten die binnen de grenzen van een land zijn geproduceerd.

Bruto Nationaal Product (bnp)
Het bnp is de totale toegevoegde waarde van alle goederen en diensten in een land, waarbij rekening gehouden is met het saldo van de primaire inkomens ontvangen uit en betaald aan het buitenland.

Collectieve lastendruk
Het totaal van belasting- en premieontvangsten, vermeerderd met enkele niet-belastingontvangsten, uitgedrukt in procenten van het bbp.

Collectieve uitgaven
Het totaal van de relevante uitgaven van het Rijk (inclusief debudgetteringen en de uitgaven van de agentschappen), de overige publiekrechtelijke lichamen en de sociale fondsen. Onderlinge betalingen worden geconsolideerd.

Comprehensive Assessment
Een doorlichting van de bankbalansen van de grote banken in de eurozone.

Contractloon
Het looninkomen per werknemer als direct gevolg van de afgesloten collectieve arbeidsovereenkomsten (CAO) in de private sector en van arbeidsvoorwaardenafspraken met overheidspersoneel.

Economische en Monetaire Unie (EMU)
De in het Verdrag van Maastricht geregelde unie tussen EU-lidstaten. De derde fase die op 1 januari 1999 van start is gegaan, kenmerkt zich door onherroepelijk vastgelegde wisselkoersen, volledig vrij kapitaalverkeer en girale invoering van de gemeenschappelijke munt, de euro. De euro is per 1 januari 2002 ook chartaal ingevoerd. In de EMU is de Europese Centrale Bank verantwoordelijk voor het gemeenschappelijke monetaire beleid dat wordt gevoerd door het Europees Stelsel van Centrale Banken. Tevens vindt binnen de EMU coördinatie van het economisch beleid plaats.

1893956 02535

EMU-saldo
Het EMU-saldo is het saldo van inkomsten en uitgaven van de sector overheid. Omdat het EMU-saldo betrekking heeft op de totale sector overheid, is niet alleen het Rijk van belang, maar ook de sociale fondsen en de decentrale overheden, inclusief gemeenschappelijke regelingen.

EMU-schuld(-quote)
De geconsolideerde som van de uitstaande schuldtitels van de sector overheid, in nominale waarde. De EMU-schuld is een brutoschuldbegrip.

Feitelijk tekort
Het saldo van de uitgaven en ontvangsten op kasbasis, minus de mutatie van de derdenrekeningen.

Financieel beheer
Het sturen en beheersen van de financiële aspecten van de beleidsuitvoering en de bedrijfsvoering, waaronder de zorg voor het aangaan van financiële verplichtingen, het heffen van belastingen en het opleggen van andere heffingen, het in rekening brengen van kosten, de financiële bezittingen en schulden en het kasbeheer.

Financiële functie
De financiële functie is het geheel van taken en activiteiten gericht op de financiële aspecten van de beleids- en bedrijfsvoering. Het omvat zowel de centrale controlfunctie (directies Financieel Economische Zaken bij de ministeries) als de decentrale controlfunctie en de auditfunctie (Auditdienst Rijk). Ook de coördinerende controlactiviteiten van de Minister van Financiën behoren hiertoe.

Gemeentefonds
Fonds waaruit jaarlijks (algemene) uitkeringen worden betaald aan de gemeenten, ter dekking van een deel van hun uitgaven. De jaarlijkse groei van het fonds, op basis van de ontwikkeling van de netto-gecorrigeerde rijksuitgaven, wordt het accres genoemd.

Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS)
De middelen voor het buitenlandse beleid worden verantwoord op verschillende begrotingen. Om de samenhang van het buitenlandse beleid te versterken, zijn de financiële middelen hiertoe gebündeld onder de HGIS. Op deze manier wordt de omvang van de beschikbare middelen duidelijk gemaakt en kan een integrale afweging plaatsvinden omtrent de inzet van deze middelen.

Infrastructuurfonds
Een fonds waarin middelen staan voor de uitgaven aan de weg-, water- en railinfrastructuur.

Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO)
Een IBO ontwikkelt alternatieven voor bestaand beleid. IBO's gaan over brede beleidsterreinen. Ze vinden plaats in opdracht van het kabinet en worden uitgevoerd door interdepartementale werkgroepen. IBO's geven de sterke en zwakke elementen van beleid op een bepaald terrein aan en geven opties voor mogelijke aanpassingen.

Kasschuif
Het schuiven van budget tussen jaren. Dit komt voor wanneer beleid dat gepland stond voor een bepaald jaar in een ander jaar wordt uitgevoerd.

1893956 02535

Kas- transverschillen
De verschillen die ontstaan door toepassing van zowel het kas- als het transactiebegrip.

Lastenverlichting (en -verzwaring)
Een verlaging (verhoging) van belastingtarieven dan wel verruiming (beperking) van fiscale aftrekmogelijkheden of een verlaging (verhoging) van de tarieven van de socialenverzekeringspremies.

Loonbijstelling
Tegemoetkoming voor ministeries voor loonstijgingen. Deze middelen worden gereserveerd op een aanvullende post.

Materieelbeheer
De zorg voor het onderhoud en de instandhouding van roerende en onroerende zaken vanaf het moment van inbeheer- of ingebruikneming tot aan het moment van overtolligstelling.

Najaarsnota
Tussentijds overzicht van de lopende begrotingsuitvoering samenhangende met de tweede suppletoire begrotingen, waarin wordt aangegeven welke wijzigingen optreden ten opzichte van de stand van de Voorjaarsnota. De Najaarsnota moet uiterlijk op 1 december van het lopende begrotingsjaar bij de Staten-Generaal worden ingediend.

Netto-uitgaven Rijksbegroting in enge zin
Relevante uitgaven en niet-belastingontvangsten van de Rijksbegroting exclusief de uitgaven en niet-belastingontvangsten van de Rijksbegroting die tot de sector Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid of tot de sector Zorg worden gerekend. Tevens worden de relevante uitgaven gecorrigeerd voor enkele incidentele posten.

Netto-uitgaven Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt
De budgetdisciplinesector Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid omvat de sociale zekerheid op de Rijksbegroting, alsmede de uitgaven van de sociale fondsen. Voor de sociale fondsen is het totaal van uitkeringen en administratiekosten relevant. Het bovenwettelijke gedeelte blijft buiten beschouwing.

Netto-uitgaven Zorgsector
De uitgaven die tot het Budgettair Kader Zorg (BKZ) worden gerekend. Het BKZ omvat de via de AWBZ, ZVW en particuliere verzekeraars (voorzover betrekking hebbend op de particulier verzekerde voorzieningen die ook in het ZVW-verzekerde pakket zijn opgenomen) gefinancierde nettouitgaven. Bij het collectief gefinancierde deel van het BKZ worden de via de particuliere verzekeraars gefinancierde uitgaven niet meegenomen, met uitzondering van de via de omslagbijdrage WTZ gefinancierde uitgaven.

Niet-belastingontvangsten
Alle begrotingsontvangsten van het Rijk die niet tot de belastingen- en premieontvangsten worden gerekend. Het betreft een zeer heterogene groep. Het gaat daarbij vooral om ontvangsten die samenhangen met verleende overheidsdiensten en kredietverlening door het Rijk, sommige ontvangsten die als collectieve lasten worden aangemerkt, de delfstofbaten en bijvoorbeeld incidentele ontvangsten uit de verkoop van staatsdeelnemingen.

1893956 02535

Onderuitputting
De netto gerealiseerde uitgaven (begrotingsuitgaven minus niet-belastingontvangsten) zijn lager dan begroot.

Prijsbijstelling
Tegemoetkoming voor de extra uitgaven van ministeries ten gevolge van prijsstijgingen. Deze middelen worden gereserveerd op een aanvullende post.

Provinciefonds
Fonds waaruit jaarlijks (algemene) uitkeringen worden betaald aan de provincies, ter dekking van een deel van hun uitgaven. De jaarlijkse groei van het fonds, op basis van de ontwikkeling van de netto-gecorrigeerde rijksuitgaven, wordt het accres genoemd.

Rechtmatigheid
Onder rechtmatigheid wordt verstaan het verrichten van een handeling in overeenstemming met de wetgeving. In het kader van de (financiële) verantwoording is vooral de financiële rechtmatigheid relevant. Die rechtmatigheid houdt in dat een financiële beheershandeling, waarvan de uitkomst in het departementale jaarverslag dient te worden verantwoord, in overeenstemming is met de begrotingswet en met de bepalingen van de overige wetgeving voor zover die de uitkomst van die financiële transactie beïnvloeden.

Ruilvoet
De ruilvoet is het verschil tussen enerzijds het niveau van prijs nationale bestedingen (pNB) (waarmee het uitgavenkader wordt aangepast), en anderzijds het loon- en prijsniveau waarmee de onderliggende uitgaven daadwerkelijk muteren.

Sociale fondsen
Fondsen waaruit uitkeringen en voorzieningen worden verstrekt krachtens sociale verzekeringswetten. De financiering vindt plaats via sociale premies en rijksbijdragen.

Stabiliteits- en Groeipact
Samenstel van Europese afspraken, waarin de lidstaten van de Europese Unie zich verplichten om te streven naar houdbare overheidsfinanciën.

Uitgavenkader
Een jaarlijks uitgavenplafond, waarin de netto-uitgaven (uitgaven minus de niet-belastingontvangsten) voor de duur van de kabinetsperiode zijn vastgelegd. Het totale uitgavenkader is onderverdeeld in drie deelkaders: Rijksbegroting in enge zin, Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt en het Budgettair Kader Zorg.

Verticale Toelichting
De verticale toelichting bevat een overzicht voor alle begrotingen van budgettaire veranderingen die zich hebben voorgedaan sinds Miljoennennota 2013.

Voorjaarsnota
Tussentijds overzicht van de lopende begrotingsuitvoering samenhangende met de eerste suppletoire begrotingen, waarin wordt aangegeven welke wijzigingen optreden ten opzichte van de rijksbegroting die op de derde dinsdag van september van het voorafgaande jaar is ingediend.

1893956 02535

De Voorjaarsnota moet uiterlijk op 1 juni van het lopende begrotingsjaar bij de Staten-Generaal worden ingediend.

1893956 02535

Lijst van gebruikte afkortingen

ACM	Autoriteit Consument en Markt
ADR	Auditdienst Rijk
AFM	Autoriteit Financiële Markten
AO	Arbeidsongeschikt(heid)
AOW	Algemene Ouderdomswet
AR	Algemene Rekenkamer
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
AZ	Ministerie van Algemene Zaken
BBP	Bruto Binnenlands Product
BDU	Brede Doel Uitkering
BES	Bonaire, Sint Eustatius en Saba
BHOS	Ministerie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking
BIR	Baseline Informatiebeveiliging Rijk
BKZ	Budgettair Kader Zorg
BMKB	Besluit Borgstelling MKB Kredieten
bnp	bruto nationaal product
BPM	Belasting op personenauto's en motorrijwielen
BPR	Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten
BTW	Belasting Toegevoegde Waarde
BuZa	Ministerie van Buitenlandse Zaken
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CEP	Centraal Economisch Plan
CFV	Centraal Fonds Volkshuisvesting
CIBG	Centraal Informatiepunt Beroepen Gezondheidszorg
CJIB	Centraal Justitieel Incassobureau
CPB	Centraal Planbureau
DEF	Ministerie van Defensie
DGS	Depositogarantiestelsel
DHC	Dienst Huurcommissie
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DNB	De Nederlandsche Bank
DPC	Dienst Publiek en Communicatie
DRZ	Dienst Roerende Zaken
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development
ECB	Europese Centrale Bank
EFSF	European Financial Stability Facility
EFSM	European Financial Stability Mechanism
EIB	European Investment Bank
EMU	Economische en Monetaire Unie
ESCB	Stelsel van Europese Centrale Banken
ESM	European Stability Mechanism
ESR	Europees Stelsel van Rekeningen

1893956 02535

EU	Europese Unie
EZ	Ministerie van Economische Zaken
FED	Federal Reserve
FEZ	Financieel-Economische Zaken
FIN	Ministerie van Financiën
FJR	Financieel Jaarverslag van het Rijk
GF	Gemeentefonds
GGZ	Geestelijke Gezondheidszorg
GO	Garantie Ondernemingsfinanciering
HGIS	Homogene Groep Internationale Samenwerking
Hof	Houdbare Overheidsfinanciën
IABF	Illiquid Assets Back-up Facility
IBO	Interdepartementaal Beleidsonderzoek
ICT	Informatie- en Communicatietechnologie
IenM	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
ILT	Inspectie Leefomgeving en Transport
IMF	Internationaal Monetair Fonds
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IS-NIO	Internationale Samenwerking – Nederlands Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden
IUC	Inkoopuitvoeringscentrum
IVW	Inspectie Verkeer en Waterstaat
KTV	Kastransactieverschillen
M&O	Misbruik en oneigenlijk gebruik
MEP	Milieukwaliteit Elektriciteitsproductie
MKB	Midden en Klein Bedrijf
MKOB	Wet mogelijkheid koopkrachttegemoetkoming oudere belastingplichtigen
MLT	Middellangetermijn
NEa	Nederlandse Emissieautoriteit
Ngru	Netto gecorrigeerde rijksuitgaven
NHG	Nationale Hypotheekgarantie
NHT	Nederlandse Herverzekeringsmaatschappij voor Terrorismeschade
NIB	Nationale Investeringsbank
NJN	Najaarsnota
NRF	Nationaal Restauratiefonds
Nza	Nederlandse Zorgautoriteit
OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
ODA	Office Development Assistance
OEM	Overige Eigen Middelen
OS	Ontwikkelingssamenwerking
PF	Provinciefonds
PGB	Persoonsgebonden budget
Rbg-eng	Rijksbegroting in enge zin
RBV	Rijksbegrotingsvoorschriften
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
RPE	Regeling Periodiek Evalutieonderzoek
Rwt	Rechtspersoon met een wettelijke taak
SDE	Stimulering Duurzame Energieproductie
SER	Sociaal Economische Raad
Sf	Sociale fondsen
SiSa	Single Information, Single Audit
SMP	Securities Market Programme
SSC	Shared Service Centrum
SSO	Shared Service Organisatie

1893956 02535

SZA	Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TK	Tweede Kamer
UWV	Uitvoeringsinstituut voor Werknemersverzekeringen
VenJ	Ministerie van Veiligheid en Justitie
Vpb	Vennootschapsbelasting
VVZ	Volksverzekeringen
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WAKO	Wet Aansprakelijkheid Kernongevallen
WAO	Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering
WAZO	Wet Arbeid en Zorg
WenR	Ministerie voor Wonen en Rijksdienst
WEW	Waarborgfonds Eigen Woningen
WFZ	Waarborgfonds voor de Zorgsector
WGA	Werkhervatting Gedeeltelijk Arbeidsongeschikten
WIA	Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen
WMO	Wet Maatschappelijke Ondersteuning
WNT	Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector
WNVZ	Werknemersverzekeringen
WSW	Waarborgfonds Sociale Woningbouw
Wtcg	Wet tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten
WW	Werkloosheidswet
WWB	Wet werk en bijstand
ZBO	Zelfstandig Bestuursorgaan

1893956 02535

Trefwoordenlijst

Abenomics 15, 115
ABN Amro 77
Achterborgstelling 44, 45, 46, 84, 86, 87
Agentschap 5, 23, 24, 60, 64, 66, 67, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116
Algemene Rekenkamer 49, 52, 54, 55, 56, 60, 65, 93, 121
Algemene Zaken 68, 69, 97, 121
AOW 29, 30, 31, 35, 36, 74, 121
Arbeidsmarkt 8, 12, 20, 32, 34, 35, 118, 119, 123
Audit Committees 65
Auditdienst 52, 54, 65, 117, 121
Automatische stabilisatie 28
AWBZ 118, 121
AZ 13, 47, 74, 88, 89, 114, 121, 123
BBP 17, 121
Bedrijfsvoering 7, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 60, 61, 100, 101, 103, 114, 115, 117
Bedrijfsvoeringsparagraaf 53, 54, 56
Begrotingsmomenten 19
Belastingdienst 40, 41
Beleidsdoorlichting 5, 62, 63, 65, 94, 95, 116
Beleidsevaluatie 44, 62, 63
Beleidsinformatie 52, 56, 61, 62, 116
Beleidspakketten 19, 30, 31
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 63, 68, 69, 94, 95, 97, 114, 121
Budgettair Kader Zorg 20, 32, 36, 118, 119, 121
Buitensporigtekortprocedure 19, 27, 28, 29
BZK 49, 52, 60, 66, 67, 93, 100, 102, 103, 105, 106, 114, 121
CBS 9, 11, 12, 13, 19, 22, 23, 24, 26, 33, 40, 41, 43, 47, 74, 75, 77, 78, 80, 83, 121
Comprehensive assessment 14
Comptabiliteitswet 57, 59, 64, 65, 69
Consumptie 7, 8, 11, 13, 17, 37, 39, 40
Correctieve arm 27
De Nederlandsche Bank 34, 121
Deelnemingen 33, 34, 42, 71, 73, 74, 75, 85, 86, 99, 118
Defensie 49, 52, 53, 63, 65, 66, 68, 69, 89, 94, 95, 97, 114, 121
Depositogarantiestelsel 121
Derivaten 48
Dividend 33, 34, 37, 38, 39, 41, 76, 77, 78, 82, 99
Economische groei 8, 9, 20, 21, 28, 34, 36, 37
Economische Zaken 52, 58, 63, 68, 69, 73, 92, 94, 95, 97, 114, 117, 122
EFSF 51, 79, 80, 81, 83, 84, 85, 121
EFSM 51, 84, 85, 121
EMU-saldo 5, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 29, 30, 31, 33, 69, 70, 77, 78, 79, 81, 117
EMU-schuld 5, 20, 21, 24, 25, 26, 43, 47, 77, 78, 79, 117
EMU-tekort 21, 22, 23

1893956 02535

ESA 21, 22, 24, 25, 74
EU-fonds 55
European System of Accounts 22
Europese aanbestedingsregels 53, 57, 58
Europese Unie 7, 21, 22, 26, 33, 34, 119, 122
Export 17, 73, 85, 86, 94
EZ 7, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 16, 17, 19, 20, 21, 22, 23, 25, 26, 27, 28, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 39, 40, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 77, 80, 81, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 111, 112, 113, 114, 115, 117, 118, 119, 121, 122, 123
Financieel beheer 56, 58, 61, 66, 100, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 117
Financiële crisis 12, 26, 42, 49, 50
Financiële functie 52, 64, 117
Fortis 77, 81, 82, 83
Garantie 5, 7, 44, 45, 46, 47, 49, 50, 71, 73, 77, 78, 79, 80, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 122
Garantiebeleid 42, 44, 45
Gaswinning 20, 29
Gemeente- en provinciefonds 96, 97, 115
Groei 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 20, 21, 28, 30, 34, 36, 39, 40, 41, 52, 75, 82, 86, 94, 102, 117, 119
Houdbaarheid 29, 30
Houdbaarheidstekort 29, 30
Houdbare overheidsfinanciën 27, 29, 119
IABF 25, 122
Icesave 25, 49, 50, 79
Illiquid Asset Back-up Facility 25
Informatiebeveiliging 56, 57, 59, 108, 121
Infrastructuur en Milieu 49, 63, 68, 69, 94, 95, 99, 114, 122
Infrastructuur 16, 34, 68, 69, 73, 97, 117
Inkomsten 20, 21, 23, 24, 28, 37, 38, 41, 48, 76, 96, 115, 117
Inkoopbeheer 58
I&M 88, 89
Koning 68, 69, 97
Kredietcrisis 44, 49, 77, 79, 80, 82, 83
Materieelbeheer 56, 118
Nationale Hypotheekgarantie 46, 73, 122
Nationale Schuld 63, 68, 69, 70, 94, 97
NHG 46, 87, 122
Normeringssystematiek 5, 34, 96, 97, 98, 115
OCW 49, 73, 88, 93, 99, 114, 122
Omzetbelasting 38, 40, 41, 76
Onderuitputting 33, 34, 90, 92, 99, 119
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 33, 34, 63, 68, 69, 94, 97, 122
Onderwijs 30, 34, 53, 64, 95, 114
Openstaande rechten 71, 72
Overdrachtsbelasting 38, 39, 40, 41, 76
Overheidsbalans 5, 43, 74, 75
Overheidsschuld 7, 21, 22, 24, 25, 26, 27, 29, 42, 43, 44, 50, 75
Overschrijding 53, 88, 89, 90, 91, 92, 93
P-Direkt 103, 106, 113, 114
Preventieve arm 27, 28
QE3 14
Rechtmatigheid 7, 8, 52, 53, 54, 56, 57, 119

1893956 02535

Rente 10, 14, 20, 21, 23, 24, 28, 29, 43, 44, 48, 50, 54, 69, 75, 77, 78, 79, 80, 81, 82
Renteswaps 21, 24, 44, 75
Rijksbegroting in enge zin 20, 23, 24, 32, 33, 34, 122
Rijksbrede bedrijfsvoering 56, 57, 58
Risicomanagement 43, 65
Ruilvoet 33, 35, 36, 119
Saldi begrotingsfondsen 71, 73
Saldi begrotingsreserve 71, 73
Schatkistbankieren 42, 47, 48
Schokproef Overheidsfinanciën 26
Schuldregel 27, 29
Securities 81, 82, 122
Shared Service Centrum 122
Shared Service Organisatie 122
Significanteafwijkingsprocedure 28
SiSa 59, 122
Sociale Zaken en Werkgelegenheid 63, 68, 69, 94, 97, 123
Sociale Zekerheid 20, 32, 35, 53, 97, 118, 119, 123
Stabiliteits- en Groeipact 7, 19, 26, 27, 28
Staten-Generaal 68, 69, 72, 97, 118, 120
Stresstest 7, 49, 50
Structureel saldo 27, 28, 29
Subsidies 53, 58, 59, 60, 91
SZW 49, 66, 99, 100, 113, 114, 123
Toekomstfonds 29, 33, 34
Toezicht 7, 14, 44, 47, 49, 59, 61, 89, 110
Toleranties 53
Uitgavenkader 19, 24, 31, 32, 33, 36, 97, 119
Uitgavenregel 27, 28
Uitkering 23, 34, 35, 41, 47, 54, 59, 78, 79, 85, 92, 94, 96, 100, 115, 117, 118, 119, 121
Vennootschapsbelasting 38, 39, 41
Verantwoord Begroten 61, 62, 64, 65
Volksgezondheid, Welzijn en Sport 63, 68, 69, 97, 114, 123
Voorschotten 56, 57, 71, 72
VWS 49, 53, 66, 89, 100, 101, 108, 114, 123
Waarborgfonds 46, 86, 87, 123
WAO 123
Werkgelegenheid 12, 34, 39, 114
Werkloosheid 12, 20, 21, 35, 37, 123
Wet Houdbare Overheidsfinanciën 23
Wfz 46
Wonen en Rijksdienst 34, 52, 53, 56, 63, 68, 69, 73, 94, 97, 123
WSW 46, 86, 87, 123
WW 20, 35, 98, 123
Zorg 11, 13, 15, 17, 20, 22, 24, 25, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 46, 47, 48, 51, 52, 54, 57, 64, 85, 87, 95, 103, 108, 110, 117, 118, 121, 122, 123
Zorguitgaven 23, 30, 36

1893956 02535

Staat van de Rijksverantwoording 2014

20 april 2015

Algemene Rekenkamer
Algemene Rekenkamer, Lange Voorhout 8, Postbus 20015, 2500 EA Den Haag

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 Focusonderwerpen **3**
1.1 Van invoeren naar uitvoeren: decentralisaties in het sociaal domein 3
1.1.1 Uitvoering vraagt extra aandacht kabinet 4
1.1.2 Volg integrale aanpak sociaal domein 4
1.1.3 Hervorming rijksorganisatie 5
1.1.4 Bestuurlijke en financiële verhoudingen in balans? 6
1.1.5 Gemeenschappelijke taal nodig voor inzicht in effecten 6
1.1.6 Inrichten toezicht op kwaliteit 7
1.1.7 Aandacht voor controle en verantwoording 7
1.2 Fraudebestrijding: benut de kennis van uitvoerders op de werkvloer 11
1.2.1 Stappen gezet in bestrijding van fraude 11
1.2.2 Aanpak van fraudebestendigheid regelgeving niet voortvarend 12
1.2.3 Kennisopbouw komt onvoldoende tot stand 13
1.2.4 Beter zicht op frauderisico's subsidies 15
1.2.5 Kader nodig voor gegevensuitwisseling 15
1.2.6 Structureer aanpak veelplegers 16
1.2.7 Coördinatie fraudebestrijding 17
1.2.8 Verantwoording over fraudebestrijding moet beter 18
2 Beleidsresultaten **21**
2.1 Goede beleidsinformatie voorwaarde voor transparante en lerende overheid 21
2.1.1 Casus professionalisering leraren 21
2.1.2 Casus bezuinigingen justitiële jeugdinrichtingen 22
2.1.3 Casus fiscale stimulering (semi-)elektrische auto's 22
2.1.4 Casus garantieregelingen voor bedrijven 22
2.1.5 Casus administratieve lasten gehandicaptenzorg 23
2.1.6 Casus programma 'Beter Benutten' 23
2.2 Beleidsdoorlichtingen: nog te weinig zicht op doelmatigheid en doeltreffendheid 24
2.2.1 Instrument beleidsdoorlichting van toenemend belang 24
2.2.2 Beleidsdoorlichtingen bieden inzicht in uitgaven en prestaties 25
2.2.3 Beleidsdoorlichtingen bieden weinig inzicht in doelmatigheid en doeltreffendheid 25
2.2.4 Beleidsdoorlichtingen resulteren in te stellige conclusies 26

2.3 Besparingen apparaatsuitgaven niet gerealiseerd 28
2.3.1 De rijksoverheid heeft grote moeite om de apparaatskosten te verlagen 28
2.3.2 Besparingen Compacte Rijksdienst vallen lager uit en zijn voor een groot deel nog toekomstmuziek 29
3 De bedrijfsvoering van het Rijk 32
3.1 Meer aandacht nodig voor de uitvoering 32
3.1.1 Stijging onvolkomenheden, mede door scherper zicht 32
3.1.2 Onvolkomenheden vooral bij inkopen en informatiebeveiliging 34
3.2 Meer en betere ICT-beheer alleen is niet voldoende 35
3.2.1 Een toekomstbestendige ICT: uitdaging voor het Rijk 35
3.2.2 Afhankelijkheid externe kennis ICT-gebied relatief hoog 36
3.2.3 Er is iets meer bestuurlijke aandacht voor ICT 37
3.2.4 Beheersing ICT-projecten nog niet verbeterd 38
3.3 Inkopen en aanbestedingen 41
3.3.1 Onvolkomenheden in inkoopbeheer hardnekkig 41
3.4 Informatiebeveiliging krijgt bestuurlijke aandacht, maar in 2014 was het weinig en laat 43
4 Financiële informatie van het Rijk 45
4.1 Rijksrekening 2014 goedgekeurd 45
4.1.1 Verklaring van goedkeuring 2014 47
4.1.2 Dechargeverlening over 2013 47
4.2 Fouten en onzekerheden in verantwoording 2014 47
4.2.1 Financiële informatie 23 begrotingshoofdstukken 49
4.2.2 Beleidsmatige mutaties na najaarsnota 50
4.2.3 Begrotingsreserve en budgetrecht: van 1 miljard euro, naar 1,8 in 2014 51
4.3 Beperkingen verslaggevingsstelsel voor de Rijksoverheid 51
4.4 Zicht op rechtmatigheid verandert 53
4.4.1 Relatie Rijksrekening, totale collectieve uitgaven en budgetrecht 54
4.4.2 Besteding door instellingen buiten het Rijk 58
4.5 De rol van de ADR voor de Algemene Rekenkamer 60
4.6 Geen informatie over naheffing in Nationale Verklaring 63
4.6.1 Deugdelijke Nationale verklaring 2015 wijst op belangrijke verbeterpunten in beheer Europese subsidies 63
4.6.2 Geen informatie over afdrachten in de Nationale verklaring 2015 64

1 Focusonderwerpen

1.1 Van invoeren naar uitvoeren: decentralisaties in het sociaal domein

Het kabinet heeft in 2014 bij de decentralisaties in het sociaal domein vooral gestuurd op het halen van de invoeringsdatum van 1 januari 2015. Daardoor is de vraag of de randvoorwaarden vervuld waren voor een verantwoorde en ordelijke overgang van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden naar de achtergrond verschoven. Tegelijk met de decentralisaties voerde het kabinet twee andere belangrijke hervormingen door: de Wet langdurige zorg en de invoering van de trekkingsrechten persoonsgebonden budget (PGB). Voor een goede uitvoering is nu versterkte aandacht nodig voor de invoering van de integrale aanpak, het vormgeven van goede, betrouwbare informatie, de inrichting van het toezicht en het waarborgen van de democratische controle en verantwoording.

Lees meer...

Op 1 januari 2015 gingen de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden voor jeugdhulp, maatschappelijke ondersteuning en arbeidsparticipatie over naar gemeenten. Daarnaast heeft het kabinet besloten om tegelijkertijd twee andere belangrijke hervormingen door te voeren. Het betreft de Wet langdurige zorg en de invoering van de trekkingsrechten persoonsgebonden budget (PGB).
Er zijn begin 2015 verschillende problemen ontstaan bij de persoonsgebonden budgetten (PGB), de ouderbijdrage jeugdhulp en de huishoudelijke hulptoelage <link VO BZK en VWS>. Het kabinet heeft (nood)maatregelen getroffen om de problemen bij de invoering van de PGB's op te lossen en zal nader onderzoek doen naar de ouderbijdrage jeugdhulp. Het is de vraag of met deze maatregelen een goede uitvoering op langere termijn voldoende gewaarborgd is en onzekerheden die nu bestaan bij burgers, gemeenten en uitvoeringsorganisaties structureel worden weggenomen.
We zien dat gemeenten en zorgaanbieders nog aandacht moeten besteden aan het ontwikkelen en invoeren van een integrale aanpak voor

het sociaal domein. Ook de inrichting van de informatievoorziening tussen partijen en het toezicht vragen versterkte aandacht van het Rijk, gemeenten, uitvoeringsinstanties en toezichthouders.

1.1.1 Uitvoering vraagt extra aandacht kabinet

In ons Verantwoordingsonderzoek 2013 hebben we het kabinet aanbevolen om in het najaar 2014 te toetsen of de benodigde randvoorwaarden voor de overgang van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden naar gemeenten aanwezig waren en of daarmee de overgang per 1 januari 2015 haalbaar en realistisch was.
Op het tabblad 'Achtergrondinformatie' staat om welke randvoorwaarden het gaat. Het kabinet heeft wel de Transitiecommissie Sociaal Domein ingesteld om het transitieproces te volgen, maar geen afwegingsmoment genomen.

Ook na de decentralisatie van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden is het zaak gedurende de transitieperiode (circa 3 jaar) voldoende oog te hebben voor knelpunten in de uitvoering. Voor een goede uitvoering is versterkte aandacht nodig voor:

- de invoering van de integrale aanpak;
- de veranderende rol en taken van het Rijk, gemeenten en uitvoeringsorganisaties;
- het vormgeven van goede en betrouwbare informatie;
- de inrichting van het toezicht; en
- het waarborgen van de democratische controle en verantwoording.

In zijn brief van 2 april 2014 gaat de minister van BZK op een aantal van deze aandachtspunten in. [Link brief minister van BZK 2 april 2014]

We gaan hieronder in op onze aandachtspunten.

1.1.2 Volg integrale aanpak sociaal domein

Een ordelijk transitieproces is nodig om te zorgen dat gemeenten in positie zijn om de hervorming van het sociaal domein in gang te zetten. Volgens de minister van BZK <Link brief 2 april 2014 *Transformatie in het sociaal domein*> wordt in het sociaal domein toegewerkt 'naar een overheid die ondersteuning en zorg biedt waar dat nodig is. Dit gebeurt door in sterkere mate dan voorheen aan te sluiten bij het zelfoplossend vermogen van de samenleving en de behoefte van mensen om zelf regie

te voeren over hun leven. De burger, zijn behoeften, mogelijkheden en directe leefomgeving staan hierbij centraal.' Gemeenten hebben daartoe zekerheid nodig over de definitie van de doelgroepen die ze onder hun verantwoordelijkheid krijgen, de omvang van die doelgroepen en de middelen die ze van het Rijk krijgen om zorg, hulp en ondersteuning te leveren. Op basis van deze informatie sluiten gemeenten vervolgens contracten met aanbieders. Gemeenten hebben de benodigde zekerheid over doelgroepen en middelen pas in de 2e helft van 2014 gekregen. Dit heeft er onder meer toe geleid dat gemeenten onder hoge tijdsdruk contracten hebben afgesloten met aanbieders. Hierbij was het voornaamste belang het zorgen voor continuïteit van zorg, hulp en ondersteuning. We gaan ervanuit dat de gemeenten de integrale aanpak met voorrang aandacht geven. De invoering van de integrale aanpak en de daarmee gepaard gaande verandering van werkwijzen in gemeenten zal nu met voorrang aandacht moeten krijgen. Een aspect dat hierbij een rol speelt is dat het kabinet er bij het bepalen van de budgetten van uit is gegaan dat gemeenten door het invoeren van een andere werkwijze jeugdhulp, maatschappelijke ondersteuning en arbeidsparticipatie tegen lagere kosten kunnen aanbieden. Het is de vraag of dit al in 2015 tot concrete resultaten zal leiden.

1.1.3 Hervorming rijksorganisatie

De hervorming van het sociaal domein zorgt voor andere bestuurlijke en financiële verhoudingen tussen het Rijk en gemeenten. Het Rijk komt meer op afstand te staan en draagt zorg voor de randvoorwaarden die gemeenten nodig hebben om hun taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden in beleids- en bestedingsvrijheid uit te kunnen voeren. Dit heeft consequenties voor de wijze waarop het Rijk doelen stelt, stuurt, informatie verzamelt, toezicht houdt en verantwoording aflegt. Het Rijk moet enerzijds loslaten, maar behoudt aan de andere kant ook taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden voor het sociaal domein. Zo zorgt het Rijk voor de financiering van een belangrijk deel van de taken (ruim 60% van het gemeentebudget). Hiertoe int het Rijk belastingen en verdeelt de middelen over gemeenten via het Gemeentefonds. Zo stelt het kabinet voor 2015 in totaal 10,2 miljard euro beschikbaar aan gemeenten voor het sociaal domein via een integratie-uitkering in het Gemeentefonds. In ons Verantwoordingsonderzoek 2013 gingen we op basis van toen beschikbare cijfers uit van 11,1 miljard euro. Het Rijk blijft ook verantwoordelijk voor het uitvoeren van het toezicht op de Jeugdwet en de Participatiewet. Het invullen van deze verantwoordelijkheid dient mee te veranderen met de bestuurlijke en financiële verhoudingen van het

Rijk en gemeenten. Het kabinet moet uiteindelijk kunnen vaststellen of de nieuwe bestuurlijke verhoudingen het beoogde resultaat op landelijk niveau opleveren en moet zich hierover kunnen verantwoorden aan de Tweede Kamer.

1.1.4 Bestuurlijke en financiële verhoudingen in balans?

Wijzigingen in de bestuurlijke verhoudingen (decentralisatie) en wijzigingen in financiële verhoudingen tussen bestuurslagen kunnen niet los van elkaar gezien worden. Decentraliseren van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zonder decentraliseren van de financiering van die taken leidt tot een democratisch gat: beleid, innen, besteden, controle en verantwoording vinden dan namelijk op verschillende bestuurslagen plaats. Voor het sociaal domein int het Rijk de belastingen en verdeelt het budget. Gemeenten maken beleid en besteden het geld. Controle van en verantwoording over de bestedingen vinden plaats bij de gemeenten. Het Rijk moet verantwoording afleggen over het innen en verdelen van het geld en ook over de werking van het stelsel. Burgers moeten dus bij verschillende volksvertegenwoordigingen informatie krijgen over de vraag of de goede dingen worden gedaan en of de dingen goed worden gedaan met belastinggeld. Wij wijzen in dit verband ook op onze brief over de herziening van het belastingstelsel, waarin wij in gaan op de vraag in hoeverre het overheidsniveau van belastinginning moet aansluiten bij het niveau waarop het geld wordt uitgegeven <Link Brief belastingherziening, Algemene Rekenkamer>. In deze brief gaan we onder meer in op het belang van een heldere verantwoording over de besteding van financiële middelen.

1.1.5 Gemeenschappelijke taal nodig voor inzicht in effecten

Het kabinet heeft samen met gemeenten stappen gemaakt om een slimme en slanke informatievoorziening in te kunnen richten. Dit is vooral gericht op het inzichtelijk maken van prestaties (output), maar nog onvoldoende op het inzichtelijk maken wat de decentralisaties uiteindelijk betekenen voor burgers (outcome of effecten): wat zijn de resultaten van de decentralisaties en doen we de goede dingen op een goede wijze?
We zien verder dat gemeenten tijd nodig hebben om hun administratieve organisatie op hun nieuwe taken en werkwijze in te richten. Dit heeft gevolgen voor de beschikbaarheid van informatie zowel op het lokaal niveau als op rijksniveau. Immers, goede betrouwbare informatie is nodig om te kunnen sturen, monitoren en verantwoorden. Gemeenten kiezen bij het inrichten van hun informatievoorziening soms een eigen en

soms een gezamenlijke weg. Dit geldt ook voor het Rijk, waar diverse onderdelen hun eigen gegevens gaan of blijven verzamelen en ook tijd nodig hebben voor het inrichten van hun administratieve organisatie. Het ontwikkelen van een gemeenschappelijke taal is nodig om de resultaten van gemeenten onderling te kunnen vergelijken en om te kunnen leren over wat werkt en niet. Hierbij is het wel nodig dat de indicatoren voor zowel uitgaven als resultaten in samenhang worden gestandaardiseerd. Deze gemeenschappelijke taal is nog in ontwikkeling.

Dit alles betekent dat over 2015 nog geen landelijk beeld te verwachten is over de resultaten van het sociaal domein. Het is zelfs medio 2015 de vraag wanneer dat wel het geval zal zijn.

In ons Trendrapport Open data 2015 <Link Trendrapport Open data 2015> pleiten we ervoor de informatie over zowel uitgaven als resultaten waar mogelijk als open data beschikbaar te stellen. Hierdoor kunnen alle betrokken partijen (burgers, zorgverleners, overheden) met elkaar in gesprek over wat de decentralisaties betekenen voor onder meer de kwaliteit van zorg en voor de (macro)kosten van zorg.

1.1.6 Inrichten toezicht op kwaliteit

In onze brief bij de begroting 2015 van BZK <LINK brief bij begroting 2015 BZK> constateerden wij dat de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor het toezicht op het sociaal domein per wet op een andere manier zijn verdeeld over het Rijk en de gemeenten. Hierdoor ontstaat de noodzaak om de activiteiten van het Rijk en gemeenten af te stemmen en te coördineren. Dit om leemtes en overlap te voorkomen. Op dit moment zijn het kabinet, landelijke inspecties en gemeenten nog afspraken aan het maken over het inrichten van het toezicht. Hierdoor is het toezicht op de kwaliteit van zorg, ondersteuning en arbeidsparticipatie nu nog niet geborgd. Juist in een jaar van overgang en veranderingen is toezicht op de kwaliteit van belang, om wettelijke kwaliteitscriteria te garanderen.

1.1.7 Aandacht voor controle en verantwoording

De informatiepositie en betrokkenheid van gemeenteraden bij het transitieproces is kwetsbaar, waar veel gemeenten hun taken voor het sociaal domein uitvoeren in regionale samenwerkingsverbanden. Daar ontbreekt het aan democratische controle en verantwoording wat leidt tot afstand van de gemeenteraad en dus tot minder democratische controle.

Lokale rekenkamers en -commissies zijn een belangrijke aanvullende controle en ondersteuning van gemeenteraden bij hun controlerende taak. De capaciteit van rekenkamer(commissies) staat onder meer door bezuinigingen onder druk. Mede naar aanleiding van vragen van de Tweede Kamer[1] beziet de minister van BZK samen met de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies en de Vereniging Nederlandse Gemeenten de mogelijkheden om het functioneren van lokale rekenkamer(commissie)s te versterken. Hij zal hierover de Tweede Kamer voor het zomerreces van 2015 informeren <link toevoegen>.

[tabblad Aanbevelingen en reacties]

We bevelen het kabinet en in het bijzonder de minister van BZK als coördinerend bewindspersoon het volgende aan:

- Zorg dat gemeenten de komende periode tijdig zekerheid krijgen over hun budget vanuit het belang van een betrouwbare uitvoering. Hierbij moet de beleids- en begrotingscyclus van gemeenten leidend zijn.
- Zorg voor inzicht in de effecten van beleid op de samenleving door het ontwikkelen van een gemeenschappelijke taal en door het beschikbaar stellen – waar mogelijk – van open data. Dit komt de democratische controle en verantwoording ten goede en kan ook de betrokkenheid van burgers versterken.

[tabblad Achtergrondinformatie]

Wat zijn de decentralisaties sociaal domein?

Rijk en gemeenten zijn in de Bestuursafspraken 2011-2015 overeengekomen taken binnen het sociale domein te decentraliseren. Daarna is dit door het kabinet Rutte-Asscher (deels gewijzigd) overgenomen. Het gaat om de volgende decentralisaties:

- arbeidsparticipatie;
- maatschappelijke ondersteuning;
- jeugdzorg;
- chronisch zieken en gehandicapten.

De decentralisatie van de jeugdzorg, maatschappelijke ondersteuning, arbeidsparticipatie en de zorg voor chronische zieken en gehandicapten per 1 januari 2015 is een ingrijpende stelselwijziging: gemeenten worden beleidsmatig en uitvoerend verantwoordelijk voor de zorg, ondersteuning

[1] Tweede Kamer der Staten-Generaal, Vergaderjaar 2013–2014, Vragen gesteld door de leden der Kamer, 2013Z21446.

en begeleiding van naar schatting ruim 800.000 mensen méér. Het betreft:

- overdracht van verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden
- nieuw lokaal beleid met een andere manier van werken (integrale aanpak en (boven)regionale samenwerking)
- overdracht van budgetten minus een forse bezuinigingsdoelstelling.

Wat wil het kabinet bereiken met de decentralisaties?
Met de decentralisaties sociaal domein willen Rijk en gemeenten een bijdrage leveren aan een kleinere, efficiëntere en goedkopere overheid. Het gaat erom:

- de uitgaven in de hand te houden;
- de dienstverlening anders te organiseren.

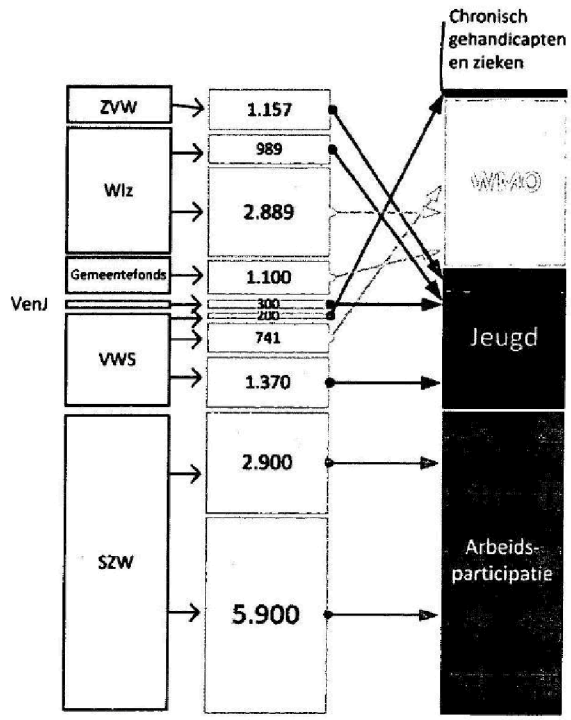
Gemeenten worden, aldus het kabinet, in staat gesteld om één integraal en samenhangend beleid te voeren. Het kabinet hanteert het uitgangspunt één gezin, één plan, één regisseur. Op die manier moet voorkomen worden dat verschillende hulpverleners voor een gezin langs elkaar heen werken.

Om hoeveel mensen gaat het?
In ons Verantwoordingsonderzoek 2013 constateerden we dat het niet mogelijk was om een betrouwbaar integraal beeld te geven van om hoeveel mensen het precies gaat. We moesten gebruik maken van (deels voorlopige) cijfers afkomstig uit verschillende bronnen, met een verschillende grondslag (huishouden of persoonsniveau) en jaren. Daarnaast is sprake van overlap tussen de verschillende doelgroepen. Op basis van onze berekeningen schatten we dat ruim 800.000 "meer" mensen onder de verantwoordelijkheid van gemeenten vallen met ingang van 1 januari 2015. Een (onbekend) deel hiervan maakte in 2014 wellicht al gebruik van regelingen die gemeenten al uitvoerden (zoals arbeidsparticipatie en Wmo 2007). Inmiddels hebben individuele gemeenten verschillende gegevensbestanden ontvangen met informatie over hun doelgroepen. Er is nog geen landelijk betrouwbare schatting beschikbaar van het aantal mensen dat onder de verantwoordelijkheid van gemeenten is gekomen per 1 januari 2015.

Om welke bedragen gaat het?
Het kabinet stelt voor 2015 in totaal 10,2 miljard euro beschikbaar aan gemeenten voor het sociaal domein via een integratie-uitkering in het Gemeentefonds. Gemeenten kunnen deze uitkering vrij besteden, zij hebben beleids- en bestedingsvrijheid. Verder ontvangen gemeenten een separate integratie-uitkering in het kader van de Wmo 2007 ter hoogte

van 1,1 miljard euro. De Wmo 2007 is als wet opgegaan in de Wmo 2015, maar de integratie-uitkering Wmo 2007 is blijven bestaan. Daarnaast verschaft het Rijk een specifieke uitkering aan gemeenten in het kader van de Wet werk en bijstand Wwb ter hoogte van 5,9 miljard euro. Deze uitkering is niet vrij besteedbaar, maar moeten gemeenten conform de gestelde voorwaarden in de Wwb besteden en hierover verantwoording afleggen aan het Rijk.
In de onderstaande figuur is aangegeven uit welke middelen deze integratie-uitkering is opgebouwd en waar deze middelen voorheen begroot en verantwoord werden.

Figuur geldstromen decentralisaties sociaal domein



Wat vonden wij in ons Verantwoordingsonderzoek 2013?
Wij vonden in ons Verantwoordingsonderzoek 2013 dat het kabinet als overdragende partij én als normerend wetgever de zelfgekozen opdracht heeft de nieuwe verdeling van verantwoordelijkheden, taken en de overdracht van budgetten naar gemeenten consistent vorm te geven. Het kabinet moest daarom aan de Staten-Generaal (en aan de samenleving) voldoende zekerheid kunnen geven of gemeenten en anderen hun nieuwe taken en verantwoordelijkheden kunnen vervullen met ingang van 1

januari 2015. Wij bevalen het kabinet aan dat zij meer zekerheid bood voordat de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de zorg voor ruim 800.000 mensen een feit is. Die zekerheid kon het kabinet, volgens ons verkrijgen door:

- vooraf vast te stellen aan welke randvoorwaarden het Rijk, gemeenten en betrokken instanties moeten voldoen om verantwoord te kunnen decentraliseren
- vervolgens te toetsen of het Rijk, gemeenten en andere betrokken instanties aan die randvoorwaarden voldoen of zullen voldoen voor 1 januari 2015

Wij gaven het kabinet de volgende suggesties om als randvoorwaarde te hanteren:

- Is continuïteit van zorg en hulp gewaarborgd?
- Is wet- en regelgeving tijdig gereed?
- Zijn verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden duidelijk gedefinieerd?
- Hebben gemeenten hun interne organisatie adequaat ingericht?
- Hebben gemeenten voldoende inzicht in de samenhang tussen doelgroep en middelen?
- Is democratische controle en verantwoording ingericht?

1.2 Fraudebestrijding: benut de kennis van uitvoerders op de werkvloer

In 2014 zijn stappen gezet in de verbetering van de fraudebestrijding. In de praktijk van de fraudebestrijding zijn er echter ook knelpunten op het gebied van gegevensuitwisseling, kennisopbouw, fraudebestendige regelgeving en ruimte voor de uitvoerder op de werkvloer. De kennis van de uitvoerders op de werkvloer is onmisbaar bij zowel het effectief optreden tegen (nieuwe vormen van) fraude en als het ontwerpen van fraudebestendige regelgeving.

Lees meer...

1.2.1 Stappen gezet in bestrijding van fraude

Op 20 december 2013 heeft de minister van VenJ zijn rijksbrede aanpak van fraude gepresenteerd.[2] Uit ons onderzoek blijkt dat de fraudebestrijding mede hierdoor een impuls heeft gekregen. Een goed voorbeeld is de Belastingdienst die verbeteringen heeft doorgevoerd,

[2] Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 17 050, nr. 450.

onder andere door de invoering van een zelflerend risicoclassificatie systeem voor de aanpak van fraude met toeslagen. <link toeslagen>. Ook bij de bestrijding van faillissementsfraude zijn er vorderingen <link VO VenJ/faillissementsfraude en link VO SZW/loondoorbetaling bij faillissement>.

1.2.2 Aanpak van fraudebestendigheid regelgeving niet voortvarend

Regelgeving werkt soms fraude in de hand, bijvoorbeeld omdat regels te complex en/of oncontroleerbaar zijn. In ons verantwoordingsonderzoek over 2014 constateerden we bijvoorbeeld dat complexe regelgeving rond PGB's fouten in de hand werken <link VO 2014>. De overheid kan fraude voorkomen door regelingen zodanig in te richten dat de mogelijkheid van fouten en fraude zo klein mogelijk wordt.

Invoering Frauderichtlijn Integraal Afwegingskader laat op zich wachten
Fraudebestendigheid van regelgeving staat centraal in de rijksbrede aanpak van fraude. Hiervoor heeft de minister van VenJ het bestaande Integrale Afwegingskader (IAK) voor nieuw beleid aangepast. De uitvoerings- en handhavingstoets binnen het IAK is uitgebreid met enkele vragen die gericht zijn op frauderisico's. Deze richtlijn fraudebestendige regelgeving in het IAK is op 11 juni 2014 vastgesteld in de Ministerraad. Tijdens het afronden van ons onderzoek (april 2015) was de nieuwe tekst van de frauderichtlijn echter nog niet feitelijk opgenomen in het IAK, zoals gepubliceerd op de website.[3]

Frauderichtlijn Integraal Afwegingskader vrijblijvend en beperkt
De frauderichtlijn bestaat uit een procedurele beschrijving en een beperkt aantal toetspunten voor de fraudebestendigheid van regelgeving. Het betreft geen verplichting, maar laat ruimte aan de departementen om zelf invulling te geven aan bepaalde doelstellingen. De richtlijn is dan ook geen fraudetoets en het gebruik is afhankelijk van 'zelfhandhaving' door de afzonderlijke ministers. Het coördinerende Ministerie van VenJ houdt ook niet bij of en hoe vaak van de frauderichtlijn gebruik wordt gemaakt, wat de resultaten zijn en wat daarmee gebeurt. Tenslotte is de richtlijn alleen bedoeld voor nieuwe regelgeving. Bestaande regelgeving wordt niet onderworpen aan een fraudetoets.

[3] https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/verplichte-kwaliteitseisen-2 (geraadpleegd op 7 april 2015)

Spanning tussen fraudebestendigheid en andere beleidsdoelen
In de praktijk zien we dat fraudebestendigheid spanning oplevert met de, ook gewenste, toegankelijkheid voor de burger, de vermindering van administratieve lasten en het tempo van invoering. De Belastingdienst heeft inmiddels stappen gezet om de fraude met toeslagen te bestrijden <link VO Fin/toeslagen>. Wel constateren we dat er in 2014 te weinig capaciteit was om alles voorgenomen plannen volledig uit te voeren <link VO Fin/BD aandachtspunt ambities>. Dat heeft onder andere gevolgen gehad voor de doorlooptijden van de aanvragen.

Spanning tussen verschillende beleidsdoelen zien we ook terug bij de invulling van de weigeringsgronden voor het persoonsgebonden budget <link naar aanpak PGB fraude VWS >. Terwijl spanning tussen beleidsdoelen en invoeringstempo juist weer speelt bij de invoering van de trekkingsrechten voor de PGB. De invoering van de PGB trekkingsrechten is dermate onzorgvuldig verlopen, dat de trekkingsrechten momenteel nog geen oplossing zijn voor de fraudeproblemen, maar zelf een nieuw probleem zijn geworden <link naar VO VWS en VO SZW /PGB trekkingsrechten>. Wij vinden het belangrijk dat het Rijk op een goede en transparante wijze een afweging maakt tussen deze verschillende beleidsdoelen.

Fraudebestrijding vraagt blijvend aandacht
Waar de regelgeving weinig fraudebestendig is, wordt ingezet op een vroegtijdige opsporing en strenge aanpak van fraudeurs. Daarbij is het lastig om onderscheid te maken tussen moedwillige fraude en fouten <link naar definities>. Die aanpak blijkt in de praktijk negatieve gevolgen te hebben voor goedwillende burgers. Een voorbeeld hiervan is de invoering van de Fraudewet <link VO SZW/fraudewet>. Het Ministerie van SZW weet niet in hoeverre de Fraudewet doelbewuste en calculerende fraudeurs ontmoedigt. Dat kan ertoe leiden dat niet alleen doelbewuste en calculerende fraudeurs te maken krijgen met het strengere boeteregime, maar ook mensen die zich bijvoorbeeld vergissen of iets verkeerd begrepen hebben. Ook de Nationale Ombudsman stelt in zijn jaarverslag over 2014 vast dat de aandacht voor fraudebestrijding 'ten koste is gegaan van grote groepen goedwillende burgers' <link jaarverslag NO>.

1.2.3 Kennisopbouw komt onvoldoende tot stand

Analyse van incidenten kan waardevolle inzichten opleveren over fraudepatronen. Dit kan helpen om barrières op te werpen die fraude voorkomen of terugdringen. Inzicht in omvang en oorzaken van fraude

helpt ook bij de verbetering van de fraudeaanpak. Wij zien als risico dat er te weinig en te versnipperd werk wordt gemaakt van systematische opbouw van inzicht in omvang en oorzaken. In dit kader zien we een parallel met ons onderzoek naar de bestrijding van witwassen <link>.[4] In dat onderzoek hebben we geconcludeerd dat de ministers van BZK, Financiën en VenJ geen inzicht hebben in de voornaamste witwasrisico's voor Nederland en ook niet in de resultaten van de witwasbestrijding, terwijl hiervoor wel gegevens beschikbaar zijn.

Fraudemonitor beperkt tot het Openbaar Ministerie

De minister van VenJ laat in zijn brief van 19 december 2014 over de voortgang van de rijksbrede aanpak van fraude[5] weten niet te investeren in het verzamelen van cijfers over omvang, omdat het geen geschikte sturingsinformatie zou zijn. Het Ministerie van VenJ richt nu een fraudemonitor in, maar dit betreft alleen de zaken die bij het OM terecht zijn gekomen. Dit levert volgens ons beperkingen op. Het verzamelen van globale cijfers over alle fraudefenomenen levert wellicht weinig sturingsinformatie op, maar maakt trends zichtbaar en levert risicoanalyses op. Daarna kan gerichte inzet worden gepleegd die de trens kort volgen.

Rapportage frauderisico's bedrijfsvoeringsparagrafen nog weinig informatief

Tijdens het verantwoordingsdebat over 2012 hebben de Minister-President en de minister van Financiën op verzoek van de Tweede Kamer toegezegd in de bedrijfsvoeringsparagrafen van de jaarverslagen aandacht te besteden aan de onderkende frauderisico's, de fraudemaatregelen en restrisico's. In ons Verantwoordingsonderzoek 2013 hebben we geconstateerd dat er nog weinig werd ingegaan op specifieke frauderisico's en getroffen maatregelen <link VO 2013>. Op basis van de bedrijfsvoeringsparagrafen over 2014 constateren we dat de informatiewaarde van deze rapportages nog steeds beperkt is. Door informatie op te nemen over risico's, fraudemaatregelen en restrisico's en informatie over aantallen, kosten en opbrengsten kan de Tweede Kamer een beter inzicht krijgen in de frauderisco's en de aanpak daarvan. <link rapportage BVP>.

Beperkt zicht op effectiviteit

Het ontbreekt nog vaak aan inzicht in de effectiviteit van fraudemaatregelen, zowel in termen van voordelen (opbrengsten) als nadelen (kosten, privacy-inbreuken). Het is voor de overheid dan ook

[4] Algemene Rekenkamer (2014). Bestrijden witwassen: stand van zaken 2013

[5] Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 17 050, nr. 496.

van groot belang om de kosten, de effectiviteit en de proportionaliteit van de fraudebestrijdingsmaatregelen in balans te houden. Dat gebeurt nog niet altijd. In ons onderzoek naar de aanpak van PGB-fraude concluderen wij bijvoorbeeld dat VWS nog onvoldoende zicht heeft op de effecten van de maatregelen die ze hebben genomen om fraude aan te pakken <Link naar VO VWS/PGB-fraude>. Hoewel de omvang van fraude naar zijn aard moeilijk is vast te stellen, is het wel mogelijk om op specifieke terreinen cijfers te verzamelen over de effectiviteit van de gekozen aanpak. UWV verzamelt bijvoorbeeld resultaatcijfers over loondoorbetaling na faillissement <link VO SZW/ loondoorbetaling na faillissement>. De Belastingdienst doet eveneens onderzoek naar de resultaten van antifraudemaatregelen. <VO fin/BD-toeslagen>

1.2.4 Beter zicht op frauderisico's subsidies

Wij hebben rijksbreed onderzocht in hoeverre ministeries voor subsidieregelingen een inschatting gemaakt hebben van risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik. Dit is verplicht op basis van het Uniform Subsidiekader. Vorig jaar maakten wij opmerkingen over het veelvuldig ontbreken van risicoanalyses <link>. De ministeries van EZ en BZK hebben nu een beter zicht op hun risico's, de ministeries van OCW, IenM en VenJ nog niet. Dit kan verbeterd worden.

Kleine subsidies, geen grote frauderisico's gevonden
Op basis van het Uniform Subsidiekader mogen subsidies onder de 25.000 euro minder intensief gecontroleerd worden. Wij hebben vastgesteld dat ministeries niettemin maatregelen treffen om frauderisico's te beperken. Bovendien blijkt het aantal ontdekte fraudegevallen beperkt. We constateren in de praktijk wel terughoudendheid om een zogenaamde zwarte lijst bij te houden van verdachte en veroordeelde subsidieaanvragers (zie hierna ook "Structureer aanpak veelplegers"), bij het opleggen van boetes en het uitwisselen van informatie tussen ministeries.

1.2.5 Kader nodig voor gegevensuitwisseling

Samenwerking en gegevensuitwisseling moeten een bijdrage leveren aan een effectieve bestrijding van fraude. De vraag naar de begrenzing van gegevensuitwisseling tussen autonome organisaties blijft echter al langere tijd onbeantwoord. In de praktijk zien we een spanning tussen de bescherming van burgers en de effectiviteit van preventie en opsporing. Dat vraagt om heldere wettelijke kaders, die nog steeds ontbreken.

Belemmeringen in grootschalige gegevensuitwisseling
Gegevensuitwisseling in samenwerkingsverbanden is mogelijk, maar vraagt maatwerk en goede afspraken. Daarin moeten oplossingen gevonden worden voor beperkingen die zijn vastgelegd in wet- en regelgeving, met name de privacywet en de fiscale wetgeving. Zo kan de Belastingdienst met gegevens van derden analyses maken, waarbij zij bijzondere patronen ziet die mogelijk op fraude wijzen, maar zij mag die kennis niet delen met degene van wie de gegevens afkomstig zijn. Ook de slagvaardige aanpak van faillissementsfraude en de rol van het UWV daarin wordt belemmerd door beperkingen in gegevensuitwisseling <link UWV en Faillissementsfraude>. Hierdoor kan de overheid niet als één geheel effectief optreden tegen fraudeurs.

Nog onvoldoende inzicht in effectiviteit van gegevensuitwisseling
Het is niet altijd helder of de toegenomen mogelijkheden van data-analyse en de daarbij benodigde gegevensuitwisseling ook echt de inspanning waard zijn. Uit eerder rekenkameronderzoek naar de basisregistraties blijkt dat inzicht nodig is in de effectiviteit, efficiency en proportionaliteit van gegevensuitwisseling en -analyses. Dit is ook van belang om ongewenste neveneffecten, zoals het nodeloos lastig vallen van burgers, bijvoorbeeld bij adresonderzoeken, te voorkomen <link basisregistraties en link naar VO BZK, onderdeel fraudebestrijding / BRP>.

Nog geen start voorbereiding Kaderwet gegevensuitwisseling
Op 19 december 2014 heeft de minister van VenJ een verkenning over de Kaderwet gegevensuitwisseling aan de Tweede Kamer aangeboden[6], waarin de relevante dilemma's en beperkingen zijn geschetst. Het kabinet heeft nog geen start gemaakt met de ontwikkeling van wetgeving, want verschillende aspecten zijn nog onvoldoende doordacht. Het kabinet wil daarover eerst nog van gedachten wisselen met de Tweede Kamer.

1.2.6 Structureer aanpak veelplegers

Bij het voorkomen en bestrijden van fraude is het ook van belang recidivisten of veelplegers gericht aan te pakken. De Belastingdienst werkt hieraan door het gebruik van een fraudesignaleringssysteem <VO Financiën/Toeslagen>. Verder zien we bij ons onderzoek naar faillissementsfraude dat het belangrijk is om barrières op te werpen tegen professionele fraudeurs die stelselmatig misbruik maken van

[6] Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 32 761, nr. 79

vennootschappen en stichtingen <link naar faillissementsfraude in VO VenJ>.

Wetgeving laat nog op zich wachten
Voor het wegnemen van knelpunten is onder andere aangepaste wetgeving nodig, maar de wetgevingstrajecten vergen een lange tijd. Een aantal wetsvoorstellen, waaronder het Wetsvoorstel civielrechtelijk bestuursverbod, wacht nog op behandeling in de Tweede Kamer. Het is van belang dat de minister van VenJ de consistentie van de verschillende strafrechtelijke en civielrechtelijke trajecten bewaakt, vooral bij wetgeving gericht op het weren van recidivisten of veelplegers via bestuursverboden. Er wordt een wel een wetsvoorstel ter versterking van de rol van de curator voorbereid voor de bestrijding van faillissementsfraude, maar die is nog in de consultatiefase. Het wetsvoorstel voor een meldplicht van de curator wordt door het veld eerder als administratieve last gezien, dan als hulpmiddel dat iets zal bijdragen aan de bestrijding van faillissementsfraude <link naar faillissementsfraude>.

1.2.7 Coördinatie fraudebestrijding

Golfpatroon in de aandacht voor fraude
We zien de afgelopen jaren en ook in 2014 een opleving in de aandacht en inzet voor fraudebestrijding. In de afgelopen decennia is er wel vaker sprake geweest van verhoogde aandacht voor het thema fraude, gevolgd door een periode van minder gerichte belangstelling voor het onderwerp. Al in 1979 werd de Interdepartementale Stuurgroep Misbruik en Oneigenlijk Gebruik (ISMO) ingesteld.[7] In die tijd speelde de noodzaak de ontwikkeling van de collectieve voorzieningen te matigen. Ook in latere jaren vormden bezuinigingsoverwegingen een aanleiding om een impuls te geven aan het tegengaan van fraude, steeds gevolgd door verminderde aandacht.

Tijdelijk project
Het Programma Aanpak Fraude, dat is gericht op de rijksbrede aanpak, is een tijdelijk project ter ondersteuning van de Ministeriële Commissie Fraude. Hiervoor heeft het Ministerie van VenJ vijf personen ingezet vanuit de bestaande middelen. Ook is er een projectstructuur opgezet ter coördinatie van de acties. De inzet van het programma is vooral om een stimulerende rol te spelen en de vakministers aan te moedigen op hun eigen terrein de zaak ter hand nemen.

[7] Tweede Kamer, vergaderjaar 1981-1982, 17 050, nr. 1

1.2.8 Verantwoording over fraudebestrijding moet beter

In de bedrijfsvoeringsparagrafen besteden de ministeries in meer of mindere mate aandacht aan fraude, integriteit en misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O). De bedrijfsvoeringsparagraaf van OCW is te beschouwen als een best practice. Fraude- en M&O-risico's worden uitvoerig behandeld, inclusief een systematische behandeling van de restrisico's. Tevens verstrekt OCW informatie over antifraudemaatregelen en relevante cijfermatige informatie. Ook VenJ gaat in op restrisico's, maar bij geen van de andere ministeries is hier aandacht voor. Verschillende ministeries verstrekken (meer of minder uitgebreid) informatie over risico's en maatregelen en gaan ook in op wat er feitelijk in 2014 is geconstateerd. Dit geldt voor AZ, BUZA, BZK, Financiën, SZW en VWS.

EZ, Defensie en IenM presenteren echter slechts in hoofdlijnen een planmatige aanpak van frauderisico's. Vooral bij Defensie valt op dat zij niets rapporteren naar aanleiding van de discussie over de Ordina-casus die door de uitzending van Zembla op 2 oktober 2014 bekend is gemaakt. Uit de bedrijfsvoeringsparagraaf van VenJ en SZW blijkt dat de fraudetoets als onderdeel van het IAK nog van de grond moet komen en in 2014 nog niet is toegepast. De bedrijfsvoeringsparagraaf van VWS geeft aan dat het ministerie een fraudetoets heeft uitgevoerd en dat de NZA kwetsbaarheden heeft onderzocht. Verdere informatie ontbreekt echter.

Wij concluderen dat door een aantal ministers verbeteringen zijn doorgevoerd in de bedrijfsvoeringsparagraaf. De verbetering manifesteert zich nog niet rijksbreed. De minister van Financiën onderschreef vorig jaar met ons het belang van concrete maatregelen op te stellen om de restrisico's te beheersen en de kans op fraudes te verkleinen.

<Tabblad aanbevelingen en reacties>

Aanbeveling aan de minister van Financiën

We bevelen de minister van Financiën aan om de informatiewaarde van de bedrijfsvoeringsparagrafen te verbeteren door als verplichte elementen informatie op te nemen over risico's, fraudemaatregelen en restrisico's, kosten en opbrengsten.

Aanbeveling aan de minister van VenJ

Wij bevelen de minister van VenJ aan om de fraudemonitor uit te breiden met gebundelde gegevens van de ministeries over frauderisico's, aantal

geregistreerde vermoedens van fraude en (financiële) resultaten van de bestrijding. De richtlijn fraudebestendige regelgeving te verzwaren tot een fraudetoets. Tempo te maken met de ontwikkeling van de Kaderwet gegevensuitwisseling en daarbij de uitwisseling van gegevens over recidivisten en veelplegers te betrekken.

[tabblad achtergrondinformatie]
Over het onderzoek
Voor het verantwoordingsonderzoek over 2014 is fraude aangewezen als focusonderwerp.
Ons onderzoek naar het focusonderwerp fraude omvat de rijksbrede aanpak, gecoördineerd door het Ministerie van VenJ, de beoordeling van de informatie over fraude in de bedrijfsvoeringsparagrafen en de aanpak op de volgende vijf terreinen:

1. Belastingdienst/Toeslagen (Fin)
2. Persoonsgebonden budget (VWS)
3. Subsidies Rijksdienst voor ondernemend Nederland (EZ)
4. Loondoorbetaling na faillissement door UWV (SZW)
5. Faillissementsfraude (VenJ)

In de afzonderlijke rapportages over het verantwoordingsonderzoek bij de desbetreffende ministeries gaan we op de belangrijkste bevindingen van deze casusonderzoeken in. In deze rapportage schetsen we het overkoepelende beeld.

Referentiemodel
Voor ons casusonderzoek naar het thema fraude hebben we een referentiemodel ontwikkeld, waarin we veronderstellen dat voor een succesvolle aanpak tenminste de volgende elementen aanwezig zijn:

- De aanpak is primair preventief in plaats van repressief. Voorkomen moet worden dat fraude ontstaat of groeit; als fraude repressief wordt benaderd, zijn de ten onrechte verstrekte bedragen mogelijk niet meer terug te vorderen.
- De aanpak is dynamisch en houdt rekening met een steeds wisselende fraudecontext waarin nieuwe vormen en patronen van fraude ontstaan. Het is van belang om niet reactief te zijn, maar proactief te zijn en te blijven om fraudeurs een stap voor te blijven.
- Er wordt effectief gebruik gemaakt van eigen objectieve gegevens en er vindt verificatie plaats. Dit voorkomt dat fraude kan worden gepleegd met onjuiste gegevens, afkomstig van belanghebbenden. Er vinden frauderisico-analyses plaats waarbij gebruikt wordt gemaakt van meerdere bronbestanden, zowel binnen de eigen organisaties als door koppelingen met relevante derden.

- Er vindt samenwerking plaats om data te analyseren of controles te combineren. Samenwerking is vaak verticaal georganiseerd, maar ook horizontaal slaat de fraudeur zijn slag. Daarom is het van belang ook horizontaal partners te zoeken.

Nader begrip van fraude

Om goed zicht te krijgen op de omvang van fraude en een adequate bestrijding daarvan is een heldere definitie van belang. In ons rapport Signaleren van fraude (2008) hanteren we de volgende (brede) definitie van fraude: 'opzettelijke misleiding om een onrechtmatig of onwettig voordeel te verkrijgen'. Binnen de overheid worden de terminologie 'misbruik en oneigenlijk gebruik' (MenO) gehanteerd. De termen misbruik en oneigenlijk gebruik worden vooral gebruikt bij overtredingen van belasting- of subsidiewetten.

Er is sprake van misbruik als bewust subsidie- of belastingregels worden overtreden. Er wordt bijvoorbeeld een subsidie aangevraagd voor een zonnecollector, de subsidie wordt ontvangen en de begunstigde schaft in het geheel geen zonnecollector aan. Het bewust foutief invullen van een belastingaangifte valt ook onder misbruik.

Naast opzettelijke misleiding kan er sprake zijn van oneigenlijk gebruik. In dat geval wordt een regel in formele zin nageleefd, maar in strijd met de bedoeling gehandeld. Bijvoorbeeld als jongeren zich inschrijven voor een opleiding, maar de lessen niet volgen en wel studiefinanciering ontvangen, is er sprake van oneigenlijk gebruik.

Niet elke fout is fraude

Naast opzettelijke fouten kunnen mensen ook fouten maken zonder dat er opzet in het spel is. Zoals bijvoorbeeld een typefout bij het invullen van de belastingaangifte of een verkeerde code bij de declaratie van zorgkosten door een specialist. Complexiteit van regels kan fouten in de hand werken, zie Complexe of oncontroleerbare regels werken fraude soms in de hand. In zijn rapport "Geen fraudeur, toch boete. Een onderzoek naar de uitvoering van de Fraudewet"[8] gaat de Nationale Ombudsman ook uitvoerig in op deze problematiek.

[8] Nationale Ombudsman (2014). Rapportnummer: 2014/159; 4 december 2014



2 Beleidsresultaten

2.1 Goede beleidsinformatie voorwaarde voor transparante en lerende overheid

Een gebrek aan beleidsinformatie kan ertoe leiden dat het kabinet en de Tweede Kamer beleidskeuzes maken die niet voldoende effect leveren en ook onnodig duur blijken te zijn. Ook kan een gebrek aan goede informatie ervoor zorgen dat de ministers zich niet goed kunnen verantwoorden over de resultaten die met beleid en geld zijn bereikt.

Lees meer...

We hebben dit jaar in ons Verantwoordingsonderzoek casusonderzoeken uitgevoerd naar het effect en resultaat van een zestal beleidsthema's. We lichten ze hieronder kort toe. De uitgebreide toelichting is te vinden in de desbetreffende departementale hoofstukken.

Bevindingen

2.1.1 Casus professionalisering leraren

Professionalisering leraren: effect op kwaliteit onderwijs onbekend
Het primair en voortgezet onderwijs hadden in 2014 een bedrag van ongeveer 1,2 miljard euro (op een totaal van circa 15 miljard euro) beschikbaar voor de professionalisering van leraren. Of zij dit bedrag inderdaad aan dit doel uitgeven is aan de schoolbesturen: zij kunnen er ook meer of minder aan besteden. Het is onbekend hoeveel schoolbesturen daadwerkelijk aan dit doel besteden en welk effect dat heeft op de onderwijskwaliteit. De Tweede Kamer heeft de minister gevraagd om een sluitende verantwoordingsaanpak voor de investeringen in de professionalisering van leraren, maar daarvoor zouden eerst de verantwoordingsrichtlijnen die voor schoolbesturen gelden, moeten veranderen en geharmoniseerd moeten worden. Intussen is wel duidelijk dat een trendbreuk nodig is om de ambitieuze doelstellingen te halen die voor 2020 zijn gesteld als het gaat om verbetering van de vaardigheden van leraren. <link>

2.1.2 Casus bezuinigingen justitiële jeugdinrichtingen

Risico's voor kwaliteitswinst jeugdinrichtingen door bezuinigingen
Het aantal jongeren dat in een justitiële jeugdinrichting (JJI) terechtkomt neemt al enkele jaren gestaag af. In reactie hierop vermindert de staatssecretaris van VenJ het aantal JJI-plaatsen: sinds 2010 is dit aantal gehalveerd. Bovendien moet de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) bezuinigen. Aangezien JJI's vallen onder DJI wordt als gevolg van deze bezuinigingen het budget voor JJI's tussen 2010 en 2018 gehalveerd. Kleine inrichtingen kosten relatief meer dan grotere inrichtingen. Hierdoor zien wij risico's voor de kwaliteitswinst die de afgelopen jaren is gerealiseerd. <link>

2.1.3 Casus fiscale stimulering (semi-)elektrische auto's

Rijk kijkt onvoldoende naar alternatieven voor dure fiscale stimulering (semi-)elektrische auto's
Het Rijk stimuleert de verkoop van (semi-)elektrische auto's hoofdzakelijk door kortingen op autobelastingen. Dit zijn relatief dure maatregelen. De kabinetsdoelstelling van 200.000 (semi-)elektrische auto's in 2020 lijkt haalbaar. Gelet op de ervaringen tot nu toe is de kans groot dat deze doelstelling vooral zal worden gerealiseerd door grote hybride plug-in-auto's die minder zuinig zijn. In verband met de export moet bovendien de verkoop van mogelijk 300.000 (semi-)elektrische auto's fiscaal worden gestimuleerd om de doelstelling van 200.000 in 2020 te realiseren. Alternatieve maatregelen om de verkoop van (semi-)elektrische auto's te bevorderen zijn tot op heden niet uitgewerkt. <link>

2.1.4 Casus garantieregelingen voor bedrijven

Omvang financieringsproblemen bedrijven niet goed in beeld bij minister van EZ
De minister van EZ voert beleid ter ondersteuning van gezonde bedrijven met kansrijke plannen die niet aan voldoende financiering kunnen komen. Om hoeveel bedrijven het gaat en hoe groot hun financieringsproblemen zijn weet de minister echter niet goed. Ook heeft de minister van EZ geen zicht op de mate waarin twee garantieregelingen leiden tot extra financiering voor bedrijven.

De minister zou op beide aspecten zicht moeten hebben om vast te kunnen stellen in hoeverre het EZ-beleid dat de beschikbaarheid van financiering moet stimuleren, noodzakelijk en effectief is. Daarover zou hij ook de Tweede Kamer moeten kunnen informeren. <link>

2.1.5 Casus administratieve lasten gehandicaptenzorg

Onnodige regels in gehandicaptenzorg: maatwerkaanpak VWS veelbelovend

De omvang van de regeldruk in de gehandicaptenzorg werd, uitgedrukt in geld, in 2010 geschat op 65 tot 79 miljoen euro. Sinds 2004 probeert VWS om onnodige regels aan te pakken, zodat meer tijd kan worden besteed aan cliënten. Er zijn kwantitatieve doelen gesteld om onnodige regeldruk te verlagen. De berekening van regeldruk kent echter begrenzingen en de door VWS gerealiseerde verlaging van regeldruk is niet altijd merkbaar voor het veld. Daarom is VWS onder meer in de gehandicaptenzorg gestart met een maatwerkaanpak (Experiment Regelarme Instellingen). Deze aanpak is veelbelovend. <link>

2.1.6 Casus programma 'Beter Benutten'

Programma 'Beter Benutten' moet zich nog bewijzen

De minister van IenM wil samen met decentrale overheden en het bedrijfsleven door middel van innovatieve oplossingen de bereikbaarheid in Nederland verbeteren. Met het programma 'Beter Benutten' wil zij hiermee ervaring opdoen. Doel van het huidige programma is 20% minder files op specifieke punten. Het is lastig vast te stellen in welke mate het programma zijn doel bereikt. Dit komt omdat de meting beperkingen kent, omdat de gemeten effecten niet altijd aan het programma zijn toe te schrijven en omdat de minister niet de afname van de files meet, maar of het reistijdverlies vermindert. De rapportage aan de Tweede Kamer over deze beperkingen én over de voortgang van het programma kan beter. Voor het vervolg van het programma herstelt de minister één van de problemen door vermindering van reistijdverlies na te streven in plaats van filevermindering. <link>

2.2 Beleidsdoorlichtingen: nog te weinig zicht op doelmatigheid en doeltreffendheid

Beleidsdoorlichtingen geven nog niet op alle aspecten van beleid voldoende inzicht. Ze bieden veel informatie over de uitgaven en geven een goed overzicht van de uitgevoerde beleidsmaatregelen. Beleidsdoorlichtingen geven echter nog te weinig inzicht in de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid, terwijl het instrument beleidsdoorlichting juist hiervoor bedoeld is. Dit inzicht is van belang voor het afleggen van verantwoording over het gevoerde beleid en kan vervolgens bij uitstek dienen voor het trekken van lessen voor toekomstig beleid.

Lees meer...

2.2.1 Instrument beleidsdoorlichting van toenemend belang

Ministers zijn verantwoordelijk voor de doeltreffendheid en de doelmatigheid van hun beleid. Om vast te stellen of het beleid doeltreffend en doelmatig is, moeten ze hun beleid evalueren. Dat is vastgelegd in de Comptabiliteitswet. In een beleidsdoorlichting wordt voor een bepaald beleidsterrein in kaart gebracht wat er bekend is over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid (op basis van uitgevoerde evaluaties). In de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) is vastgelegd dat de minister periodiek, minstens eens per 7 jaar, elk beleid in een beleidsdoorlichting moet doorlichten. Beleidsdoorlichtingen zijn gericht op twee doelen: verantwoording afleggen en lessen trekken. De minister van Financiën rapporteert in het Financieel Jaarverslag van het Rijk dat erin 2014 17 van de 27 voorgenomen beleidsdoorlichtingen zijn uitgevoerd. <link bijlage 8 FJR>

Met de introductie van 'Verantwoord Begroten' (2013) is het belang van beleidsdoorlichtingen verder toegenomen doordat de begrotingen en jaarverslagen minder informatie bevatten over de beleidsresultaten. Een beleidsdoorlichting is daarmee een belangrijk communicatiemiddel tussen ministers en de Tweede Kamer. Goede beleidsdoorlichtingen zijn ook belangrijk voor het (zachte) budgetrecht, waarbij de Tweede Kamer niet alleen ja of nee tegen een budget mag zeggen, maar ook weet waar het geld aan wordt uitgegeven en dat dit zinnig en zuinig gebeurt.



De Algemene Rekenkamer heeft van 5 beleidsdoorlichtingen de kwaliteit onderzocht:

- Seksuele en reproductieve gezondheid en rechten ('SRGR'), BHOS <link>
- Algemene Nabestaandenwet, SZW <link>
- Groen onderwijs, EZ <link>
- Preventiebeleid, V&J <link>
- Strategische luchtvaartcapaciteit, Defensie <link>

Hierna geven we een samenvattend beeld van de kwaliteit van de beleidsdoorlichtingen en doen we aanbevelingen om de kwaliteit van de beleidsdoorlichtingen verder te verhogen. In de desbetreffende departementale hoofdstukken geven we per beleidsdoorlichting een toelichting op dit beeld (zie bovenstaande links).

2.2.2 Beleidsdoorlichtingen bieden inzicht in uitgaven en prestaties

Voor alle 5 onderzochte beleidsdoorlichting stellen wij vast dat ze veel inzicht bieden in de uitgaven die met het beleid gemoeid zijn. Ook leveren ze over het algemeen een goed overzicht van de beleidsmaatregelen die uitgevoerd zijn en de prestaties die daarmee geleverd zijn.

2.2.3 Beleidsdoorlichtingen bieden weinig inzicht in doelmatigheid en doeltreffendheid

De door ons bekeken beleidsdoorlichtingen geven weinig inzicht in de doeltreffendheid en vrijwel geen inzicht in de doelmatigheid van het gevoerde beleid. Dit betekent dat de Tweede Kamer op basis van een beleidsdoorlichting niet kan vaststellen of het beleid leidt tot de gewenste resultaten en of dat tegen zo gering mogelijke kosten gebeurt. De doelmatigheid van het beleid wordt in de meeste beleidsdoorlichting niet behandeld. De doeltreffendheid komt wel altijd aan de orde, maar leidt niet altijd tot voldoende gefundeerde conclusies. Zo zien we bij de beleidsdoorlichtingen groen onderwijs en SRGR dat er een gebrek is aan onderliggend evaluatiemateriaal. In die gevallen is effectiviteit dan vaak wel plausibel te maken, maar niet aan te tonen. Bij de beleidsdoorlichting groen onderwijs is dat gedaan door een grootschalig perceptieonderzoek. Bij de beleidsdoorlichting SRGR-beleid is dit gedaan door effectiviteitsonderzoek van soortgelijke beleidsmaatregelen in andere landen te benutten. Dit zijn goede alternatieven wanneer directe

effectiviteit aantonen niet mogelijk blijkt. Het is dan wel van belang om de conclusies heel zorgvuldig te formuleren.

2.2.4 Beleidsdoorlichtingen resulteren in te stellige conclusies

Wij constateren dat de conclusies van 3 van de 5 beleidsdoorlichtingen vaak sterker zijn geformuleerd dan op basis van de onderbouwingen te verwachten was. Dit probleem doet zich voor bij de beleidsdoorlichtingen over SRGR <link>, groen onderwijs <link> en preventiebeleid <link>.

Ook zien we in 4 van de 5 gevallen dat de begeleidende brief waarmee bewindspersonen de beleidsdoorlichting aanbieden aan de Tweede Kamer niet in lijn is met de uitkomsten van de beleidsdoorlichting. De brieven bevatten in deze gevallen positieve uitspraken over de werking van het beleid, die niet gebaseerd zijn op de beleidsdoorlichting.

Dit probleem zien we bijvoorbeeld terug in de beleidsdoorlichting preventiebeleid <link>. De minister stelt in zijn brief over de beleidsdoorlichting dat '... duidelijk is dat zonder de inzet van preventieve maatregelen bij bedrijven dergelijke resultaten alleen bereikt hadden kunnen worden door een veelvoudige inzet van politie en OM en ten koste van een groter aantal slachtoffers'. Deze conclusie wordt niet onderbouwd door de beleidsdoorlichting. Ook bij de beleidsdoorlichting over het groen onderwijs <link> zien we een stellige conclusie van de minister: "De conclusie is dat initiatieven zoals (...) onmiskenbaar hebben bijgedragen aan (...)." Ook deze conclusie wordt niet onderbouwd door de beleidsdoorlichting. Bij de beleidsdoorlichtingen over SRGR en strategisch luchtvaartcapaciteit zien we ook te stellig geformuleerde conclusies in de brieven van de bewindspersonen.

Aanbevelingen

Aanbevelingen voor beleidsdoorlichtingen van hogere kwaliteit
Het belang van goede beleidsdoorlichtingen is de afgelopen jaren toegenomen. We zien in diverse beleidsdoorlichtingen mooie voorbeelden van hoe het moet. De beleidsdoorlichting van het SRGR-beleid is een goed voorbeeld. Hierin is goed in kaart gebracht wat er bekend is over de werkzaamheid van alle beleidsonderdelen.
Maar we zien ook nog voorbeelden van hoe het niet moet. We doen de volgende aanbevelingen, met als doel de kwaliteit van beleidsdoorlichtingen op een hoger niveau te brengen.

Aanbeveling aan de minister van Financiën:
Wij bevelen de minister van Financiën aan de wetenschap te hulp te roepen.

Bij elke beleidsdoorlichting moeten volgens de RPE onafhankelijke deskundigen worden betrokken. Deze eis is bedoeld als waarborg voor de kwaliteit. Wij constateren dat bij elk van de door ons onderzochte beleidsdoorlichtingen een onafhankelijke deskundig betrokken is geweest. Desondanks constateren wij dat de beleidsdoorlichtingen weinig inzicht bieden in de doelmatigheid en doeltreffendheid en dat ze in een aantal gevallen tot te stellige conclusies leiden. Om de kwaliteit van beleidsdoorlichtingen op een hoger niveau te brengen geven wij de minister van Financiën (als verantwoordelijke voor het stelsel van evalueren en beleidsdoorlichtingen) in overweging om de wetenschap te hulp te roepen. Het moet mogelijk zijn om in de vorm van een project, een samenwerkingsverband of een wetenschappelijke toetsingscommissie de kwaliteit van het opdrachtgeverschap van individuele beleidsdoorlichtingen kwalitatief te verbeteren en te borgen. De wetenschap moet betrokken worden bij de opstart, uitvoering en afronding van elke beleidsdoorlichting en vooral expertise inbrengen over de aspecten doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid. De betrokken wetenschappers zouden ook gehoord kunnen worden door de Tweede Kamer, om een zijlicht te kunnen geven op de kwaliteit van een specifieke beleidsdoorlichting.
Wanneer beleidsdoorlichtingen worden uitgevoerd door onafhankelijke onderzoeksinstanties die al een eigen traditie van (externe) kwaliteitsborging kennen (bijvoorbeeld IOB, WODC en planbureaus), zou een lichter regime kunnen worden toegepast.

Aanbeveling aan de Tweede Kamer
Wij bevelen de Tweede Kamer aan om de plannen van aanpak beter te benutten.

Met het aannemen van de Motie Harbers <link TK 34 000, nr. 36> heeft de Tweede Kamer te kennen gegeven vooraf betrokken te willen worden bij de opzet en vraagstelling van beleidsdoorlichtingen. Van elke beleidsdoorlichting wordt vanaf dit jaar een plan van aanpak aan de Tweede Kamer gestuurd. Wij hopen dat de Tweede Kamer deze plannen benut om na te gaan in hoeverre aan enkele noodzakelijke voorwaarden voor een goede beleidsdoorlichting is voldaan. Wij denken daarbij aan:

- Is de vraagstelling van de beleidsdoorlichting helder geformuleerd?

- De kwaliteitsborging: hoe borgt de minister de kwaliteit van de beleidsdoorlichting en hoe zorgt de minister voor een onafhankelijk oordeel over de kwaliteit van de beleidsdoorlichting?
- De afbakening: welke beleidsonderdelen worden wel en welke niet meegenomen? Wanneer worden niet meegenomen onderdelen doorgelicht?

Aanbeveling aan de Eerste Kamer
Wij hopen dat de Eerste Kamer op gezette tijden aandacht gaat besteden aan welke lessen te trekken uit afgeronde beleidsdoorlichtingen met het oog op verrijking van hun toets op uitvoerbaarheid van wetgeving.

2.3 Besparingen apparaatsuitgaven niet gerealiseerd

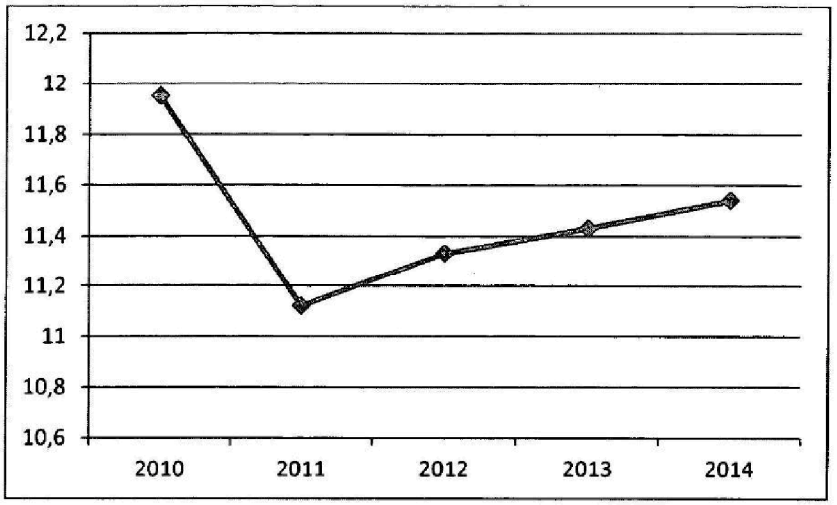
De apparaatsuitgaven van de rijksoverheid zijn in 2014 410 miljoen lager dan in 2010 terwijl dit kabinet mikt op bezuinigingen van 4,1 miljard euro. De ministers slagen er onvoldoende in om de apparaatskosten te verlagen, zowel in omvang als in tempo. Daarnaast heeft de minister voor WenR geen goed inzicht in de mate waarin de beoogde besparingen op de apparaatskosten daadwerkelijk worden gerealiseerd. Wij bevelen de minister voor WenR aan de ontwikkeling van de apparaatskosten van het concern Rijk, en de realisatie van de besparingen daarop, scherper te monitoren.

2.3.1 De rijksoverheid heeft grote moeite om de apparaatskosten te verlagen

De ministeries moeten in totaal 4,1 miljard euro bezuinigen op de apparaatskosten. De rijksoverheid heeft echter grote moeite om deze taakstelling te realiseren. In 2014 zijn blijkens de jaarverslagen de apparaatskosten hoger uitgevallen dan geraamd. Hoewel in de meerjarenramingen 2014 en verder een daling van de apparaatsuitgaven is voorzien, toont de praktijk aan dat er van jaar op jaar overheveling plaatsvindt van programma uitgaven naar apparaatsuitgaven[9]. De volgende figuur geeft een overzicht van de ontwikkeling van de apparaatskosten van de rijksoverheid in de periode 2010-2014.

[9] Najaarsrapportage Hervormingsagenda Rijksdienst

Figuur1: Apparaatskosten rijksoverheid 2010-2014 in miljarden (exclusief krijgsmacht en rechtelijke macht)



Wij constateren dat de apparaatskosten na een aanvankelijke daling in 2011 in de jaren 2012 – 2014 weer zijn gestegen. Deze stijging wordt mede verklaard door nieuwe politieke besluitvorming. In 2013 en 2014 werden in totaal voor meer dan 1 miljard euro aan beleidsintensiveringen doorgevoerd. In 2013 betrof het 750 miljoen euro voorde uitbreiding van het personeel van de Belastingdienst voor intensivering van de fraudebestrijding en in 2014 werd 280 miljoen euro extra uitgetrokken voor personeel Belastingdienst en voor het ongedaan maken van eerdere taakstellingen bij enkele diensten. Over de hele linie zien we dat het tempo van de personele afslanking de afgelopen twee jaar sterk is afgenomen. Ook hierdoor dalen de apparaatskosten onvoldoende en minder dan geraamd. Per saldo vallen de apparaatskosten in 2014 410 miljoen euro lager uit dan in 2010. Zonder nieuwe technische en beleidsmatige mutaties zouden de apparaatskosten 1,4 miljard euro lager zijn uitgevallen. Wanneer wij deze realisatiecijfers afzetten tegen de taakstelling van 4,1 miljard euro stellen wij vast dat de realisatie van de taakstelling op de apparaatskosten nog een forse uitdaging is.

2.3.2 Besparingen Compacte Rijksdienst vallen lager uit en zijn voor een groot deel nog toekomstmuziek

Het programma Compacte Rijksdienst (CRD) heeft tot doel de ministeries bij de realisatie van de taakstelling op de apparaatskosten te ondersteunen. Begin 2015 is het programma formeel afgesloten. Dit betekent overigens niet dat alle projecten ook zijn afgerond. Een aantal

projecten loopt de komende jaren nog door in de lijnorganisatie of in de Hervormingsagenda. De balans van de beoogde besparingen is als volgt.

Bij de start van het programma CRD in 2010 was de ambitie om hiermee 788 miljoen euro aan besparingen te realiseren. De volgende tabel geeft aan in welke mate deze ambitie begin 2015 bij afronding van het programma is gerealiseerd.

Tabel 1: Realisatie besparingspotentieel Compacte Rijksdienst 2010-2015 in miljoen[10] euro.

Geraamd besparingspotentieel 2010	**788**
Waarvan niet realiseerbaar	137 - 187
Geraamd besparingspotentieel 2014	**601 - 651**
Waarvoor projecten zijn afgerond	347
Waarvoor projecten nog lopen	254 - 304

In de eerste plaats stellen wij vast dat het programma CRD 137 tot 187 miljoen euro minder aan besparingen oplevert dan bij de start geraamd. Dit betekent dat de ministeries alternatieven zullen moeten vinden om deze besparingen, die al zijn ingeboekt in de begroting, te realiseren. Gezien de ontwikkeling van de apparaatskosten in de afgelopen twee jaar zal dat niet eenvoudig zijn.

In de tweede plaats constateren wij dat, volgens het ministerie voor WenR, de afgeronde projecten goed zijn voor een besparing van in totaal 347 miljoen euro. Wij plaatsen daarbij de volgende kanttekening. Volgens het ministerie hebben deze projecten tot de implementatie van maatregelen geleid waarvan aangenomen wordt dat deze tot de beoogde besparingen zullen leiden. Of dat ook daadwerkelijk het geval is zal dus in de praktijk nog moeten blijken. Tegelijkertijd constateren wij echter dat het ministerie niet van plan is om de daadwerkelijke realisatie van de besparingen in euro's te monitoren. Volgens het ministerie is dat niet goed mogelijk omdat de baten niet apart worden geregistreerd en deze zich voordoen op veel plekken binnen de Rijksdienst. Wel zal het ministerie van een aantal projecten monitoren of de sleutelvariabelen uit de business cases zich in de gewenste richting ontwikkelen zodat aangenomen mag worden dat de besparingen worden geboekt, aldus het ministerie. Naast onze twijfels omtrent deze aanname wijzen wij op onze constatering in het Verantwoordingsonderzoek 2013 dat slechts bij 8 van de 15 projecten een business case beschikbaar was[11].

[10] Bron: Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2014.

[11] Algemene Rekenkamer, Staat van de Rijksverantwoording 2013

Tenslotte stellen wij vast dat een belangrijk deel van de besparingen (tussen 254 en 304 miljoen euro) moet komen uit nog lopende projecten. Deze projecten betreffen met name Inkoop, ICT en Rijksvastgoed. Deze projecten hebben een lange looptijd oplopend tot 2020-2025. Op grond daarvan concluderen wij dat een groot deel van de besparingen van het programma CRD nog toekomstmuziek is.

3 De bedrijfsvoering van het Rijk

3.1 Meer aandacht nodig voor de uitvoering

Wij zien toenemende druk op de uitvoering als gevolg van bezuinigingen, reorganisaties (waaronder invoering shared serviceorganisaties) en de implementatie van nieuwe wetten.

In het verantwoordingsonderzoek 2014 zien we een aantal kwetsbaarheden in de bedrijfsvoering bij de ministeries. De onvolkomenheden in de inkoopprocessen en de informatiebeveiliging hangen deels samen met de complexiteit van regelgeving. Ze brengen echter ook aan het licht dat het nauwkeurig uitvoeren van procedures onder druk staat.

De afhankelijkheid van ICT is groot in zowel de beheersing van de interne bedrijfsvoeringsprocessen als in de uitvoering van beleid en dienstverlening aan de burger. Zowel inkoopprocessen, informatiebeveiliging als ICT vragen om bestuurlijke aandacht en ruimte voor de professional.

3.1.1 Stijging onvolkomenheden, mede door scherper zicht

Het aantal onvolkomenheden is ten opzichte van 2013 toegenomen van 40 naar 50 onvolkomenheden. Hoewel het aantal onvolkomenheden is toegenomen kunnen we niet zonder meer stellen dat de bedrijfsvoering van het rijk over de gehele linie verslechterd is. Veranderingen zoals de decentralisaties in het sociaal domein en de invoering van de inkoopcirculaire zorgen voor nieuwe onvolkomenheden. In andere gevallen is er eerder sprake van een scherper zicht op en grotere transparantie over de kwaliteit van de bedrijfsvoering.

Nieuwe onvolkomenheden bij met name de Belastingdienst en het Ministerie van Defensie leggen de kwetsbaarheid en grote afhankelijkheid van ICT bloot. Bij de legacy-problemen bij het Ministerie van Financiën <link VO Fin> zijn wij van oordeel dat er sprake is van een ernstige



onvolkomenheid. De Belastingdienst heeft een scherper beeld van de risico's die samenhangen met het grote aantal verouderde ICT-systemen.

In ons onderzoek hebben we meer aandacht geschonken aan het verband tussen beleid en uitvoering in ons onderzoek, waardoor op dit gebied er ook meer onvolkomenheden aan het licht komen. Meer regie en aandacht voor de uitvoering is vanuit het hoogste niveau binnen de organisatie noodzakelijk. Bij de Belastingdienst gaat het om onvolkomenheden in de uitvoeringssystemen. Deze onvolkomenheden impliceren risico's voor de heffing en inning. Bij het ministerie van Defensie is met name de verbinding van het systeem voor voorraadbeheer en het financiële systeem een ontwikkeling waar goede regie op wordt gevraagd. Zowel de Belastingdienst en het Ministerie van Defensie zijn op de goede weg.

De Ministeries van Financiën en Defensie hebben nu de meest onvolkomenheden in de bedrijfsvoering, namelijk ieder 7. Het Ministerie van BZK, dat ook de bedrijfsvoering verzorgt voor de minister voor WenR, heeft tezamen 11 onvolkomenheden. Bij deze ministeries zien wij wel aandacht voor de uitvoering van de bedrijfsvoering, maar dat moet dus nog iets meer.

Verloop van de onvolkomenheden

Begrotingshoofdstuk	**2012**	**2013**	**2014**
IIA Staten Generaal	-	-	-
IIB Overige Hoge Colleges	-	-	-
III Algemene Zaken	1	-	-
IV Koninkrijkrelaties	1	-	-
V Buitenlandse Zaken	-	-	2
VI Veiligheid en Justitie	6	4	6
VII BZK	10	6	6
VIII OCW	5	5	5
IX Financiën en Nationale schuld (1 ernstig in 2014)	6	5	**7**
X Defensie	5	6	7
XII Infrastructuur en Milieu	4	4	6
XIII EZ	4	5	3
XV SZW	-	-	1
XVI VWS	5	2	2
XVII Buitenlandse Handel en OS	nvt	-	0
XVIII Wonen en Rijksdienst	nvt	3	5
Totaal	47	40	50

3.1.2 Onvolkomenheden vooral bij inkopen en informatiebeveiliging

De meeste onvolkomenheden komen net als andere jaren voor bij het inkopen (14) <link inkoopbeheer 4.3> en informatiebeveiliging <link informatiebeveiliging 4.4>.

Onvolkomenheden elementen bedrijfsvoering 2014		Aantal
Opzet en beheer overdrachtsuitgaven en -ontvangsten	1. Subsidies/rijksbijdragen	3
	2. Specifieke uitkeringen	
	3. (Belasting)heffingen	
Opzet en beheer transactie uitgaven en -ontvangsten	4. Uitgaven personeel	3
	5. Uitgaven Materieel	14
	6. Ontvangsten	
Financiële administratie	7. Verplichtingen, ontvangsten en uitgaven	1
	8. Overige (saldi) balansposten	
Materieel beheer	9. Beheer eigendommen	1
	10.Administratie/registratie	
Interne organisatie	11. Management-control-systeem	7
	12. Omvangrijke administratieve en uitvoeringssystemen/ICT	6
	12.1 Informatiebeveiliging (BIR)	13
(toezicht) relaties/aansturing veld	13. (Toezicht)relaties/aansturing veld	2
		50

Ook vorig jaar zaten daar de meeste onvolkomenheden <linken naar vorig jaar> bij inkopen en informatiebeveiliging.

Archiefbeheer

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft als enige een onvolkomenheid voor de digitalisering van het archief. Tekortkomingen in het archiefbeheer in meer brede zin zorgt voor problemen in de bedrijfsvoering, bijvoorbeeld bij het opstellen van het jaarverslag (EZ), inkoopbeheer (o.a. de Haagse Inkoopsamenwerking) en personeelsbeheer (IenM en Defensie). Met de voortschrijdende digitalisering van allerlei werkprocessen, verwachten wij de komende jaren in toenemende mate knelpunten en problemen op het gebied van archiefbeheer. Dossiervorming is niet alleen van belang voor de bedrijfsvoering, maar ook voor het primaire beleidsproces zoals



bijvoorbeeld het toekennen van toeslagen door de Belastingdienst, een scherp inzicht in de kosten van de F-35 Joint Strike Fighter en het schatkistbankieren door onderwijsinstellingen.

3.2 Meer en betere ICT-beheer alleen is niet voldoende

De afgelopen jaren zijn veel inspanning geleverd door de ministeries om beter grip te krijgen op ICT. Grote ICT-projecten lijken niet echt beter onder controle te zijn. ICT krijgt wel meer aandacht in de bestuurlijke agenda, ook bij de Tweede Kamer in de vorm van de tijdelijke commissie ICT. Ook heeft het kabinet de Nationaal Commissaris Digitale Overheid (NCDO) benoemd om de generieke digitale infrastructuur (GDI) voor een overheidsbrede infrastructurele basis voor een digitale overheid voor nu en in de toekomst te realiseren. Maar dit betekent niet zondermeer dat daarmee ook het beheer van ICT op orde is. Om ook op lange termijn te kunnen steunen op een robuuste informatievoorziening moet het Rijk fundamentele maatregelen treffen. Dat betekent niet alleen meer en beter ICT-beheer, maar ook een andere manier van omgaan met ICT in relatie tot beleidsontwikkeling.

➢ **Lees meer**

3.2.1 Een toekomstbestendige ICT: uitdaging voor het Rijk

De overheid kan niet meer functioneren zonder een goede informatievoorziening en betrouwbare en toekomstbestendige ICT-infrastructuur. Deze verwevenheid van beleidsuitvoering en ICT is bij de Belastingdienst wellicht het meest duidelijk. De Belastingdienst heeft grote uitdagingen door de in een lange periode ontstane complexiteit van de ICT <link Legacy>. De complexe en verknoopte informatievoorziening van de Belastingdienst is echter geen uitzondering. Ook andere ministeries kampen met te complexe informatievoorziening. Voor een deel wordt de complexiteit bepaald door verouderde software die in een veranderende omgeving draaiend moet worden gehouden. Dit probleem is overigens niet alleen aan de overheid voorbehouden. Bijvoorbeeld ook veel banken werken ook met informatiesystemen die soms meer dan 30 jaar oud zijn.

ICT wordt ook door ministers en Tweede Kamer vaak gezien als het wondermiddel om met minder budget, meer dienstverlening aan de burger te realiseren. Bij die ambities <link SVB, Belastingbrief> moet nadrukkelijk rekening worden gehouden met wat mogelijk is gegeven de beschikbare mensen, middelen en tijd. ICT vormt bij de beleidsambities

geen natuurlijke belemmering. Immers, bijna alles valt in software in te programmeren, tot aan de meest bijzondere uitzonderingen aan toe. Om een meer toekomstbestendige ICT te krijgen moet nadrukkelijk worden overwogen om meer 'ICT-arm' beleid en informatiebehoeften te ontwerpen. Er is bijvoorbeeld vaak al een schat aan informatie beschikbaar die nog niet of nauwelijks wordt gebruikt voor de totstandkoming of de uitvoering van beleid in de vorm van open data. Gerichte beleidsevaluaties kunnen ook vaak beter en doelmatiger inzicht geven in beleidsrealisaties dan grote formele gegevensstromen.

3.2.2 Afhankelijkheid externe kennis ICT-gebied relatief hoog

Bij het onderzoek van de tijdelijke commissie ICT van de Tweede Kamer ging het veelvuldig over de afhankelijkheid van externe inhuur op ICT-gebied. Ook wij zien aanwijzingen dat die relatief hoog is ten opzichte van de overige externe inhuur door de ministeries.

Wij hebben over 6 diensten informatie opgevraagd en vergelijken, waarbij de externe inhuur op het gebied van ICT is afgezet ten opzichte van de totale omvang van ICT-functies. Onderstaande tabel beschrijft de resultaten.

Organisatie	Externe Inhuur ICT (# fte)	Eigen ICT personeel (# fte)	Totaal fte op ICT (# fte)	Externe Inhuur ICT in %	Financieel belang externe inhuur ICT	Financieel belang uitbeste-dingen ICT
Belastingdienst	568	3272	3840	14,79%	€ 91 miljoen	€ 45 miljoen
Rijkswaterstaat	238	658	896	26,56%	€ 30 miljoen	€ 33 miljoen
Defensie JIVC en OPS	374	2454	2828	13,22%	€ 53 miljoen[12]	-
DJI	135,2	518,1	653,3	20,69%	€ 28 miljoen	PM
SSC-ICT Haaglanden	83,6	567,4	651	43,80%	€ 21 miljoen	€ 38 miljoen

De relatief hoge externe inhuur wordt door ministeries deels verklaard door een *flexibele schil,* waarbij tijdelijke krachten ingezet worden om piekbelastingen op te vangen. Een ander deel betreft openstaande vacatures. Hoe groot elk deel is, hebben we niet exact kunnen vaststellen, maar het aandeel openstaande vacatures is wel substantieel. Een kennistekort op ICT-gebied maakt de rijksoverheid kwetsbaar om op

[12] Mouse over: Ter informatie: Dit betreft het financieel belang over 2015.

doelmatige en doeltreffende wijze een betrouwbare informatievoorziening op de lange termijn te waarborgen.

Aanbeveling aan de minister voor WenR
Wij bevelen de minister voor WenR aan om te zorgen voor structurele borging van ICT-kennis door dit onderdeel te maken van het strategisch personeelsbeleid.

3.2.3 Er is iets meer bestuurlijke aandacht voor ICT

In eerdere onderzoeken <link: Aanpak van ICT door het Rijk 2012 lessons learned> benadrukten wij het belang van een functionaris met kennis van ICT op het strategische niveau van een organisatie. Deze functionaris, de Chief Information Officer (CIO) kan daardoor de schakel zijn tussen de organisatievraagstukken en de informatievoorziening van de organisatie. Het kabinet heeft ook in reactie op aanbevelingen van de tijdelijke commissie ICT de rol van de CIO versterkt. Daarbij moet worden opgemerkt dat de aanwezigheid van een CIO in de bestuursraad vanzelfsprekend niet de panacee is voor alle problemen, maar wel een meer dan belangrijke indicator is voor het belang dat gehecht wordt aan een goede inbedding van ICT in de organisaties en bij de beleidsuitvoering.

In ons onderzoek uit 2013 <link: Aanpak van ICT door het Rijk 2012 *lessons learned*> constateerden wij dat op alle ministeries CIO's waren benoemd, maar dat niet alle CIO's zich bezig hielden met beleidsvraagstukken. In dat onderzoek hebben we opnieuw benadrukt dat de CIO's een positie moesten krijgen aan de bestuurstafel om directe inbreng te kunnen hebben bij besluitvorming over de richting van het beleid.

In hoe het CIO-stelsel op dit moment is ingericht, zien wij de afweging terug die departementen maken bij het positioneren van de CIO's. Er zijn ministeries waar de departementale CIO op het hoogste niveau is belegd, bij de plaatsvervangend Secretaris-generaal (pSG). De CIO-rol is hier een van de vele rollen die de pSG heeft. Andere ministeries hebben de CIO-functie als rol belegd bij een functionaris op een lager hiërarchisch niveau. In beide gevallen geldt dat de rol is belegd bij een functionaris die primair gericht is op de interne organisatie van het ministerie. De focus van de CIO zou minstens zo zwaar gericht moeten zijn op de uitvoering van beleid. Er bestaat immers geen uitvoering van beleid zonder inzet van ICT.

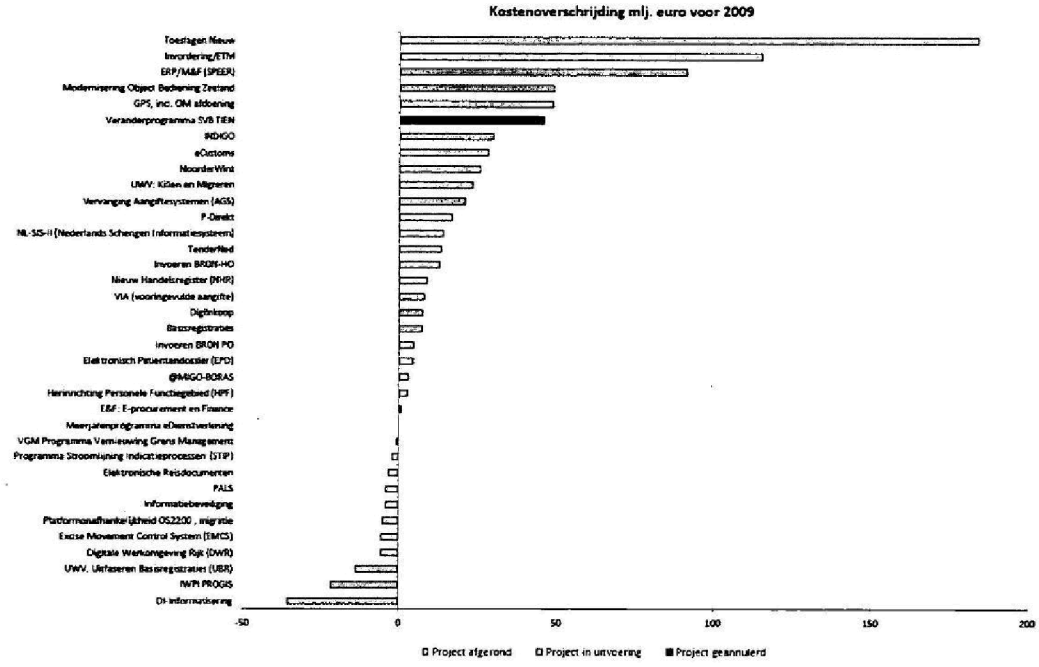
Naar aanleiding van het parlementaire onderzoek dat is uitgevoerd door de tijdelijke commissie ICT-projecten bij de overheid heeft het kabinet onder andere toegezegd dat alle departementale CIO's standaard lid moeten worden van de bestuursraad. Op dit moment is dit nog niet overal het geval. De departementale CIO's van BZK, Financiën, OCW en VWS schuiven alleen aan bij de bestuursraad als de SG dit relevant vindt.

3.2.4 Beheersing ICT-projecten nog niet verbeterd

De tijdelijke commissie ICT van de Tweede Kamer heeft aandacht geschonken aan grote ICT-projecten. We kunnen geen significant verschil zien in de mate waarin de projecten vóór 1-1-2009 en de projecten ná 1-1-2009 worden beheerst. Veel projecten die zijn opgestart na 1-1-2009 lopen nog. Wel zien we hier projecten die, ondanks de relatief korte tijd dat ze pas in uitvoering zijn, al een substantiële procentuele overschrijding kennen ten opzichte van de initiële raming. Voorbeelden zijn het project Kennis en Innovatie (KEI) van het ministerie van VenJ (meer dan 1000% uitloop in kosten), de projecten Operatie Bassiregistratie Personen (BRP) van het ministerie van BZK (154%) en MijnBelastingdienst.nl van het ministerie van Financiën (206%).

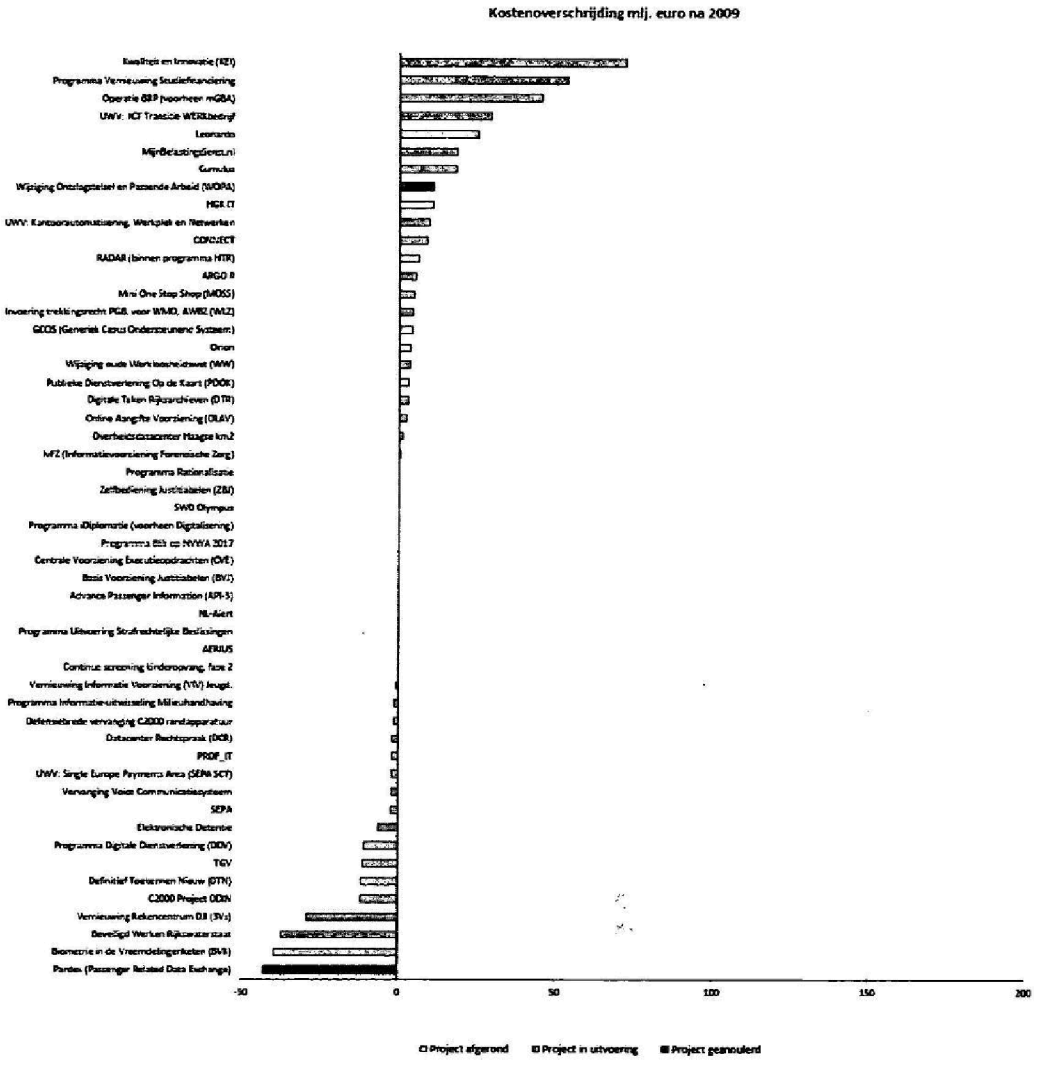
Dit beeld komt naar voren uit onze analyse van de grote ICT-projecten op het rijks ICT-Dashboard. Voor deze analyse hebben wij gebruik gemaakt van de gegevens die als open data via www.rijksictdashboard.nl worden aangeboden. Figuren X en XX beschrijven de absolute overschrijdingen en onderuitputtingen van de grote ICT-projecten zoals die op het dashboard staan vermeld.

Figuur [X] Absolute kostenoverschrijdingen van ICT-projecten die zijn



opgestart voor 1-1-2009

Figuur [XX] Absolute kostenoverschrijdingen van ICT-projecten die zijn opgestart na 1-1-2009



De tijdelijke commissie ICT heeft aanbevolen het rijks ICT-dashboard aan te vullen met informatie over functiepunten, die inzicht geven in de omvang van het project. Het kabinet onderzoekt of dit mogelijk is. Wij hebben vastgesteld dat voor het merendeel van de in dit onderzoek betrokken ICT-projecten op het rijks ICT-dashboard geen functiepunten-analyses zijn uitgevoerd.

3.3 Inkopen en aanbestedingen

3.3.1 Onvolkomenheden in inkoopbeheer hardnekkig

Het inkoopbeheer en met name het niet naleven van de Europese aanbestedingsregels blijft een hardnekkig probleem:

	2012	2013	2014
Onvolkomenheden	11	13	14

Daarbij zijn er 3 onvolkomenheden uit 2013 en eerdere jaren opgelost (bij de ministeries Economische Zaken, Financiën en Infrastructuur en Milieu het inkoopbeheer kerndepartement). Er zijn 2 nieuwe onvolkomenheden (bij het Ministerie van BZK de rijksbrede Inkoopcirculaire en bij het Ministerie van Economische zaken - NVWA) naar voren gekomen. De belangrijkste overkoepelende verbetermaatregelen die moeten worden geadresseerd, zijn:

- hanteer een juist en volledig contractenregister zodat inzicht bestaat in lopende contracten en de looptijd van aangegane contracten;
- stel periodiek een inkoopanalyse op waarbij nagegaan wordt of aan de aanbestedingsregels is voldaan;
- zorg voor interne controles waarin transparant is dat alle aspecten van de Europese en nationale aanbestedingsregels zijn gecontroleerd.
- Deze beheersmaatregelen moeten ertoe leiden dat departementen en baten- en lastenagentschappen aantoonbaar hun inkoopproces beheersen.

Administratieve lasten versus onvoldoende inkoopbeheer
De complexiteit van de regelgeving wordt vaak genoemd door ministeries en speelt ook zeker een rol. Uit ons onderzoek blijkt ook elk jaar dat ministeries de inkopen onvoldoende planmatig aanpakken. De minister van Economische Zaken laat thans een evaluatie van de aanbestedingswet uitvoeren en neemt daarbij de complexiteit van regelgeving mee in de analyse.

Aanbestedingsregels dienen een hoger doel
De Europese en nationale aanbestedingsregels dienen primair het belang van eerlijke concurrentie en marktwerking. Daarnaast draagt het naleven van inkoopregels bij aan het verkleinen van risico's op integriteitsschendingen en betalen van te hoge prijzen;

Verstevigen selectie en bewaking kwaliteit grote leveranciers
De rijksoverheid gaat verder met harmonisatie en centralisatie van inkopen. De afhankelijkheid van enkele (grote) leveranciers wordt daarmee steeds groter, waaronder de inkoop van ICT-diensten. Een waardevol instrument zou de inzet van een inspectieachtige afdeling kunnen zijn die de naleving van contractvoorwaarden door marktpartijen beoordeeld. Zo maakt het Ministerie van Defensie gebruik van een afdeling *contractaudits* die wordt ingezet bij bepaalde defensie-inkopen. Deze afdeling verricht audits bij de leveranciers om bijvoorbeeld te bepalen of het financieel gezond is, een aanvaardbare prijs berekening in de offertes opneemt en of conform de afspraken wordt geleverd. Hiermee kan de positie van de inkoper en opdrachtgever versterkt worden in situaties dat er sprake is van beperkte concurrentie. Het risico van juridificering van het inkoopproces moet daartegen worden afgewogen.

Aandacht voor integriteit blijft noodzakelijk
Mede naar aanleiding van de Zembla uitzending van 1-10-2014 is door de ADR een quick scan Inkoop en integriteit uitgevoerd. Het rapport met de uitkomsten geeft aan dat de 14 bestaande rijkswaarborgen[13] in opzet toereikend zijn. Het rapport geeft aan dat meer regels en procedures niet de oplossing zijn om de gesignaleerde fraude en onregelmatigheden te voorkomen. Er is in opzet geen sprake van een structureel tekort in het systeem of inkoopproces geconstateerd. Uit de quick scan komt wel naar voren dat het belangrijk is om bij alle ambtenaren die bij inkopen betrokken zijn (behoeftesteller en professionele inkoper) continue aandacht te vragen voor de integriteitsrisico's en duidelijk te maken dat de geldende procedures er voor een belangrijk deel ook zijn om integriteitsschendingen te voorkomen om zo de naleving als vanzelfsprekend te maken. Het risico zit met name in het gedrag, het naleven van de regels en niet zozeer in een tekort in de geldende procedures.

[13] Zie bijlage 1 in rapportage ADR: http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/rapporten/2015/01/07/quick-scan-inkoop-en-integriteit-rijksbreed-beeld-van-beleving-en-aandachtspunten/quick-scan-inkoop-en-integriteit-rijksbreed-beeld-van-beleving-en-aandachtspunten.pdf

3.4 Informatiebeveiliging krijgt bestuurlijke aandacht, maar in 2014 was het weinig en laat

Begin 2015 hebben secretarissen-generaal voor het eerst verklaringen ondertekend over de kwaliteit van de informatiebeveiliging van hun ministeries. Daarmee is informatiebeveiliging op het niveau gekomen waar het thuishoort. Het was echter wel weinig en laat: de verklaringen zijn meer dan een jaar vertraagd en hadden betrekking op een deel van de kritische systemen en beveiligingsaspecten.

Vertraging bij het invoeren van de Baseline
Zie voor de vertraging en de beperking van de reikwijdte de rapportage bij het Ministerie voor WenR <link WenR onvolkomenheid coordinatie BIR>.

Door alle werkzaamheden die er in 2014 zijn verricht om de kwaliteit in kaart brengen van informatiebeveiliging, denken wij dat de informatiebeveiliging als zodanig verbeterd is en het zicht op gebreken ook. Echter, hoe goed de informatiebeveiliging van de ministeries daadwerkelijk is weten we niet door het versnipperde beeld. De Algemene Rekenkamer is van oordeel dat er in 2014 sprake is van 13 onvolkomenheden in de informatiebeveiliging bij de ministeries van BZ, V&J, BZK (Kerndepartement en Rijksdienst Caribisch Nederland en digID), OCW (Kerndepartement en DUO), Financiën (Kerndepartement en Belastingdienst), Defensie, I&M (Kerndepartement en RWS) en de coordinatie van de Baseline Informatiebeveiliging Rijksoverheid. Wij vermoeden echter dat het er meer zouden zijn als de Baseline rijksbreed uniform en integraal zou zijn toegepast.

Wat moet er gebeuren?
De minister voor WenR coördineert het beleid, maar het zijn vooral de ministeries zelf die ervoor moeten zorgen dat zij aan de hand van de baseline systematisch in kaart brengen of de kwaliteit van de informatiebeveiliging op orde is. Zij moeten zich daarbij niet verschuilen achter gebruikelijke excuses van verouderde regelgeving, administratieve rompslomp en andere prioriteiten. Het gaat vaak om gegevens van burgers die beschermd dienen te worden.

De minister voor WenR is verantwoordelijk voor de coördinatie van de implementatie van de BIR rijksbreed. De minister voor WenR heeft geen bevoegdheid over en is daarmee niet verantwoordelijk voor de kwaliteit van de informatiebeveiliging van andere ministers. De minister voor WenR kan wel heldere regels opstellen die individuele ministers dwingen

om transparant te zijn naar de Tweede Kamer over de mate waarin de informatiebeveiliging op orde is en hun aanspreken op gebreken in informatiebeveiligingsbeleid.

4 Financiële informatie van het Rijk

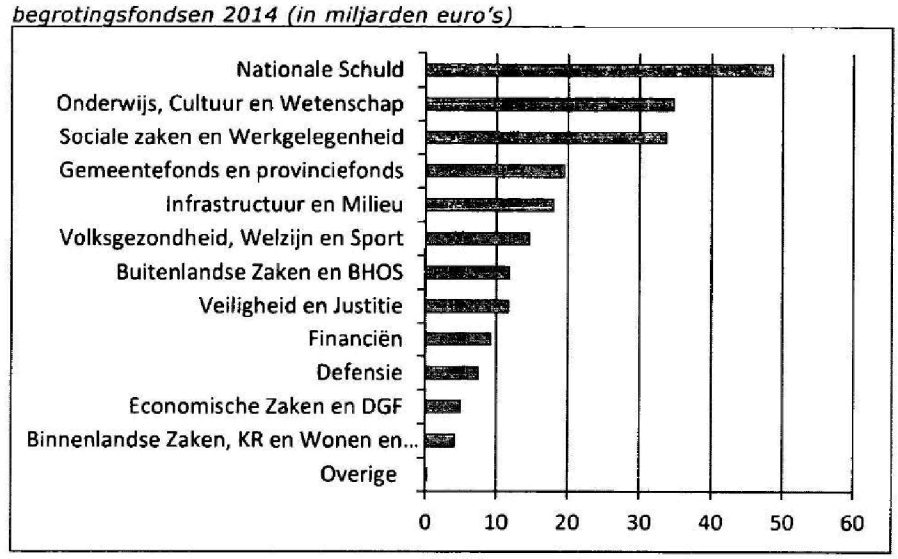
4.1 Rijksrekening 2014 goedgekeurd

Wij hebben de Rijksrekening 2014 en de Saldibalans van het Rijk 2014 goedgekeurd. De uitgaven van het Rijk 2014 zijn voor 99,54 % rechtmatig en de ontvangsten zijn voor 99,91% rechtmatig.

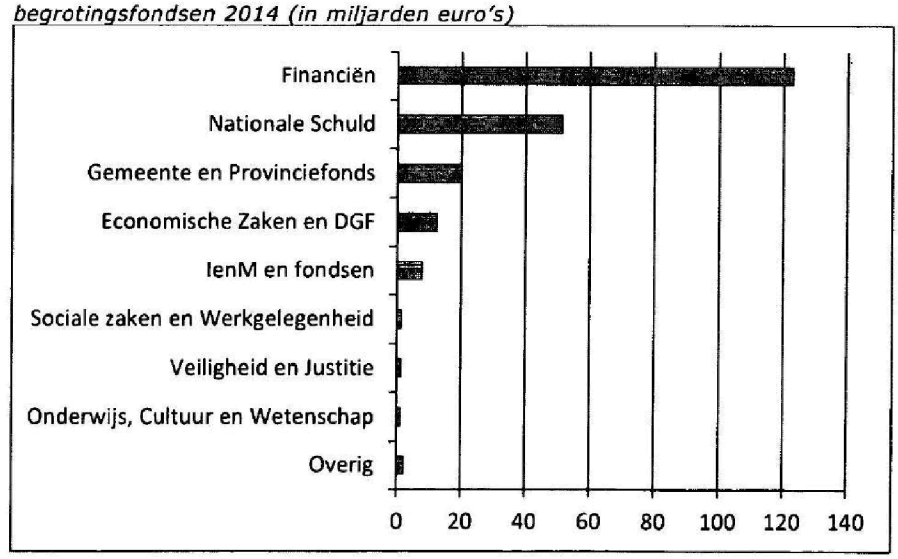
Op 17 april 2015 heeft de minister van Financiën het Financieel jaarverslag van het Rijk 2014 en de Saldibalans van het Rijk 2014 aan de Algemene Rekenkamer aangeboden. Wij beoordelen of de in het financieel jaarverslag opgenomen rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk (de Rijksrekening) en de Saldibalans van het Rijk kunnen worden goedgekeurd, onder voorbehoud dat de Staten-Generaal het wetsvoorstel van de bij de rijksrekening behorende slotwetten aannemen. Dit laatste behoort tot de wetgevende en controlerende taak van de Staten-Generaal. Met het aannemen van het wetsvoorstel van de slotwetten wordt aan de ministers formeel decharge verleend voor het financieel beheer in het verslagjaar.
De Algemene Rekenkamer stelt conform de Comptabiliteitswet 2001, artikel 83 lid 3 een verklaring van goedkeuring op van de in het Financieel jaarverslag van het Rijk opgenomen rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk en van de Saldibalans van het Rijk <link naar 5.1.1 SRV goedkeuring rijksrekening>.

De door ons goedgekeurde uitgaven en ontvangsten zijn de onderstaande tabellen weergegeven per begrotingshoofdstuk.

Rijksrekening van de uitgaven van de ministeries en de begrotingsfondsen 2014 (in miljarden euro's)



Rijksrekening van de ontvangsten van de ministeries en de begrotingsfondsen 2014 (in miljarden euro's)



Het Ministerie van Financiën heeft over 2014 voor het eerst delen van de Rijksrekening als open data <Link naar website Financien> beschikbaar gesteld. Wij juichen dit van harte toe en hopen dat in toekomst de gehele Rijksrekening op deze wijze beschikbaar komt, tot op het niveau van financiële transacties.

4.1.1 Verklaring van goedkeuring 2014

Wij keuren de in het Financieel jaarverslag van het Rijk 2014 opgenomen rekening van uitgaven en ontvangsten alsmede de Saldibalans goed, onder het voorbehoud dat de Staten-Generaal de wetsvoorstellen van de bij de Rijksbegroting behorende slotwetten aanneemt.

Wij hebben vastgesteld dat de in het Financieel jaarverslag van het Rijk 2014 opgenomen *rekening van uitgaven en ontvangsten* voldoet aan de verslaggevingseisen, rechtmatig tot stand is gekomen en aansluit op de verantwoordingsstaten die zijn opgenomen in de jaarverslagen over 2014.

Wij hebben vastgesteld dat de in het Financieel jaarverslag van het Rijk 2014 opgenomen *Saldibalans* van het Rijk voldoet aan de verslaggevingseisen, rechtmatig tot stand is gekomen en aansluit op de saldibalansen die zijn opgenomen in de jaarverslagen over 2014.

4.1.2 Dechargeverlening over 2013

Op 21 mei 2014 keurden wij de Rijksrekening 2013 en de Saldibalans van het Rijk 2013 goed onder voorbehoud dat de Staten-Generaal de slotwetten 2013 zouden aannemen. Op diezelfde datum verzonden wij het rapport de Staat van de rijksverantwoording 2013 <Link Algemene Rekenkamer, 2013>, met daarin opgenomen onze verklaringen van goedkeuring, aan de Staten-Generaal en de minister van Financiën. De Staten-Generaal hebben de bij het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2013 behorende slotwetten aangenomen. Door de Tweede Kamer is decharge verleend op 3 juli 2014 en door de Eerste Kamer op 23 september 2014. De minister van Financiën heeft de ministers en de Algemene Rekenkamer op XXXXXX op de hoogte gesteld van de dechargeverlening 2013.

4.2 Fouten en onzekerheden in verantwoording 2014

In de rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk (de rijksrekening) staan het totaal van de rijksuitgaven in 2014 (242,6 miljard euro) en het totaal van de rijksontvangsten (231,1 miljard euro).

Wij hebben alle fouten en onzekerheden (rechtmatigheid en deugdelijke weergave) in alle jaarverslagen over 2014 opgeteld en afgezet tegen de totale uitgaven en ontvangsten van het Rijk in 2014. 48

Uitgaven: fouten en onzekerheden blijven onder tolerantiegrens

Uitgaven (in miljoenen euro's)				
	2013		2014	
	Bedrag	%	Bedrag	%
Totaalbedrag Rijksrekening (exclusief consolidatie)	225.422,80		242.629,50	
Fouten en onzekerheden in rechtmatigheid	**444,0**	**0,20%**	**895,7**	**0,37%**
waarvan fouten	175,8	0,08%	403,1	0,17%
waarvan onzekerheden	268,2	0,12%	492,6	0,20%
Fouten en onzekerheden in deugdelijke weergave	**168,1**	**0,07%**	**221,2**	**0,09%**
waarvan fouten	19,5	0,01%	103,7	0,04%
waarvan onzekerheden	148,6	0,07%	117,5	0,05%
Totaal fouten en onzekerheden	**612,3**	**0,27%**	**1.116,9**	**0,46%**

Uit de tabel blijkt dat het totaal bedrag aan *fouten en onzekerheden* in de rechtmatigheid van de *uitgaven* sterk is toegenomen van 444 miljoen euro in 2013 naar 895,7 miljoen euro in 2014. Het bedrag aan fouten en onzekerheden in de deugdelijke weergave van de uitgaven is licht toegenomen van 168,1 miljoen euro in 2013 naar 221,2 miljoen euro in 2014. Het percentage van het totaal van de fouten en onzekerheden (**0,46%**) blijft ruim onder de tolerantiegrens van 1%.

Ontvangsten: fouten en onzekerheden blijven onder tolerantiegrens

Ontvangsten (in miljoenen euro's)				
	2013		2014	
	Bedrag	%	Bedrag	%
Totaalbedrag Rijksrekening (exclusief consolidatie)	228.661,20		231.127,10	
Fouten en onzekerheden in rechtmatigheid	**69,1**	**0,03%**	**187,0**	**0,08%**
waarvan fouten	11,7	0,01%	43,1	0,02%
waarvan onzekerheden	57,4	0,03%	143,9	0,06%
Fouten en onzekerheden in deugdelijke weergave	**17,8**	**0,01%**	**40,3**	**0,02%**
waarvan fouten	17,1	0,01%	6,2	0,00%
waarvan onzekerheden	0,7	0,00%	34,1	0,02%
Totaal fouten en onzekerheden	**86,9**	**0,04%**	**227,3**	**0,10%**

Uit de tabel blijkt dat het totaal aan fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de ontvangsten sterk is toegenomen van 69,1 miljoen euro in 2013 naar 187 miljoen euro in 2014. Het bedrag aan fouten en onzekerheden in de deugdelijke weergave van de ontvangsten is toegenomen van 17,8 miljoen euro in 2013 naar 40,3 euro in 2014. Het percentage van het totaal van de fouten en onzekerheden (afgerond **0,10%**) blijft ruim onder de tolerantiegrens van 1%.

Uitgaven + ontvangsten (in miljoenen euro's)				
	2013		2014	
	Bedrag	%	Bedrag	%
Totaalbedrag rijksrekening (excl. Consolidatie)	454.084,0		473.756,6	
Totaal fouten	224,3	0,05	556,1	0,12%
Totaal onzekerheden	475,0	0,10	788,1	0,16%
	699,2	**0,15**	**1.334,2**	**0,28%**

Uit de tabel blijkt dat het percentage van de fouten in het totaal van de uitgaven en ontvangsten in 2014 gestegen is ten opzichte van 2013. Het totaal van de geconstateerde fouten in 2014 betreft 556,1 miljoen euro, dit is 0,12% van het totaal van de som van de uitgaven en ontvangsten. Bij de onzekerheden zien we een toename van 475 miljoen euro in 2013 naar 788,1 miljoen euro in 2014.

4.2.1 Financiële informatie 23 begrotingshoofdstukken

Bij 6 begrotingshoofdstukken overschrijden de fouten en/of onzekerheden de door ons gehanteerde tolerantiegrenzen op het totaal van de verantwoording. Bij 6 jaarverslagen heeft het totaalbedrag aan fouten en onzekerheden in de verplichtingen, uitgaven, ontvangsten en of balansposten een dusdanige omvang dat het de tolerantiegrens voor de jaarrekening als geheel overschrijdt. Dit betreft de jaarverslagen van:

- de minister van Koninkrijksrelaties <link financieel oordeel KR>
- de minister Veiligheid & Justitie <link financieel oordeel VenJ>
- de minister van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties <link financieel oordeel BZK>
- de minister van Defensie <link financieel oordeel Def>
- de minister Wonen & Rijksdienst <link financieel oordeel WenR]
- de minister Economische Zaken <link financieel oordeel EZ>

Lees meer...

Naast goedkeuringstolerantiegrenzen gelden rapporteringstoleranties. Dat zijn toleranties die niet de gehele financiële verantwoording negatief beïnvloeden, maar die wel gerapporteerd moeten worden. Voor een belangrijk deel worden deze ook door de minister vermeld in de bedrijfsvoeringsparagraaf. Bij 9 jaarverslagen overschrijdt het totaalbedrag aan fouten en/of onzekerheden de rapporteringstolerantie. Dit geldt voor:

- Koninkrijksrelatie (artikel 1) <link naar financieel oordeel KR>
- de minister van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties (artikel 1 en 11) <link naar financieel oordeel BZK>
- de minister van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap (artikel 15 en 25) <link naar financieel oordeel OCW>
- de minister van Financiën (afgerekende voorschotten) <link naar financieel oordeel Fin>
- de minister van Defensie (artikel 3, 6, 7, 8, en 9) <link naar financieel oordeel Def>
- de minister van Infrastructuur & milieu (artikel 22) <link naar financieel oordeel IenM>
- de minister van SZW artikel (artikel 7) <link naar financieel oordeel SZW>
- de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (afgerekende voorschotten) <link naar financieel oordeel VWS>
- de minister van Wonen & Rijksdienst (artikel 1) <link naar financieel oordeel WenR>

4.2.2 Beleidsmatige mutaties na najaarsnota

In 2011 hebben we voor het eerst rijskbrede aandacht geschonken aan de beleidsmatige mutaties die alleen via de slotwet gemeld werden aan de Tweede Kamer. Als de Tweede Kamer pas bij slotwet te horen krijgt welke beleidsmatige mutaties zijn doorgevoerd door een minister is het handelingsperspectief beperkt en holt dat mogelijk het budgetrecht uit. In 2012 is er nog 1.142,3 miljoen euro aan beleidsmatige mutaties gevonden waarover de Tweede Kamer niet tijdig geïnformeerd is. In 2013 is dat gedaald naar 345,8 miljoen euro. In 2014 zijn wij van oordeel dat 68,9 miljoen euro aan beleidsmatige mutaties die voor het eerst gemeld zijn aan de Tweede Kamer in de slotwet.

4.2.3 Begrotingsreserve en budgetrecht: van 1 miljard euro, naar 1,8 in 2014

Het instrument begrotingsreserve neemt een steeds grotere rol in, in het begrotingsbeheer van het Rijk. Ministeries stoppen daarbij geld dat niet is besteed en waarvoor ook geen juridische verplichtingen zijn aangegaan in een zogenaamde "begrotingsreserve". Het instrument van de begrotingsreserve is mede ontwikkeld als alternatief voor de praktijk uit het verleden waar bij particuliere stichtingen ('parkeerstichtingen') een meerjarig budget werd ondergebracht en van waaruit in latere jaren de feitelijke bestedingen plaatsvonden. Het middel "begrotingsreserve" lijkt -gegeven het toenemend gebruik ervan- als middel ter bestrijding van het parkeren van begrotingsmiddelen te werken. Het budgetrecht wordt in dat opzicht minder uitgehold dan voorheen. Toch roept het toenemend gebruik van "begrotingsreserves" wel de vraag op hoe dit met het op het kas-verplichtingenstelsel gebaseerde budgetrecht van de Tweede Kamer verzoend moet worden. Een begrotingsreserve is een geoormerkte meerjarige budgettaire voorziening die door een ministerie op een afzonderlijke rekening-courant bij het Ministerie van Financiën wordt aangehouden.

Er zijn nu 23 begrotingsreserves, waarvan het grootste aantal met het grootste bedrag bij de minister van EZ staan. De minister van EZ heeft er 13 voor in totaal 1 miljard euro. Rijksbreed hebben de begrotingsreserves een omvang van 1,8 miljard euro (2013: 1 miljard euro).

4.3 Beperkingen verslaggevingsstelsel voor de Rijksoverheid

Uniform verslaggevingsstelsel is gewenst

De vergelijkbaarheid en de kwaliteit van de informatie in de nationale rekeningen van de EU-lidstaten is gebaat bij een harmonisering en uniformering van de verslaggevingsstandaarden in de lidstaten zelf. Uniformering van de verslaggeving door de verschillende overheidsorganisaties maakt onderlinge vergelijkbaarheid mogelijk, bevordert een transparante publieke verantwoording en verlaagt de administratieve lasten.

De Europese Commissie bereidt wetgeving voor die beoogt om een uniform verslaggevingsstelsel in te voeren in alle lidstaten van de Europese Unie, de European Public Sector Accounting Standards

(EPSAS). Deze standaarden zijn zo veel als mogelijk gebaseerd op de International Public Sector Accounting Standards (IPSAS). De IPSAS worden al door veel (ook EU-) landen en internationale publieke sector organisaties, waaronder alle VN-organisaties, gehanteerd. De internationale ervaringen op het terrein van uniformering van verslaggevingseisen bieden aanknopingspunten om in Nederland de ontwikkeling op dit vlak een stap verder te brengen.

Los van de noodzaak voor meer harmonisatie op EU-niveau, merken wij op dat ook de vergelijkbaarheid van de verslaggeving binnen de publieke sector in Nederland niet goed mogelijk is. De centrale en decentrale overheden en de verschillende organisaties in de publieke sector hebben te maken met een grote diversiteit aan verslaggevingsregels. Ook binnen het Rijk zelf worden verschillende stelsels gehanteerd, zelfs bij de baten- en lastenagentschappen. Zo kennen individuele agentschappen, zoals de Rijksgebouwendienst (RGD; die zal opgaan in het Rijksvastgoedbedrijf (RVB)), uitzonderingen op het algemeen voor hen geldende verslaggevingsstelsel (de regeling baten-lastendiensten). Daarnaast hanteren de ministeries het verplichtingen-kasstelsel, terwijl de rest van de overheidsorganisaties (inclusief de baten-lastendiensten) het baten-lastenstelsel gebruiken. En ook op het toegepaste verplichtingen-kaststelsel worden uitzonderingen toegestaan.

Ook uit kabinetsstandpunt <link http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2014/06/03/kabinetsstandpunt-naar-aanleiding-van-aanbevelingen-platform-publieke-jaarverslaggeving-ppj.html> op het rapport van het Platform Publieke Jaarverslaggeving blijkt dat de grote verschillen in de wijze waarop (semi)publieke instellingen zich verantwoorden, de onderlinge vergelijkbaarheid bemoeilijkt en tot minder transparantie en extra administratieve lasten leidt.

Huidig stelsel verschaft onvoldoende inzicht in de gevolgen van (toekomstige) investeringsbeslissingen

Het huidige verplichtingen-kasstelsel dat de rijksoverheid hanteert geeft onvoldoende inzicht en biedt daarmee onvoldoende basis voor een goede aansluiting van (investerings)beslissingen met meerjarige financiële gevolgen ten opzichte van het jaarlijkse budgetrecht. Ook ontbreekt het aan inzicht in de meerjarige (onderhouds)kosten die investeringen, maar bijvoorbeeld ook bestaande infrastructuur en vastgoed met zich meebrengen, waardoor een goede raming van de toekomstige uitgaven wordt bemoeilijkt. Daarnaast ontbreekt in het verplichtingen-kasstelsel een balans waarop de vaste activa wordt verantwoord. Hierdoor

ontbreekt informatie over bijvoorbeeld de ontwikkeling van de waarde van vaste activa, zoals vastgoed, defensiematerieel en infrastructuur. Ditzelfde geldt voor de ontwikkeling van immateriële vaste activa, zoals de ontwikkeling van ICT-systemen bij de Belastingdienst.

Om de kwaliteit, transparantie en vergelijkbaarheid van de jaarrekeningen binnen de publieke sector te kunnen borgen en monitoren, zou binnen de gehele overheid één uniform op het baten-lastenstelsel gebaseerd verslaggevingsstelsel moeten worden toegepast voor de financiële informatie, waarvoor bij voorkeur ook geen uitzonderingen meer zouden mogen gelden. Hierdoor wordt de inzichtelijkheid en vergelijkbaarheid - van onder meer investeringsbeslissingen - vergroot, ontstaat een beter zicht in de financiële positie van de instellingen in de publieke sector, en kan beter recht worden gedaan aan het parlementair budgetrecht.

4.4 Zicht op rechtmatigheid verandert

Publieke middelen, die formeel onder het parlementair budgetrecht vallen, worden in toenemende mate door besturen van instellingen (zoals scholen en zorginstellingen), en lokale overheden besteed. De decentralisaties in het sociaal domein <link naar tekst decentralisatie> zijn een voorbeeld van op afstand zetten van beleid: publieke middelen worden door het Rijk naar gemeenten overgeboekt. Het budgetrecht van de Tweede Kamer versmalt door deze ontwikkeling, omdat ministers alleen over het betalen van het geld en niet of beperkt over de rechtmatige en doelmatige besteding van deze middelen in het jaarverslag verantwoording afleggen. In een op 2 april 2015 aan de Tweede Kamer aangeboden onderzoeksrapport <link https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33670-11.html> concludeert het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven ook dat de reikwijdte van het budgetrecht, zowel in kwantitatieve als kwalitatieve zin, per saldo is afgenomen.

Lees meer
Ons rechtmatigheidsoordeel <link naar VO-Online 2013: 'Afdekking en diepgang van rechtmatigheidsoordeel verandert'> over de uitgaven van de Rijksrekening gaat door bovengenoemde ontwikkeling steeds minder over de rechtmatige besteding van deze gelden. Ons oordeel bij de Rijksrekening gaat voor die middelen die door anderen worden besteed primair over de overdracht van geld. Dat betekent niet dat er geen controle plaatsvindt. In veel gevallen is de controle op en verantwoording

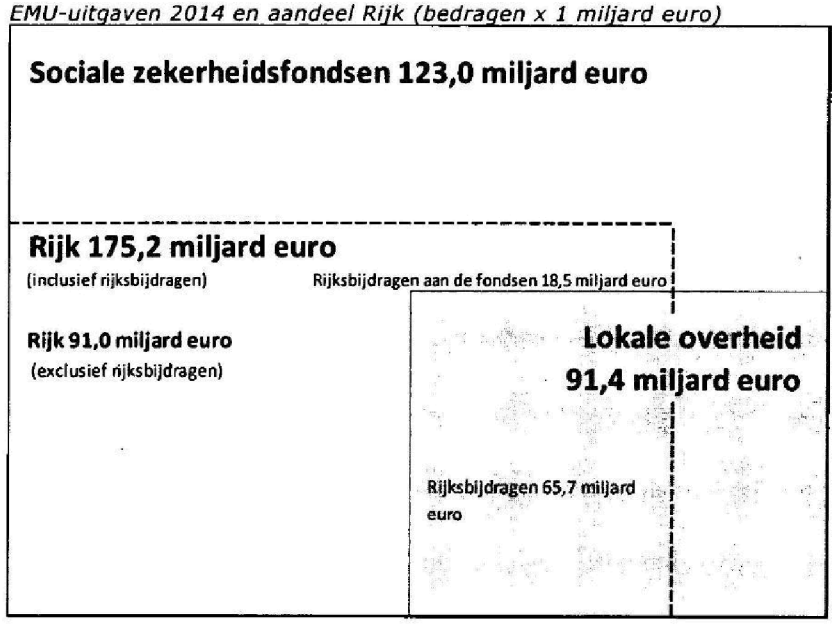
over de rechtmatige besteding van het geld op een andere manier geregeld. Verder op in deze pagina lichten wij de verantwoording en controle van instellingen buiten het Rijk nader toe, waaronder onderwijsinstellingen.

De begrotingsgefinancierde uitgaven maken onderdeel uit van een groter totaal van collectief gefinancierde uitgaven. Bepaalde (door belastingen en premies gefinancierde) uitgaven zijn niet in de rijksbegrotingen opgenomen. Doordat deze uitgaven niet in de rijksbegrotingen zijn opgenomen, strekt onze goedkeuring zich ook niet uit over deze uitgaven. Bij ons onderzoek over 2013 merkten wij al op dat de totale collectieve uitgaven de komende jaren zal stijgen terwijl het aandeel daarin van de uitgaven gefinancierd via de rijksbegroting zo zal dalen <link naar VO-online 2013: Collectieve uitgaven stijgen terwijl aandeel begroting daalt>. Het relatieve belang van de Rijksrekening ten opzichte van de totale collectieve uitgaven neemt daardoor af. In 2014 besteden wij ook aandacht aan de premiegelden <link VO VWS>.

4.4.1 Relatie Rijksrekening, totale collectieve uitgaven en budgetrecht

Het CBS publiceerde op 26 maart 2015 de eerste officiële raming <externe link: http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=82563NED&LA=NL> van de jaarcijfers van de overheid over 2014. De totale collectieve uitgaven bedragen 305,4 miljard euro. Het tekort over het jaar 2014 bedraagt 15,0 miljard euro. In de onderstaande figuur zijn de totale collectieve uitgaven verdeeld naar de sectoren Rijk, sociale zekerheidsfondsen en lokale overheid. Onder de sociale zekerheidsfondsen zijn de uitgaven aan de zorg en de sociale zekerheid en arbeidsmarkt begrepen. Deze uitgaven zijn zowel premie- als begrotingsgefinancierd. Onder de lokale overheid worden naast gemeenten en provincies onder meer ook onderwijsinstellingen (exclusief universiteiten) begrepen.

EMU-uitgaven 2014 en aandeel Rijk (bedragen x 1 miljard euro)



In de figuur zijn in het blauwe vlak de uitgaven opgenomen die ministers zelf verrichten: zoals inkopen voor diensten en producten, personeelsuitgaven en subsidies.

De stippellijn geeft de totale uitgaven van het Rijk weer. Het budgetrecht van de Tweede Kamer beslaat dit deel van de collectieve uitgaven. De figuur laat een overlap zien met de sectoren sociale zekerheid en lokale overheid. Deze overlap illustreert de rijksbijdragen aan deze sectoren. Ministers leggen (voor het leeuwendeel van deze bijdragen) alleen verantwoording af over het betalen van het geld en niet over de rechtmatige en doelmatige besteding van deze middelen. Het betreft onder meer: lumpsum onderwijsuitgaven, rijksbijdragen aan fondsen en decentralisatie uitkeringen.

De uitgaven van de sociale zekerheidsfondsen, alsmede de uitgaven van de lokale overheid zijn niet in de rijksbegrotingen zijn opgenomen. In ons onderzoek over 2013 merkten wij al op dat de totale collectieve uitgaven de komende jaren zullen stijgen terwijl het aandeel daarin van de uitgaven gefinancierd via de rijksbegroting zullen dalen <link naar VO-online 2013: Collectieve uitgaven stijgen terwijl aandeel begroting daalt>. Het relatieve belang van de Rijksrekening ten opzichte van de totale collectieve uitgaven neemt daardoor af.

De EMU-uitgaven van het Rijk verschillen met de uitgaven van de Rijksrekening. Zie voor uitleg over de verschillen de achtergrondinformatie.

Achtergrondinformatie

Toelichting op verschillen tussen Rijksrekening en EMU-uitgaven

Tabel: verschillen tussen uitgaven Rijksrekening en de totale EMU uitgaven (x 1 miljard euro)

Totaal uitgaven Rijksrekening	242,6	
Technische verschillen	-67,4	
EMU-uitgaven Rijk*		175,2
Sociale zekerheidsfondsen (EMU)	123,0	
Lokale overheid (EMU)	91,4	
Rijksbijdragen aan sociale zekerheidsfondsen	-18,5	
Rijksbijdragen aan lokale overheid	-65,7	
		62,8
Totaal EMU-uitgaven		305,4

* Wij gebruiken hier de term Rijk om aan te sluiten met de terminologie van de Miljoenennota en Financieel Jaarverslag Rijk. Het CBS gebruikt de term centrale overheid.

De bovenstaande tabel verklaart de verschillen tussen de uitgaven van de Rijksrekening en de EMU-uitgaven. In de Rijksrekening zijn de uitgaven van alle begrotingshoofdstukken (ministeries) bij elkaar opgeteld. Het 'Europese Stelsel van Rekeningen (ESR) 2010' schrijft voor welke uitgaven en ontvangsten relevant zijn voor het EMU-saldo. De afkorting EMU staat voor Europese Monetaire Unie. Het EMU-saldo is het overschot of tekort van de EMU-ontvangsten minus de EMU-uitgaven. De Europese lidstaten hebben met elkaar afgesproken dat een tekort in enig jaar niet hoger mag zijn dan 3% van het bruto binnenlandsproduct (BBP).

De bedragen die opgeteld dan wel in mindering moeten worden gebracht op de uitgaven van de Rijksrekening om tot de EMU-uitgaven te komen zijn hieronder toegelicht.

Sociale zekerheidsfondsen en lokale overheid:
De uitgaven van deze sectoren zijn niet opgenomen in de Rijksrekening en worden daarom bij de uitgaven van de Rijksrekening opgeteld om tot de EMU-uitgaven te komen.

Rijksbijdragen:
Vanuit de Rijksbegroting worden bijdragen betaald aan de sociale zekerheidsfondsen en lokale overheid. Deze bijdragen financieren op hun beurt uitgaven van deze sectoren. Indien de uitgaven van het Rijk, sociale fondsen en lokale overheid bij elkaar worden opgeteld, zou er overlap ontstaan tussen de bijdragen en uitgaven. Daarom worden de bijdragen niet meegeteld (geconsolideerd) in de EMU-uitgaven.

Technische verschillen:
Deze verschillen hangen voornamelijk samen met de aflossing van de staatsschuld (41,3 miljard euro), de mutatie in de vlottende schuld (9,3 miljard euro), verschillende verslaggevingsstelsels (kas-transverschillen) en financiële correcties (10,7 miljard euro) en consolidatieverschillen (6,9 miljard euro).

- Aflossing staatschuld en mutatie vlottende schuld zijn wel kasuitgaven voor de Rijksrekening, maar zijn geen relevante uitgaven bij de bepaling van het EMU-saldo. Deze uitgaven hebben het karakter van financiering en alleen de rente betreft 'reële' uitgaven. Deze uitgaven worden daarom in mindering gebracht op de Rijksrekening.
- Voor de Rijksrekening en EMU-saldo worden van elkaar verschillende verslaggevingsstelsels toegepast. De zogenaamde kas-transverschillen worden veroorzaakt door toepassing van het kasstelsel voor de Rijksrekening en een baten-lastenstelsel voor de EMU-uitgaven. Financiële correcties elimineren bepaalde financiële transacties die voor het EMU-saldo niet relevant zijn (bijvoorbeeld: investeringen) of rekenen bepaalde kosten aan het bewuste jaar toe, terwijl daarvoor geen kasbetalingen zijn gedaan.
- De consolidatieverschillen hangen voornamelijk samen met het Infrastructuurfonds en het Deltafonds. In de Rijksrekening zijn alle departementale uitgaven en ontvangsten (verantwoordingsstaten) bij elkaar opgeteld zonder daarbij te consolideren. Niet consolideren betekent dat er uitgaven en ontvangsten tussen onderdelen van de Rijksoverheid niet zijn geëlimineerd. De bijdragen aan het Infrastructuurfonds en het Deltafonds zijn als uitgaven opgenomen in het begrotingshoofdstuk Infrastructuur en Milieu en als ontvangsten in beide begrotingsfondsen. Daarmee zijn deze uitgaven dubbel opgenomen in de Rijksrekening. In het EMU-saldo zijn deze bedragen geconsolideerd en worden daarom in mindering gebracht op de uitgaven van de Rijksrekening.

4.4.2 Besteding door instellingen buiten het Rijk

De verantwoording over de rechtmatigheid van bestedingen en ontvangsten van publieke middelen door instellingen op afstand van het Rijk vraagt aandacht. Er zijn ongeveer 1900 zelfstandige bestuursorganen (zbo's) en rechtspersonen met een wettelijke taak (rwt's), waarbij ruim 130 miljard euro publiek geld omgaat (stand 2010). Het gaat om instellingen zoals Staatsbosbeheer, Sociale Verzekeringsbank, RDW, maar ook scholen en universiteiten. De verantwoording over dit geld raakt ook het budgetrecht van de Tweede Kamer. Onrechtmatige besteding van publieke middelen door deze instellingen werkt meestal niet door naar het rechtmatigheidsoordeel bij de Rijksrekening. Ministers dienen wel informatie op te nemen over de (on)rechtmatigheid in een bijlage in hun jaarverslag.

Wij zetten kanttekeningen bij het overwegend positieve beeld dat daaruit blijkt. Niet alleen wordt de bijlage nog niet door alle ministeries volledig ingevuld. Ook zien wij risico's in de werking van het (getrapte) systeem van controle en toezicht dat de basis is voor de overzichten.

Onrechtmatigheid bij instellingen op afstand werkt meestal niet door naar de Rijksrekening
Als het geld van het juiste begrotingsartikel door het ministerie conform de regels is overgemaakt aan de instelling dan is de uitgave op rijksniveau rechtmatig. De instellingsaccountant controleert vervolgens bij de instelling de juistheid van de gegevens die de hoogte van het bekostigingsbedrag bepalen en de daadwerkelijke besteding. In het geval van lumpsum bekostiging van scholen kan een onrechtmatigheid ontstaan als het geld niet juist besteed wordt aan het doel waarvoor het bestemd is (bijvoorbeeld een geoormerkte subsidie voor de kwaliteit van leraren wordt gebruikt voor achterstallig onderhoud aan het schoolgebouw) of als algemene wetten en regels niet worden nageleefd. De meeste fouten worden gevonden op deze laatste categorie. Het gaat dan om regels voor onder meer (Europese) aanbesteding, lenen en beleggen, investeringen in onderwijshuisvesting, topinkomens, aantal schooldirecteuren, wachtgeldregelingen en voor de financiële continuïteit.

Of onrechtmatigheden in de besteding door instellingen doorwerken in het rechtmatigheidsoordeel bij de uitgaven van de minister hangt onder meer af van de invulling van de ministeriele bevoegdheden. Als is bepaald dat de minister bij onrechtmatige besteding *moet* terugvorderen, verrekenen of andere sancties moet treffen en hij doet dat niet, dan is

sprake van onrechtmatigheid in de uitgaven van de minister. Als bepaald is dat de minister *kan* terugvorderen dan leidt dit hoogstens tot *onzekerheid* over de rechtmatigheid. Als er een kan-bepaling is moet een minister een beleid hebben dat aangeeft wanneer er wordt teruggevorderd en erop toeziet dat het beleid uitgevoerd wordt.

Informatie van ministeries in bijlage over zbo's en rwt's nog voor verbetering vatbaar

In een bijlage van hun departementale jaarverslag geven ministers informatie over hun toezichtrelatie met de zbo's en rwt's die onder hun ministerie vallen of waarmee ze een opdrachtgeversrelatie hebben. De Rijksbegrotingsvoorschriften schrijven voor dat daarin informatie wordt gegeven over onder meer de omvang van publieke middelen en de (on)rechtmatigheid. Daarnaast dienen ministeries bijzonderheden (uitzonderingsrapportage) te vermelden over zaken als doelmatigheid en doeltreffendheid, de kwaliteit van de dienstverlening en substantiële stijgingen en dalingen in de omvang van het vermogen. In het geval van een onrechtmatigheid dient te worden uitgelegd wat de onrechtmatigheid is, wat de redenen hiervan zijn en welke maatregelen er zijn genomen. Er zijn sinds ons laatste onderzoek uit 2009 <Link naar RWT5 Terugblik> duidelijk verbeteringen te zien in de informatie die is opgenomen in de bijlage. De Kamer heeft hier in 2011 ook nadrukkelijk om gevraagd[14]. Tegelijkertijd constateren we dat er nog ruimte voor verbetering is. Samenvattend geven de bijlagen bij de jaarverslagen over 2014 het volgende beeld

- Omvang publieke middelen: Sommige ministeries nemen alleen de apparaatskosten van zbo's en rwt's op en andere zowel de apparaatskosten als de programmakosten. De Rijksbegrotingsvoorschriften geven hiervoor geen eenduidige richtlijn. Wij pleiten voor het opnemen van zowel apparaats- als programmakosten, namelijk het totaal aan publieke middelen waar de minister toezicht op moet houden.
- Rechtmatigheid: Alle ministeries geven informatie over de rechtmatigheid voor de meeste van hun instellingen. In al deze gevallen, op 1 na bij OCW, is aangegeven dat de rechtmatigheid op orde is. Waar informatie ontbreekt wordt dat meestal gemotiveerd. Het gaat dan vaak om clusters van tarief gefinancierde instellingen, zoals keuringsinstellingen, en om gevallen waarin om doelmatigheidsredenen is afgezien van een rechtmatigheidsverklaring. De Rijksbegrotingsvoorschriften geven

[14] TK 30850 nr. 41

overigens geen richtlijnen voor de manier waarop informatie voor clusters gepresenteerd dient te worden.

- Bijzonderheden functioneren: Bij alle ministeries - met uitzondering van het ministerie van IenM – ontbreekt in de bijlage informatie over bijzonderheden met betrekking tot zaken als doelmatigheid en doeltreffendheid en de kwaliteit van de dienstverlening van hun zbo's/rwt's. Het gaat hier om uitzonderingsrapportages. De volledigheid van deze informatie is niet vast te stellen.
- Actualiteit: In veel gevallen is informatie uit het jaarverslag 2013 van instellingen opgenomen. Dit komt doordat de jaarverslagen 2014 van veel zbo's en rwt's nog niet gepubliceerd zijn. In de Kaderwet zbo's is in artikel 18 opgenomen dat de zbo jaarlijks voor 15 maart een jaarverslag moet opstellen, maar veel rwt's en zbo's vallen niet onder de Kaderwet of ze zijn uitgezonderd van dit artikel.
- Toezichtvisie: Bij de verwijzing naar de toezichtsvisies wordt duidelijk dat nog niet alle ministeries voor alle zbo's en rwt's een toezichtvisie hebben.

4.5 De rol van de ADR voor de Algemene Rekenkamer

De Auditdienst Rijksoverheid (ADR) controleert met ongeveer 700 mensen de jaarverslagen van de ministeries als interne controleur. De Algemene Rekenkamer maakt gebruik van de werkzaamheden van de ADR als externe controleur voor de Tweede Kamer. Wij toetsen (review) met ongeveer 30 mensen de werkzaamheden van de ADR. De Algemene Rekenkamer is dus in belangrijke mate afhankelijk van de aard en omvang van de werkzaamheden van de ADR.

Als wij tijdens onze reviewwerkzaamheden opmerkingen hebben bespreken wij die met de ADR en zoeken naar oplossingen voor de verbetering van de werkzaamheden. In 2014 zijn er enkele aandachtspunten gemeld bij de ADR die betrekking hebben op dossiervorming kwaliteitssysteem en de controle van inkopen volgens Europese Aanbestedingsregels. Door middel van afspraken en periodieke communicatie op verschillende verantwoordelijkheidsniveaus wordt invulling gegeven aan een professionele samenwerking. Dit draagt voor beide organisatie bij aan een effectieve en efficiënte controle.

➢ Achtergrondinformatie

Eisen voor beheer rijksfinanciën en publieke verantwoording

Door middel van de jaarlijkse verantwoording legt de regering publiekelijk verantwoording af aan het parlement over het presteren en functioneren van de rijksoverheid over het betreffende verslaggevingsjaar. Een belangrijke voorwaarde voor democratische controle is dat de publieke verantwoording voldoet aan de daaraan te stellen kwaliteitseisen en onderhevig is geweest is aan onafhankelijke externe controle.
In de Comptabiliteitswet zijn de regels vastgelegd die dit moeten waarborgen. Verder regelt de CW de wijze waarop het beheer van de financiën van het Rijk is ingericht, hoe de begroting van het Rijk is opgebouwd en wat de verantwoordelijkheden zijn van de bij het beheer en controle betrokken actoren.

Zekerheid betrouwbaarheid publieke verantwoording
De Algemene Rekenkamer verschaft als onafhankelijk instituut zekerheid over de betrouwbaarheid van de verantwoordingsinformatie die de regering aan het parlement verstrekt. Deze zekerheid komt tot uitdrukking in de goedkeuring van de Rijksrekening en de oordelen die worden afgegeven bij de jaarverslagen van de afzonderlijke begrotingshoofdstukken.

De verantwoordelijkheid van de minister voor jaarlijkse verantwoording
De minister die belast is met de leiding van een ministerie is verantwoordelijk voor het opstellen van een jaarverslag (inclusief saldibalans). Daarin legt de minister verantwoording af over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering. De minister is er voor verantwoordelijk dat de verantwoording en de bedrijfsvoering voldoen aan de daaraan te stellen kwaliteitseisen. Om deze verantwoordelijkheid waar te kunnen maken dient de minister te beschikken over een goed functionerend intern beheersingssysteem. De voorwaarde hiervoor is dat er sprake is van een duidelijke inrichting van de organisatie, dat er procedures gelden, dat de verantwoordelijkheidsverdeling helder is, en dat de interne controle en interne auditfunctie goed op elkaar aansluiten.

Zekerheid voor de minister door Auditdienst Rijk
Voorafgaand aan de publieke verantwoording zal elke minister zelf zekerheid moeten hebben dat alle relevante verantwoordingsinformatie beschikbaar is en dat deze betrouwbaar is. Zekerheid over de betrouwbaarheid van de verantwoordingsinformatie verkrijgt de minister – op grond van de CW - via de audits die worden uitgevoerd door de interne auditdienst van het Rijk. De Auditdienst Rijk verstrekt interne controleverklaringen ten behoeve van de minister zodat deze er op kan vertrouwen dat hij betrouwbare informatie aan de minister van Financiën

stuurt, die deze gebruikt voor de opstelling van het Financieel jaarverslag van het Rijk. De minister van Financiën stuurt alle verantwoordingen en controle-informatie door aan de externe controleur van het Rijk, de Algemene Rekenkamer.

De controleurs van het Rijk

De huidige opzet en inrichting van de controleorganen is zodanig vormgegeven dat de Algemene Rekenkamer optimaal gebruik maakt van de werkzaamheden die door ADR worden uitgevoerd. De wettelijke taak van de ADR is voor het overgrote deel gelijk aan dat van de Algemene Rekenkamer. Een belangrijk verschil is echter dat de ADR een interne auditfunctie vervult en de Algemene Rekenkamer de externe auditfunctie. Daarmee zijn beide functies complementair aan elkaar.

De interne auditfunctie van het Rijk

De Auditdienst Rijk fungeert bij de rijksoverheid als laatste verdedigingslinie tegen het optreden van risico's die een bedreiging vormen voor het behalen van de organisatiedoelstellingen, het borgen van de rechtmatigheid of de deugdelijke weergave van de informatie in het jaarverslag. Bovendien geeft de ADR ten behoeve van de minister assurance door middel van een controleverklaring.

Onafhankelijkheid interne auditor

Een interne auditfunctie maakt per definitie onderdeel uit van de organisatie die zij controleert. Om te voorkomen dat de objectiviteit en onafhankelijke oordeelsvorming onder druk komt te staan door de hiërarchische werkverhouding zijn er regels opgesteld die waarborgen dat de ADR functioneel onafhankelijk kan controleren. Zo rapporteert de ADR aan de hoogste leiding van het ministerie, is zelf verantwoordelijk voor de inrichting van de controle en rapportage, moet voldoen aan de eisen die gelden voor accountants, stemt het controleplan af en rapporteert de uitkomsten van de controle aan het Audit Committee. De recente centralisatie van de ADR en de positionering bij het Ministerie van Financiën draagt ook bij aan het voorkomen van een te grote verbondenheid met het te controleren ministerie. Het voorstaande laat onverlet dat risico's als: beïnvloeding door de hoogste leiding, het te verbonden voelen met de organisatie of het teveel rekening houden met de gevoeligheden bij het ministerie door de ADR; aanwezig zijn en dat hiertegen voorzorgsmaatregelen worden getroffen. Voorbeelden van deze maatregelen zijn het rouleren van de certificerend accountant na een periode van zeven jaar en het ondertekenen van een onafhankelijkheidsverklaring door de auditors voorafgaand aan deelname aan controle-opdracht.

Auditstandaarden; voldoende en geschikt controlebewijs
Het onderzoek van de Algemene Rekenkamer moet voldoen aan de *International Standards of Supreme Audit Institutions*[15]. Deze standaarden vereisen dat wij o.a. voldoende en geschikt controlebewijs verzamelen voor onze oordeelsvorming. Dit controlebewijs vergaren wij door zelf controlewerkzaamheden te verrichten én door gebruik te maken van met name de werkzaamheden van de interne auditdienst die controleert ten behoeve van de minister.

4.6 Geen informatie over naheffing in Nationale Verklaring

Met de Nationale verklaring wordt geen verantwoording afgelegd over de afdrachten aan de Europese Unie. Dat betekent dat geen informatie is opgenomen over de naheffing van 642,7 miljoen euro in het najaar van 2014. Bij twee fondsen dient het financieel beheer verbeterd te worden. Bij het Europees Visserijfonds en daarnaast het Europees Fonds voor Regionale ontwikkeling zijn fouten geconstateerd die boven de tolerantie van 2% liggen. Nederland loopt het risico hierdoor 5 miljoen euro aan Europese bijdragen aan visserijprojecten mis te lopen.

4.6.1 Deugdelijke Nationale verklaring 2015 wijst op belangrijke verbeterpunten in beheer Europese subsidies

Met de Nationale verklaring 2015 legt het kabinet verantwoording af aan de Europese Commissie en de Tweede Kamer over Europese subsidies waarover Nederland en de Europese Commissie samen het beheer voeren. In totaal is bijna 1,3 miljard euro aan Europese subsidies toegekend. Wij zijn van oordeel dat deze verklaring deugdelijk is.

Zonder afbreuk te doen aan dat oordeel vragen wij hier aandacht voor enkele van de door ons geconstateerde verbeterpunten. Twee autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor het beheer en de controle van de projecten (zogenoemde managementautoriteiten) dienen hun controles van de rechtmatigheid van de kosten die door projectbegunstigden zijn ingediend te verbeteren. Dat speelt met name bij het Europees Visserijfonds (EVF) en daarnaast nog bij het Europees Fonds voor Regionale ontwikkeling (EFRO) voor het operationeel

[15] http://www.issai.org/3-fundamental-auditing-principles/

programma West. De auditdienst van het Rijk (ADR) heeft geconstateerd dat het percentage onrechtmatigheden wederom boven de tolerantie van 2% ligt. 64

Bij EFRO West is overigens een verbetering waarneembaar. Bij het EVF, waar de problematiek al enkele jaren speelt, zijn verbetermaatregelen genomen, echter het effect hiervan moet nog zichtbaar worden. Mede door de geconstateerde problemen kunnen toegekende EVF-subsidies komen te vervallen, waardoor mogelijk meer dan 5 miljoen euro aan Europese bijdragen aan lopende visserijprojecten verloren gaan.

4.6.2 Geen informatie over afdrachten in de Nationale verklaring 2015

De Europese Commissie kan de Europese subsidies bekostigen uit middelen die door de lidstaten worden afgedragen: Bruto Nationaal Inkomen-afdracht, btw-afdrachten, invoerrechten en landbouwheffingen.

In de Nationale verklaring is geen informatie opgenomen over de afdrachten aan de Europese Unie (EU). Dat betekent dat de Nationale verklaring geen informatie bevat over bijvoorbeeld de (netto) naheffing door de Europese Commissie van 642,7 miljoen euro in het najaar van 2014. Ofschoon over de afdrachten in het jaarverslag van het Ministerie van Buitenlandse Zaken verantwoording wordt afgelegd, hebben wij in het verleden de wenselijkheid uitgesproken van het opnemen van de afdrachten in de Nationale verklaring. Dan ontstaat er een integrale EU-verantwoording per lidstaat, waarbij zowel de inkomsten vanuit de EU (subsidies) als de afdrachten aan de EU zijn opgenomen. We zijn die mening nog steeds toegedaan, bijvoorbeeld door te beginnen met het opnemen van invoerrechten en landbouwheffingen in de Nationale verklaring.

Zie voor aanbeveling en reactie <link nationale verklaring>

Verantwoordingsbrief 2014

1. Inleiding

In deze brief leg ik namens het kabinet verantwoording af over de resultaten van het regeringsbeleid in 2014. De verschillende departementale jaarverslagen bieden inzicht in de specifieke beleidsresultaten per departement en deze resultaten zijn daar zo goed mogelijk kwantitatief, en waar dit niet mogelijk is zo goed mogelijk kwalitatief, onderbouwd.

In het Financieel jaarverslag van het Rijk wordt door de minister van Financiën verantwoording afgelegd over de invulling van zijn (systeem)verantwoordelijkheid voor het rijksbrede begrotingsbeheer en de financiële bedrijfsvoering. De minister voor Wonen en Rijksdienst rapporteert op Verantwoordingsdag over de uitvoering van het rijksbrede beleid ten aanzien van de bedrijfsvoeringstaken. Tot slot ontvangt u op Verantwoordingsdag het wetgevingsoverzicht van de minister van Veiligheid en Justitie, waarin een overzicht is opgenomen van de stand van zaken van de wetsvoorstellen en AMvB's met een bezuinigingsdoelstelling van € 50 mln of meer.

Dit samenhangende geheel aan verantwoordingsdocumenten biedt uw Kamer een totaal inzicht in de resultaten van het beleid over 2014 dat aansluit bij de individuele ministeriële verantwoordelijkheid.

Deze Verantwoordingsbrief begint met een beschouwing over het politieke jaar 2014. Daarnaast heeft uw Kamer verzocht[1] om in de verantwoording over 2014 aandacht te geven aan twee focusonderwerpen, te weten decentralisatie en fraude.

2. Terugblik politiek jaar 2014

Het kabinet Rutte-Asscher heeft zijn regeerakkoord gebaseerd op drie samenhangende pijlers: het op orde brengen van de overheidsfinanciën, een evenwichtige verdeling van lasten en het versterken van het duurzame groeivermogen van de economie. Het jaar 2014 heeft in het teken gestaan van de parlementaire behandeling van de wetsvoorstellen die nodig zijn om deze sociaal-economische doelen te realiseren.

Behalve aan maatregelen op sociaal-economisch terrein heeft het kabinet in 2014 ook veel aandacht besteed aan vraagstukken van veiligheid. De opkomst van het jihadistisch extremisme en de dreiging van de terroristische organisatie ISIS noodzaakten hiertoe. Zo heeft het kabinet onder meer besloten een militaire bijdrage te leveren aan de internationale strijd tegen ISIS en heeft het aanvullende maatregelen getroffen in het actieprogramma integrale aanpak jihadisme om de democratische rechtsstaat te beschermen, de jihadistische beweging in Nederland te bestrijden en verzwakken en de voedingsbodem voor radicalisering weg te nemen. Het kabinet bewaakt daarbij de balans tussen strafrechtelijke maatregelen en preventie. Welvaart en welzijn in Nederland rusten op een stevig fundament van democratische en rechtstatelijke principes. Het kabinet neemt zowel nationaal als internationaal haar verantwoordelijkheid bij de verdediging van deze principes.

[1] TK 2013/2014, 31865, nr. 62

1893956 02535

De afschuwelijke ramp met vlucht MH17 heeft een onuitwisbaar stempel gedrukt op 2014. Nederland heeft in 2014 de leiding genomen over het internationale onderzoek naar de oorzaak van de ramp en over het strafrechtelijke onderzoek naar de verantwoordelijkheid voor de ramp. De inspanningen van het kabinet blijven gericht op de drie eerder geformuleerde doelstellingen: 1. de repatriëring van de lichamen en persoonlijke bezittingen; 2. het onderzoek naar de toedracht van de ramp; 3. het strafrechtelijke onderzoek.

Hervormingen

Dit kabinet voert structurele hervormingen door om het duurzame groeivermogen van de economie te versterken, lasten evenwichtig te verdelen en de overheidsfinanciën op orde te brengen. Het parlement heeft in 2014 ingestemd met een groot aantal wetsvoorstellen dat ertoe strekt deze doelen te realiseren. Zo bieden de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015), de Jeugdwet en de Participatiewet, de noodzakelijke wettelijke basis voor de overdracht van taken in het sociale domein naar gemeenten. De Wet werk en zekerheid draagt bij aan de modernisering van de arbeidsmarkt. In het zorgdomein heeft de Wet langdurige zorg als doel een betere kwaliteit van de zorg en een betere financiële houdbaarheid en beheersbaarheid van de langdurige zorg te realiseren. Op het terrein van onderwijs biedt de Wet studievoorschot hoger onderwijs de ruimte om te investeren in beter en uitdagender hoger onderwijs. De Wet aanpassing financieel toetsingskader tenslotte draagt bij aan de ontwikkeling van een stabieler pensioen. Het kabinet is zich er van bewust dat succesvolle invoering van deze wetsvoorstellen de eerste noodzakelijke stap was, maar dat de volgende stap een succesvolle uitvoering in de praktijk is. De voortgang van het ingezette beleid en de beoogde effecten hiervan in de samenleving zullen worden gemonitord en waar nodig worden bijgestuurd.

De parlementaire instemming met deze wetsvoorstellen gebeurde in 2014 tegen een achtergrond van economisch herstel. De huizenmarkt trok aan, investeringen namen toe, de werkloosheid daalde voorzichtig en het overheidstekort liep terug. De economie groeide in 2014 met 0,9% bbp. Deze groei is weliswaar lager dan het langjarig gemiddelde in Nederland in de afgelopen twee decennia, maar gelet op de gerealiseerde groei in 2013 van -0,7% bbp lijkt sprake van een kentering ten opzichte van de afgelopen crisisjaren. Verder economisch herstel blijft echter wenselijk. Dat geldt ook in het licht van de werkloosheid, die in 2014 nog steeds op een te hoog niveau lag. Hoewel de ontwikkeling van de werkloosheid voor een belangrijk gedeelte samenhangt met de groei van de economie, probeert het kabinet onder andere door middel van de sectorplannen en de bestrijding van jeugdwerkloosheid samen met de sociale partners de werkloosheid terug te dringen. Het kabinet wil tevens het fiscaal stelsel hervormen, waarbij het verhogen van de arbeidsparticipatie door middel van lagere lasten op arbeid een kerndoel is.

Het kabinet ziet de toekomst met vertrouwen tegemoet. De economie is in 2014 weer gegroeid en de vooruitzichten voor de komende jaren stemmen positief. De in het regeerakkoord opgenomen structurele hervormingen zijn voor een groot gedeelte gerealiseerd en de eerste effecten hiervan beginnen zichtbaar te worden.

3. Focusonderwerpen

3.1 Decentralisaties in het sociale domein

Per 1 januari van dit jaar is een groot aantal taken op het gebied van jeugdzorg, werk en inkomen en maatschappelijke ondersteuning gedecentraliseerd naar gemeenten. In een gezamenlijke inspanning van Rijk, gemeenten, sociale partners en andere betrokken maatschappelijke organisaties zijn daarvoor de noodzakelijke bestuurlijke, organisatorische en financiële randvoorwaarden gecreëerd. De basisinfrastructuur staat en de continuïteit van zorg is gewaarborgd. De overdracht van taken was een complexe operatie. Het kabinet is blij dat alle partijen hun verantwoordelijkheid in het proces hebben genomen, zowel in de voorbereiding naar 1 januari 2015 toe, als bij het oplossen van problemen in de eerste maanden van 2015. Er is een prestatie van formaat geleverd door betrokkenen. Dat verdient veel waardering.

In het navolgende ga ik nader in op vier randvoorwaarden die in het afgelopen jaar bijzondere aandacht hebben gekregen in de voorbereiding van de overdracht van taken naar gemeenten, te weten de monitoring in het sociale domein, de financiën van gemeenten, het toezicht op de uitvoering van taken en de gegevensverwerking en privacy in het sociale domein.

Monitoring

Het kabinet heeft voor de informatievoorziening het afgelopen jaar een aantal uitgangspunten vastgelegd, zoals het uitgangspunt van enkelvoudige uitvraag en meervoudig gebruik van informatie via één gegevensverzamelpunt. De informatievoorziening sociaal domein wordt gezamenlijk door gemeenten, Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en Rijk doorontwikkeld. De minister van BZK heeft hierover een brief naar de Tweede Kamer gestuurd.[2]

Om een beeld te geven van de ontwikkelingen in het gedecentraliseerde sociaal domein is de 'overall rapportage sociaal domein' ontwikkeld. Deze rapportage brengt de uitkomsten van de monitoring voor de drie decentralisatiewetten inclusief de bestuurlijke aspecten samenvattend bij elkaar. Tevens bevat deze rapportage de uitkomsten van de sociaaldomeinindex, waarin centraal staat wat de effecten van de decentralisaties zijn voor (kwetsbare) burgers. De rapportage wordt door het Sociaal Cultureel Planbureau in opdracht van de minister van BZK uitgevoerd en zal vanaf 2016 jaarlijks rond Verantwoordingsdag aan de Tweede Kamer worden aangeboden. Voor de toekomst is het tevens van belang dat alle partijen zich inzetten om een 'gemeenschappelijke taal' rondom monitoring en informatievoorziening verder te ontwikkelen. Hierbij gaat het onder meer om het hanteren van dezelfde definities, zodat onderlinge vergelijkbaarheid wordt verbeterd.

Financiën

De middelen voor het sociale domein worden uitgekeerd via een integratie-uitkering binnen het gemeentefonds. Daarmee zijn de middelen vrij besteedbaar en hebben gemeenten de vrijheid om binnen de wettelijke kaders hun nieuwe taken vorm te geven. De middelen van het

[2] Kamerstukken II 2013/14, 33 750 VII nr. 67

1893956 02535

participatiebudget zijn vanaf 2015 objectief verdeeld, waarbij een ingroeipad van drie jaar wordt toegepast.

De overige middelen worden vanaf 2016 door middel van een ingroeipad objectief verdeeld. Dat wil zeggen dat gemeenten in staat worden gesteld om een gelijk voorzieningenniveau te bieden waarbij historisch gegroeide scheefheden met betrekking tot prijs en inkoopfactoren zijn geneutraliseerd. De objectieve verdeelmodellen houden rekening met demografische kenmerken, sociaal-economische kenmerken, kenmerken over de gezondheidstoestand van de inwoners en de fysieke en (sociaal-)geografische kenmerken van gemeenten. Hiermee is voldaan aan de - bij de behandeling van de Wmo 2015 in de Eerste Kamer aangenomen - motie van het lid Barth c.s.[3] Gemeenten krijgen op basis van objectieve structuurkenmerken budget om hun nieuwe verantwoordelijkheden uit te voeren. Zij krijgen daarbij tijd om te anticiperen op het nieuwe budget, omdat ze in 2015 nog een historisch budget krijgen toebedeeld. De budgetten voor beschermd wonen en een deel van de budgetten voor jeugd worden vanwege het advies van de VNG nog niet objectief verdeeld. Voor het budget voor beschermd wonen in de Wmo 2015 wordt in goed overleg met de VNG naar een passend verdeelmodel gezocht. Voor het budget voor het onderdeel jeugd geldt vanaf 2016 een dynamische historische verdeling.[4] In samenwerking met de VNG wordt nog gewerkt aan één overgangsuitkering voor de integratie-uitkering sociaal domein. Deze wordt in de meicirculaire 2015 bekend gemaakt.

Visie op toezicht

Op verzoek van de gezamenlijke inspecties in het sociale domein heeft de minister van BZK zich vanuit de verantwoordelijkheid voor goed openbaar bestuur samen met de gezamenlijke inspecties in het sociale domein en de betrokken beleidsdepartementen en vertegenwoordigers uit het lokale bestuur gebogen over de vormgeving van het toezicht in het sociale domein. Op basis van verschillende gesprekken en bijeenkomsten met betrokken partijen is een visiedocument opgesteld. In dit document zijn de kaders voor de functies en positionering van het rijkstoezicht vastgelegd, mede in relatie tot andere vormen van informatieverzameling (zoals monitoring en evaluatie) en in relatie tot het toezicht dat onder verantwoordelijkheid van gemeentebesturen wordt uitgeoefend.

In het sociaal domein wordt door de rijksinspecties toezicht gehouden op de instellingen en niet op de gemeentelijke kaders of de gemeentelijke aansturing van de uitvoerders. Het rijkstoezicht richt zich (binnen de kaders van de sectorwetten en op geaggregeerd niveau) op de vraag of de burger de noodzakelijke hulp, zorg en ondersteuning krijgt en of die hulp, zorg en ondersteuning van voldoende kwaliteit zijn. In het visiedocument komt onder meer naar voren dat de gezamenlijke inspecties bij de uitvoering van hun toezicht op de stelsels in het sociale domein zo veel mogelijk zullen aansluiten bij de integrale aanpak van gemeenten. Het uitgangspunt is dat het (gezamenlijke) toezicht van de rijksinspecties zich niet (primair) richt op processen en 'outputs', maar op de maatschappelijke opbrengsten. Dit zijn de 'outcomes', geredeneerd vanuit de belangen van cliënten, leerlingen, ouders, en andere burgers. Er kunnen in de samenhang met problemen over sectoren heen goede argumenten zijn om af te wijken van normen die binnen afzonderlijke sectoren ontwikkeld zijn. Soms is het beter dat een hulpverlener uit de ene sector niet in actie komt, omdat een hulpverlener uit een

[3] Kamerstukken I 2013/14, 33 841, O

[4] De dynamische historische verdeling is in 2016 gebaseerd op de uitgaven in het jaar T-3 en vanaf 2017 op de uitgaven in het jaar T-2

andere sector met een meer kansrijke aanpak bezig is die verstoord zou kunnen worden door activiteiten van de eerstgenoemde hulpverlener. De inspecties gaan hun werk ook vanuit deze integrale benadering uitvoeren om goed zicht te krijgen op het resultaat van de gezamenlijke inspanningen in de uitvoering.

In de uitwerking van de visie trekken gemeenten en inspecties zo veel mogelijk samen op en zal de toezichtprogrammering in afstemming met gemeenten plaatsvinden. In de vormgeving hiervan wordt gebruik gemaakt van de ervaringen die al eerder bij het samenwerkende toezicht jeugd zijn opgedaan.

Privacy en gegevensverwerking

Met het uitvoeren van verschillende nieuwe taken in het sociale domein komen er meer persoonsgegevens bij gemeenten terecht. Het verwerken van gegevens moet gebeuren met respect voor de privacy van degenen die het betreft en conform de wet- en regelgeving.

Het Rijk heeft het afgelopen jaar ingezet op het waarborgen van privacy in de gemeentelijke werkprocessen rond de gedecentraliseerde taken. Hiervoor heeft het Rijk onder leiding van de minister van BZK een visie uitgebracht. Bij het opstellen van de visie is uitgegaan van het belang dat gemeenten op een soepele manier informatie over burgers kunnen opvragen en uitwisselen, zonder dat er nodeloos of overmatig gegevens worden opgevraagd, gedeeld of anderszins verwerkt. Belangrijke uitgangspunten uit de visie zijn:

- de Wet bescherming persoonsgegevens is leidend;
- gegevensverwerking moet zijn ingebed in een zorgvuldig triageproces om onnodige en bovenmatige gegevensverwerking te voorkomen;
- versterking van de positie van de burger;
- het College bescherming persoonsgegevens is verantwoordelijk voor zorgvuldigheid van gegevensverwerking door of namens de gemeente en is verantwoording verschuldigd aan de Raad.

Bij de totstandkoming van de visie is vooralsnog geconcludeerd dat er voor het mogelijk maken van de gewenste gegevensdeling geen noodzaak is voor een nieuw juridisch kader voor gegevensverwerking en privacy in het sociale domein. Het kabinet is zich er echter ook van bewust dat gemeenten nog middenin het proces van transformatie zitten om de gedecentraliseerde taken en verantwoordelijkheden op een op hun situatie toegesneden wijze vorm te geven. Het is mogelijk dat nieuwe vormen om nieuwe regels en richtlijnen vragen. Een ander belangrijk uitgangspunt in de visie is daarom dat vanuit het Rijk de ontwikkelingen gevolgd worden om waar nodig richting te geven aan de lerende praktijk. Daartoe zijn er onder andere privacy impact assessments gemaakt waar gemeenten gebruik van kunnen maken. Daarnaast zijn in samenwerking met de VNG/Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten handleidingen vervaardigd en goede voorbeelden beschikbaar gesteld. Ook dit jaar wordt er in het kader van de transformatie hulp geboden aan gemeenten bij het verder vormgeven van het sociale domein in de vorm van een helpdesk en cursussen voor beleidsmakers bij gemeenten en voor medewerkers van wijkteams. Tenslotte wordt er ook gewerkt aan een 'self assessment' voor gemeenten.

Van transitie naar transformatie

Met de daadwerkelijke overheveling van verantwoordelijkheden van het Rijk naar de gemeenten per 1 januari 2015 zijn de decentralisaties in het sociale domein bestuurlijk en financieel doorgevoerd. Na de transitie is het vizier nu gericht op de inhoudelijke vernieuwing en de veranderingen in organisatie, cultuur en manieren van werken die daarvoor nodig zijn (de transformatie). De burger, zijn behoeften en mogelijkheden en zijn directe leefomgeving staan hierbij centraal. De transformatie krijgt lokaal en regionaal invulling onder regie van gemeenten in het samenspel met burgers, professionals, werkgevers, aanbieders, scholen, justitiële en andere maatschappelijke organisaties. Integraal werken in wijkteams, het begeleiden naar (regulier) werk, het bevorderen van de inzet van burgerkracht, één gezin - één plan, regionale inkoop van specialistische zorg, aansluiting van vraag en aanbod op het terrein van wonen en zorg, en integrale geschilbeslechting zijn voorbeelden van thema's waarop vernieuwing plaatsvindt. De wethouders leggen hierover verantwoording af aan de gemeenteraad. De bewindspersonen van VWS, SZW, V&J en BZK zijn betrokken bij die thema's die onder hun systeemverantwoordelijkheid vallen.

Om te zien of de inhoudelijke veranderingen in het sociale domein daadwerkelijk plaatsvinden en er geen ongewenste bijeffecten ontstaan, heeft het kabinet vorig jaar, naar aanleiding van een aanbeveling van de Algemene Rekenkamer, de Transitiecommissie sociaal domein (TSD) ingesteld. In december 2014 verscheen de eerste rapportage van de TSD met daarin een beschrijving van de werkwijze van de commissie en een aantal eerste observaties, waarbij de TSD de nadruk legde op het bevorderen van samenhang en innovatie via een lerende omgeving, het volgen van ontwikkelingen rond bestuurlijke verhoudingen en monitoring, en het verzamelen van praktijkvoorbeelden en dwarsverbanden tussen zorg en participatie en van kansen en belemmeringen bij intergemeentelijke samenwerking.[5] Recent is een tweede rapportage van de TSD verschenen. In deze tweede rapportage beziet de TSD wat de uitwerking is van de decentralisaties in het sociaal domein in de eerste maanden van 2015.[6]

Verder heeft het kabinet samen met gemeenten, VNG en betrokken maatschappelijke organisaties de belangrijkste veranderopgaven in het sociale domein voor de komende periode in kaart gebracht. In drie recente brieven aan uw Kamer heeft het kabinet deze opgaven toegelicht.[7] Uitgaande van de transformatiedoelen van de drie decentralisatiewetten geven de brieven een beeld van de vernieuwingen die de komende jaren nodig zijn, van de wijze waarop de landelijke partners de vernieuwingen faciliteren en van hoe daar nu lokaal en regionaal reeds aan wordt gewerkt. Tussen alle betrokkenen bestaat een grote mate van eensgezindheid over de thema's waarop vernieuwing nodig is en een groot commitment om deze in partnerschap op te pakken: lokaal, regionaal en landelijk. Hierbij geldt dat de aandacht en de inzet die aanwezig waren in de transitiefase van de decentralisaties evenzeer nodig zijn om de transformatiefase tot een succes te maken. Bovendien is het cruciaal dat juist nu in deze beginfase ruimte wordt gemaakt voor vernieuwing, terwijl

[5] Kamerstukken II 2014/15, 34 000 VII, nr. 35

[6] Brief van de minister van BZK inzake de aanbieding en kabinetsreactie tweede rapportage Transitiecommissie Sociaal Domein, 4 mei 2015, rijksoverheid.nl

[7] Brief van de minister van BZK inzake de transformatie in het sociaal domein, 2 april 2015, TK 2014/15, 34 000 VII, nr. 41; Brief van de staatssecretaris van VWS en de staatssecretaris van V&J inzake de eerste maanden gedecentraliseerd jeugdstelsel, bijlage Jeugdagenda 2015-2018, TK 2014/15, 31 839, nr. 465; Brief van de staatssecretaris van VWS inzake vernieuwing zorg en ondersteuning dichtbij huis, 29 april 2015, rijksoverheid.nl

1893956 02535

ondertussen de zorgcontinuïteit wordt gewaarborgd en wordt voorkomen dat de focus alleen maar komt te liggen op het financiële beheer.

3.2 Aanpak van fraude

In 2014 is gestart met de uitvoering van het eind 2013 gepresenteerde rijksbrede actieplan tegen fraude met publieke middelen.[8] Het uitgangspunt daarvan is dat het voorkomen van fraude door middel van fraudebestendige regelgeving en goede voorlichting voorop staat, maar dat er hard en doeltreffend moet worden opgetreden als normen desondanks worden overschreden. De reactie van de overheid moet in dat laatste geval altijd goed zijn afgestemd op de ernst, omstandigheden en de mate van verwijtbaarheid van de overtreder.

Het wegnemen van gelegenheden om fraude te kunnen plegen vergt onder meer dat bij het opstellen en aanpassen van wet- en regelgeving een goede inschatting wordt gemaakt van potentiële zwakke plekken of frauderisico's. Alle departementen werken daarom vanaf 2014 volgens een richtlijn die prioriteit geeft aan de fraudebestendigheid van voorstellen, bijvoorbeeld door uitvoerders en handhavers in een vroeg stadium te betrekken bij een ontwerpregeling. Maar ook kwetsbaarheden in bestaande regelingen worden gedicht. Zo zijn er begin 2014 extra maatregelen van kracht geworden om fraude met toeslagen tegen te gaan. In 2014 zijn bijna 16.000 aanvragen van onbekende aanvragers beoordeeld, waarvan bij 33% een correctie heeft plaatsgevonden. In 2014 werden bovendien ruim 8.000 DigiD-accounts geblokkeerd of verwijderd. Deze maatregel is in de meeste gevallen preventief genomen omdat het vermoeden bestond dat de accounts gecompromitteerd waren waardoor anderen dan de rechtmatige eigenaar over het account zouden kunnen beschikken.

Betrouwbare basisregistraties zijn nodig om fouten en misbruik in de uitvoering te voorkomen. Om de betrouwbaarheid van de Basisregistratie personen verder te verhogen zijn in 2014 bijvoorbeeld 5.500 huisbezoeken afgelegd volgens de verbeterde methodiek van risicogerichte huisbezoeken. Bij gemiddeld één op de drie risicoadressen bleek sprake van onjuiste adresregistratie met als mogelijk gevolg fraude met regelingen en uitkeringen die afhankelijk zijn van het woonadres van mensen, zoals bijstand, huurtoeslag of studiefinanciering. Daarnaast werd er adresfraude gepleegd omdat iemand zich onvindbaar wilde maken vanwege bijvoorbeeld (belasting)schulden of openstaande boetes. Er wordt in 2015 extra geïnvesteerd in deze aanpak omdat met verbeterde adresgegevens in meer gevallen kan worden overgegaan tot het stopzetten van onterecht verstrekte uitkeringen of toeslagen en het innen van openstaande vorderingen of boetes.

Voor toezichthouders en opsporingsdiensten is het belangrijk om snel over de juiste informatiebronnen te kunnen beschikken om fraudes aan het licht te brengen. In 2014 is daarom met twee grote banken gestart met een digitaal proces van verstrekken van zogenaamde historische bankgegevens aan de Nationale Politie in het kader van opsporingsonderzoeken.

Ter versterking van de aanpak van faillissementsfraude heeft de minister van V&J in de zomer van 2014 het wetsvoorstel herziening strafbaarstelling faillissementsfraude naar de Tweede Kamer

[8] TK 2013/14, 17050, nr. 450

1893956 02535

gestuurd.[9] Dit wetsvoorstel bevat een verruiming van de reikwijdte van faillissementsdelicten en biedt ook meer strafvorderlijke mogelijkheden om faillissementsfraude te bestrijden. Door een wetswijziging kan sinds 1 mei 2014 bovendien tegen alle op dit moment denkbare vormen van identiteitsfraude strafrechtelijk worden opgetreden, bijvoorbeeld tegen fraude met biometrische kenmerken, zoals de vingers of het gezicht, of fraude met iemands identificerende persoonsgegevens.[10]

De opsporing en vervolging van fraude krijgt een impuls door de resultaatafspraak die het OM en de Nationale Politie in het kader van de Veiligheidsagenda hebben gemaakt. De afspraak is dat in 2015 door de regionale eenheden 1.500 fraudezaken worden behandeld.[11] Dit aantal groeit met meer dan 50% naar 2.300 zaken in 2018.

De minister van VWS heeft de capaciteit voor het toezicht en de opsporing van fraude in de zorg geïntensiveerd. In 2014 gaat het om € 5 miljoen extra, vanaf 2015 om structureel € 10 miljoen. De Inspectie SZW werkt hiermee aan het verstevigen van de inrichting en positie van opsporing in de zorg, zodat doeltreffend kan worden opgetreden als normen doelbewust worden overschreden. De Inspectie SZW werkt hierbij intensief samen met de FIOD, met inachtneming van de respectievelijke bevoegdheden van toezicht en opsporing. In het kader van onder andere de bestrijding van fraude met persoonsgebonden budgetten hebben de zorgkantoren vanaf 2013 circa 30.000 huisbezoeken afgelegd bij budgethouders. In 7% van de gevallen is er een vermoeden van fraude, in 3% van de gevallen bleek de kwaliteit van de zorg (ruim) onvoldoende. In het voorjaar van 2015 is ten behoeve van de aanpak van fraude en fouten in de zorg een programmaplan aan de Tweede Kamer aangeboden.[12]

In 2014 is tot slot een verkenning naar een kaderwet voor de gegevensuitwisseling op het terrein van fraudebestrijding afgerond, met daarin onder andere een inventarisatie van knelpunten die zich voordoen wanneer partijen in het kader van de integrale samenwerking gegevens uitwisselen en informatie samenbrengen om fraude en andere vormen van criminaliteit beter te bestrijden. De verkenning maakt duidelijk dat de huidige wetgeving niet altijd voldoende rekening houdt met deze werkwijze en met de behoefte om hier nog beter gebruik van te maken. Het kabinet concludeert dat deze verkenning voldoende basis biedt om een aanvang te maken met het voorbereiden van wetgeving.[13]

4. Ten slotte

In de departementale jaarverslagen is opgenomen welke beleidsdoelen en prioriteiten het kabinet zich voor 2014 had gesteld en in hoeverre deze in dat jaar tot uitvoering zijn gebracht. De Algemene Rekenkamer heeft deze jaarverslagen gecontroleerd en publiceert de resultaten hiervan in de rapporten bij de jaarverslagen. De Algemene Rekenkamer heeft in haar verantwoordingsonderzoek tot slot ook bijzondere aandacht geschonken aan de focusonderwerpen decentralisatie en fraude.

---

[9] TK 2013/14, 33 994, nr. 2
[10] Stb. 2014, 125
[11] TK 2014/15, 28684, nr. 412
[12] TK 2014/2015, 28828, nr. 89
[13] TK 2014/14, 32761, nr. 79

1893956 02535

Algemene Rekenkamer

Verantwoordingsdag 2015

Collegeleden: Saskia J. Stuiveling, Kees Vendrik, Arno Visser

20 mei 2015

Algemene Rekenkamer | Postbus 20015 | 2500 EA Den Haag

1893956

02535

Inhoud presentatie

Algemene Rekenkamer controleert de verantwoording van het Rijk over 2014

- Algemeen beeld uit het onderzoek
- De Algemene Rekenkamer stelt 3 vragen:
  - Wordt geld volgens de regels besteed?
  - Heeft het beleid de gewenste effecten?
  - Zijn de zaken goed geregeld bij de ministeries?
- Thema's Tweede Kamer: Decentralisaties en Fraudebestrijding

1893956 02535

Wordt het geld volgens de regels besteed?

- Algemene Rekenkamer keurt de Rijksrekening en Saldibalans 2014 goed

- Rechtmatigheid Rijksrekening is:
  - Ontvangsten € 231,1 mld. 99,9%
  - Uitgaven € 242,6 mld. 99,5%

- Rapport bij de Nationale Verklaring:
  - Deugdelijke verklaring van kabinet over beheer en besteding EU-geld in NL
  - Oordeel over de juistheid van de afdracht aan de EU gewenst

1893956

02535

Heeft beleid gewenste effecten?
Beleidsdoorlichtingen door ministeries

- Toenemende aandacht vanuit de Tweede Kamer en minister van Financiën voor beleidsdoorlichting als instrument

- 5 beleidsdoorlichtingen onderzocht:
  - Wel inzicht in geld dat gemoeid is met beleid
  - Vaak wel inzicht in prestaties en beleidsmaatregelen
  - Weinig inzicht in doeltreffendheid en doelmatigheid
  - Soms te stellige conclusies door ministers

- Zie onze website voor: Algemene Nabestaandenwet, Groen onderwijs, Preventiebeleid, Strategische luchtvaartcapaciteit en Seksuele en reproductieve gezondheid en rechten

1893956 02535

Fraudebestrijding: benut de kennis van uitvoerders op de werkvloer

- Stappen gezet in opsporing en bestrijding van fraude, maar
  - de fraudebestendigheid van regelgeving blijft achter
  - kennisopbouw is te fragmentarisch
  - wetgeving rond gegevensuitwisseling en aanpak veelplegers laat op zich wachten

- Voor een effectieve aanpak van deze punten is kennis van uitvoerders onmisbaar

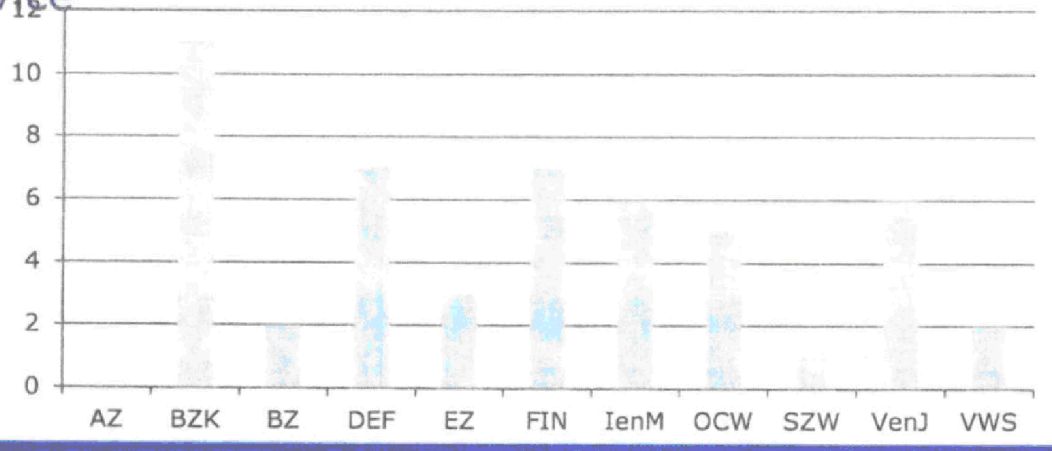
- 5 Casussen onderzocht. Voorbeeld: Nationale Politie en OM moeten ruimte blijven krijgen voor het opbouwen van kennis en ervaring op het terrein van faillissementsfraude

1893956

02535

Zijn zaken goed geregeld bij ministeries:
Oordeel bedrijfsvoering

- Toename aantal onvolkomenheden van 40 naar 50 (waarvan één ernstig), beheer stabiel
- Meeste onvolkomenheden bij: BZK (incl. WenR), Defensie en Financiën
- 'Klassieke' onvolkomenheden, met daarbij onvolkomenheden veroorzaakt door decentralisatie, inkoopcirculaire, shared service



1893956

02535

Besparingen Compacte Rijksdienst lager dan geraamd en later gerealiseerd

- Doel Compacte Rijksdienst: bijdrage leveren aan besparingen apparaatskosten
  - Beoogde besparing 2010: 788 miljoen euro
  - Geraamd besparingspotentieel 2014: 601-651 miljoen

- Niet of later gerealiseerde besparingen zullen ergens anders gevonden moeten worden

- Apparaatskosten (exclusief rechterlijke- en krijgsmacht):
  - Ambitie 2018: 4,1 miljard bezuinigd
  - Stand 2014: 0,6 miljard

1893956 02535

Decentralisatie: nu tijd voor uitvoering

- Reorganisatie en beleidswijziging
- Gestuurd op invoering 1-1-2015, daardoor verantwoorde en ordelijke overgang naar achtergrond verschoven
- Voor waarborgen goede uitvoering en wegnemen onzekerheden, nú aandacht nodig voor uitvoering
- Hierbij van belang dat:
  - gemeenten tijdig zekerheid krijgen over hun budget
  - Er inzicht komt in de effecten van beleid via een gemeenschappelijke taal en open data.

1893956 02535

Defensie trekt niet vol te houden wissel op zichzelf

- Er is onvoldoende materieel voor missies om ook training en onderhoud op niveau te houden. Defensie is niet meer voldoende breed geoefend
- De bedrijfsvoering inclusief Implementatie ERP (SPEER) is complex en functioneert verre van optimaal
- De minister van Defensie zal scherper prioriteiten moeten stellen met oog voor de uitvoering

1893956 02535

Algemene Rekenkamer

www.rekenkamer.nl

@rekenkamer

www.linkedin.com/company/algemene-rekenkamer

Algemene Rekenkamer | Postbus 20015 | 2500 EA Den Haag

1893956

02535

Algemene Rekenkamer

EMBARGO TOT
20 MEI 2015, 13.00 UUR

Lange Voorhout 8
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
E voorlichting@rekenkamer.nl
W www.rekenkamer.nl

Rechtmatigheid financiën van Rijk op orde; zorgen over bedrijfsvoering

Stuiveling: *'Kabinet is niet klaar: Tijd voor uitvoering!'*

Het oplossen van knelpunten in de uitvoering van beleid vraagt extra tijd en aandacht van het kabinet-Rutte/Asscher en de Tweede Kamer. Vooral de bewindspersonen op Defensie, Financiën, Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) worden geconfronteerd met uitvoeringsproblemen. De Belastingdienst kan veranderingen in fiscale regels ternauwernood aan door verouderde ICT. Het lukt Defensie niet om - naast de inzet voor missies - voldoende werkend materieel over te houden om geoefend te blijven voor het brede palet aan taken. Oplossing van de problemen die zijn ontstaan na de invoering van de trekkingsrechten PGB vraagt om ruimte en realisme van Kamer en kabinet, zodat in bijzonder de SVB, zorgkantoren en gemeentes in staat zijn de knelpunten op te lossen. Het kabinet draagt de politieke verantwoordelijkheid voor een ordelijke uitvoering van publieke taken. Juist hier ligt nu de kernopgave. Dit schrijft de Algemene Rekenkamer in het *Verantwoordingsonderzoek 2014*, dat op 20 mei 2015 door president Stuiveling aan de Tweede Kamer is aangeboden.

Algemene Rekenkamer keurt Rijksrekening goed
De Algemene Rekenkamer controleert de inkomsten en uitgaven van het Rijk. De uitgaven en inkomsten van de Rijksoverheid waren in 2014 rechtmatig. Fouten en onzekerheden bleven ruimschoots binnen de toegestane marge. De Algemene Rekenkamer keurt daarom de Rijksrekening 2014 goed.

Knelpunten in de uitvoering door onder meer tijdsdruk en bezuinigingen
De Algemene Rekenkamer constateert in het rapport *Staat van de Rijksverantwoording* dat voor het kabinet-Rutte/Asscher het moment is gekomen om tijd te maken voor de uitvoering. Uit het Verantwoordingsonderzoek blijkt dat op veel plaatsen binnen de Rijksoverheid sprake is van fricties tussen politieke ambities aan de ene kant en beschikbare tijd, mensen en middelen aan de andere kant. Een voorbeeld is de mate waarin de met decentralisaties gepaard gaande bezuinigingen de uitvoering onder druk zetten.

PERSBERICHT

Meer aandacht voor ICT leidt vooralsnog niet tot verbeterde uitvoering

De overheid en de publieke diensten leunen steeds zwaarder op de ICT: zowel in contact met burgers en bedrijven, als in de eigen bedrijfsvoering. Met name de Belastingdienst, het Ministerie van Defensie en de Nationale Politie hebben grote uitdagingen in de combinatie van ICT, hoge beleids- en uitvoeringsambities en reorganisaties. De afhankelijkheid van ingehuurde professionals is hierbij een achilleshiel. De Algemene Rekenkamer constateert enerzijds dat er bij ministeries, kabinet en parlement meer aandacht is voor ICT dan in het verleden. Anderzijds is nog geen sprake van een duidelijke verbetering in de beheersing van ICT-projecten in doorlooptijd en budgetbeheersing.

Focusonderwerpen Fraude en Decentralisaties opnieuw onderzocht

Op verzoek van de Tweede Kamer onderzocht de Algemene Rekenkamer dit jaar opnieuw de focusonderwerpen fraude en decentralisaties. Ook het kabinet besteedt aan deze onderwerpen extra aandacht in de jaarverslagen. Voor wat betreft decentralisaties constateert de Algemene Rekenkamer dat de focus in 2014 lag op het halen van 1-1-2015. Nu is tijd voor de uitvoering noodzakelijk. Voor wat betreft fraude kan de kennis van uitvoerders meer benut worden om te komen tot een effectieve aanpak van fraude.

Risico's bij ICT belastingdienst, continuiteït en vernieuwing nodig

De Belastingdienst kampt met grotere problemen, onder meer met verouderde computersystemen, dan tot voor kort aangenomen. Dit is mede duidelijk geworden nadat de dienst onder leiding van de staatssecretaris zelf transparanter werd over risico's en uitdagingen. Veranderingen in wet- en regelgeving kunnen door de ouderdom en complexiteit van de IT-systemen gepaard gaan met risico's voor de continuiteït van de dienstverlening van de Belastingdienst, waaronder risico's voor de inning van belastingen. In 2014 haalde de Belastingdienst € 235,6 miljard aan belastingen en premies op en deelde voor € 9,7 miljard aan toeslagen voor burgers uit. De Belastingdienst werkt met zo'n twaalfhonderd verschillende applicaties, waaronder een veelgebruikte van 37 jaar oud.

De Belastingdienst staat voor twee uitdagingen. De eerste is het garanderen van de continuiteït van de dienstverlening. Daarnaast moeten de dienst zelf en de processen en systemen waarmee gewerkt wordt, gemoderniseerd worden. Verzekerd zijn van continuïteit van de dienstverlening is voor de fiscus een eerste vereiste. Vernieuwing op korte en langere termijn is een grote opgave voor de Belastingdienst. Het parlement vergroot de uitdagingen voor de fiscus door meer belastingen in te voeren en wetgeving van allerhande uitzonderingen te voorzien. Hierdoor wordt het de uitvoering moeilijk gemaakt. Tegelijkertijd wordt de fiscus, evenals andere overheidsdiensten, bezuinigingen opgelegd. Het voornemen van

Kamer en kabinet om het belastingstelsel te herzien kán benut worden om tot een beter uitvoerbaar stelsel te komen. Maar dat vereist tegen die tijd ook voldoende tijd voor de Belastingdienst voor de invoering.

Defensie trekt een niet vol te houden wissel op zichzelf

De krijgsmacht heeft net genoeg materieel en personeel en loopt voortdurend tegen grenzen aan, mede doordat de bedrijfsvoering niet goed functioneert. Bij de landmacht staat een deel van de voertuigen noodgedwongen stil. Opleidingen en trainingen met Chinook-transporthelikopters lopen achter op schema door beperkingen in onderhoudscapaciteit en een gebrek aan reserveonderdelen. Voor de F-16 besteedt Defensie bijna alle beschikbare vlieguren aan de missie tegen ISIS waardoor er weinig uren overblijven voor opleiding en training. Het personeel is niet meer geoefend voor de hoogste dreigingsniveaus.
De minister van Defensie staat voor de taak om de complexe bedrijfsvoering die Defensie eigen is zodanig te verbeteren dat tijdig voldoende zicht ontstaat op haalbaarheid en betaalbaarheid van alle ambities, in combinatie met het wegwerken van veel achterstallig "onderhoud" van de organisatie.

Meer duidelijkheid gewenst over afdrachten aan Europa

In het najaar van 2014 kreeg lidstaat Nederland van de Europese Commissie een (netto) naheffing van 642,7 miljoen euro. De Algemene Rekenkamer is voorstander van het opnemen van de Nederlandse afdrachten aan de Europese Unie in de Nationale Verklaring. In de Nationale Verklaring verantwoordt de lidstaat Nederland zich over de manier waarop Europees geld in eigen land wordt uitgegeven. Wanneer aan de Nationale Verklaring naast de uitgaven ook de afdrachten aan de Europese Unie worden toegevoegd, ontstaat een completer overzicht van de financiële verhouding met de EU. Dit zou een nauwkeuriger beeld geven van de manier waarop de hoogte van de afdracht en de eventuele naheffingen tot stand komen. Dit staat in het Rapport bij de Nationale Verklaring dat de Algemene Rekenkamer op 20 mei 2015 heeft aangeboden aan de Tweede Kamer.

Invoering PGB trekkingsrechten niet zorgvuldig verlopen

De Algemene Rekenkamer constateert dat de invoering van de PGB trekkingsrechten niet zorgvuldig is verlopen. Besluiten over wet- en regelgeving zijn laat genomen. De gegevensoverdracht die cruciaal is om tot een juiste uitbetaling aan PGB-gerechtigden en hun zorgverleners over te gaan is niet goed voorbereid. Daardoor werden de benodigde gegevens laat bij de SVB aangeleverd en was de verwerking onvoldoende snel. Tenslotte hebben de Ministeries van VWS en SZW en de SVB hun rol tijdens het uitvoeringsproces niet goed ingevuld. De Algemene Rekenkamer wijst op het gedeeld belang van alle betrokken partijen

(departementen, SVB, belastingdienst, zorgkantoren en gemeenten) om de uitvoerinsgproblemen op te lossen. De uitvoerders en in het bijzonder de SVB hebben nu allereerst baat bij een realistisch tijdpad. Een door alle partijen gedragen en actueel inzicht in de knelpunten is daarvoor noodzakelijk.

Beleid in de praktijk: 5 beleidsdoorlichtingen doorgelicht
De Algemene Rekenkamer besteedt in het Verantwoordingsonderzoek nadrukkelijk aandacht aan de effectiviteit van beleid. Vijf zogenaamde beleidsdoorlichtingen, waarin departementen deze vraag voor eigen beleid beantwoorden, zijn onderzocht. Uit het onderzoek blijkt dat de doorlichtingen weinig inzicht bieden in doeltreffendheid en doelmatigheid. Bovendien trekken ministers soms conclusies die niet voldoende door het onderzoeksmateriaal worden ondersteund.

Beleid in de praktijk: eigen onderzoek Algemene Rekenkamer
Ook uit eigen onderzoek naar zes beleidsonderwerpen blijkt dat er niet altijd informatie is over de effectiviteit van beleid. De Algemene Rekenkamer onderzocht zelf zes cases. Een voorbeeld is de € 1,2 miljard die het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) uittrekt voor de professionalisering van leraren. Schoolbesturen zijn goeddeels vrij om dit geld naar eigen inzicht te besteden. Het is onbekend hoeveel van dit rijksgeld door schoolbesturen daadwerkelijk aangewend wordt voor dit doel en welk effect het op de onderwijskwaliteit heeft. Er is een trendbreuk nodig om de ambitieuze doelstellingen voor 2020 te halen. De andere onderwerpen die de Algemene Rekenkamer onderzocht op de werking van beleid in de praktijk zijn: garantieregelingen van EZ voor het bedrijfsleven, de subsidiëring van elektrische auto's, het beter benutten van infrastructuur, de regeldruk in de gehandicaptenzorg en de kwaliteit van justitiële jeugdinrichtingen.

Reacties van bewindspersonen en nawoord Algemene Rekenkamer
Alle ministers hebben gereageerd op de bevindingen in dit onderzoek. Hun reacties zijn integraal te vinden op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek

---

NOOT VOOR DE REDACTIE
Persvoorlichters
zijn beschikbaar voor meer informatie. Het rapport is te vinden op www.verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl en op te vragen via (070) 342 44 00.

Overzicht relevante AOs rond Verantwoordingsdebat (periode 1 april-30 juni)

Datum	Onderwerp	Commissie
8/4	Fraude	VenJ
20/5	ICT aangelegenheden, digitale dienstverlening door de overheid	BZK
21/5	Belastingdienst	Fin
n.n.b.	PGBs	VWS
27/5	Bestrijding van corruptie	BZK
28/5	Fiscale maatregelen	Fin
3/6	Internationaal fiscaal beleid	Fin
3/6	Staatsdeelnemingen	Fin
3/6	Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk	BZK
4/6	Bankenunie	Fin
24/6	Toekomst verzekeringssector	Fin

Ministerie van Financiën

Verantwoordingsdag 2015

Mediabeeld en webanalyse na 1 dag



Ministerie van financiën
directie communicatie
21 mei 2015

Verantwoordingsdag 2015

Betreft Een overzicht van reacties in de media op Verantwoordingsdag. En een analyse van het gebruik van de website.

Hoofdpunten

- Het gematigd positieve beeld dat minister Dijsselbloem schetst over de economie wordt volledig overschaduwd door de stevige kritiek uit het Rekenkamerrapport.
- Media nemen vooral de conclusie over dat kabinetsbeleid niet wordt uitgevoerd. De hervormingsdrift van het kabinet heeft geleid tot knelpunten in de uitvoer.
- De nadruk op Verantwoordingsdag zelf en in de ochtendkranten op donderdag ligt op de misstanden bij de uitbetaling van pgb's.
- Met 840 unieke bezoekers en 2.464 paginaweergaves is het bezoek aan het dossier Verantwoordingsdag vergelijkbaar met 2014.
- Tweets over nieuwsberichten en de publicatie van de Verantwoordingsstukken zorgen voor veel bezoekers.

1. Mediabeeld

De ochtend van Verantwoordingsdag

Woensdagochtend blikken de ochtendkranten nauwelijks vooruit op Verantwoordingsdag. [redacted] van *Trouw* betoogt dat Verantwoordingsdag niet leeft onder politici en onder journalisten. Die zijn veel meer geïnteresseerd in huidige discussies over te voeren beleid en veel minder in terugkijken. 'Alles is gericht op het uit de wind houden van het leiderschap van de twee partijen. Daar past een fatsoenlijke verantwoording niet bij', aldus [redacted]. *Volkskrant* brengt het (gelekte) nieuws dat de uitgaven in de zorg minder hard stijgen dan gedacht: een meevaller van twee miljard euro voor VWS. Op *Twitter* wordt mondjesmaat vooruitgeblikt op het aanbieden van de Verantwoordingsstukken. Meer aandacht gaat uit naar het gelekte nieuws over VWS en de stevige kritiek op de AIVD waar de Rekenkamer woensdagochtend nog mee in beeld is.

Eerste reacties op de verantwoordingsstukken gematigd positief

De eerste reacties in de media zijn gematigd positief: het ging afgelopen jaar beter, maar 2014 was ook een moeilijk jaar. Media quoten hierbij minister Dijsselbloem die zei: "Het ging in 2014 beter dan verwacht met de economie. Toch was 2014 voor veel Nederlanders nog een moeilijk jaar, en is het te vroeg om te juichen." Media nemen ook zijn boodschap over dat doordat de overheid heeft ingegrepen, de weg naar houdbare overheidsfinanciën is ingezet. Omdat het overheidstekort op 2,3% van het nationaal inkomen uitkwam heeft Nederland het Brusselse 'strafbankje verlaten', aldus onder andere *FD*. Die krant neemt verder de opmerking van Dijsselbloem over dat de resultaten van de bezuinigingen en hervormingen van het kabinet Rutte-Asscher de 'sombere verwachtingen ruimschoots overtroffen'. *NOS* vult aan en schrijft dat volgens de minister achterstanden uit het verleden zijn weggewerkt en een fundament is gelegd voor verder duurzaam economisch herstel. Op

Twitter komen veel tweets voorbij waarin wordt verwezen naar het beeld dat Dijsselbloem schetst. Het sentiment is veelal neutraal / feitelijk: er is relatief weinig steun of kritiek zichtbaar.

Positief beeld kantelt na de conclusies van de Rekenkamer

Het (gematigd) positieve beeld dat minister Dijsselbloem schetst in de media, wordt volledig overschaduwd door de conclusies uit het rapport van de Algemene Rekenkamer. De Rekenkamer stelt dat de overheid kabinetsbeleid niet uitvoert. Volgens de Rekenkamer-president Stuiveling heeft de hervormingsdrift van het kabinet geleid tot knelpunten in de uitvoer. De invoering van het nieuwe systeem rond het persoonsgebonden budget (pgb) is niet zorgvuldig verlopen. Ook bij Defensie en bij de Belastingdienst liggen forse problemen bij de uitvoering van de kabinetsplannen. Daarnaast constateert de Rekenkamer dat op veel plaatsen binnen de overheid sprake is van fricties tussen de politieke ambities aan de ene kant en beschikbare tijd, mensen en middelen aan de andere kant. Stuiveling roept op tot realiteitszin: "Dat het kabinet al veel bezuinigingen, hervormingen, reorganisaties en wetswijzigingen heeft doorgevoerd, betekent niet dat het werk er op zit. Kabinet en parlement gaan er te gemakkelijk vanuit dat alle maatregelen het gewenste resultaat zullen opleveren." Ook op Twitter is dit beeld zichtbaar. Twitteraars springen massaal op het nieuws dat de Rekenkamer kritiek heeft op de uitvoering van de overheid. (Aan de gemiddelde Twitteraar is een kans om te 'bashen' op de overheid altijd wel besteed.)

Problemen pgb

Media zoomen vooral in op de problemen rond de uitbetaling van pgb's. De Rekenkamer meent dat de ministeries van VWS en Sociale Zaken hun rol niet goed hebben ingevuld bij de verhuizing van pgb naar de sociale verzekeringsbank (SVB). Besluiten daarover zijn laat genomen en waren niet goed voorbereid. 'Daardoor werden gegevens laat bij de SVB aangeleverd en was de verwerking onvoldoende snel', citeren veel media uit het rapport. Stuiveling kondigde aan dat de Rekenkamer 'zeer binnenkort' een onderzoek gaat uitvoeren naar de problemen bij de SVB. In een toelichting in de Kamer zei ze dat van de SVB niet verwacht mag worden dat zij de problemen bij de toeleveranciers van gegevens (gemeenten en zorgverzekeraars) oplossen.

Naast de kritiek van de Rekenkamer zorgt ook nieuws over staatssecretaris Van Rijn ervoor dat de focus nog verder wegdrijft van Verantwoordingsdag. Een dreigende motie van wantrouwen tegen Van Rijn zorgde er woensdagmiddag voor dat een gepland debat op het allerlaatste moment werd afgezegd en verplaatst. *Telegraaf* citeert vanochtend 'bronnen op het Binnenhof'. Volgens deze zou de PvdA vrezen voor de val van Van Rijn en heeft de partij daarom aangestuurd het debat uit te stellen.

Kritiek op Belastingdienst en Defensie

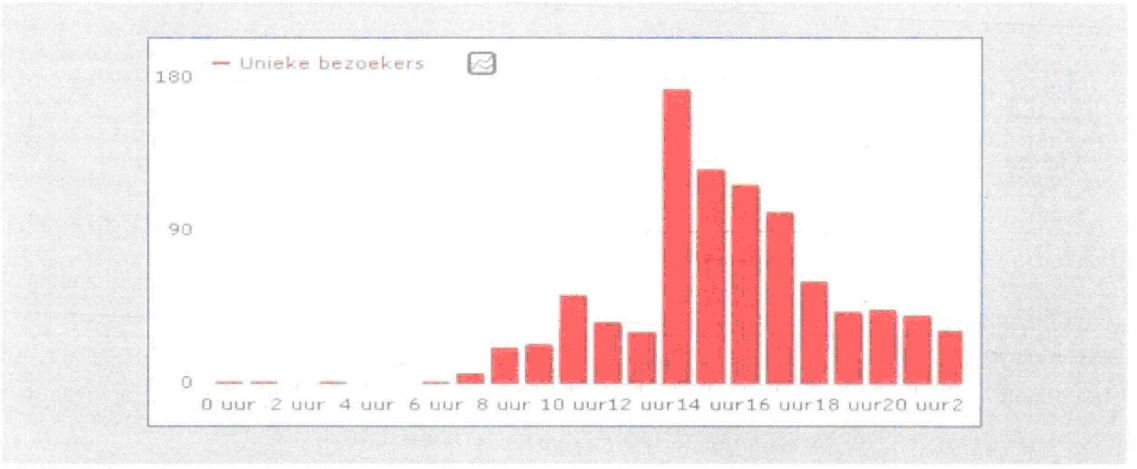
Hoewel het nieuws over pgb's een 'bliksemafleider' is, schenken media ook aandacht aan de kritiek van de Rekenkamer op o.a. de Belastingdienst en Defensie. Volgens de Rekenkamer is er bij de Belastingdienst sprake van een 'ernstige onvolkomenheid'. Dat zit hem vooral in haperende automatisering. 'De werkwijze van de dienst is hopeloos verouderd.' De Rekenkamer is wel zeer te spreken over staatssecretaris Wiebes. Die heeft volgens de Rekenkamer de aanzet gegeven voor meer transparantie en een noodzakelijke cultuurverandering bij de Belastingdienst. Problemen en fouten worden niet langer verzwegen.

Ook op Defensie is kritiek. De rekenkamer is van mening dat Defensie nog altijd geen geoliede machine is. 'Naast de inzet voor buitenlandse missies lukt het niet voldoende materieel over te houden om medewerkers te trainen en op te leiden. De bedrijfsvoering hapert. Ook zijn er problemen met de ICT en is er bij diverse onderdelen een tekort aan personeel', aldus het rapport.

2. Bezoekcijfers dossier Verantwoordingsdag op rijksoverheid.nl

Dit jaar zijn op woensdag 20 mei 2015 ruim 840 bezoekers* geregistreerd binnen het dossier Verantwoordingsdag op rijksoverheid.nl, samen goed voor 2.464 unieke paginaweergaves**. Het aantal bezoekers is vergelijkbaar met Verantwoordingsdag 2014. Ter vergelijking: het aantal unieke paginaweergaves op Prinsjesdag 2014 was ca. 76.000

Figuur 1. Spreiding van bezoekers over de dag (20 mei)



* Unieke bezoekers

** Als tijdens een bezoek de pagina meerder malen is bekeken, is het maar een keer geteld

De piek van het bezoek ligt rond 13:00 in de middag, op het moment dat de stukken online beschikbaar komen. Meest bezochte pagina's zijn de nieuwsberichten en de verantwoordingsdag-stukken. Bezoekers blijven relatief lang op de site: gemiddeld bijna zes minuten.

34% van de bezoekers komt binnen via Twitter. Vanuit het MinFin- Twitteraccount zijn tussen 12:00 en 17:00 meerdere tweets verstuurd die verwijzen naar het nieuwsbericht en de stukken. Ongeveer 20% van het bezoek komt binnen via zoekmachines zoals Google met het zoekwoord "verantwoordingsdag".

Het aantal downloads op rijksoverheid.nl is ten opzicht van het aantal unieke bezoekers beperkt. Ongeveer 10% van de bezoekers downloadt het Financieel Jaarverslag. Daarbij moet worden aangetekend dat er nog geen cijfers bekend zijn van het aantal downloads op de website rijksbegroting.nl.

1893956 02535

Tabel 1. Meest geraadpleegde pagina's

Pagina	Aantal unieke paginaweergaves
Nieuwsbericht: Financieel jaarverslag 2014: moeilijk, maar beter	593
Onderwerpspagina Verantwoordingsdag	425
Nieuwsbericht: Vandaag Verantwoordingsdag	351
Verantwoordingsdagstukken 2014	335
Nieuwsbericht: Verantwoordingsbrief 2014: vertrouwen in toekomst	199
Verantwoordingsdag 2015	126
Toespraak van minister Dijsselbloem	107
Wat gebeurt er op Verantwoordingsdag	100
Resultaten Rijksbegroting 2014	77
Inkomsten en uitgaven Rijk in 2014	66
Rijksjaarverslag 2014 in beeld	45
Aanbiedingsbrief Financieel Jaarverslag Rijk 2014	40

Tabel 2. Meest geraadpleegde documenten

PDF-Bestand	Aantal unieke downloads
Financieel Jaarverslag van het Rijk 2014	82
Verantwoordingsbrief over 2014	54
Internetbijlagen bij Financieel Jaarverslag van het Rijk 2014	41
Nationale Verklaring 2015	13

Onderzoeksgegevens

Analyseperiode	20-21 mei 2015
Bronnen	Landelijke dagbladen, online nieuws, Twitter, RTV
Datum	21 mei 2015
Redactie	Directie Communicatie, [redacted] [redacted]@minfin.nl / 06 [redacted] Webanalyse: [redacted] (AZ/DPC)

1893956 02535