
Vergaderjaar 2016–2017

34 725

Financieel Jaarverslag van het Rijk 2016

Nr. 1

FINANCIEEL JAARVERSLAG VAN HET RIJK
Aangeboden 17 mei 2017

Inkomsten centrale overheid

Indirecte belastingen (subtotaal)

Omzetbelasting	48,6
Accijnzen	11,7
Belastingen op een milieugrondslag	4,9
Overdrachts- en assurantiebelaasting	4,8
Motorrijtuigenbelasting	4,1
Belasting op personenauto's en motorrijwielen	1,6
Invoerrechten	3,0
Verhuurdersheffing	1,5
Bankbelasting	0,5
Overig	0,4

Directe belastingen

Loon- en inkomensbelasting	49,1
Vennootschapsbelasting	20,9
Dividendbelasting	3,0
Schenk- en erfbelasting	1,8
Overig	0,6

Premies volksverzekeringen

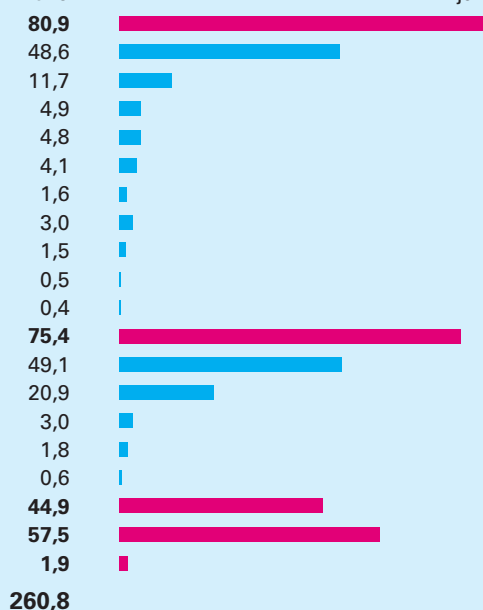
Premies werknemersverzekeringen

Gasbaten*

Totaal

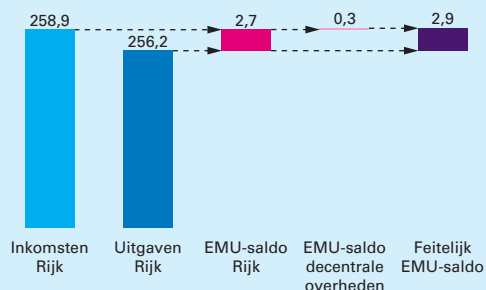
2016

in miljarden euro

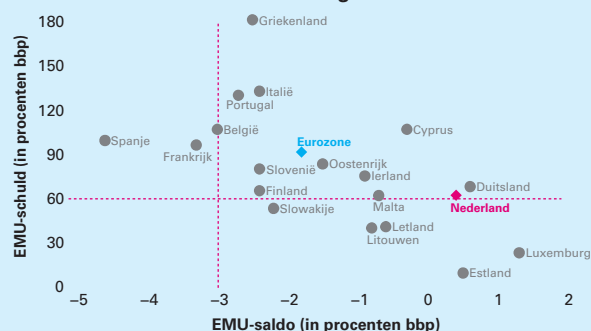


* De gasbaten zijn aan de inkomstenkant meegenomen. In de rest van dit Financieel Jaarverslag Rijk zijn de gasbaten aan de uitgavenkant opgenomen (als niet-belastingontvangst). Zodoende komen daarmee de inkomsten centrale overheid uit op 258,8 miljard euro (260,8 miljard euro minus 1,9 miljard euro) en de uitgaven centrale overheid uit op 256,2 miljard euro (258,1 miljard euro minus 1,9 miljard euro).

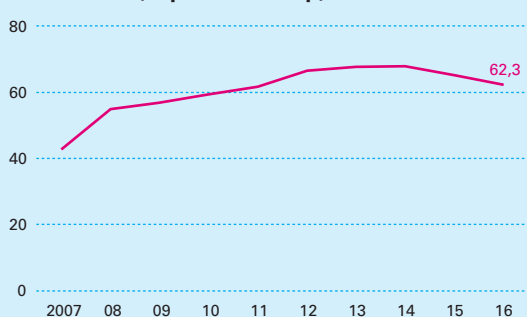
Samenhang uitgaven, inkomsten en saldo 2016 (in miljarden euro)



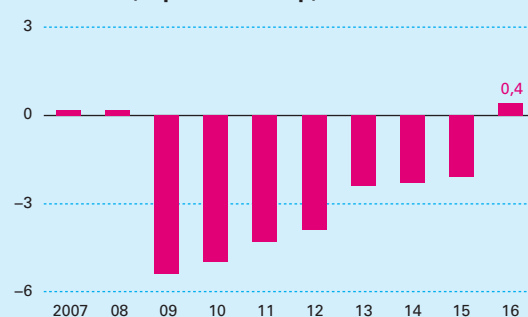
EMU-saldo en EMU-schuld eurogebied 2016



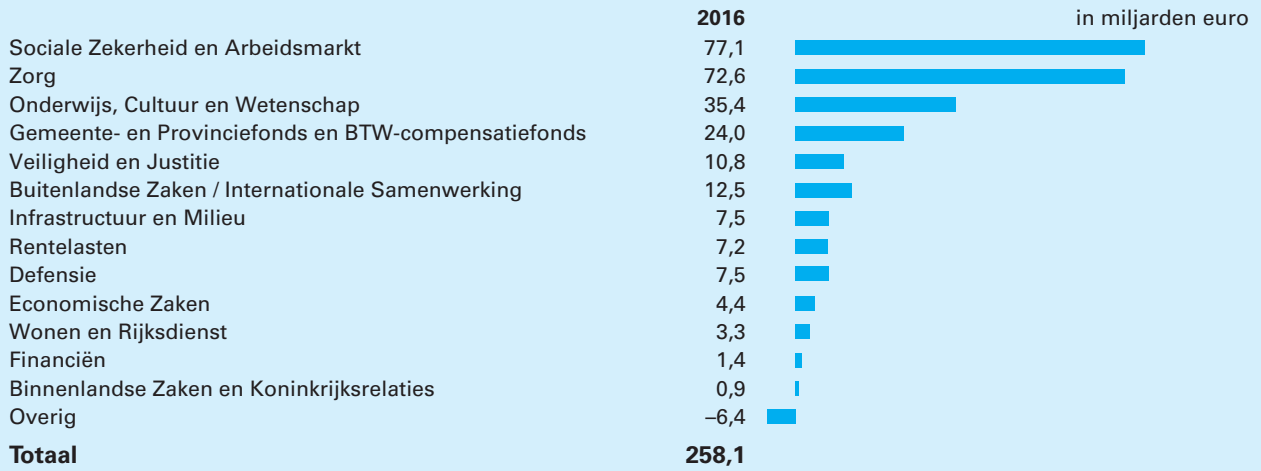
EMU-schuld (in procenten bbp)



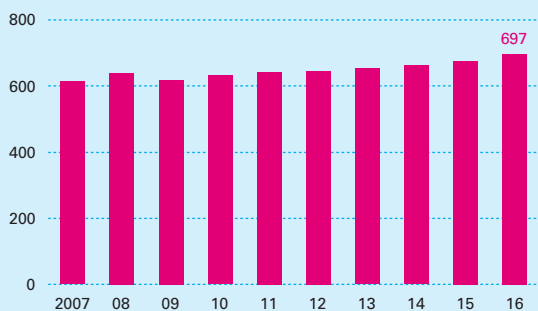
EMU-saldo (in procenten bbp)



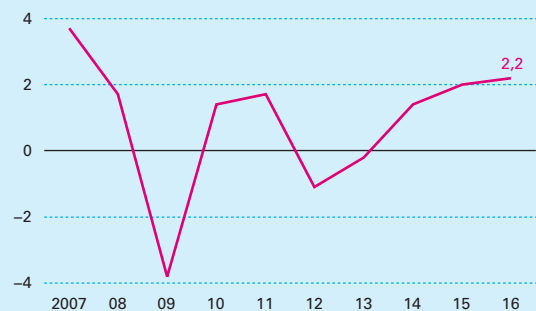
Uitgaven centrale overheid



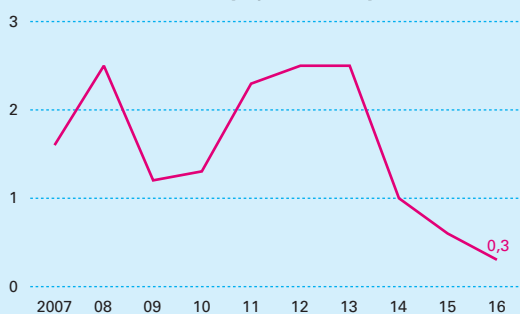
Waarde bbp (in miljarden euro)



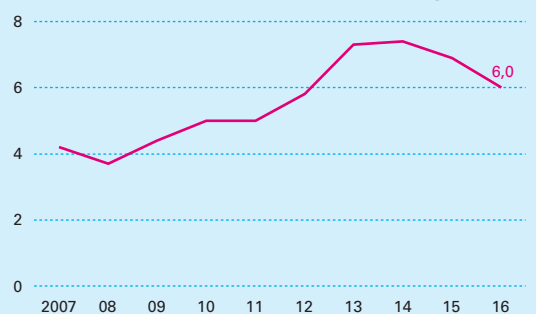
Volumegroei bbp (in procenten)



Inflatie (consumentenprijsindex, in procenten)



Werkloosheid (internationale definitie, in procenten)



Inhoudsopgave

Voorwoord	5
Het economische beeld	6
Het budgettaire beeld	13
Risicoanalyse en -beleid	42
Financieel management	51
Lijst van gebruikte afkortingen	76
Trefwoordenregister	79

Voorwoord

Dit Financieel Jaarverslag van het Rijk gaat over 2016, het jaar waarin de Nederlandse overheid voor het eerst sinds 2008 meer geld binnenkreeg dan het uitgaf.

Het begrotingstekort was niet de enige erfenis van de crisis waar we in 2016 afscheid van namen. De werkloosheid daalde flink, dankzij de 110.000 banen die erbij kwamen. Het aantal mensen met een onderwater-hypotheek nam flink af, dankzij de stijgende huizenprijzen. Maar liefst 215.000 mensen verkochten vorig jaar hun huis. Dit is het hoogste aantal huizenverkopen dat in Nederland ooit is gemeten. Daarnaast bouwde de overheid risico's af die het tijdens de crisis nam om de economie overeind te houden, onder meer door de (gedeeltelijke) verkoop ABN Amro, ASR en Propertize. Ook lag de staatsschuld met 434 miljard euro eind 2016 32 miljard euro lager dan het kabinet verwachtte toen het de begroting opstelde in de zomer van 2015.

De Nederlandse economie groeide sinds het uitbreken van de crisis niet zo hard als in 2016. Het was het derde jaar met economische groei op rij. Deze groei was overal zichtbaar. De export deed het wederom goed, de investeringen stegen flink en consumenten gaven meer geld uit. Vooral deze laatste categorie is bemoedigend. Het consumentenvertrouwen bereikte in 2016 het hoogste niveau in negen jaar.

Ook de rechtmatigheid van de ontvangsten en uitgaven van het Rijk was in 2016 opnieuw hoog en voldeed aan de norm van 99 procent. Ging alles in 2016 dan goed? Nee, het ging ook mis. Dat de financiële besluitvorming van de Belastingdienst onder verscherpt toezicht kwam te staan, sprong het meest in het oog.

Buiten onze landsgrenzen nam de onzekerheid op veel gebieden toe. Bijvoorbeeld door de Brexit in het Verenigd Koninkrijk en de verkiezingsuitslag in de Verenigde Staten, maar uiteraard nog veel meer door aanslagen in Brussel, Nice en Berlijn. De Europese economie en de eurozone groeiden weliswaar gedegen, maar de onzekerheden laten zien dat buffers noodzakelijk zijn. Dat geldt ook voor Nederland. Dat in 2016 de overheidsfinanciën weer op orde waren is wat dat betreft een stap in de juiste richting.

De Minister van Financiën,

Jeroen Dijsselbloem

1. Het economisch beeld

1.1 Inleiding

De Nederlandse economie herstelde in 2016 verder. De omvang van de economie groeide met 2,2 procent in het hoogste tempo sinds het uitbreken van de financiële crisis in 2008. Het bruto binnenlands product per inwoner bereikte weer het niveau van voor de crisis. De groei was voor een groot deel binnenlands gedragen, geholpen door de toename van private consumptie en investeringen. Ook op de arbeidsmarkt ging het beter: de werkloosheid daalde flink en het aantal werkenden nam toe met ongeveer 110 duizend mensen.

De Europese economie kwam gestaag uit het dal, en het bruto binnenlands product (bbp) groeide met 1,7 procent in de eurozone en 1,9 procent in de EU. De lage inflatie en rente droegen bij aan de groei van consumptie en investeringen en eerdere hervormingen betaalden zich uit. De Europese overheidsfinanciën verbeterden ook: het EMU-tekort van de eurozone daalde tot 1,5 procent van het bbp en de overheidsschuld daalde licht. Buiten Europa was het economisch beeld wisselend. De wereldeconomie groeide met 3,1 procent, maar de groei van de wereldhandel bleef daarbij achter. In China en India was de economische groei hoog, maar in Rusland en Brazilië kromp het bbp. De Amerikaanse economie groeide met 1,6 procent en dus iets minder hard dan de afgelopen jaren.

Het Financieel Jaarverslag van het Rijk kijkt terug op 2016 en geeft een overzicht van de economische en budgettaire ontwikkelingen en het financieel management. Hoofdstuk 1 schetst het economisch beeld in 2016 voor Nederland (1.2) en internationaal (1.3). Hoofdstuk 2 schetst het budgettaire beeld. Hoofdstuk 3 biedt een overzicht van risico's waaraan de overheidsfinanciën blootstaan en beschrijft de manier waarop het kabinet die risico's beheerst. Hoofdstuk 4 gaat in op rechtmatigheid van de rijksuitgaven en beschrijft het financieel management.

1.2 De Nederlandse economie in 2016

De Nederlandse economie groeide in 2016 met 2,2 procent.

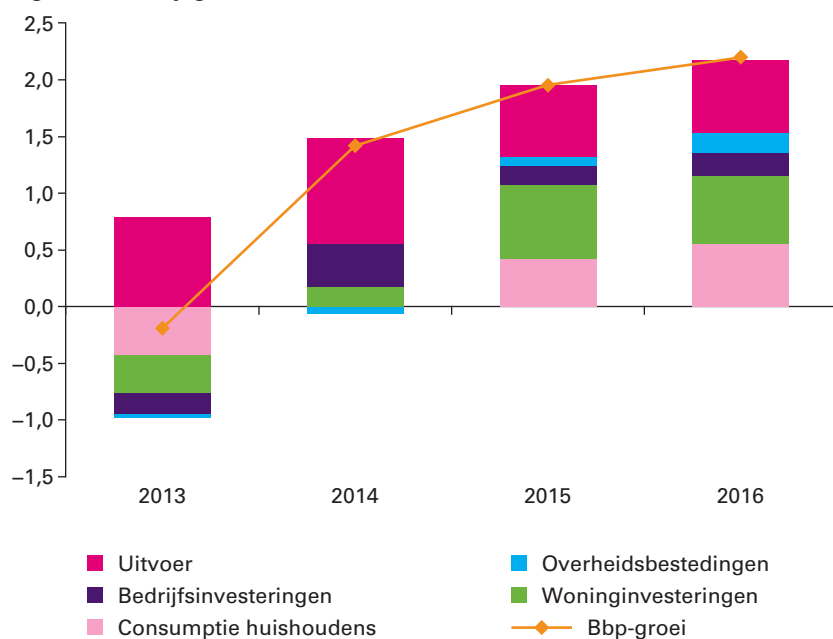
Daarmee groeide de economie voor het derde jaar op rij en in het hoogste tempo sinds het begin van de crisis in 2008. De lijn van de afgelopen jaren, van steeds sterker herstel, zette door. De crisis liet nog steeds zijn sporen achter in de economie, maar de stand van de Nederlandse economie was veel positiever dan een paar jaar geleden.

De groei kwam in 2016 voor een groot deel uit het binnenland.

Figuur 1.2.1 laat zien dat alle categorieën van het bbp in 2016 toenamen. De consumptie van huishoudens groeide met 1,7 procent. Ook de omvang van de investeringen steeg flink, namelijk met 4,8 procent. De investeringen in woningen zijn een belangrijke bron van groei, met een stijging van 19 procent ten opzichte van het jaar daarvoor. De overheidscon-

sumptie nam met 1,0 procent toe. Tot slot groeide de export met 3,4 procent, en de import met 3,7 procent. De Nederlandse welvaart groeide dus nog steeds door handel met het buitenland, maar de groei kwam steeds meer uit de ontwikkeling in Nederland zelf.

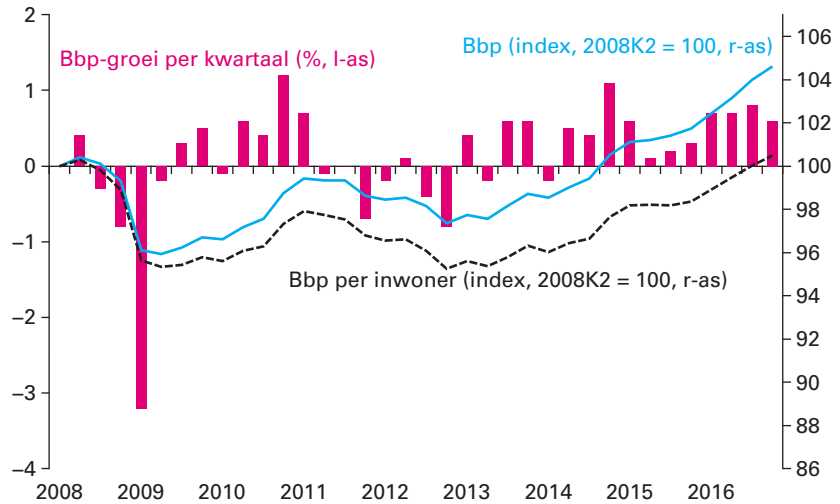
Figuur 1.2.1 Bbp-groei



Bron: Centraal Planbureau (Centraal Economisch Plan 2017)

Het bbp per inwoner kwam in 2016 weer op het niveau van voor de crisis. Het bbp is een maatstaf voor de omvang van de economie, en daarmee voor de materiële welvaart van een land. In de crisisjaren kromp deze welvaart in Nederland flink. Het bbp per inwoner daalde zelfs nog iets meer, omdat de bevolking in die periode groeide. Figuur 1.2.2 laat zien dat het totale bbp al in 2014 weer het niveau van vòòr de crisis bereikte, maar dat het bbp per inwoner nog achterbleef. In het najaar van 2016 kwam ook het bbp per inwoner weer op dat niveau.

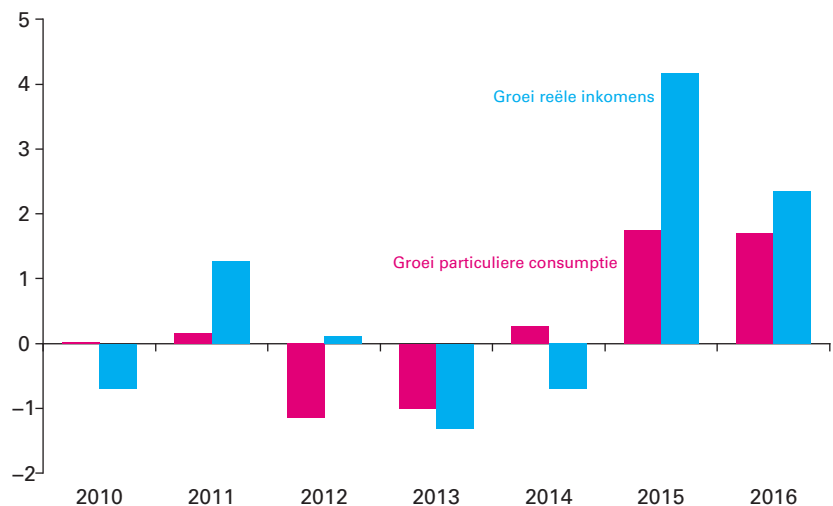
Figuur 1.2.2 Groei bbp per kwartaal en per inwoner



Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, eigen bewerking

De consumptie van huishoudens groeide in 2016 flink. De groei van de consumptie hangt sterk samen met de groei van inkomens, zoals figuur 1.2.3 laat zien. In 2016 steeg de consumptie van huishoudens met 1,7 procent iets minder sterk dan de reëel beschikbare inkomens. Het herstel op de arbeidsmarkt droeg bij aan de inkomensgroei, omdat lonen gemiddeld stegen en de werkloosheid daalde. Ook de lage inflatie droeg bij aan de groei van reële inkomens. De inflatie was in 2016 bijzonder laag, met name door een daling van energieprijzen. De consumentenprijzen stegen op jaarbasis gemiddeld met maar 0,1 procent, en de inflatie lag daarmee op het laagste niveau in 20 jaar. Ook de stijging van huizenprijzen droeg bij aan de consumptie van huishoudens. Volgens het CPB volgt de consumptie van huishoudens de inkomensstijging met enige vertraging. Dat kan verklaren waarom de consumptie minder snel steeg dan de inkomens.

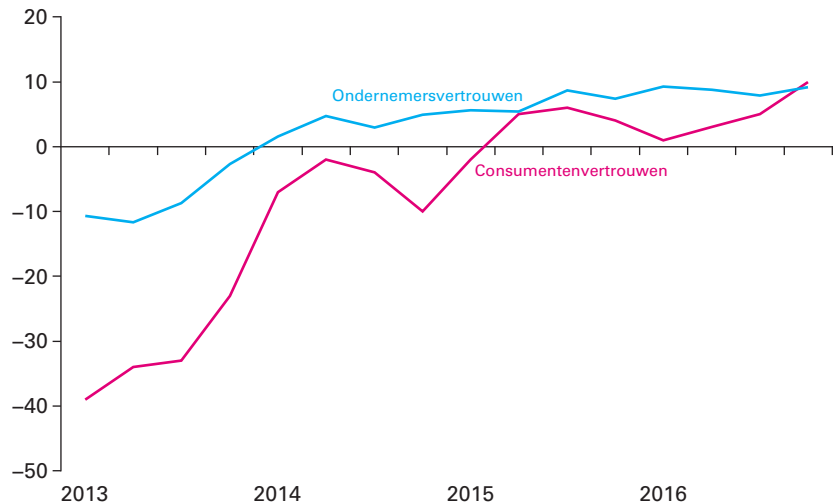
Figuur 1.2.3 Groei reële inkomens en particuliere consumptie



Bron: Centraal Planbureau (Centraal Economisch Plan 2017)
De consumptiegroei in 2016 is aangepast aan de hand van de CBS-realizatie.

Consumenten en ondernemers kregen meer vertrouwen in de economie. Het economische sentiment verbeterde ook, zoals figuur 1.2.4 laat zien. Het consumentenvertrouwen was eind 2015 nog bescheiden positief, maar bereikte in 2016 het hoogste niveau in 9 jaar. Het sentiment bij ondernemers was al eerder positief en verbeterde nog iets meer. Ondernemers waren gemiddeld positief over het economisch klimaat, de productie en omzet en de verwachte investeringen.

Figuur 1.2.4 Economisch sentiment

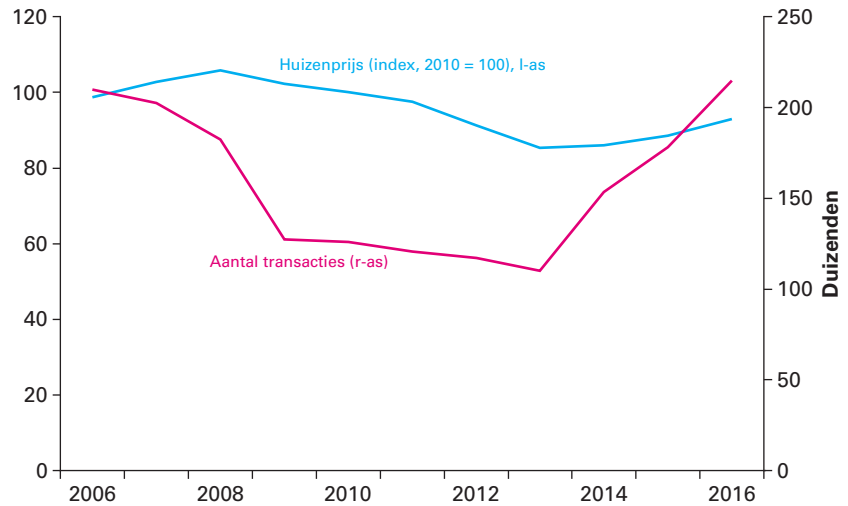


Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek

De huizenprijzen stegen en het aantal verkochte woningen bereikte een recordniveau. Koopwoningen waren eind 2016 6,7 procent duurder dan een jaar eerder, en de huizenprijzen stegen daarmee in het hoogste tempo sinds 2002. 215 duizend huishoudens (ver)kochten een woning; het hoogste aantal ooit in Nederland gemeten. Figuur 1.2.5 toont beide ontwikkelingen. Stijgende inkomens, de lage hypotheekrente en het vertrouwen in de economie droegen bij aan de prijsstijging. Met name in de grote steden stegen de prijzen snel: huizen in Amsterdam werden 13,5 procent duurder, maar ook in Rotterdam, Utrecht en Den Haag werden woningen 7 tot 10 procent duurder. Het aantal onderwaterhuishoudens, die een grotere hypotheekschuld dan woningwaarde hadden, daalde in 2016 verder. Eind 2015 had nog 25,6 procent van de huishoudens een onderwaterhypotheek, en eind 2016 waren dat er 17,6 procent.¹

¹ Spaarhypotheken en kapitaalverzekeringen zijn hierbij meegenomen, beleggingshypotheken niet (Bron: De Nederlandsche Bank, Loan Level Data van het vierde kwartaal van 2016).

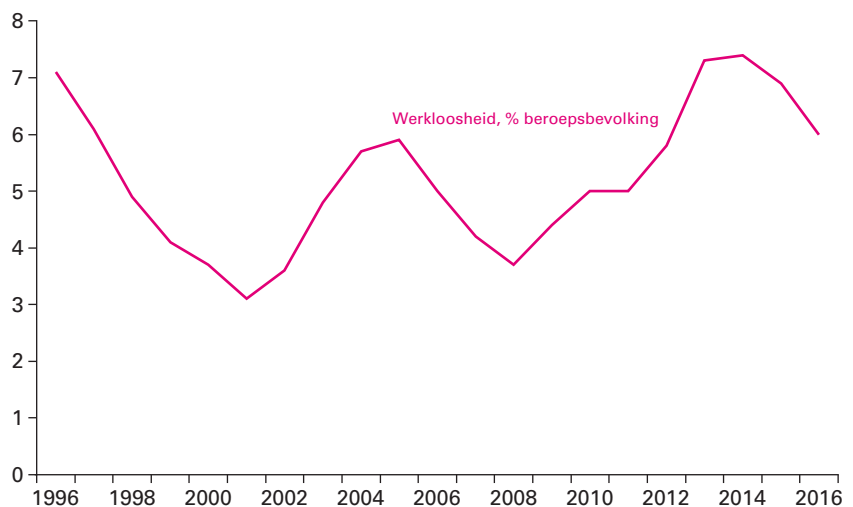
Figuur 1.2.5 Ontwikkeling huizenprijzen en aantal transacties



Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek

De werkloosheid daalde snel in 2016. In 2015 daalde de werkloosheid op jaarbasis voor het eerst, en die daling zette in 2016 door. De werkloosheid daalde van gemiddeld 6,9 procent van de beroepsbevolking in 2015 tot 6,0 procent in 2016. De werkloosheid kwam in december zelfs uit op 5,4 procent, het laagste niveau sinds eind 2011. Figuur 1.2.6 laat het niveau van de werkloosheid in historisch perspectief zien. Voor het eerst sinds 2009 daalde daarnaast het aantal langdurig werklozen, ook onder ouderen. In 2015 waren er nog ongeveer 260 duizend mensen langer dan een jaar werkloos, en in 2016 daalde dat aantal tot 216 duizend mensen.

Figuur 1.2.6 Werkloosheid



Bron: Centraal Planbureau

Het aantal mensen met een baan nam toe met 109 duizend personen. Het aantal werkenden groeide daarmee in het hoogste tempo sinds 2008. De werkloosheid daalde met 75 duizend mensen. Dat betekent dat ook het arbeidsaanbod groeide. Er kwamen dus niet alleen genoeg banen bij om de werkloosheid te laten dalen, maar ook om werk te bieden aan mensen die eerder niet op de arbeidsmarkt actief waren. Dat waren bijvoorbeeld jongeren die na een opleiding voor het eerst werk zoeken,

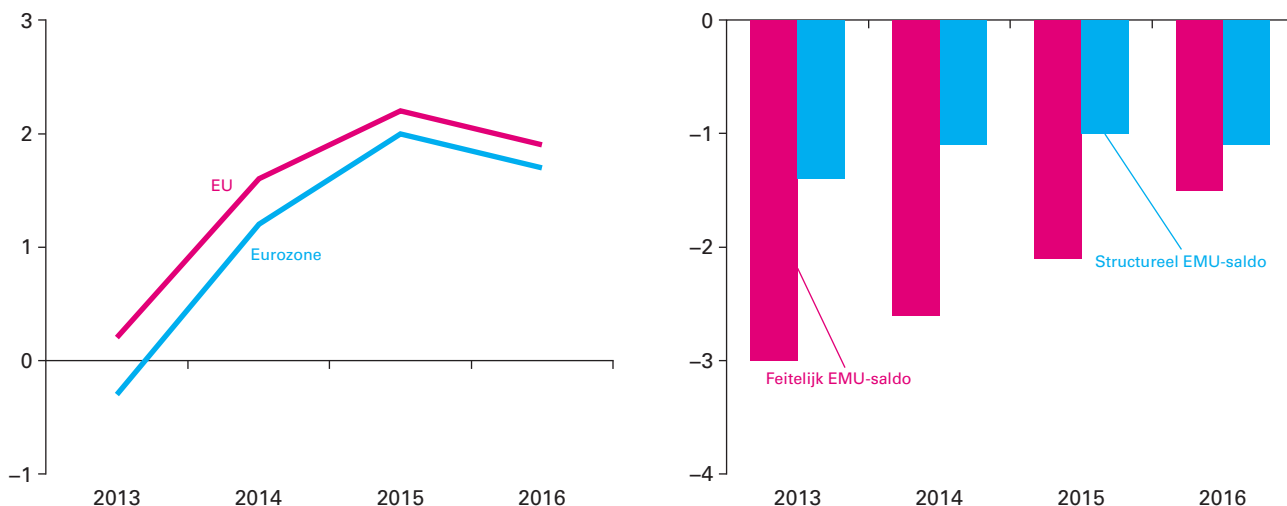
maar ook mensen die zich eerder hadden teruggetrokken van de arbeidsmarkt en door het herstel van de economie weer op zoek gingen naar een baan.

1.3 Internationale ontwikkelingen

1.3.1 Ontwikkelingen EU en eurozone

De Europese economie trok in 2016 verder aan. Het bbp groeide in de eurozone met 1,7 procent en in de EU met 1,9 procent, zoals figuur 1.3.1 laat zien. Het groeitempo in de eurozone lag iets onder dat van 2015, maar dat is het gevolg van een statistische bijstelling van de Ierse nationale rekeningen: als Ierland buiten beschouwing wordt gelaten zou het bbp iets sterker zijn gegroeid dan in 2015. Ook in Europa werd de groei breed gedragen: de consumptie, investeringen en de export groeiden allemaal. Het economische herstel werd ondersteund door de lage rente, de lage inflatie en het herstel op de arbeidsmarkt. De werkloosheid daalde in de eurozone van 10,9 procent naar 10 procent van de beroepsbevolking. De werkloosheid is daarmee nog steeds hoog, maar lag weer op het niveau van mei 2009. Er waren onderling flinke groeiverschillen, maar in vrijwel alle lidstaten groeide het bbp.

Figuur 1.3.1 en 1.3.2. Reële bbp-groei (procent per jaar) en EMU-saldo eurozone (procent van het bbp)



Bron: Europese Commissie (Winterraming 2017), AMECO

De Europese overheidsfinanciën verbeterden. De eurozone en EU hadden gemiddeld nog steeds een begrotingstekort, maar de trend van afnemende tekorten zette in 2016 door. Het EMU-saldo kwam in de eurozone uit op – 1,5 procent van het bbp en in de EU op – 1,7 procent, zoals figuur 1.3.2 laat zien. Als het EMU-saldo wordt gecorrigeerd voor de conjunctuur en incidentele uitgaven, zoals gebeurt met het structurele EMU-saldo, was er in de eurozone sprake van een kleine verslechtering. Het structurele saldo kwam voor de eurozone uit op – 1,1 procent van het bbp. De EMU-schuld is in de eurozone nog steeds hoog, maar daalde in 2016 van 92,6 procent tot 91,5 procent van het bbp.

De Europese Raad besloot op 17 juni om Cyprus, Ierland en Slovenië te ontslaan uit de buitensporigtekortprocedure. Deze lidstaten hebben hun te hoge tekorten voldoende gecorrigeerd. Hierdoor zitten er nog 6 landen in een buitensporigtekortprocedure.

Er waren aanhoudende zorgen over de situatie rondom een aantal Europese banken. Zo kampten verschillende banken met een hoog aantal slechte leningen. Meerdere Europese banken hebben orde op zaken gesteld, bijvoorbeeld door te zoeken naar nieuw privaat kapitaal en hun balansen op te schonen. In een aantal lidstaten hebben overheden maatregelen genomen. Zo heeft de Italiaanse overheid onder andere haar insolventieraamwerk versterkt en geprobeerd om de markt voor slechte leningen te vergroten.²

1.3.2 Overige internationale ontwikkelingen

De wereldeconomie groeide in 2016 met 3,1 procent. De wereldwijde groei was daarmee ongeveer gelijk aan het niveau van 2015, namelijk 3,2 procent. De wereldhandel bleef met een groei van 2,3 procent enigszins achter bij de ontwikkeling van de wereldeconomie. In de Verenigde Staten viel de bbp-groei met 1,6 procent lager uit dan eerdere jaren. Dit kwam mede doordat investeringen in de grondstofsector in de eerste helft van 2016 terugliepen als gevolg van de daling van de olieprijs in 2015. Het herstel op de arbeidsmarkt hield echter aan en de werkloosheid daalde tot 4,7 procent in december. Ook de kerninflatie, dus zonder energie- en grondstofprijzen, nam toe tot 1,7 procent op jaarbasis. Dit was reden voor de Federal Reserve om de beleidsrente in december voor de tweede keer sinds 2008 te verhogen naar 0,50 procent –0,75 procent.

In China en India groeide de economie met respectievelijk 6,7 procent en 7,0 procent. De groei in China neemt geleidelijk af omdat er sprake is van een verschuiving naar een meer evenwichtig duurzaam groeimodel dat is gebaseerd op een grotere rol voor binnenlandse consumptie en de dienstensector. De kredietgroei in China nam echter wel toe waardoor de noodzakelijke verandering van het groeimodel kan worden vertraagd en de kans op misallocatie toeneemt. De Indiase economie profiteerde onder meer van de hervormingen die de afgelopen jaren zijn doorgevoerd, zoals efficiëntere faillissementswetgeving. De afschaffing van grote coupures aan het eind van 2016 leidde echter tot tekorten aan contant geld waardoor de consumptie tijdelijk afnam.

De Braziliaanse economie kende, mede door de gestegen politieke onzekerheid, een economische krimp van 3,5 procent. Ook de Russische economie kromp in 2016, maar de bbp-daling werd gedempt doordat de olieprijs in de tweede helft van 2016 weer toenamen.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, [21 501-07, nr. 1375](#)

2. Budgettaire beeld

Het begrotingsoverschot van 2,9 miljard euro is het belangrijkste nieuws in een terugblik op de overheidsfinanciën in 2016. Dat is het eerste begrotingsoverschot sinds 2008, dat uitgedrukt als percentage van de omvang van de economie 0,4 procent van het bbp bedraagt. Uiteraard gaan achter dit nieuwswaardige feit tal van ontwikkelingen, keuzes en budgettaire bijstellingen schuil. Dit hoofdstuk laat de verschillen zien tussen de begrote en de gerealiseerde cijfers en de verschillen tussen 2015 en 2016.

In paragraaf 2.1 passeren de kerncijfers van de overheidsfinanciën en het macro-economische beeld over 2016 de revue. Paragraaf 2.2 duikt in de ontwikkeling van het overheidssaldo en de overheidsschuld, waarna in paragraaf 2.3 de ontwikkeling van de uitgaven en in 2.4 de ontwikkeling van de inkomsten van de overheid centraal staan.

2.1 Kerngegevens

Het huishoudboekje van de overheid ziet er, terugblikkend op 2016, een stuk beter uit dan het kabinet in 2015 had verwacht toen het de begroting opstelde. Het Rijk gaf minder geld uit dan geraamd, de opbrengst uit belastingen en premies lag hoger dan verwacht en de overheidsschuld daalde aanzienlijk.

Tabel 2.1.1 Budgettaire kerngegevens (in miljarden euro)

	MN 2016	FJR 2016	Vershil
Inkomsten (belastingen en sociale premies)	247,8	258,8	11,0
Netto uitgaven onder de kaders	253,5	253,3	- 0,2
waarvan Rijksbegroting in enge zin	108,1	110,6	2,4
waarvan Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid	77,5	76,6	- 0,9
waarvan Budgettair Kader Zorg	67,8	66,1	- 1,7
Overige netto uitgaven	3,0	2,9	- 0,1
waarvan gasbaten (kasbasis)	- 5,7	- 1,9	3,8
waarvan rentelasten	7,8	7,2	- 0,5
waarvan zorgtoeslag	4,4	4,2	- 0,2
waarvan overig	- 3,5	- 6,6	- 3,1
Totale netto uitgaven	256,4	256,2	- 0,3
EMU-saldo centrale overheid	- 8,6	2,7	11,3
EMU-saldo lokale overheden	- 1,9	0,3	2,2
Feitelijk EMU-saldo	- 10,6	2,9	13,5
Feitelijk EMU-saldo (in procenten bbp)	- 1,5%	0,4%	1,9%
EMU-schuld	466	434,1	- 32
EMU-schuld (in procenten bbp)	66,2%	62,3%	- 4,0%
bbp	704	697	- 7

De uitgaven van het Rijk bedroegen vorig jaar 256,2 miljard euro, 0,3 miljard euro minder dan begroot. De uitgaven onder de kaders waren 0,2 miljard euro lager dan begroot, en ook de uitgaven buiten het uitgavenkader vielen mee, namelijk 0,1 miljard euro. Zo waren de rentekosten voor de staatsschuld en de uitgaven aan de zorgtoeslag lager dan het kabinet verwachtte. De opbrengsten uit de gaswinning vielen met 1,9 miljard euro in totaal 3,8 miljard euro lager uit dan begroot.

De opbrengsten uit de belastingheffing en de sociale premies waren, onder andere door de hogere werkgelegenheid, 11 miljard euro hoger dan de Miljoenennota 2016 vermeldde. Die hogere inkomsten en lagere rijksuitgaven samen hebben tot een verbetering van het EMU-saldo van

de centrale overheid geleid. De begroting ging uit van een EMU-tekort van 8,6 miljard euro, maar dat is omgeslagen in een overschot van 2,7 miljard euro. Als ook het EMU-overschot van gemeenten, provincies en waterschappen meegenomen wordt van 0,3 miljard euro, dat is 2,2 miljard euro hoger dan begroot, komt de collectieve sector uit op een EMU-overschot 2,9 miljard euro. Afgezet tegen de omvang van de economie, het bruto binnenlands product (bbp), bedroeg het overschot 0,4 procent, terwijl het kabinet in de begroting voor 2016 nog rekening hield met een tekort van – 1,5 procent.

De schuld van de collectieve sector (ook wel de EMU-schuld genoemd) lag eind 2016 32 miljard euro lager dan het kabinet verwachtte toen het de begroting 2016 opstelde in de zomer van 2015. De 434 miljard euro schuld is gelijk aan 62,3 procent van het bbp. Dat is 4,0 procentpunt lager dan de verwachte 66,2 procent uit de Miljoenennota 2016.

Tabel 2.1.2 Macro-economische kernvariabelen

	MN 2016	FJR 2016	Vershil
Economische groei (volume groei, in procenten)	2,4%	2,2%	– 0,2%
Inflatie (consumentenprijsindex, mutatie per jaar in procenten)	1,2%	0,3%	– 0,9%
Contractloon marktsector (mutatie per jaar in procenten)	1,4%	1,7%	0,3%
Werkloze beroepsbevolking (in duizenden personen, internationale definitie)	605	538	– 67
Lange rente (niveau in procenten)	0,9%	0,3%	– 0,6%
Eurokoers (dollar per euro)	1,09	1,11	0,02
Olieprijs (dollar per vat)	60	43	– 17

De groei van de economie is vorig jaar lager uitgevallen dan de raming op basis waarvan het kabinet de begroting voor 2016 heeft opgesteld. De veronderstelde groei was met 2,4 procent hoger dan de 2,2 procent groei die feitelijk plaats heeft gevonden, zoals ook hoofdstuk 1 beschrijft. De inflatie, de lange rente en de olieprijs lagen ook lager dan gedacht in de zomer van 2015. De lonen in de marktsector en de koers van de euro ten opzichte van de dollar lagen iets hoger dan geraamd ten tijde van de begroting.

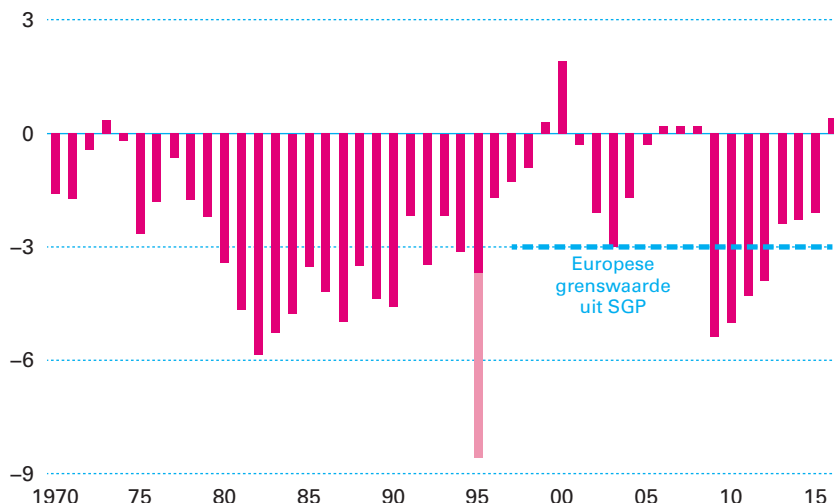
2.2 Ontwikkeling van het overheidssaldo en de overheidsschuld

In de Europese Unie gelden sinds het Verdrag van Maastricht uit 1992 regels voor het bijhouden van overheidstekorten, -overschotten en -schulden. Deze regels zijn vastgelegd in het zogenoemde *European System of Accounts* (ESA), zodat de Europese Unie de overheidsfinanciën van lidstaten van de Europese Unie goed en gemakkelijk kan vergelijken. Dat is van groot belang voor het Stabiliteits- en Groepact (SGP). In dit pact hebben Europese landen afgesproken aan welke eisen overheidsfinanciën van de lidstaten moeten voldoen. Deze afspraken gelden ook voor Nederland.

2.2.1 De ontwikkeling van het overheidssaldo

Het saldo van inkomsten en uitgaven van de overheid is het afgelopen jaar uitgekomen op een overschot van 0,4 procent van het bbp. De overheidsinkomsten waren dus hoger dan de uitgaven van de overheid. Er resteerde eind 2016 een overschot van 2,9 miljard euro, gemiddeld bijna 8 miljoen euro per dag. Daarmee was 2016 het eerste jaar sinds 2008 waarin de overheid meer geld ontving dan uitgaaf, zie ook figuur 2.2.1.

Figuur 2.2.1 Ontwikkeling EMU-saldo (in procenten bbp)

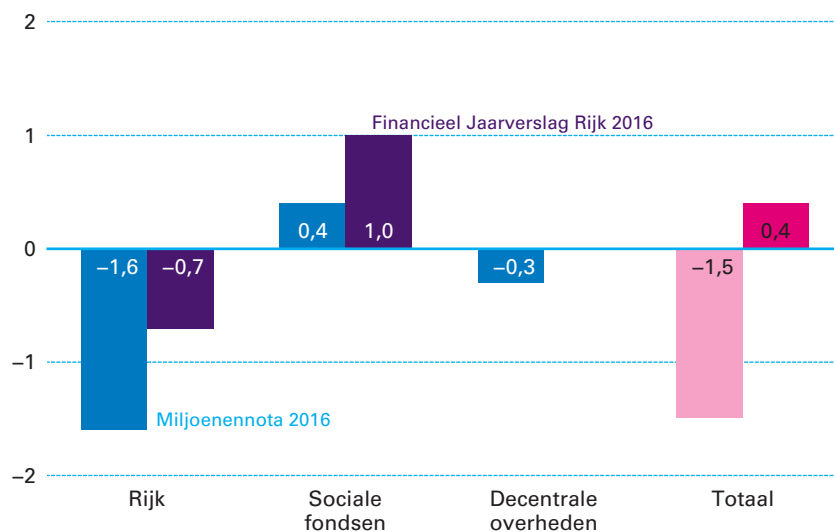


Bron: CBS, bewerking Ministerie van Financiën. Het EMU-saldo 1995 wordt vertekend door een eenmalige uitgave van 41,9 procent van het bbp vanwege de balansverkortings tussen het Rijk en woningcorporaties in dat jaar.

Het EMU-tekort is het tekort van de gehele collectieve sector, dus niet alleen het tekort van het Rijk, maar ook tekorten van sociale fondsen, de rest van de centrale overheid en decentrale overheden. Onder decentrale overheden vallen naast gemeenten, provincies en waterschappen bijvoorbeeld ook samenwerkingsverbanden tussen verschillende decentrale overheden. Figuur 2.2.2 toont de aandelen van de verschillende onderdelen van de collectieve sector in het EMU-saldo.

Het geraamde overschot bij de sociale fondsen van 0,4 procent van het bbp bleek uiteindelijk een overschot van 1,0 procent van het bbp. Die meevaller in combinatie met het lagere tekort bij de centrale overheid – een tekort van 0,7 procent van het bbp in plaats van 1,6 procent van het bbp – heeft ervoor gezorgd voor een overschot in plaats van een EMU-tekort. Decentrale overheden kenden vorig jaar een EMU-saldo van 0,0 procent, een verbetering van 0,3 procentpunt ten opzichte van de begroting.

Figuur 2.2.2 Opbouw van het EMU-saldo 2016 (in procenten bbp)



Bron: CBS, bewerking Ministerie van Financiën

Alle overheidslagen moeten zich inspannen om het EMU-tekort binnen de perken te houden.³ Het kabinet heeft met decentrale overheden voor de gehele kabinetsperiode afspraken gemaakt over hun bijdrage aan de verbetering van de overheidsfinanciën gedurende de kabinetsperiode.⁴ Decentrale overheden hebben zich bij de start van de kabinetsperiode gebonden aan een maximaal EMU-tekort van 0,4 procent van het bbp in 2016. Met een saldo van 0,0 procent van het bbp hebben ze zich ruim gehouden aan die afspraak.

³ Dat is vastgelegd in de Wet houdbare overheidsfinanciën (wet Hof), die sinds eind 2013 geldt.

⁴ Kamerstukken II, 2012–2013, 33 400 B, nr. 7, en 33 400 C, nr. 7

Tabel 2.2.1 Verticale ontwikkeling EMU-saldo 2016 (in procenten van het bbp)

	2016
EMU-saldo Miljoenennota 2016	- 1,5%
Noemereffect	0,0%
Belasting- en premie-inkomsten	1,6%
Uitgaven	
Rijksbegroting in enge zin	- 0,3%
Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid	0,1%
Budgettair Kader Zorg	0,2%
Gasbaten (transactiebasis)	- 0,4%
Rentelasten	0,1%
Dividend staatsdeelnemingen	0,1%
EMU-saldo lokale overheden	0,3%
Kas-transverschil EU-afdrachten	0,4%
Overige kas-transverschillen	0,0%
Overige uitgaven	0,0%
EMU-saldo Financieel Jaarverslag Rijk 2016	0,4%

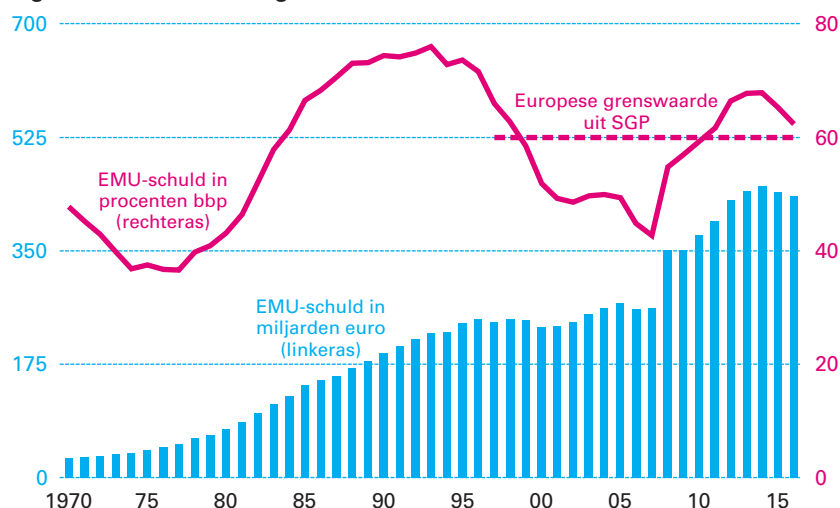
Tabel 2.2.1 duidt het verschil van 1,9 procent van het bbp in het EMU-saldo tussen de Miljoenennota 2016 en het Financieel Jaarverslag over 2016. Een belangrijke oorzaak zijn de hoger uitgevallen inkomsten uit belastingen en premies voor de volks- en werknemersverzekeringen. De uitgaven van de overheid onder het uitgavenkader bleven per saldo en als percentage van het bbp gelijk. De inkomsten uit de gaswinning vielen 0,4 procent van het bbp lager uit dan het kabinet dacht toen het de begroting schreef. Die tegenvaller valt weg tegen het kas-transactieverschil in de EU-afdrachten. Kas-transactieverschillen zijn uitgaven of ontvangsten die meetellen in het EMU-saldo in 2016, maar die de overheid vorig jaar niet daadwerkelijk uit de kas heeft betaald of heeft ontvangen, of andersom.

Daarnaast waren de rentelasten voor de overheid lager dan gedacht en keerden staatsdeelnemingen meer dividend uit aan de overheid dan waarmee rekening was gehouden in de begroting. Onder overige uitgaven – die ook een positief effect hadden op het EMU-saldo – vallen uitgaven die niet onder het uitgavenkader van het Rijk vallen, maar wel het EMU-saldo beïnvloeden. Denk bijvoorbeeld aan de zorgtoeslag.

2.2.2 Ontwikkeling van de overheidsschuld

De overheidsschuld volgens de EMU-definitie bedroeg eind 2016 434 miljard euro, zoals figuur 2.2.3 weergeeft. Dat is 32 miljard euro lager dan waarmee het kabinet ten tijde van de Miljoenennota 2016 rekening hield. Als percentage van het bruto binnenlands product (bbp) bedroeg de overheidsschuld eind vorig jaar 62,3 procent van het bbp.

Figuur 2.2.3 Ontwikkeling EMU-schuld



Bron: CBS, bewerking Ministerie van Financiën

In de Miljoenennota 2016 schreef het kabinet dat de EMU-schuld eind 2016 naar verwachting 66,2 procent van het bbp zou zijn. De daadwerkelijke schuld lag eind vorig jaar 3,9 procentpunt lager, zie tabel 2.2.2. De schuld eind 2015 viel al een stuk lager uit dan in de Miljoenennota 2016 verondersteld en dat werkt natuurlijk ook door in een lagere schuld in 2016. De economische groei viel vorig jaar lager uit dan gedacht, waardoor de schuld als percentage van het bbp hoger uitkwam en wel met 0,6 procent. De verbetering van het EMU-saldo, zie ook tabel 2.2.1, zorgt weer voor een verbetering van de schuld ten opzichte van de begroting.

Tabel 2.2.2 Ontwikkeling EMU-schuld in 2016 (in procenten van het bbp)

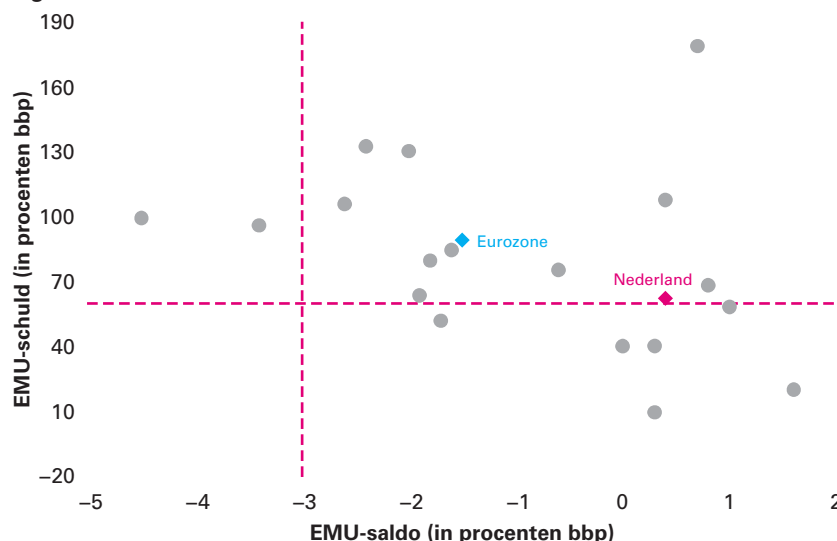
	2016
EMU-schuld Miljoenennota 2016	66,2%
Realisatie schuld ultimo 2015	– 2,4%
Noemereffect	0,6%
Mutatie EMU-saldo	– 1,9%
Aan- en verkoop staatsbezit	– 0,5%
Overname schulden Propertize	– 0,3%
Renteswaps	– 0,7%
Schatkistbankieren	0,4%
Kas-transactievoverschillen	0,7%
Overig	0,1%
EMU-schuld Financieel jaarverslag van het Rijk 2016	62,3%

De opbrengsten uit de verkoop van staatsbezit vielen hoger uit dan gedacht en verlaagden de schuld dus meer dan vooraf gedacht. De verkoop van Propertize leidde tot een lagere EMU-schuld. Dat gold ook voor de opbrengsten uit renteswaps. Publieke instellingen stalden minder (tijdelijk overtollig) publiek geld bij het Rijk, waardoor dit zogenoemde schatkistbankieren minder bijdroeg aan een lagere EMU-schuld dan verwacht in de begroting. Kas-transactieverschillen hebben gezorgd voor een stijging van de EMU-schuld van 0,7 procent van het bbp ten opzichte van de Miljoenennota 2016.

2.2.3. Nederlandse overheidsfinanciën in Europees perspectief

De Nederlandse overheidsfinanciën staan er beter voor dan gemiddeld in de eurozone, zoals figuur 2.2.4 laat zien. De gemiddelde overheidsschuld in de eurozone bedraagt 89,2 procent van het bbp. De schuld van de Nederlandse collectieve sector ligt, zoals eerder belicht, bijna 26 procentpunt lager op 62,3 procent van het bbp. Weinig landen binnen de eurozone noteren net als Nederland een overschot over vorig jaar. Het overschot van 0,4 procent van het bbp is bijna 2 procentpunt hoger dan het gemiddelde EMU-tekort binnen de eurozone van 1,5 procent.

Figuur 2.2.4 EMU-saldo en EMU-schuld lidstaten in de eurozone



Bron: Eurostat

Tabel 2.2.3 Structureel EMU-saldo (in procenten bbp)

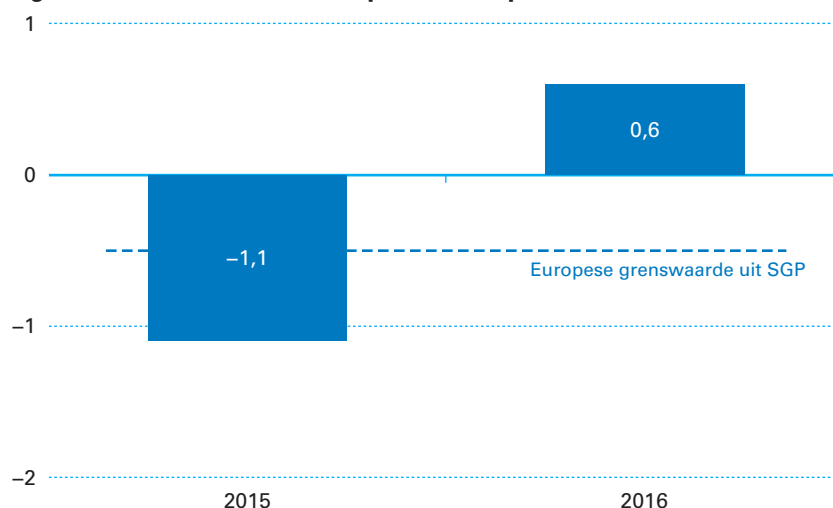
	MN 2016	FJR 2016
Feitelijk EMU-saldo	- 1,5%	0,4%
Af: conjuncturele component / incidentele componenten	- 0,2%	- 0,1%
Structureel EMU-saldo	- 1,3%	0,6%

De bekendste eisen uit het zogenoemde Stabieleits- en Groeipact (SGP) zijn dat de lidstaten een maximale schuld van 60 procent van het bbp mogen hebben en maximaal een feitelijk tekort van 3 procent van het bbp. Naast grenzen aan het tekort en de schuld stelt het SGP nog andere eisen waaraan de begrotingen van lidstaten moeten voldoen. Een begroting

moet ook beoordeeld worden op de hoogte en de ontwikkeling van het structureel saldo.

De correctie voor de conjunctuur in de economie is 0,1 procentpunt kleiner dan de correctie waarmee de begroting 2016 rekening hield, zoals tabel 2.2.3 laat zien. Zodoende komt het structureel saldo van de Nederlandse overheid in 2016 uit op een structureel overschot van 0,6 procent van het bbp. Nederland blijft dus weg bij de middellangetermijn-doelstelling van een maximaal tekort van 0,5 van het bbp, zoals figuur 2.2.5 toont.

Figuur 2.2.5 Structureel saldo (in procenten bbp)



Bron: Centraal Planbureau, bewerking Ministerie van Financiën

Als een land niet voldoet aan de middellangetermijndoelstelling, toetst de Europese Commissie de ontwikkeling van de zogenoemde uitgavenregel. Die schrijft voor dat de gecorrigeerde overheidsuitgaven niet harder mogen stijgen dan de gemiddelde ontwikkeling van de potentiële economische groei. Deze regel is voor 2016 niet relevant voor Nederland, omdat de begroting voldoet aan de middellangetermijndoelstelling.

2.3 Ontwikkeling van de uitgaven in 2016

In Nederland spreekt het kabinet bij de start van een kabinetsperiode een jaarlijks maximum aan uitgaven af, het zogenoemde uitgavenkader, waaronder het grootste gedeelte van de uitgaven van het Rijk valt. Het uitgavenkader bestaat uit drie de elkaders: het kader Rijksbegroting in enge zin (RBG-eng), het kader Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid (SZA) en het Budgettair Kader Zorg (BKZ). In deze paragraaf worden de uitgaven uit 2016 vergeleken met het voor 2016 geldende uitgavenkader.

Tabel 2.3.1 Kadertoetsing totaalkader (in miljarden euro; – is onderschijding)

	MN 2016	FJR 2016	Vershil
Rijksbegroting in enge zin			
Uitgavenkader (in lopende prijzen)	106,8	109,0	2,3
Uitgavenniveau	108,1	110,6	2,4
Over-/onderschijding	1,3	1,5	0,2
Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid			
Uitgavenkader (in lopende prijzen)	78,1	77,4	– 0,7
Uitgavenniveau	77,5	76,6	– 0,9
Over-/onderschijding	– 0,6	– 0,8	– 0,2
Budgettair Kader Zorg			
Uitgavenkader (in lopende prijzen)	68,6	67,9	– 0,6
Uitgavenniveau	67,8	66,1	– 1,7
Over-/onderschijding	– 0,7	– 1,8	– 1,1
Totale uitgavenkader			
Uitgavenkader (in lopende prijzen)	253,4	254,4	1,0
Uitgavenniveau	253,5	253,3	– 0,2
Over-/onderschijding	0,0	– 1,1	– 1,1

Het uitgavenkader, als afgesproken bij de start van het kabinet, wijzigt het kabinet met de loon- en prijsontwikkeling van de economie als geheel. Het uitgavenkader voor 2016 is zodoende uitgekomen op in totaal 254,4 miljard euro. Uiteindelijk is het kabinet daar 1,1 miljard euro onder gebleven. Dit kwam door onderschijdingen bij de de elkaders Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid en het Budgettair Kader Zorg van in totaal 2,6 miljard euro, zoals tabel 2.3.1 toont. Het de elkader Rijksbegroting in enge zin – het de elkader voor uitgaven die niet gerelateerd zijn aan de zorg en sociale zekerheid – zette daar een overschijding 1,5 miljard euro tegenover.

2.3.1. Onderuitputting van budgetten⁵

Als de Tweede Kamer een begroting heeft geautoriseerd weet een bewindspersoon wat hij of zij maximaal kan uitgeven in dat jaar. In sommige gevallen kan of hoeft een bewindspersoon niet het gehele budget te gebruiken om de doelstellingen te behalen. Dan is er sprake van onderuitputting van de begroting.

⁵ De onderuitputting op de de elkaders Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid (SZA) en het Budgettair Kader Zorg (BKZ) komt terug in paragraaf 2.3.2 en paragraaf 2.3.3.

Departementen kunnen de onderuitputting op hun begrotingen via de zogenoemde eindejaarsmarge (deels) meenemen naar het volgende begrotingsjaar en dan gebruiken voor vertraagde uitgaven of incidentele budgettaire problemen. Dit bedrag mag niet groter zijn dan één procent van de departementale begroting. De Kamer krijgt van het kabinet informatie over deze eindejaarsmarges en de inzet ervan via de eerste suppletoire begrotingswetten.

Het beeld van Infrastructuur en Milieu (IenM) laat een onderuitputting zien van 736 miljoen euro in 2016, zoals ook tabel 2.3.2 vermeldt. Vertragingen in infrastructurele projecten hebben geleid tot onderuitputting van 550 miljoen euro op het Infrastructuurfonds en 127 miljoen euro op het Deltafonds. Dit geld gebruikt IenM in latere jaren om projecten alsnog te financieren. Daarnaast valt 40 miljoen euro te verklaren doordat vorig jaar geen nieuw regeringsvliegtuig is gekocht, terwijl het kabinet daarvoor wel een reservering had aangelegd op de begroting van IenM. Dat geld blijft voorhanden in 2017. De oorzaken van de vertragingen heeft de Minister van IenM gedeeld met het parlement.⁶

Binnen de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS) heeft het kabinet 85 miljoen euro minder besteed aan opvang in de regio dan geraamd en 46 miljoen euro minder aan het Dutch Relief Fund. De lager dan verwachte asielinstroom heeft ook 100 miljoen euro onderuitputting opgeleverd. Door een hogere VN-bijdrage aan de missie in Mali vallen de netto-uitgaven van het Budget Internationale Veiligheid 48 miljoen euro lager uit dan het kabinet bij de begroting dacht.

De Minister van Financiën noteerde op zijn begroting ook een onderuitputting. Zo ontving het kabinet meer premie en meer recuperaties op exportkredietverzekeringen. Dat zijn niet-belastingontvangsten en die zorgen voor lagere netto-uitgaven in het jaarverslag. Ook de lagere schade-uitkeringen op de exportkredietverzekeringen drukten de uitgaven in 2016. Bij de Belastingdienst vallen de apparaatuitgaven 43 miljoen euro lager uit dan begroot. Dit verschil wordt verklaard door de versnelde uitstroom van personeel en incidentele meevallers in de uitvoering, zoals op facilitaire uitgaven en incidentele meevallers bij de Douane. Sinds 2015 vloeien verbeurde dwangsommen en bestuurlijke AFM- en DNB-boetes die hoger zijn dan 2,5 miljoen euro in de schatkist. Deze afspraak leverde 22,3 miljoen euro op, maar gezien de korte historie van de afspraak was niet eerder een opbrengst in de begroting geraamd.

Op de begroting van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is sprake van een onderuitputting van 128 miljoen euro. Het kabinet gaf 25 miljoen euro minder uit aan subsidies in het primair onderwijs dan geraamd, waaronder 15 miljoen euro minder aan de lerarenbeurs. In het middelbaar beroepsonderwijs is 19 miljoen euro minder uitgegeven dan beschikbaar was voor de regeling prestatiebekostiging tegen voortijdig schoolverlaten, omdat een aantal instellingen niet voldeed aan de norm. Verder is er per saldo een onderuitputting op studiefinanciering van 36 miljoen euro. Onder andere de uitgaven aan de basisbeurs, de aanvullende beurs, de studentenreisvoorziening en het kwijtschelden van studieleningen waren lager dan aanvankelijk geraamd.

⁶ Kamerstukken II, 2016–2017, 34 620 A en 34 620 J

De begrotingsgefinancierde uitgaven van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) vielen vorig jaar 168 miljoen euro lager uit dan het voorstel van het kabinet in de begroting. 40 miljoen euro onderuitputting ontstond doordat minder jeugdinstanties zich meldden voor een transitieregeling. Bemiddeling leidde vaak al tot een betalingsregeling tussen gemeenten en instanties. Mensen die hun zorgpremie niet betalen moeten alsnog een bestuursrechtelijke, hogere premie betalen. De opbrengst van die boetepremies was hoger dan VWS had verwacht, waardoor de netto-uitgaven extra daalden ten opzichte van de begroting. De uitvoeringstoets voor de compensatieregeling persoonsgebonden budget (pgb) kostte meer tijd dan verwacht, waardoor het kabinet het geld voor deze regeling niet in 2016 maar in 2017 zal gebruiken.

Vertragingen bij investeringsprojecten van het Ministerie van Defensie verklaren het grootste gedeelte van de onderuitputting van 166 miljoen euro. Daarnaast was er sprake van lagere uitgaven doordat de compensatie in verband met de reparatie van het AOW-gat nog niet in 2016, maar in 2017 wordt uitbetaald. Een andere oorzaak voor de onderuitputting is dat Defensie uitkeringen aan veteranen later uitbetaalt, omdat de behandeling van de claims meer tijd dan verwacht in beslag neemt vanwege de grondige, individuele juridische onderzoeksprocedures.

De begroting van het Ministerie van Wonen en Rijksdienst kent een onderuitputting van ruim 62 miljoen euro. De oprichting van het fonds duurzaam funderingsherstel neemt meer tijd in beslag (20 miljoen euro), subsidies voor huisvesting van statushouders (bijna 25 miljoen euro) en de subsidie voor energiebesparing eigen huis (SEEH; bijna 12 miljoen euro) zijn vorig jaar minder tot uitputting gekomen dan bij de begroting gedacht. Het Fonds energiebesparing huursector (FEH), dat sinds 2013 bestaat, heeft eenmalig 75 miljoen euro ontvangen en mag het overgebleven geld, 73 miljoen euro, meenemen naar het volgende jaar.

Bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties was er een onderuitputting van 20 miljoen euro, bij Economische Zaken van 18 miljoen euro en bij Algemene Zaken van 3 miljoen euro. De Staten-Generaal en de andere Hoge Colleges van Staat en de Kabinetten van de Gouverneurs laten samen een onderuitputting van 5 miljoen euro zien. Ook bij het Gemeentefonds en het Provinciefonds waren de uitbetalingen vorig jaar lager dan geraamd. Pas als de definitieve cijfers bekend zijn, kan het resterende bedrag verdeeld worden. Die uitbetaling komt terug in de eerste suppletoire begroting 2017.

Het Ministerie van Veiligheid en Justitie had over 2016 juist last van een overschrijding van de begroting. Dat komt vooral door tegenvallers in de niet-belastingontvangsten. Een groot aantal vacatures bij de teams Verkeer van de Nationale Politie en verhoging van de maximumsnelheid op de snelwegen zorgen sinds 2014 voor lagere boete-opbrengsten. En lagere boete-opbrengsten zorgen voor hogere netto-uitgaven.

Tabel 2.3.2 Onderuitputting 2016 (in miljoenen euro; – is onderuitputting)

Departement	Onderuitputting 2016	Als percentage van de begrotings-uitgaven RBG-eng OWB 2016
Staten-Generaal	– 4	2,5%
Hoge Colleges van Staat	– 1	1,4%
Algemene Zaken	– 3	4,6%
Veiligheid en Justitie	91	0,8%
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	– 20	2,3%
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	– 128	0,4%
Financiën	– 155	2,4%
Defensie	– 166	2,1%
Infrastructuur en Milieu	– 736	4,9%
Economische Zaken ¹	– 18	0,4%
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	– 72	11,8%
Volksgesondheid, Welzijn en Sport	– 168	6,7%
Wonen en Rijksdienst ²	– 62	1,7%
Gemeentefonds en Provinciefonds	– 60	0,3%
Homogene Groep Internationale Samenwerking	– 306	6,2%
Totaal	– 1.808	1,6%

¹ Exclusief 118 miljoen euro onderuitputting op het Toekomstfonds.

² Exclusief 73 miljoen euro onderuitputting op het Revolverend fonds Energiebesparing.

In de begrotingsvoorbereiding kijkt het kabinet of er structurele onderuitputting op begrotingsposten optreedt. Als dat het geval is, dan kunnen de vrijgekomen middelen elders binnen de rijksbegroting worden ingezet. De Kamer wordt over deze budgetverschuivingen geïnformeerd in de ontwerpbegrotingen.

De afgelopen jaren kende de rijksbegroting forse ruilvoettegenvallers. Departementen hebben daarvoor geld ingeleverd om deze ruilvoettegenvallers te dekken en zo de rijksbegroting op orde te houden. Departementen hebben hiervoor veelal de geïdentificeerde structurele onderuitputting ingezet.

2.3.1. Rijksbegroting in enge zin

Het dekkader Rijksbegroting in enge zin (RBG-eng) laat een overschrijding zien van 1,5 miljard euro, zoals tabel 2.3.3 toont. Dat is ongeveer 150 miljoen euro meer dan verwacht bij de Miljoenennota 2016.

Tabel 2.3.3 Kadertoetsing Rijksbegroting in enge zin (in miljarden euro; – is onder-schrijding)

	2016
Kadertoets Miljoenennota 2016	1,3
Macromutaties	
Ruilvoet	0,5
HGIS	– 0,2
Gemeentefonds / Provinciefonds / BTW-compensatiefonds	0,1
Winst DNB	0,2
Dividend staatsdeelnemingen	– 0,4
Grote schikkingen	– 0,3
Beleidsmatige mutaties	
EU-afrachten	1,9
HGIS	0,4
Migratie	0,7
Inzet asielreserve	– 0,3
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	0,1
Huurtoeslag	0,2
Veiligheid en Justitie	0,2
Onderuitputting diverse begrotingen	– 1,8
Invullen in=uit taakstelling	1,6
Kasschuiven	0,2
Overig	– 0,2
Kadercorrectie EU-afrachten	– 2,8
Kadertoets Financieel Jaarverslag van het Rijk 2016	1,5

In vergelijking met de Miljoenennota 2016 is er sprake van een ruilvoet-
gevaller. Het uitgavenkader is een plafond voor het niveau van de
overheidsuitgaven in reële termen. De uitgavenkaders worden
geïndexeerd met de zogenoemde prijs nationale bestedingen (pnb). Als
de lonen en prijzen in de collectieve sector harder stijgen dan in de markt,
dan zal dat moeten worden gecompenseerd met een lagere volumeont-
wikkeling, om de uitgaven toch binnen het uitgavenkader te houden. Een
ander woord voor de relatieve prijsontwikkeling van de collectieve
uitgaven ten opzichte van de markt is de zogenoemde ruilvoet. Sinds de
Miljoenennota 2016 zijn de lonen en prijzen van de collectieve sector meer
gestegen dan de prijs nationale bestedingen. In 2016 zijn zowel de pnb als
de daadwerkelijke loon- en prijsontwikkeling lager uitgevallen dan

verwacht, maar aangezien de daling bij de pnb groter was is er per saldo sprake geweest van een ruilvoetgevaller.

Het budget voor internationale samenwerking (HGIS) stijgt en daalt mee met de ontwikkeling van het bruto nationaal inkomen (bni; voor het Official Development Assistance (ODA)-gedeelte) en de prijs bbp (voor het non-ODA-gedeelte). De ontwikkeling van het bni en de prijs bbp kwam in 2016 lager uit dan werd verwacht bij de Miljoenennota 2016, waardoor ook minder HGIS-budget beschikbaar kwam.

De normeringssystematiek schrijft voor dat de ontwikkeling van netto gecorrigeerde de rijksuitgaven doorwerkt op de uitkering aan het Gemeentefonds, Provinciefonds en Btw-compensatiefonds. In 2016 vielen de rijksuitgaven hoger uit dan verwacht, waardoor de uitkering aan de betreffende fondsen ook steeg. Dit kwam onder meer door hogere uitgaven aan migratie, huurtoeslag en veiligheid, maar een lagere loon- en prijsbijstelling en meevallers bij de dividenden en afdrachten van staatsdeelnemingen drukten de groei van de uitkering.

De winstafracht van DNB viel in 2016 lager uit dan verwacht als gevolg van het opbouwen van een voorziening voor de risico's van kwantitatieve verruiming door de ECB. Hiervan is 0,2 miljard euro relevant voor het uitgavenkader. De dividenden en afdrachten van staatsdeelnemingen vielen juist hoger uit dan werd verwacht, onder andere door meevallers bij Tennet, Schiphol en Holland Casino.

In de zaak met het telecombedrijf Vimpelcom is er in 2016 een schikking getroffen van 358 miljoen euro. Mede hierdoor heeft de overheid meer aan schikkingen ontvangen dan werd geraamd.

De Nederlandse afdrachten aan de Europese Unie zijn bijgesteld, onder andere vanwege de achtste aanvullende begroting 2015 van de Europese Unie, de verrekening van het surplus over 2015, de gevolgen van de voorjaarsraming 2016 van de Europese Commissie en twee vrijgevallen reserveringen.⁷ In het najaar van 2016 is het Eigenmiddelenbesluit geratificeerd met daarin de kortingen op de nationale afdrachten en de verlaging van de perceptiekostenvergoeding van 25 naar 20 procent per oktober 2016. Het Europees Parlement heeft het aanvullende begrotingsvoorstel laat aangenomen, waardoor de korting op de afdrachten pas in 2017 is ontvangen.⁸ Tot slot zijn aan het einde van het jaar de realisatiecijfers van de Europese Commissie over 2016 verwerkt in de afdrachten.

Het kabinet heeft de asielraming voor 2016 eind 2015 aangepast naar een instroom van 58.000 asielzoekers en extra middelen vrijgemaakt voor de kosten van migratie. Voor de dekking van (een deel van) deze kosten heeft het kabinet geld uit de asielreserve ingezet. Een ander deel van deze kosten voor migratie kwam voor rekening van het HGIS-budget, omdat kosten voor eerstejaarsopvang van asielzoekers volgens internationale afspraken meetellen in ODA-uitgaven. In het najaar van 2016 bleek de asielinstroom lager dan verwacht. Het kabinet heeft daarom een deel van de ODA-toerekening voor de eerstejaarsopvang van asielzoekers teruggeboekt van de begroting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ) naar de begroting van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS). Verder is het ODA-deel van de kosten voor

⁷ Zie ook Kamerstukken II, 2016–2017, [34 550, nr. 1](#), pag. 93–94

⁸ Kamerstukken II, 2016–2017, [21 501-03, nr. 99](#)

eerstejaarsopvang in 2015 en 2016 gecorrigeerd met 31 miljoen euro. Dat bedrag heeft het kabinet gereserveerd voor het Noodhulpfonds en kan het kabinet flexibel inzetten tot en met 2017. De beleidsmatige mutaties op het HGIS-budget bestaan verder onder andere uit meerjarig geld voor opvang in de regio Syrië en de Turkey Refugee Facility.

Bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap was sprake van hogere uitgaven, onder andere als gevolg van een hoger aantal leerlingen en studenten dan geraamd in de begroting. Dit werd veroorzaakt door demografische ontwikkelingen (zoals de instroom van asielzoekers in het primair en voortgezet onderwijs) en nieuwe gegevens over leerlingenaantallen per instelling.

Bij de huurtoeslag was er sprake van tegenvallers, onder meer door de instroom van vluchtelingen met een verblijfsvergunning, een lager niet-gebruik en een aanpassing van het heffingsvrije vermogen. Ook resteerde er nog een niet gedekt tekort van het jaar ervoor.

Bij het Ministerie van Veiligheid en Justitie vielen de uitgaven ongeveer 0,2 miljard euro hoger uit dan verwacht. Het kabinet heeft onder andere extra geld uitgegeven aan de Nationale Politie.

Op diverse begrotingen was sprake van onderuitputting. Departementen mogen maximaal 1 procent van hun gecorrigeerde begrotingstotaal meenemen naar het nieuwe jaar via de zogenoemde eindejaarsmarge. Het kabinet hanteert daarbij de technische veronderstelling dat in het volgende jaar een gelijk bedrag aan onderuitputting optreedt. Deze veronderstelling boekt het kabinet als de zogenoemde in=uit-taakstelling. Deze taakstelling zorgt ervoor dat de uitgaven die doorgeschoven zijn naar het volgende jaar het EMU-saldo niet beïnvloeden. In de Voorjaarsnota 2016 is de in=uit-taakstelling opgehoogd op basis van verwachte onderuitputting voor 2016 tot in totaal 2,5 miljard euro. Bij Miljoenennota 2017 is 150 miljoen euro van de in=uit-taakstelling ingevuld. Vervolgens heeft het kabinet in de Najaarsnota 2016 de taakstelling voor 1,4 miljard euro ingevuld dankzij de onderuitputting die toen bekend was. Het restant van de taakstelling vult het kabinet nu in, in dit Financieel Jaarverslag van het Rijk.

De post kasschuiven, uitgaven die van het ene jaar naar het andere verschuiven, bestaat uit meerdere onderdelen. Grote kasschuiven in 2016 waren bijvoorbeeld het eerder dan gepland betalen van (een deel van) de Nederlandse bijdrage aan de Wereldbank en de vooruitbetaling van (een deel van) de verplichtingen aan vervoersbedrijven. De post Overig bevat een aantal kleinere mutaties.

Tot slot is het kader RBG-eng gecorrigeerd voor de budgettaire gevolgen van de ratificatie van het Eigenmiddelenbesluit.

2.3.2 Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid (SZA)

Het kader Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid (SZA) liet in 2016 een onderuitputting zien van 0,8 miljard euro, zoals tabel 2.3.4 beschrijft. Ten opzichte van de Miljoenennota 2016 gaf het kabinet vorig jaar 0,2 miljard euro minder uit aan sociale zekerheid en arbeidsmarktbeleid dan verwacht. Dit was voor een belangrijk gedeelte te danken aan de werkloosheidsuitgaven die in 2016 0,9 miljard euro lager uitkwamen dan

gedacht. Dit kwam vooral door de lagere werkloosheid dan bij de begroting werd verwacht.

Tabel 2.3.4 Kadertoetsing kader Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid (in miljarden euro; – is overschrijding)

	2016
Kadertoets Miljoenennota 2016	– 0,6
Werkloosheidsuitgaven	– 0,9
Ruilvoet	0,6
AOW	0,2
Arbeidsongeschiktheid	– 0,1
Kaseffect WW	– 0,1
Overig	0,1
Kadertoets Financieel Jaarverslag van het Rijk 2016	– 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. De ruilvoettegenvaller was bijna helemaal het gevolg van een neerwaartse bijstelling van het SZA-kader door een lagere pnb dan verwacht.

Aan de AOW gaf het kabinet in 2016 0,2 miljard euro meer uit dan eerder gedacht, voornamelijk door het effect van de verhoging van de AOW-leeftijd op de uitgaven aan de partnertoeslag. Daarnaast stijgt het aantal AOW'ers door de gestegen levensverwachting. Op de arbeidsongeschiktheiduitgaven was onderuitputting doordat uitkeringslasten onterecht aan de WAO waren toegekend en in 2016 naar de WIA zijn verschoven. Op de WIA zelf leidt dit niet tot een forse overschrijding, omdat er op die post vorig jaar ook meevallers waren, doordat de gemiddelde jaaruitkering lager was dan gedacht.

De uitgaven aan de WW kenden vorig jaar een incidentele besparing door de inkomstenverrekening uit de WWZ. WW-gerechtigden ontvangen daardoor pas na afloop van de maand hun WW-uitkering, waardoor incidentele besparingen ontstaan.

De post Overig bevat meerdere mee- en tegenvallers binnen het SZA-kader. Zo zijn de WAZO-uitgaven lager doordat er minder kinderen geboren zijn dan eerder geraamd. De onderuitputting op de kinderbijslag en nabestaandenpensioenen ontstonden door volume-effecten.

2.3.3. Budgettair Kader Zorg (BKZ)

De kaderonderschrijving op het Budgettair Kader Zorg (BKZ) is in 2016 uitgekomen op 1,8 miljard euro. Ten opzichte van de Miljoenennota 2016 kende het BKZ een extra onderschrijving van 1,1 miljard euro, zie tabel 2.3.5. Deze onderschrijving is het saldo van een ruilvoettegenvaller van 0,3 miljard euro, diverse ramingsbijstellingen en mee- en tegenvallers.

Tabel 2.3.5 Kadertoetsing Budgettair Kader Zorg (in miljarden euro; – is onderschrijving)

	2016
Kadertoets Miljoenennota 2016	– 0,7
Ruilvoet	0,3
Cure	
Nominaal en onverdeeld Zorgverzekeringswet (Zvw)	– 0,6
Geneeskundige geestelijke gezondheidszorg	– 0,3
Wijkverpleging	– 0,2
Eerstelijnszorg	– 0,2
Grensoverschrijdende zorg	– 0,2
Genees- en hulpmiddelen	– 0,2
Multidisciplinaire zorg	0,1
Kasschuif Medisch-Specialistische Zorgkader	– 0,1
Besluitvorming overschrijdingen MSZ 2012 en 2013	– 0,1
Kasschuif Erasmus MC	0,1
Overig Cure	0,1
Care	
Financieringsmutatie Wlz	– 0,1
Wlz buiten contracteerruimte	0,1
Overig Care	0,0
Kadertoets Financieel Jaarverslag van het Rijk 2016	– 1,8

Op basis van voorlopige realisatiecijfers over 2016 van het Zorginstituut Nederland (ZiNL) en de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) zijn de zorguitgaven bijgesteld.

Als gevolg van het verschil tussen de oorspronkelijk beschikbaar gestelde middelen voor de curatieve zorg, de zogenoemde groeiruimte, en de verschillende afspraken uit zorgakkoorden over de toegestane groei in die

sectoren heeft het kabinet een ramingsbijstelling doorgevoerd bij de uitgaven voor de curatieve zorg.

De geneeskundige geestelijke gezondheidszorg liet vorig jaar een onderschrijding zien, die in het verlengde ligt van de onderschrijding uit de eerdere jaren. Dat hangt onder meer samen met de substitutie naar de praktijkondersteuner huisarts voor psychische klachten (POH-ggz) onder het huisartsenkader, een verschuiving naar de basis ggz, de achterblijvende intensivering van de ambulantisering (meer zorg wordt thuis in plaats van intramuraal geleverd) en de scherpere inkoop van zorgverzekeraars.

Daarnaast is er een onderschrijding bij de wijkverpleging. De belangrijkste oorzaak is dat er bij de hervorming van de langdurige zorg rekening is gehouden met een te grote groep extramurale cliënten met een Wet langdurige zorg (Wlz)-profiel die vanuit de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) zou overgaan naar de Zorgverzekeringswet (Zvw).

De onderschrijding bij de eerstelijnszorg komt vooral door de lagere groei bij de huisartsenzorg en hangt samen met de overschrijding bij de multidisciplinaire zorgverlening, waar mogelijkheden groter zijn om meer zorg te leveren. Beide sectoren vallen onder het hoofdlijnenakkoord voor huisartsen.

De uitgaven aan grensoverschrijdende zorg zijn in de afgelopen jaren nauwelijks gegroeid, terwijl in de ramingen is uitgegaan van groei. Dit heeft geleid tot een onderschrijding in 2016.

Bij de genees- en hulpmiddelen is er sprake van een per saldo onderschrijding die wordt veroorzaakt door lagere uitgaven aan hoortoestellen, verzorgingsmiddelen en diabetesmateriaal.

Naar aanleiding van bestuurlijk overleg met partijen van het bestuurlijk hoofdlijnenakkoord medisch specialistische sector (MSZ) is, in verband met de geconstateerde overschrijding in 2012 70 miljoen euro in mindering gebracht op het beschikbare macrokader MSZ 2016. Ook was er vorig jaar een kasschuif om in 2016 niet-benodigde middelen voor de overgang naar integrale tarieven toe te voegen aan het MSZ-kader in latere jaren.

In een bindend advies is de schadevergoeding vastgesteld die VWS aan Erasmus Medisch Centrum moet betalen vanwege het niet nakomen van twee toezeggingen uit 2009. VWS heeft de schadevergoeding in 2015, 2016 en 2017 betaald. Voor de betaling in 2016 is via een kasschuif 81 miljoen euro toegevoegd aan de 4 miljoen euro die voor 2016 was gereserveerd.

De uitgaven op basis van de Wet langdurige zorg (Wlz) binnen de contracteerruimte zijn binnen het kader gebleven. De financieringsmutatie fluctueert echter wel jaar op jaar, omdat er een tijd zit tussen het moment waarop de NZa de productieafspraken van partijen ontvangt en de verwerking ervan in de budgetten en de bevoorschotting/declaraties van de instellingen. Daardoor is het gebruikelijk dat de financiering binnen een jaargrens afwijkt van de budgetten in dat jaar. Zo ontstaan zogeheten financieringsachterstanden of -voorsprongen. De financieringsmutatie van – 0,1 miljard euro betekent dat er in 2016 minder is gefinancierd dan uiteindelijk geproduceerd.

Bij de uitgaven op basis van de Wet langdurige zorg buiten de contracteerruimte is sprake van een tegenvaller doordat de nacalculeerbare kapitaallasten hoger zijn uitgevallen. Vanaf 2018 maken de kapitaallasten volledig onderdeel uit van de reguliere bekostiging in de Wlz (zzp-tarieven).

2.4 Ontwikkeling van de inkomsten

De belastingontvangsten en de premieontvangsten zijn in 2016 11,0 miljard euro hoger dan werd geraamd in de Miljoenennota 2016. Dat is een verschil van ruim 4 procent ten opzichte van de uiteindelijk gerealiseerde ontvangsten en fors groter dan de afgelopen paar jaren het geval was.⁹ Verschillende factoren hebben ervoor gezorgd dat met name de ontvangsten uit de vennootschapsbelasting (vpb) veel sterker stegen dan verwacht. Daarnaast vielen ook de ontvangsten uit de loon- en inkomensheffing en de btw fors hoger uit. Deze verschillen komen onder andere door een andere samenstelling van de economische groei. Economische groei, die gepaard gaat met consumptiegroei levert bijvoorbeeld relatief meer inkomsten voor de overheid op dan economische groei gedreven door uitvoergroei.

In tabel 2.4.1 wordt het verschil in miljarden euro getoond voor de belasting- en premieontvangsten tussen Miljoenennota 2016 en het Financieel Jaarverslag 2016. Onderliggend namen zowel de belasting- als premieontvangsten toe.

Tabel 2.4.1 Ontwikkeling van de opbrengst belastingen en premies op EMU-basis (in miljarden euro)

	Miljoenen- nota 2016	FJR 2016	Vershil
Belastingen en premies volksverzekeringen	190,7	201,3	10,7
waarvan belastingen	148,4	156,4	8,0
waarvan premies volksverzekeringen	42,3	44,9	2,7
Premies werknemersverzekeringen	57,1	57,5	0,3
Totaal	247,8	258,8	11,0

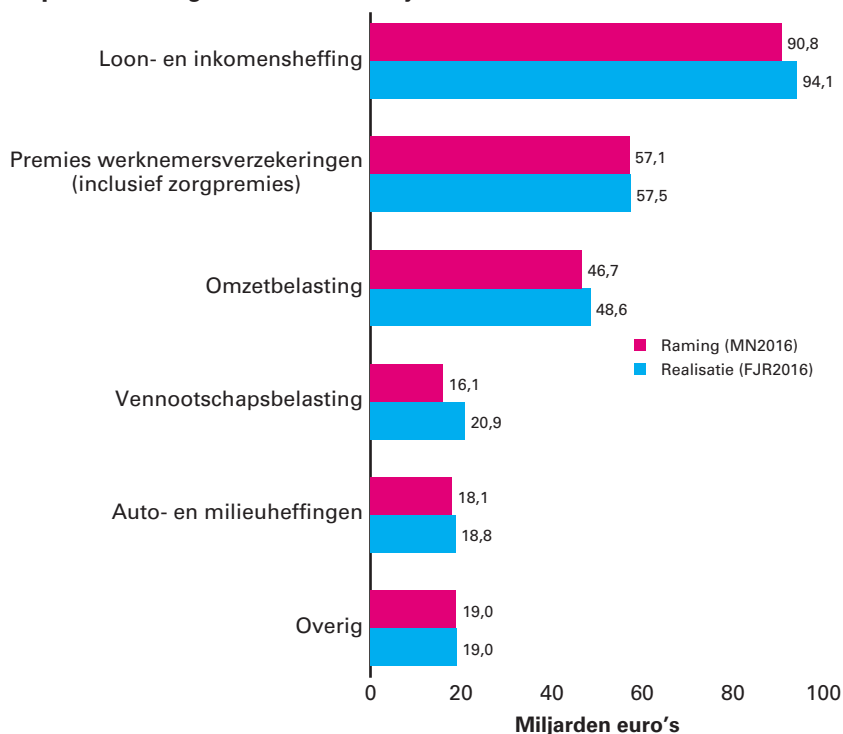
Aan de hand van macro-economische indicatoren wordt de ontwikkeling van de ontvangsten in 2016 in deze paragraaf toegelicht en zoveel mogelijk verklaard. Daarbij wordt eerst gekeken naar het verschil tussen de uiteindelijke ontvangsten over 2016 en de in de begroting voor dat jaar geraamde ontvangsten (verticale toelichting). Vervolgens duiden we de ontwikkeling van 2016 volgend op 2015 (horizontale ontwikkeling).

⁹ Tegelijkertijd is een verschil van deze omvang ook geen unicum: bijvoorbeeld in 2011 bedroeg het verschil – 11,4 miljard euro en in 2009 (een uitzonderlijk begrotingsjaar door de financiële crisis) ging het zelfs om – 27 miljard euro.

2.4.1 Belasting- en premieontvangsten ten opzichte van de raming (verticale raming)

Het verschil tussen de raming voor de Miljoenennota 2016 en dit Financieel Jaarverslag Rijk is in absolute zin voornamelijk ontstaan bij de grote belastingsoorten. Dat is ook terug te zien in figuur 2.4.1. De ontvangsten uit de vennootschapsbelasting zijn 4,9 miljard euro hoger dan eerder geraamd. De ontvangsten uit de loon- en inkomensheffing zijn 3,3 miljard euro hoger dan oorspronkelijk geraamd, terwijl de omzetbelasting bijna 2 miljard euro hoger uitkomt.

Figuur 2.4.1 De raming uit Miljoenennota 2016 en de gerealiseerde belasting- en premieontvangsten in 2016 (in miljarden euro)



Bron: Ministerie van Financiën

In tabel 2.4.2 wordt de oorsprong van de hogere dan in Miljoenennota 2016 geraamde ontvangsten nader geduid. De verschillen tussen geraamde en gerealiseerde belasting- en premieontvangsten vallen uiteen in twee categorieën: gevolgen van beleidswijzigingen na de Miljoenennota 2016 en veranderingen met andere verklaringen zoals een andere (samenstelling van de) economische groei dan eerder verwacht of wijzigingen in de uitvoering die nog niet waren voorzien (de zogenaamde endogene ontwikkeling).

Tabel 2.4.2 Ontwikkeling ontvangsten vanaf Miljoenennota 2016 gesplitst naar oorzaak (in miljarden euro) op EMU-basis

Miljoenennota 2016	247,8
Totale mutatie	11,0
Beleidsmatige ontwikkeling	- 0,5
waarvan premies werknemersverzekeringen (inclusief zorgpremies)	- 0,6
waarvan energiebelasting	0,2
waarvan tabaksaccijns	0,1
waarvan loon/inkomensheffing	- 0,1
waarvan overige belastingsoorten	- 0,1
Endogene ontwikkeling	11,5
waarvan vennootschapsbelasting	4,9
waarvan loon/inkomensheffing	3,4
waarvan omzetbelasting	1,9
waarvan premies werknemersverzekeringen	1,0
waarvan accijnzen	0,4
waarvan overdrachtsbelasting	0,3
waarvan schenk- en erfbelasting	0,2
waarvan invoerrechten	- 0,2
waarvan belastingen op een milieugrondslag	- 0,1
waarvan dividendbelasting	- 0,1
waarvan overige belastingsoorten	0,0
Financieel Jaarverslag van het Rijk 2016	258,8

Beleidswijzigingen na de Miljoenennota 2016

Beleidswijzigingen die na de publicatie van de Miljoenennota 2016 in de begroting verwerkt zijn, zorgden per saldo voor 0,5 miljard euro lagere ontvangsten. Allereerst kwam de gemiddelde nominale zorgpremie in 2016 lager uit dan bij Miljoenennota 2016 werd verwacht. Dit zorgde voor 0,6 miljard euro lagere ontvangsten uit de zorgpremies. Daarnaast leidden aanpassingen van het oorspronkelijke Belastingplan in het najaar van 2016 (verschillende nota's van wijzigingen en een novelle) tot een opwaartse bijstelling van de belastingontvangsten. Het ging daarbij om aanpassingen in de energiebelasting, de verbruiksbelasting, de accijns op rooktabak en verschillende schuiven binnen de loon- en inkomensheffing.

Endogene ontwikkeling van de gerealiseerde ontvangsten ten opzichte van de geraamde ontwikkeling

De endogene ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten over 2016 is per saldo 11,5 miljard euro hoger uitgekomen dan verwacht. Dit verschil laat zich voor de meeste belastingsoorten verklaren door de anders samengestelde economische ontwikkeling. Er waren over de hele linie meevallers, vooral bij de vennootschapsbelasting (4,9 miljard euro), de loon- en inkomensheffing (3,4 miljard euro) en de omzetbelasting (1,9 miljard euro). Er waren ook enkele (veel kleinere) tegenvallers bij de invoerrechten, de dividendbelasting en de energiebelasting.

Het grootste verschil met de raming uit Miljoenennota 2016 is te vinden bij de ontvangsten uit de vennootschapsbelasting (vpb), die 4,9 miljard euro hoger bleken dan eerder geraamd.¹⁰ Dat verschil laat zich niet volledig verklaren door bijgestelde macro-economische indicatoren. Ook de ingewikkelde vormgeving van de vpb en uitvoeringsaspecten speelden een rol. De grilligheid van de ontvangsten van de vpb is dan ook niet iets van de laatste jaren. Box 2.4.1 gaat verder in op de grilligheid en vormgeving van de vpb.

De hogere vpb-ontvangsten hingen als eerste samen met hogere bedrijfswinsten in 2016, maar ook in eerdere jaren – vooral 2015 – waarover in 2016 meer belasting is afgedragen dan eerder werd ingeschat. In tabel 2.4.3 zijn in lijn daarmee fors hogere ontvangsten over jaar T (2016) en jaar T-1 (2015) terug te vinden dan in voorgaande jaren, en ook dan eerder geraamd. Daarbij speelt ook het aflopen van compensabele verliezen uit het verleden een grote rol.¹¹ Dat droeg waarschijnlijk bij aan de sterke groei van de kasontvangsten in 2016. Een andere verklaring is het actiever opleggen van voorlopige aanslagen over 2016 door de Belastingdienst. Dat zorgde voor een sterke stijging in jaar T die bij Miljoenennota 2016 nog niet in beeld was. Tot slot bleken ondernemingen in 2016 vaker dan in het verleden en dan in de raming was voorzien om een (aangepaste) voorlopige aanslag over jaar T-1 gevraagd te hebben, om op een later moment geen belastingrente te hoeven betalen.

Tabel 2.4.3 Opbrengst en ontwikkeling van de vennootschapsbelasting (exclusief gas) op kasbasis naar transactiejaar (in miljoenen euro)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Jaar T	10.531	10.146	9.597	10.220	11.578	14.565
Jaar T-1	1.819	1.097	2.002	2.671	3.837	5.518
Jaar T-2	397	576	323	821	445	828
Jaar T-3	- 426	- 243	- 295	- 154	- 152	- 172
Jaar T-4 en ouder	- 1.472	- 1.372	- 929	- 447	- 101	- 17
Totaal kas	10.849	10.204	10.697	13.111	15.607	20.722

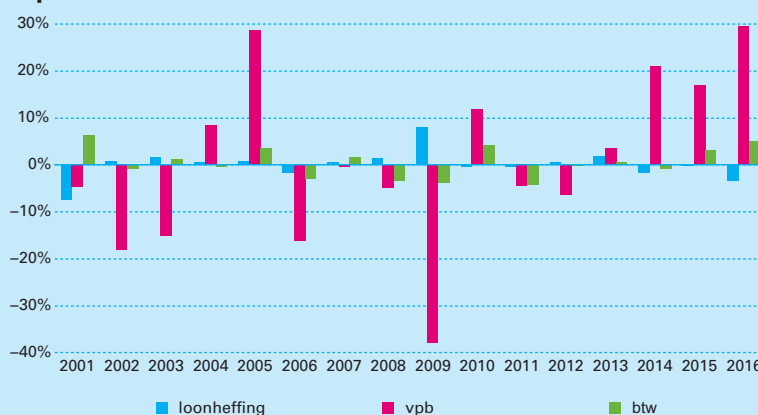
¹⁰ Dit is een saldo van een afname van de vpb-ontvangsten op gas van 0,6 miljard euro en 5,5 miljard hogere andere vpb-ontvangsten.

¹¹ Bedrijven hebben de mogelijkheid fiscale verliezen uit het ene jaar met belastbare winst uit het andere jaar te verrekenen. Met het aflopen van compensabele verliezen wordt bedoeld dat er geen eerder «opgebouwde» verliezen meer verrekend worden met de te betalen vpb over een bepaald jaar.

Box 2.4.1. De grillige ontwikkeling van de vennootschapsbelasting¹²

De vennootschapsbelasting (vpb) is een van de meest volatiele belastingsoorten en kent op korte termijn nauwelijks een directe relatie met de waardeontwikkeling van het bbp. De grondslagen van de loonheffing en de btw – de lonen en consumptie – hangen zeker op korte termijn veel sterker samen met de waardeontwikkeling van het bbp dan de (fiscale) winsten, de grondslag van de vpb. De ontwikkeling van de vpb-ontvangsten heeft daarmee grotere afwijkingen ten opzichte van de ontwikkeling van het bbp, die lastig te ramen zijn (figuur).

Figuur 2.4.2 Verskil jaarlijkse groei belastingontvangst en waardegroei bbp



Bron: Ministerie van Financiën

Het grillige karakter van de mutaties in de vpb-ontvangsten, met hoge toppen en diepe dalen, wordt allereerst veroorzaakt doordat winsten sterk reageren op omslagpunten in de economie. Daarnaast zorgt de mogelijkheid van voorwenteling (carry forward) en terugwenteling (carry back) van fiscale verliezen uit het ene jaar met belastbare winst uit het andere jaar voor volatiliteit. Als veel (grote) bedrijven een flinke voorraad verliezen hebben opgebouwd en dat verrekenen kan het een aantal jaren duren voordat de vpb-ontvangsten weer aantrekken. Maar zodra deze verliesvoorraad is opgedroogd, kan het ineens hard gaan met de vpb-ontvangsten. Ten slotte speelt de grote vertraging tussen het moment van de allereerste en de definitieve aanslag een rol. Daar kunnen vele jaren tussen zitten. Rond economische omslagpunten kunnen zich dus forse kaseffecten voordoen.

De figuur laat ook zien dat de vpb-ontvangsten sinds 2014 weer in de lift zitten en harder groeiden dan het bbp, in 2016 met ongeveer 30 procent bij een bbp-groei van 3,1 procent. De groei kwam nadat de economische crisis in 2009 een fors effect op de winsten van bedrijven gehad had, waardoor de vpb-ontvangsten in dat jaar met 40 procent daalden. Overigens kenden de vpb-ontvangsten ook voor de financiële crisis in 2009, bijvoorbeeld in 2005, een relatief grillig verloop.

¹² Zie ook: Jolanda Timmerman, *De grillige ontwikkeling van de vennootschapsbelasting*, ESB 21-12-2016

De endogene ontvangsten uit de loon- en inkomensheffing zijn 3,4 miljard euro hoger uitgevallen dan in de Miljoenennota 2016 geraamd werd, een verschil van 3,5 procent. Een belangrijke factor voor hogere ontvangsten uit de loonheffing is de groei van de werkgelegenheid.¹³ Het arbeidsvolume in arbeidsjaren steeg in 2016 1,0 procentpunt meer (tabel 2.4.4). Deze groei was bijna twee keer zo sterk als geraamd in de Miljoenennota 2016. De ontvangsten uit de inkomensheffing komen fors hoger uit door de sterker afgenomen omvang van de hypotheekrenteaftrek dan eerder ingeschat. Daarnaast vielen de winsten van ondernemers belastingplichtig voor de inkomstenbelasting uit eerdere jaren (met name 2014) flink hoger uit. Het is zeer waarschijnlijk dat de tijdelijke verlaging van het tarief van box 2 in 2014 daar een rol bij heeft gespeeld.

In lijn met de sterkere groei van de grondslag, voornamelijk door een sterkere toename van de werkgelegenheid, kwamen ook de ontvangsten uit de premies werknemersverzekeringen 1,0 miljard euro hoger uit dan geraamd.

Tabel 2.4.4 Macro-economische variabelen relevant voor de loon- en inkomensheffing

	Miljoenen- nota 2016	FJR 2016	verschil
Arbeidsvolume in arbeidsjaren	1,0%	1,9%	1,0%
Contractloonstijging	1,7%	2,1%	0,4%
Incidentele loonstijging	0,5%	- 0,2%	- 0,8%
Tabelcorrectiefactor	0,5%	0,5%	0,0%
Aftrek pensioenpremies	0,1%	0,0%	- 0,1%
Omvang hypotheekrenteaftrek	- 13,1%	- 13,9%	- 0,7%
Arbeidsinkomenquote (niveau)	77,5%	77,7%	0,2%

De endogene ontvangsten uit de omzetbelasting waren in 2016 1,9 miljard euro hoger dan geraamd bij de Miljoenennota. Als eerste kwamen de over 2015 gerealiseerde ontvangsten hoger uit dan bij Miljoenennota 2016 geraamd. De ontwikkeling in het jaar 2016 werd daardoor afgezet tegen een hoger niveau. Daarnaast zorgden de relevante economische indicatoren per saldo voor een opwaarts verschil. De particuliere consumptie ontwikkelde zich weliswaar iets minder gunstig (- 0,6 procent) dan tijdens de Miljoenennota geraamd werd, maar de waardetoeename van de woninginvesteringen was beduidend groter (+ 10,8 procent). Bij de aankoop van een nieuwbouwwoning betaalt een particulier geen overdrachtsbelasting, maar wel btw.

¹³ Tenzij anders vermeld is de bron van de onderstaande macro-economische grootheden het CPB CEP 2017

Tabel 2.4.5 Macro-economische indicatoren relevant voor de omzetbelasting

	Miljoenen- nota 2016	FJR 2016	verschil
Particuliere consumptie, waardemutatie	3,2%	2,6%	– 0,6%
Investerings in woningen, waardemutatie	7,3%	18,2%	10,8%
Overheidsinvesteringen, waardemutatie	0,5%	– 1,8%	– 2,4%

De endogene ontvangsten van de overdrachtsbelasting zijn 0,3 miljard euro hoger uitgevallen dan geraamd in de Miljoenennota 2016. Een hogere volumemutatie van bestaande woningen (+ 10,5 procent) en hogere woningprijzen (+ 2,1 procent) dan eerder geraamd verklaren dit verschil. De endogene ontvangsten uit de accijnzen zijn met 0,4 miljard euro toegenomen ten opzichte van de raming in de Miljoenennota 2016. Onderliggend gaat het om de brandstofaccijnzen van minerale (bijvoorbeeld diesel) en lichte (bijvoorbeeld benzine) oliën.

Tabel 2.4.6 Overige relevante economische variabelen belasting- en premieontvangsten

	Miljoenen- nota 2016	FJR 2016	verschil
BBP-groei, waardeontwikkeling	3,3%	3,1%	– 0,3%
Prijsmutatie verkopen bestaande woningen	3,1%	5,1%	2,1%
volumemutatie verkopen bestaande woningen	10,0%	20,5%	10,5%
Verkopen nieuwe motorvoertuigen	– 10,9%	– 14,8%	– 3,9%

2.4.2 Belasting- en premieontvangsten in 2016 ten opzichte van 2015

Ten opzichte van 2015 stegen de totale belasting- en premieontvangsten – gecorrigeerd voor beleid – met 7,1 procent. De groei van de belasting- en premieontvangsten kwam daarmee hoger uit dan de waardeontwikkeling van het bbp waarmee deze samenhangt. Dat kwam mede door de samenstelling van de groei. Ook speelden incidentele (uitvoerings)effecten een rol. Kijkend naar de verschillende belastingsoorten vielen niet alleen de overdrachtsbelasting (+ 26,7 procent) en de vennootschapsbelasting (+ 29,9 procent) op, maar ook de omzetbelasting (+ 7,9 procent) en de loon- en inkomensheffing (+ 6,1 procent) groeiden flink.

De totale kostprijsverhogende belastingen namen in 2016 toe met 6,1 procent. Van deze belastingen was de omzetbelasting de grootste met 60 procent van de totale kostprijsverhogende belastingen. De groei van de omzetbelasting met 7,9 procent hing samen met de waardegroei van de consumptie van de huishoudens (+ 2,6 procent) en consumptie en investeringen van de overheid. Daarbinnen was het aandeel van de met 21 procent belaste duurzame goederen gestegen wat daarbovenop bijdraagt aan hogere ontvangsten. Ook namen de investeringen in woningen sterk toe (+ 18,2 procent).

De ontvangsten uit de BPM kwamen endogeen 4,7 procent hoger uit. Dat lag aan een toename van het bedrag per voertuig: gemiddeld zijn minder zuinige – vaak grotere – voertuigen gekocht in 2016.¹⁴ Dat is een gebruikelijke ontwikkeling in een opgaande conjunctuur. Het aantal nieuw verkochte motorvoertuigen nam juist af, mede door anticipatie op de aangepaste fiscale bijtelling per 1 januari 2016.

In lijn met de gunstige economische ontwikkeling namen de accijnsinkomsten toe (+ 3,9 procent). Onderliggend hing ongeveer de helft van deze toename samen met hogere accijnsinkomsten op lichte oliën (voornamelijk benzine) en minerale oliën (voornamelijk diesel). Deze kunnen samenhangen met meer woon-werkverkeer door een gunstigere ontwikkeling op de arbeidsmarkt en de toegenomen economische bedrijvigheid. De andere helft van de totale toename hing samen met de hogere ontvangsten van de tabaksaccijnzen. Dat laatste was met name het gevolg van kasverschuivingen door anticipatie op beleidsmatige verhogingen.

De positieve ontwikkeling van de consumptie bleek ook uit hogere ontvangsten uit de assurantiebelasting (+ 3,9 procent). De grondslag – verzekeringen waarover assurantiebelasting verschuldigd is – nam in omvang toe. De ontvangsten uit de motorrijtuigenbelasting vielen 3,1 procent hoger uit door een groei van het wagenpark.¹⁵

De groei van de overdrachtsbelasting in 2016 ten opzichte van 2015 (+ 26,7 procent) hing samen met de gunstige ontwikkeling van de huizenmarkt. De huizenprijzen stegen in 2016 met 5,1 procent en de volumemutatie van de verkopen van bestaande woningen ging met 20,5 procent omhoog. Beide factoren zorgden voor een grotere ontvangsten van de overdrachtsbelasting in 2016.

Drie belastingsoorten lieten een negatieve ontwikkeling zien. De belastingen op een milieugrondslag daalden licht met 1,4 procent. Daaraan liggen lagere ontvangsten uit de energiebelasting ten grondslag. Bij de bankbelasting en de verhuurderheffing zijn de endogene ontvangsten gedaald.

¹⁴ De BPM-grondslag voor bedrijfsmotorvoertuigen – in tegenstelling tot de op CO₂-uitstoot voor personenvoertuigen – is de catalogusprijs. Voor deze groep voertuigen gaat het dus om gemiddeld duurdere exemplaren.

¹⁵ Bron: CBS Statline.

Tabel 2.4.7 Endogene ontwikkeling van de ontvangsten in 2016 ten opzichte van 2015 (in procent)

	2016
Kostprijsverhogende belastingen	6,1%
Omzetbelasting	7,9%
Belasting op personenauto's en motorrijwielen	4,7%
Accijnzen	3,9%
Overdrachtsbelasting	26,7%
Assurantiebelasting	3,9%
Motorrijtuigenbelasting	3,1%
Belastingen op een milieugrondslag	- 1,4%
Bankbelasting	- 1,0%
Verhuurderheffing	- 4,2%
Overige kostprijsverhogende belastingen	0,3%
Belastingen op winst, inkomen en vermogen en premies volksverzekeringen	9,5%
Loon- en inkomensheffing	6,1%
Dividendbelasting	5,7%
Vennootschapsbelasting	29,9%
Overige belastingen op inkomen, winst en vermogen (m.n. erf- en schenkbelasting)	8,2%
Belastingen en premies volksverzekeringen in totaal	8,2%
Premies werknemersverzekeringen	3,3%
Belastingen en premies volksverzekeringen en premies werknemersverzekeringen in totaal	7,1%
Nominale groei BBP	3,1%

De directe belastingen en premies volksverzekeringen namen in 2016 in vergelijking met 2015 met 9,5 procent toe. De toename van de werkgelegenheid (arbeidsvolume) bedroeg 1,9 procent en de toename van de contractlonen bedroeg 2,1 procent. Beide ontwikkelingen hadden een positieve invloed op de hoogte van de loon- en inkomensheffing. Dat gold ook voor de hypotheekrenteaftrek die sterk in omvang afnam, met hogere belastingontvangsten als gevolg. Daarnaast vielen de winsten van ondernemers belastingplichtig voor de inkomstenbelasting uit eerdere jaren (met name 2014) flink hoger uit. Het is zeer waarschijnlijk dat de tijdelijke verlaging van het tarief van box 2 in 2014 daar een rol bij heeft gespeeld.

In lijn met de economische ontwikkeling en de toegenomen winsten namen de vennootschapsbelasting en de dividendbelasting toe. De ontvangsten uit de vennootschapsbelasting groeiden met bijna 30 procent

zelfs bijzonder sterk. De betaalde belasting over winsten uit zowel het lopende jaar als oudere transactiejaar – in dit geval 2013 tot en met 2015 – nam sterk toe. Naast hogere winsten¹⁶ zijn er nog meer verklaringen voor de hogere kasontvangsten in 2016. Ten eerste liepen compensabele verliezen uit het verleden af. Ten tweede legde de Belastingdienst actiever voorlopige aanslagen op, waarmee inkomsten uit toekomstige kasjaar naar 2016 zijn verschoven. Ten derde bleken ondernemingen in 2016 vaker dan in het verleden om een (aangepaste) voorlopige aanslag over jaar T-1 gevraagd te hebben om op een later moment geen belastingrente te hoeven betalen. Bij oplopende winsten zorgt ook dat voor hogere kasontvangsten in het betreffende kasjaar, 2016. De dividendbelasting nam in 2016 tenslotte toe met 5,7 procent.

De sterke groei van de ontvangsten uit de schenk- en erfbelasting (+ 14 procent) hingen hoogstwaarschijnlijk samen met de gestegen huizenprijzen. Vastgoed vormde verreweg het belangrijkste vermogensbestanddeel van erfenissen.

Tenslotte nam de endogene ontwikkeling van de premieontvangsten van de werknemersverzekeringen in 2016 ten opzichte van een jaar eerder toe met 3,3 procent. De stijging hing samen met een grotere grondslag, waarover deze werknemerspremies geheven werden. De grondslag nam toe door de positieve ontwikkeling van de lonen en werkgelegenheid.

¹⁶ Gecorrigeerd voor winsten van buitenlandse dochterondernemingen, deze winsten zijn vrijgesteld van de Nederlandse vpb door de deelnemingsvrijstelling.

3. Risicoanalyse en -beleid

Impliciete en expliciete risico's kunnen de overheidsfinanciën flink beïnvloeden. Het is dus belangrijk die risico's nauwlettend te volgen. Dit hoofdstuk blikt terug op de risico's voor de overheidsfinanciën in 2016, en komt daarmee tegemoet aan een verzoek van het parlement om regelmatig de risico's voor de schatkist in beeld te brengen.¹⁷

Veel risico's voor de overheidsfinanciën zijn in beeld. Maar er zijn in principe oneindig veel gebeurtenissen mogelijk die de overheidsfinanciën kunnen schaden.¹⁸ Brede inventarisaties van onzekerheden en risico's voor de rijksbegroting heeft het kabinet eerder gedeeld met het parlement.¹⁹ Die schetsen gelden nog steeds.

Een sterk fundament kan een zwaar huis dragen. Zo werkt ook de verhouding tussen de overheidsfinanciën en risico's.²⁰ Een overheid met een begrotingsoverschot en een lage schuld kan zich beter verweren tegen een schok dan een overheid met een begrotingstekort en een hoge schuld. Dat bleek na de financiële crisis van 2008. En dat zal ook in de toekomst zo zijn.

3.1 Afwikkeling interventies financiële sector

De aanhoudende economische groei is een teken dat de economische crisis nu echt achter ons ligt (zie hoofdstuk 1). Maar de wonden zijn nog niet geheeld. Veel mensen en bedrijven hebben offers gebracht, via bezuinigingen, hogere belastingen of zelfs baanverlies en faillissementen. Ook zijn nog niet alle financiële instellingen die de overheid moest overnemen om de stabiliteit binnen en buiten Nederland veilig te stellen, teruggekeerd naar de private markt. Zoals figuur 3.1.1 weergeeft had de overheid eind 2016 nog een meerderheidsaandeel in SNS Bank, ABN Amro en ASR.²¹

Al bij de ingrepen tijdens de crisis was duidelijk dat de overheid de financiële instellingen op termijn zou verkopen. In 2015 bracht de overheid daarom een eerste deel van ABN Amro terug naar de beurs en verkocht ze de verzekeringstak van SNS Reaal aan het Chinese Anbang. Het kabinet verkocht in 2016 een tweede deel van ABN Amro, loodste een eerste deel van ASR naar beurs en bracht Propertize – de voormalige vastgoedtak van SNS Reaal – weer in private handen.

¹⁷ Kamerstukken I, 2012–2013, [33 400 nr. F](#).

¹⁸ Kamerstukken II, 2012–2013, [33 605, nr. 1](#), pagina 45

¹⁹ Zie Financieel Jaarverslag van het Rijk 2012, de Miljoenennota 2013 en de Miljoenennota 2014.

²⁰ Kamerstukken II, 2014–2015, [34 000 nr. 1](#), pagina 107–125

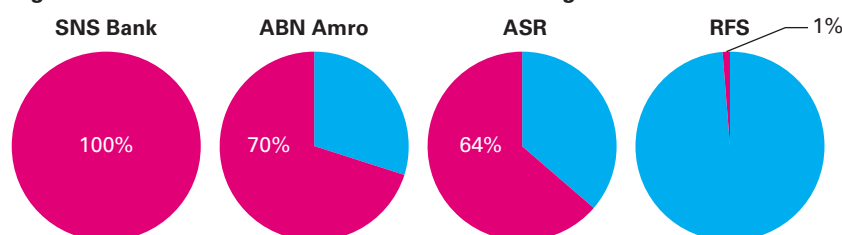
²¹ RFS is het vehikel waarin de bezittingen van de voormalige ABN Amro Groep zijn ondergebracht die na de overname in 2007 niet zijn verdeeld tussen Royal Bank of Scotland, Fortis en Banco Santander. Een van die onverdeelde bezittingen is bijvoorbeeld de Saudi Hollandi Bank. De overheid bezit 1,25 procent van de aandelen van RFS. De overheid heeft ook alle aandelen van SNS Reaal Holding nog in bezit. Deze holding voert echter geen activiteiten meer uit, heeft geen bankvergunning en is als zodanig geen financiële instelling.

3.1.1 ABN Amro

Investerders hadden vorig jaar voldoende interesse om opnieuw een deel van ABN Amro te kopen. Een tranche van in totaal 65 miljoen certificaten – 7 procent van de totale bank – is zodoende in november 2016 naar de beurs gebracht voor een prijs van 20,40 euro per certificaat. Die verkoop leverde de schatkist ruim 1,3 miljard euro op²², en dat is gebruikt om de overheidsschuld af te lossen. Nu is nog 70 procent van de bank in publieke handen. Zeer bewust heeft het kabinet ervoor gekozen om ABN Amro niet in een keer naar de beurs te brengen. De markt zou dan verzadigd kunnen raken met certificaten en dat zou de verkoopopbrengst drukken.

Het kabinet wil de continuïteit van de bank behouden. Daarom is ervoor gekozen om certificaten en geen aandelen te verkopen. De aandelen van de bank bevinden zich bij een door de overheid opgerichte stichting administratiekantoor, die certificaten van aandelen uitgeeft die op de beurs verhandelbaar zijn. Certificaathouders zijn economisch eigenaar van de aandelen, maar niet de juridische eigenaar. Zo kan de overheid ABN Amro beschermen tegen een ongewenst overnamebod of tegen onwenselijke veranderingen van de identiteit of het karakter van de bank.

Figuur 3.1.1 Overheidsaandeel in financiële instellingen



Bron: Ministerie van Financiën

3.1.2 Propertize

Propertize is volledig onder de vleugels van de overheid vandaan.

De overheid heeft deze voormalige vastgoedtak van SNS Reaal, voorheen bekend onder Property Finance, vorig jaar verkocht aan een consortium bestaande uit Lone Star Funds en JP Morgan.²³ De lage rente in de markt zorgde ervoor dat vastgoed weer aantrekkelijk werd voor investeerders. Zo aantrekkelijk dat maar liefst 84 partijen interesse toonden in Propertize. Mede daarom kon de overheid een verkoopopbrengst van 0,9 miljard euro noteren na de overdracht van de aandelen eind september.

Dat is een aanzienlijk bedrag voor het bedrijfsonderdeel dat het concern SNS Reaal in financiële problemen bracht. Oorspronkelijk was het de bedoeling om de vastgoedbelangen langzaam af te bouwen. Maar verkoop leverde het Rijk vorig jaar meer op en bood het personeel een beter toekomstperspectief dan het afbouwplan.²⁴

²² Kamerstukken II, 2016–2017, 31 789, nr. 86

²³ Kamerstukken II, 2016–2017, 33 532, nr. 63

²⁴ Kamerstukken II, 2015–2016, 33 532, nr. 60

3.1.3 ASR

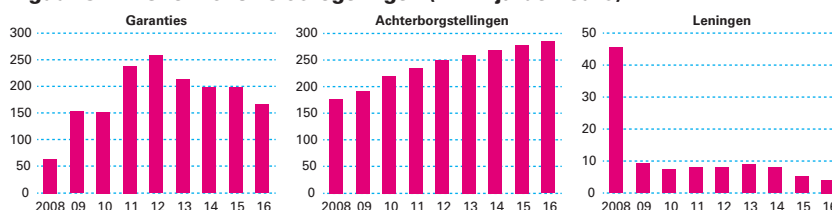
Voor 1,1 miljard euro is ruim 36 procent van verzekeraar ASR naar de beurs gebracht.²⁵ Een aandeel in de verzekeraar kostte 19,50 euro. Na deze verkoop werd ASR vorig jaar weer gedeeltelijk een private onderneming, na acht jaar lang volledig overheidsbezit te zijn geweest. In een vorig leven kwam ASR onder de toenmalige naam Fortis Verzekeringen Nederland in handen van de overheid als onderdeel van Fortis/ABN Amro. De overheid moest dat concern redden om de financiële stabiliteit binnen en buiten Nederland veilig te stellen.

Net als ABN Amro blijft ASR beschermd. Het bedrijf is gewapend tegen besluiten die de identiteit en het karakter van de onderneming kunnen aantasten. Als de overheid minder dan een derde van de 150 miljoen aandelen bezit, beschermt een stichting continuïteit het bedrijf tegen een onwenselijke overname of onwenselijk aandeelhoudersactivisme.

3.2 Risicoregelingen

Een overheid kan op veel manieren haar doelstellingen proberen te bereiken. Denk aan wetgeving over maximumsnellheden, belastingen om inkomensverschillen te verkleinen of subsidies om duurzame energie aantrekkelijk te maken. De overheid kan leningen verstrekken omdat die op de markt niet beschikbaar zijn, of toezeggen om kosten te dragen als een risico werkelijkheid wordt. Dan spreek je van een garantie of een achterborgstelling. Garanties, achterborgstellingen en leningen vallen alle drie onder de verzamelterm risicoregelingen.

Figuur 3.2.1 Overzicht risicoregelingen (in miljarden euro)



Bron: Ministerie van Financiën. Tot leningen behoren uitsluitend aan de kredietcrisis en de financiële crisis gerelateerde verstrekte leningen.

3.2.1. Garanties

De overheid verstrekt geen garanties, tenzij er goede argumenten zijn om dat wel te doen. Garanties mogen ogen als gratis beleid, maar kunnen de overheidsfinanciën in potentie danig uit het lood slaan. Daarom is het uitgangspunt «nee, tenzij» vastgelegd in de begrotingsregels en uitgewerkt in het garantiekader. Dat kader bepaalt bijvoorbeeld dat bewindspersonen niet-gebruikte garantieplafonds moeten afbouwen en dat het kabinet garantieregelingen een einddatum moet meegeven. Door die zogenoemde horizonbepaling moet het kabinet expliciet besluiten als het een regeling na die datum wil voortzetten. Ook met voorschriften over expliciete besluitvorming in de Ministerraad dwingt het garantiekader het kabinet om vooraf scherper te oordelen over nut en

²⁵ Kamerstukken II, 2015–2016, 33 532, nr. 62. De basisomvang van de aanbieding van ASR bestond uit 52,2 miljoen aandelen en een overtoewijzingsoptie van 7,8 miljoen aandelen. Uiteindelijk zijn 2,2 miljoen aandelen via deze optie uitgegeven na de beursgang. Met de overtoewijzingsoptie is de koers van het aandeel gestabiliseerd door de stabilisatieagent.

noodzaak van garanties. Zo blijven risico's van ogenschijnlijk gratis beleid scherp op het netvlies staan.

De overheid had in 2016 165,6 miljard euro aan garanties

uitstaan. Dat is ruim 16 procent minder dan in 2015, maar als percentage van het bbp wel nog altijd 23,9 procent.²⁶ De daling ten opzichte van 2015 was het gevolg van drie forse dalingen. De garantie van de Nederlandse overheid voor de Europese Financiële Stabiliteitsfaciliteit (EFSF) daalde met 15,5 miljard euro. Die garantie kon naar beneden bijgesteld worden, omdat Ierland, Portugal en Griekenland hun EFSF-programma's beëindigden, waardoor het risico van de EFSF voor het Rijk daalde.

De garantie aan het Internationaal Monetair Fonds (IMF) is afgenomen met 19,3 miljard euro.

Deze garantie verstrekke de overheid aan de Nederlandsche Bank (DNB), die een aandeel heeft in het IMF. Een deel van deze verlaging garantie is slechts tijdelijk en wordt in 2017 weer verhoogd. Met de verkoop van Propertize aan Lone Star/J.P. Morgan kon het kabinet de garantie van 2,6 miljard euro op die schuld doorstrepen.

De grootste stijger is de garantie op het resolutiefonds van de Europese bankenunie.

Onder de noemer *Single Resolution Fund* (SRF) vullen banken tot 2023 deze stroppenpot stapsgewijs. Als in de tussentijd een bank in grote problemen komt, dan zou het kunnen dat het SRF geld tekort komt. In die situaties springen Europese overheden bij. Die garantie is nieuw in het overzicht en bedraagt 4,2 miljard euro.

3.2.2 Achterborgstellingen en leningen

Waarborgfondsen verzekeren kredietverstrekkers tegen wanbetaling.

Dat leidt tot lagere financieringskosten en kan zo marktfalen voorkomen. Een achterborgstelling bij een waarborgfonds vormt de tweede of derde laag van zekerheid. Eerst spreekt een waarborgfonds het eigen vermogen aan en daarna de soms verplichte aanvullende bijdrage van deelnemers, het zogenoemde obligo. De vormgeving van een achterborgstelling verschilt daarmee aanzienlijk van een normale kredietgarantie. Ten opzichte van een directe garantie is een achterborgstelling zodoende een getrapte verplichting voor het Rijk.

Het Rijk heeft drie waarborgfondsen een achterborgstelling

verleend, te weten het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW), het Waarborgfonds Eigen Woning (WEW) en het Waarborgfonds voor de Zorgsector (WFZ). Sinds de financiële crisis besteedt het kabinet meer aandacht voor de risicobeheersing bij deze voorwaardelijke verplichtingen van de overheid. Uiteindelijk kunnen achterborgstellingen immers leiden tot budgettaire schade.

De totale achterborgstelling van het Rijk bedroeg eind vorig jaar 285,2 miljard euro.

Dat betekent een stijging van ruim 2 procent ten opzichte van de stand eind 2015, toen de totale achterborgstelling van het Rijk 279,3 miljard euro bedroeg. Het Rijk zag de achterborgstelling bij het WFZ dalen van 8,3 miljard euro tot 8,0 miljard euro. Bij het WSW daalde de achterborgstelling met 1,6 miljard euro tot 82,2 miljard euro. De achterborgstelling van de collectieve sector voor het WEW bedroeg in

²⁶ Een volledig overzicht van alle risicoregelingen (inclusief de bijbehorende ontvangsten en uitgaven) is opgenomen in bijlage 10 van dit Financieel Jaarverslag van het Rijk.

totaal 193,0 miljard euro. Dat is een stijging van 5,8 miljard euro ten opzichte van een jaar eerder.

Het Rijk heeft tijdens de financiële crisis ook leningen verstrekt. Het uitstaande bedrag aan leningen daalde vorig jaar. Er resteert nog 4,0 miljard euro aan enerzijds het restant van de lening van de overheid aan het voormalige Fortis en anderzijds de bilaterale lening van Nederland aan Griekenland. Het huidige ABN Amro heeft in 2016 950 miljoen euro afgelost op deze lening, waardoor de financiële instelling nu nog voor 800 miljoen euro in het krijt staat bij de overheid. De lening aan Griekenland bedroeg eind 2016 net als een jaar eerder 3,2 miljard euro.

Er bestaat altijd een kans dat een partij een lening niet terugbetaalt. Dit kredietrisico moet worden meegeteld in de rentevoorzwaarden. Met andere woorden: hoe groter het risico op wanbetaling, hoe hoger de te betalen rente op de lening. Ook leningen vormen daarmee een risicoregeling voor de rijksbegroting. Voor (nieuwe) leningen geldt daarom ook het principe van «nee, tenzij».

Soms is een lening expliciet beleid, bijvoorbeeld bij het studievoorschot. In dat geval heeft het kabinet gekozen voor een studielening in plaats van een generieke basisbeurs. Bij het studievoorschot heeft het kabinet er rekening mee gehouden dat een deel van de verstrekte leningen niet terugbetaald wordt. Bijvoorbeeld omdat studenten na hun studie onvoldoende inkomen hebben.²⁷

3.2.3 Risicoregelingen decentrale overheden

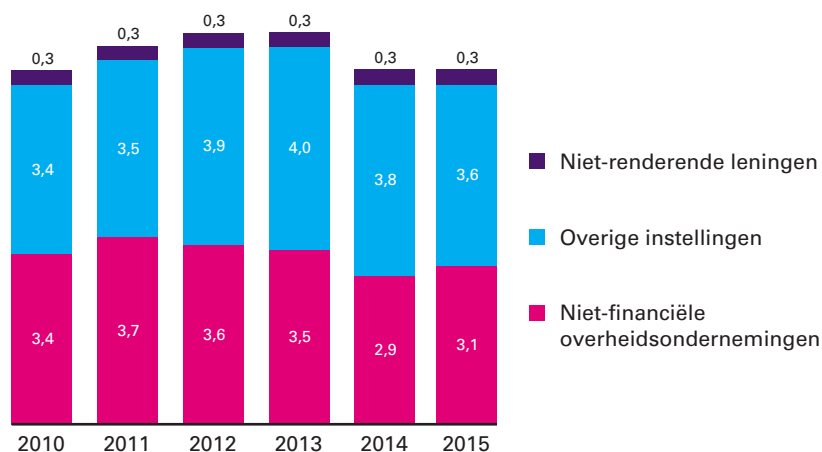
Ook leningen, garanties en achterborgstellingen van decentrale overheden tellen mee in het totale risico van de overheidsfinanciën. Zo zijn gemeenten bijvoorbeeld aansprakelijk voor de helft van de verplichtingen die het Waarborgfonds Eigen Woningen (WEW) tot 2011 is aangegaan. Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) houdt, mede op voorschrift van Europese regels²⁸, informatie bij over de omvang van de risicoregelingen die decentrale overheden hebben verstrekt. Figuur 3.2.2 laat zien dat het niveau in uitstaand risico in 2015 niet significant wijzigde ten opzichte van voorgaande jaren. Decentrale overheden hadden zo'n 7,0 miljard euro aan risicoregelingen uitstaan.

Decentrale overheden hebben bijvoorbeeld risicoregelingen verstrekt aan overheidsbedrijven die in de markt opereren. Dat ging om 3,1 miljard euro. Overige instellingen ontvingen in totaal 3,6 miljard euro aan risicoregelingen. Slechts een klein deel van de decentrale risicoregelingen – 300 miljoen euro – bestond uit niet-renderende leningen. Een lening rendeert niet volgens de CBS-definitie als de verstrekker al enige tijd geen aflossing of rente heeft ontvangen.

²⁷ Zie ook jaarverslag van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

²⁸ 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.

Figuur 3.2.2 Uitstaande risicoregelingen decentrale overheden (in miljarden euro)



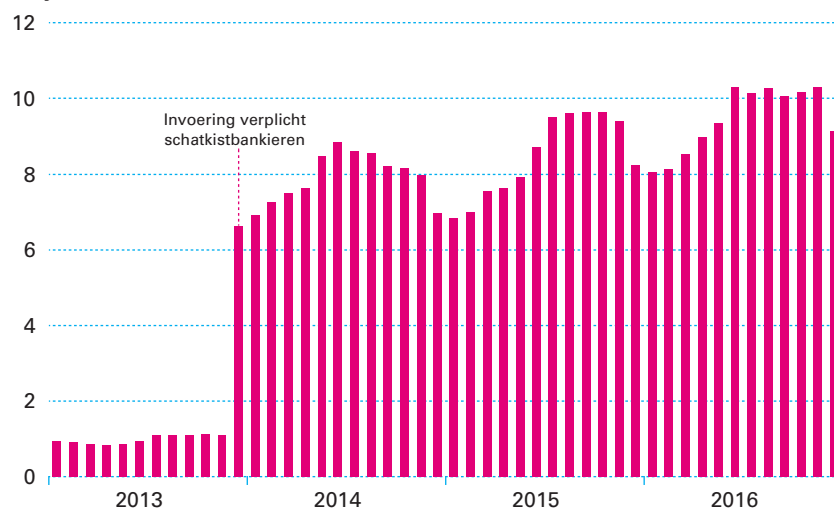
Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek. Cijfers voor 2015 voorlopige cijfers. Strikt genomen vallen onder de noemer decentrale overheden ook scholen en lokale instellingen zonder winstoogmerk die geen bestuurlijke eenheid zijn maar wel tot de overheid horen. Denk aan bibliotheken of plantsoenendiensten die bestuurd worden vanuit een gemeente. De risico's zitten niettemin vooral bij decentrale overheden als gemeenten, provincies, waterschappen en hun samenwerkingsverbanden.

3.2.4 Verplicht schatkistbankieren decentrale overheden

Decentrale overheden stallen geld dat ze niet onmiddellijk nodig hebben sinds 2013 verplicht in de schatkist. Dit zogenoemde verplicht schatkistbankieren verlaagt de EMU-schuld. Al het geld dat decentrale overheden bij het Rijk stallen, hoeft het Rijk niet te lenen op de financiële markten. Verplicht schatkistbankieren verlaagt ook de kredietrisico's voor decentrale overheden. Immers, het Rijk gaat minder snel failliet dan private instellingen.

Direct na invoering van verplicht schatkistbankieren – eind 2013 – stalden decentrale overheden ongeveer 5,6 miljard euro in de schatkist. Dat kwam bovenop de 1 miljard euro die ze al vrijwillig aanhielden bij het Rijk. De twee daaropvolgende jaren steeg het tegoed van decentrale overheden met 1,3 miljard euro per jaar. Eind 2016 beheerde de schatkist 9,2 miljard euro decentraal collectief geld. Deze stijging laat zich mogelijk verklaren door geld dat in de loop der tijd vrij beschikbaar wordt. Bijvoorbeeld overtollig geld dat gemeenten en provincies eerder gestald hadden voor een vaste periode. Dat geld moet aan het einde van de looptijd alsnog in de schatkist geplaatst worden. Uiteraard voor zover het geld dan nog steeds overtollig is.

Figuur 3.2.3 Middelen decentrale overheden gestald in de schatkist (in miljarden euro)



Bron: Ministerie van Financiën

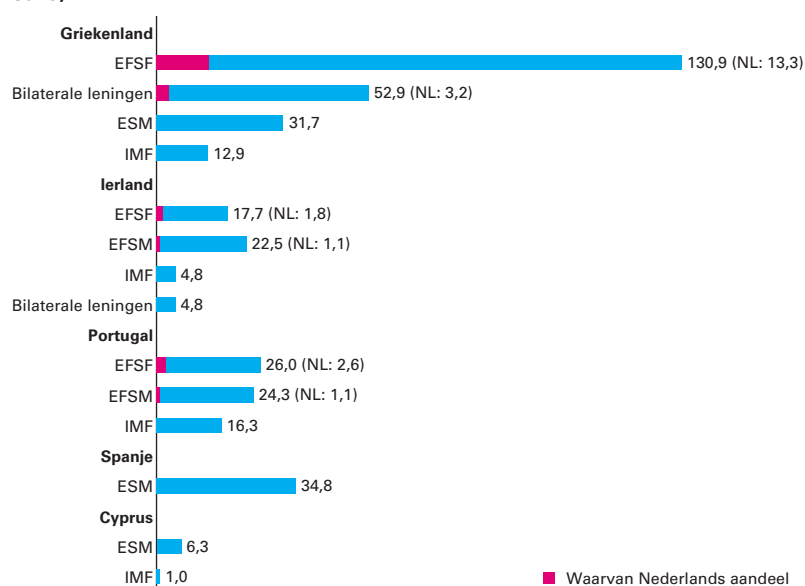
3.3 Europese steunfondsen en bankenunie

Financiële stabiliteit in de eurozone is voor Nederland van groot belang. Problemen in het ene land kunnen immers eenvoudig over de grens waaien en daarmee ook voor problemen zorgen in andere eurolanden. Verreweg het grootste deel van de Nederlandse export en import vindt plaats binnen de Europese Unie. Nederland is dus gebaat bij een sterke Europese economie, en ondervindt veel hinder – zoals de afgelopen crises hebben getoond – van financiële instabiliteit in de eurozone en de Europese Unie.

Het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM) kan eurolanden in financiële moeilijkheden steunen. Het ESM verstrekt financiële steun aan landen, samen met het Internationaal Monetair Fonds (IMF) waar mogelijk. Landen uit de eurozone hebben kapitaal gestort in en garanties verstrekt aan dit permanente noodfonds, zodat het ESM zelf geld kan aantrekken op financiële markten om steun aan landen te kunnen verstrekken.²⁹ Het ESM heeft de Europese Financiële Stabiliteitsfaciliteit (EFSF) vervangen. Het EFSF blijft bestaan totdat de laatste leningen zijn afgelost. Naast het ESM voor de eurozone bestaat voor de Europese Unie als geheel ook het Europees Financieel Stabiliteitsmechanisme (EFSM). De Europese Unie trekt zelf de financiering aan voor EFSM-programma's en leent dat geld door aan lidstaten die steun ontvangen.

²⁹ Het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM) haalt voor zijn uitkeringen geld op de kapitaalmarkt op. Dat is mogelijk omdat ESM-lidstaten kapitaal hebben gestort in het ESM en garanties hebben afgegeven aan het ESM. Uitkeringen uit het ESM veranderen het ingelegde kapitaal of de garanties niet. Het ESM-programma leidt dus niet tot uitgaven van Nederland.

Figuur 3.3.1 Uitgekeerde nog uitstaande leningen steunfondsen (in miljarden euro)



Bron: Europese Commissie, Europese Financiële Stabiliteitsfaciliteit en Internationaal Monetair Fonds. Het Jaarverslag Ministerie van Financiën en Nationale Schuld (IX), bevat in paragraaf 3.2-F in het «Overzicht uitgekeerde leningen» meer gedetailleerde informatie over de verschillende steunfondsen.

Griekenland

Het ESM heeft in 2016 Griekenland 10,3 miljard euro steun verstrekt.

Voordat de Grieken deze steun overgemaakt kregen, moesten ze aantonen dat zij het openbaar bestuur, het pensioenstelsel en de financiële sector zouden hervormen. Ook moest het land maatregelen nemen om de begroting en de belastingheffing en het ondernemersklimaat te verbeteren. Het land heeft met de steun het begrotingstekort gefinancierd en voldaan aan aflossingsverplichtingen en een deel van de achterstallige betalingen aan de private sector. Vorig jaar was Griekenland ook in staat een deel van de uitstaande IMF-schuld terug te betalen. Nu rest nog een schuld van 12,9 miljard euro.³⁰ Eind vorig jaar hebben eurolanden schuldmaatregelen goedgekeurd die er met name voor moeten zorgen dat Griekenland langer kan profiteren van de huidige lage rente bij het ESM en het EFSF. Deze maatregelen leiden niet tot extra kosten voor de Nederlandse begroting.

Overige landen

Ook uit de andere eurolanden kwam vorig jaar goed nieuws. Mede door de aantrekkende economie verliet Cyprus in maart 2016 het leningenprogramma zonder een vervolgprogramma.³¹ Het land had slechts 70 procent van de gereserveerde 10 miljard euro (inclusief de IMF-lening) nodig, onder andere door de toepaste *bail in* voor de financiële sector. Tevens herstelde de Cypriotische economie zich sneller dan verwacht. Spanje betaalde in 2016 1 miljard euro vervroegd terug aan

³⁰ Aan leningen van het Internationaal Monetair Fonds (IMF) draagt Nederland ook niet rechtstreeks bij. Als lid heeft Nederland wel geld ter beschikking gesteld aan het IMF, waarop het IMF een beroep kan doen. De steun die IMF uitkeert komt daarom niet ten laste van de lidstaten. Leningen worden door het Internationaal Monetair Fonds (IMF) uitgegeven in SDR's. Door fluctuaties in de SDR-EUR-wisselkoers kunnen er verschillen zijn in de cijfers van de IMF-leningen. In deze paragraaf is bij gerekend met de wisselkoers van 31 december 2016.

³¹ Kamerstukken II, 2015–2016, 21 501-07, nr. 1350

het ESM. Daarmee heeft het land inmiddels 6,6 miljard euro van de uitstaande schuld van 41,3 miljard euro terugbetaald. Ook Portugal kon vorig jaar opnieuw vervroegd aflossen aan het IMF, zodat de Portugese schuld inmiddels bijna is gehalveerd van 29,3 miljard in april 2014 tot 16,4 miljard eind 2016.

Bankenunie

Het gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme voor falende banken zag vorig jaar het levenslicht. Dat betekende een volgende stap in de ontwikkeling van de Europese bankenunie die met grote snelheid tot stand komt. Dat proces startte in 2014 met gemeenschappelijk Europees toezicht op de grote banken. Lidstaten hebben inmiddels hun nationale regelgeving aangepast aan de Europese standaard. Zo zijn consequentere toezichtregels ontstaan binnen Europa en beter kwaliteits-toezicht in de gehele Europese Unie. Dat zorgt voor financiële stabiliteit in de Europese Unie en beperkt de risico's van de financiële sector voor belastingbetalers.

Het werk aan een veiligere financiële sector is nog niet af. Tijdens het Nederlandse voorzitterschap van de Europese Unie in de eerste helft van 2016 heeft de Raad de Europese Commissie gevraagd om wetgeving die de risico's in de bankensector verder terugdringt.³² De Commissie heeft eind 2013 een pakket maatregelen gepresenteerd met extra prudentiële eisen en eisen voor buffers voor banken die onderdeel moeten zijn van een eventuele *bail-in*.³³

³² Zie <http://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2016/06/17-conclusions-on-banking-union/>

³³ Kamerstukken II, 2016–2017, 22 112, nr. 2261

4. Financieel Management

4.1 Inleiding

Het financieel management bij het Rijk was van **goede kwaliteit** en garandeerde ook in 2016 een **goede beheersing van de uitgaven en ontvangsten** van het Rijk. De bedrijfsvoering is vorig jaar over het algemeen beheerst verlopen. Het niveau van rechtmatigheid van de verplichtingen, ontvangsten en uitgaven van het Rijk was in 2016 opnieuw hoog. Nederland voldeed ook in 2016 op rijksniveau ruimschoots aan de norm van 99 procent voor rechtmatigheid.

Daarnaast zorgt de financiële functie³⁴ van het Rijk voor beheersing en continuïteit in de financiële processen. De financiële functie van het Rijk is decentraal ingericht en tegelijkertijd groeit de samenwerking binnen de bedrijfsvoering van het Rijk.

Paragraaf 4.2 behandelt de rechtmatigheid van de uitgaven bij het Rijk. Paragraaf 4.3 gaat in op de EU-fondsen in gedeeld beheer en de Nederlandse afdrachten aan de EU. Paragraaf 4.4 besteedt aandacht aan de rijksbrede bedrijfsvoering. In paragraaf 4.5 komen de ontwikkelingen in de rijksbrede bedrijfsvoering aan de orde. Paragraaf 4.6 gaat in op de beleidsinformatie, inclusief het focusonderwerp van de Tweede Kamer over de verantwoording 2016: focus op de beleidstoetsing. Ten slotte besteedt paragraaf 4.7 aandacht aan de ontwikkelingen in het financieel beleid en de financiële functie.

4.2 Rechtmatigheid van de uitgaven

Het niveau van rechtmatigheid³⁵ van de verplichtingen, ontvangsten en uitgaven van het Rijk was onverminderd hoog. Het percentage fouten en onzekerheden bij de uitgaven is ten opzichte van 2015 licht toegenomen. Desalniettemin lag het percentage fouten en onzekerheden, voor het gehele Rijk, evenals voorgaande jaren, ruim onder de grens van 1 procent van de totale uitgaven in 2016.

Tabel 4.2.1 Rechtmatigheid en deugdelijke weergave van de rijksuitgaven in de afgelopen jaren volgens de Algemene Rekenkamer (in procenten)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Rechtmatigheid en deugdelijke weergave uitgaven Rijk (%)	99,66	99,76	99,80	99,73	99,53	99,69	99,60

³⁴ De financiële functie omvat zowel de centrale controlfunctie (directies Financieel Economische Zaken bij de ministeries) als de decentrale controlfunctie en de auditfunctie (Auditdienst Rijk).

³⁵ Rechtmatigheid houdt in dat een financiële transactie, waarvan de uitkomst in het departementale jaarverslag wordt verantwoord, in overeenstemming is met de begrotingswetten en met de in internationale regelgeving, Nederlandse wetten, algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen opgenomen bepalingen die de uitkomst van die financiële transactie beïnvloeden.

Rapporteringstoleranties bepalen boven welk bedrag een Minister verplicht is om in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het departementale jaarverslag melding te maken van fouten en onzekerheden ten aanzien van de rechtmatigheid en de getrouwe weergave in het jaarverslag en deze fouten en onzekerheden toe te lichten. Het Rijk hanteert een rapporteringstolerantie van één procent voor het begrotingshoofdstuk niveau³⁶ en drie procent voor het begrotingsartikelniveau.

In 2016 is ook de rechtmatigheid van alle begrotingshoofdstukken afzonderlijk ruim binnen de gestelde rapporteringstoleranties gebleven, met uitzondering van de begrotingshoofdstukken van Wonen en Rijksdienst, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Diergezondheidsfonds. De begrotingshoofdstukken van Veiligheid en Justitie en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap hebben een overschrijding in de verantwoordingsstaat van de agentschappen. Daarnaast is bij een aantal begrotingsartikelen de rapporteringstolerantie overschreden. De bedrijfsvoeringsparagrafen van de departementale jaarverslagen over 2016 geven een toelichting hierop.

De belangrijkste fouten en onzekerheden in 2016 waren veroorzaakt door:

1. Niet geheel voldoen aan (Europese) aanbestedingsregels en (contract)voorwaarden.
2. Rechtstreekse uitkering uit het Gemeentefonds aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Volgens de Financiële-verhoudingswet mogen betalingen uit het Gemeentefonds alleen ten goede komen aan gemeenten en niet aan de VNG.
3. Onjuiste voorlopige toekenningen huurtoeslagen bij het begrotingshoofdstuk van het Ministerie van Wonen en Rijksdienst, door foute behandeling en het niet of niet juist verwerken van de ontvangen gegevens van de verhuurder door de Belastingdienst.
4. Onzekerheden bij de Ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) over de rechtmatigheid van uitgaven van Caribisch Nederland.

Misbruik en oneigenlijk gebruik

Regelingen zijn gevoelig voor misbruik en oneigenlijk gebruik, als belanghebbenden gegevens moeten verstrekken. Dit is vaak het geval bij subsidies, uitgaven sociale zekerheid en belastingen.

Box 4.2.1 Misbruik en oneigenlijk gebruik

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.³⁷

³⁶ Met uitzondering van kleine begrotingshoofdstukken.

³⁷ [Handleiding ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik, Ministerie van Financiën, juni 1998](#)

Over regelingen met ontoereikend beleid voor misbruik en oneigenlijk gebruik moeten ministeries rapporteren in het onderdeel «rechtmatigheid» van de bedrijfsvoeringsparagraaf van het departementaal jaarverslag. Onzekerheid die het gevolg is van onvoldoende beleid van misbruik en oneigenlijk gebruik kan, afhankelijk van de omvang, wel negatieve gevolgen hebben voor het oordeel van de Auditdienst Rijk en de Algemene Rekenkamer. De bedrijfsvoeringsparagrafen van de departementale jaarverslagen maken over het algemeen geen melding van tekortschietend beleid van misbruik en oneigenlijk gebruik. Daaruit kan worden geconcludeerd dat het **M&O-beleid in opzet en werking bij alle departementen toereikend is**.

Fraude

De Minister van Veiligheid en Justitie (VenJ) heeft namens het kabinet op 16 december 2016 de eindrapportage van de rijksbrede aanpak fraude aan de Tweede Kamer gezonden³⁸. Het rapport bevat de belangrijkste resultaten van drie jaar rijksbrede aanpak van fraude. Daarnaast is een aantal ontwikkelingen op specifieke beleidsterreinen van afzonderlijke ministeries³⁹ toegelicht. De verantwoordelijke bewindslieden rapporteren uitvoeriger in hun eigen brieven en rapportages aan de Tweede Kamer over deze ontwikkelingen.

De rijksbrede aanpak fraude heeft een impuls gegeven aan:

- rijksbreed wegnemen van de gelegenheid om te frauderen;
- verbeterde detectie van fraude;
- en een gerichte aanpak van fraudeurs.

Het bewustzijn van toetsing op frauderisico's bij nieuwe wet- en regelgeving is toegenomen. Dit heeft geleid tot fraudebestendiger wet- en regelgeving. Er is fors geïnvesteerd in beter functionerende basisregistraties, met name de Basisregistratie Personen (BRP), onder meer door het project landelijke aanpak adreskwaliteit.

Beleidsmatige mutaties na de Najaarsnota

De tweede suppletoire wet (die tegelijkertijd met de Najaarsnota verschijnt) is het laatste wetgevingsmoment gedurende het begrotingsjaar om wijzigingen in de begrotingen voor goedkeuring voor te leggen aan de Tweede Kamer. Als daarna nog beleidsmatige begrotingsmutaties nodig zijn, dan moeten deze per brief aan de Tweede Kamer worden voorgelegd. In bijlage 9 is daarvan een overzicht opgenomen. Net als voorgaande jaren is een ondergrens van twee miljoen euro gehanteerd.

4.3 EU-fondsen in gedeeld beheer en de Nederlandse afdrachten aan de EU

Jaarlijks stelt de Europese Commissie de begroting van de Europese Unie (EU) op, met de te verwachten inkomsten en uitgaven. Deze begroting moet passen binnen de afspraken van het Meerjarig Financieel Kader (MFK) dat elke zeven jaar met unanimitéit door de lidstaten moet worden aangenomen. Het huidige MFK loopt van 2014 tot 2020. De inkomsten van de Europese Unie bestaan uit de jaarlijkse bijdrage die de lidstaten verplicht zijn te leveren, de zogenaamde afdrachten. De totale afdrachten

³⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, [17 050, nr. 533](#).

³⁹ Betreft de Ministeries van Financiën, Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

van alle lidstaten samen moeten de totale uitgaven uit de EU-begroting dekken. De EU-begroting mag namelijk geen overschot of tekort laten zien⁴⁰.

De uitgaven van de EU begroting zijn onder te verdelen in middelen in direct beheer door de Europese Commissie (ca. 20 procent) en middelen in gedeeld beheer door de Europese Commissie en de lidstaten (ca. 80 procent). De verantwoordelijkheid van de lidstaten daarvoor is vastgelegd in Europese regelgeving⁴¹. De inkomsten en uitgaven van de EU-begroting zijn gescheiden, kennen eigen regels, en een eigen verantwoordingsstructuur en ritme⁴².

EU Afdrachten

De Europese begroting wordt grotendeels gefinancierd met jaarlijkse bijdragen – de afdrachten – van de lidstaten. De afdrachten van de EU-lidstaten kennen drie categorieën: (1) de douanerechten of invoerrechten (ook wel traditionele eigen middelen genoemd, netto na aftrek van de perceptiekostenvergoeding ca. 14 procent van de ontvangsten op de EU begroting), (2) de btw-afdracht (ook ca. 14 procent van de ontvangsten op de EU begroting) en (3) de afdracht op basis van het bruto nationaal inkomen (ca. 72 procent van de ontvangsten op de EU begroting).

De totale afdrachten van Nederland in 2016 bedroegen netto 7,5 miljard euro. De samenstelling van de Nederlandse afdrachten wijkt enigszins af van de gemiddelde samenstelling van de afdrachten van de overige lidstaten. De Nederlandse netto afdracht van douanerechten⁴³ is ca. 30 procent van de totale Nederlandse afdrachten als gevolg van de belangrijke positie van de Rotterdamse haven voor de invoer van goederen in de EU.

Dankzij de btw-, en bni-kortingen die Nederland heeft bedongen bij onderhandelingen voor het huidige MFK is het procentuele aandeel van de btw- en bni-afdracht relatief lager dan het EU gemiddelde. In onderstaande figuur 4.3.1, zijn de btw- en bni-korting echter nog niet verwerkt. De ontvangst van deze kortingen is gekoppeld aan de aanname van het Eigen Middelenbesluit, wat eind 2016 door alle lidstaten is geratificeerd. De aanname van de aanvullende begroting waar de effecten van de ratificatie van het Eigen Middelenbesluit in werden verwerkt heeft pas laat in 2016 plaatsgevonden waardoor de feitelijke kasontvangst van de Nederlandse korting over 2014–2016 doorgeschoven is naar 2017. Met ingang van 2017 wordt de korting wel jaarlijks met de btw en bni-afdracht verrekend. De overige ontvangst in 2016 heeft betrekking op de achtste aanvullende begroting (DAB8) van 2015, die pas in 2016 in de kas kon worden verwerkt.

De Nederlandse afdrachten voor de EU-begroting worden geraamd en verantwoord op de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken⁴⁴. Verder is in het jaarverslag van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en in de verticale toelichting bij het Financieel Jaarverslag een

⁴⁰ Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU) art. 310 (1).

⁴¹ EC, Verordening 966/2012, Art 59.

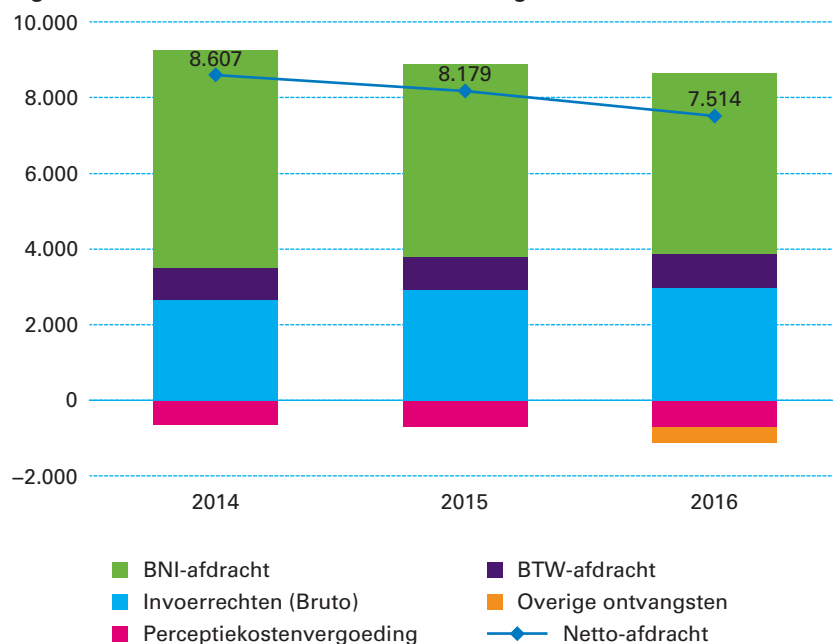
⁴² Voor de uitgaven geldt het Financieel Reglement. Voor de inkomsten geldt o.a. het Eigen Middelen Besluit.

⁴³ De Europese Commissie ziet de douaneheffingen als eigen middel (TOR – Traditional Own Resources) van de Europese Unie en niet als een afdracht van de lidstaten die deze ten behoeve van de EU innen.

⁴⁴ Begroting Ministerie van Buitenlandse Zaken (V), beleidsartikel 3, onderdelen 3.1 en 3.10.

overzicht opgenomen van alle mutaties die zich het afgelopen begrotingsjaar hebben voorgedaan in de Nederlandse afdrachten.

Figuur 4.3.1. Afdrachten Nederland in het huidige MFK (in mln. €)



Douanerechten

De douanerechten⁴⁵ bestaan uit importheffingen die door de EU zijn vastgesteld. De douanediens van de lidstaten heffen en innen deze in opdracht van de Europese Commissie. De Auditdienst Rijk controleert deze douanerechten als onderdeel van de belastinginkomsten voor de jaarrekeningcontrole⁴⁶. De lidstaten maken de opbrengsten in zijn geheel over aan de Europese Commissie, met inhouding van een vergoeding voor de kosten voor heffing en inning, de zogenaamde perceptiekostenvergoeding. De netto afdracht (bruto afdracht minus perceptiekostenvergoeding) van Nederland voor de douanerechten aan de EU bedroeg in 2016 2,3 miljard euro.

Btw-afdracht

De btw-afdracht wordt vastgesteld op basis van een vast percentage (0,3 procent⁴⁷) van de geharmoniseerde btw-grondslag. Nederland heeft samen met Duitsland en Zweden een korting bedongen op deze afdracht, zodat het afdrachtpercentage 0,15 procent van de btw-grondslag is. Omdat afzonderlijke lidstaten verschillende btw-tarieven hanteren, wordt de btw-grondslag met een gewogen gemiddeld btw-tarief recht getrokken. Het bij wet onafhankelijke CBS⁴⁸ levert de input aan het Ministerie van

⁴⁵ Onderdeel van de Douanerechten zijn suikerheffingen die worden opgelegd door het Ministerie van Economische Zaken.

⁴⁶ Begroting Ministerie van Financiën XIB beleidsartikel 01.

⁴⁷ Eigen Middelen Besluit, Verordening 2007/436 artikel 2 (4).

⁴⁸ Wet CBS, Artikel 18.

Financiën om dit gewogen gemiddelde te berekenen. De btw-afdracht van Nederland aan de EU bedroeg in 2016 0,9 miljard euro⁴⁹.

Bni-afdracht

De bni-afdracht is het sluitstuk van de Europese begroting. De bni-afdracht is dan ook afhankelijk van alle andere elementen van de Europese begroting. Als de uitgaven uit de EU-begroting in omvang toenemen, stijgt de totale bni-afdracht van de lidstaten en omgekeerd. Maar ook als de overige eigen middelen – de douanerechtenheffing of de btw-heffing (van alle lidstaten gezamenlijk) – hoger of lager uitvalt, beweegt de bni-afdracht van alle lidstaten mee. Verder is de Nederlandse bni-afdracht afhankelijk van de omvang van het Nederlandse bni ten opzichte van het bni van de overige lidstaten. Het bni voor het lopende jaar wordt vastgesteld op basis van voorlopige cijfers en kan in latere jaren worden bijgesteld op basis van realisatie. Dit kan leiden tot een nacalculatie van de bni afdracht (naheffing of terugbetaling).

Het CBS biedt de bni-cijfers jaarlijks rechtstreeks aan Eurostat – en daarmee de Europese Commissie – aan. Het CBS publiceert deze cijfers op datzelfde moment ook op zijn website⁵⁰. Daarbij stelt het CBS ook een kwaliteitsrapport op dat inzicht biedt in mogelijke fluctuaties van de cijfers. De Europese Commissie stelt vervolgens de bni-afdracht voor Nederland vast. Het toezicht hierop vindt plaats door de inzet van Eurostat, die de gegevens op haar website publiceert⁵¹. Mogelijke verschillen tussen eerder afgedragen totalen en de uiteindelijk definitief vastgestelde afdrachten worden verrekend met de lidstaten. De bni-cijfers kunnen met terugwerkende kracht tot en met het jaar t-4 worden aangepast. Dit betekent dus dat de bni-afdracht pas na vier jaar definitief vaststaat. De bni-afdracht van Nederland aan de Europese Commissie bedroeg in 2016 4,8 miljard euro. Nederland heeft ook op de bni-afdracht een jaarlijkse korting bedongen die in 2016 0,8 miljard euro bedroeg⁵².

EU fondsen in gedeeld beheer

Van de totale Europese uitgaven (in 2016 ongeveer 145 miljard euro) wordt ongeveer 80 procent (in 2016 zo'n 115 miljard) uitgegeven door fondsen in gedeeld beheer. In Nederland gaat het om de fondsen voor het «Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB)», de «Structuurfondsen» en de «Veiligheid-, en Migratiefondsen».

Bij de fondsen in gedeeld beheer zijn de lidstaten medeverantwoordelijk voor goed functionerende beheers- en controlesystemen en een juiste besteding van de EU-middelen. Jaarlijks legt het kabinet hierover verantwoording af in de zogenoemde Nationale Verklaring (bijlage 3 FJR). De Europese Commissie is eindverantwoordelijk voor alle EU-uitgaven.

⁴⁹ Deze 0,9 miljard euro is gebaseerd op het standaardpercentage van 0,3 procent van de BTW-grondslag. De korting die Nederland heeft bedongen op de BTW-afdracht is vanwege de vertraagde ratificatie van het Eigen Middelen Besluit (EMB) niet verrekend met de BTW-afdracht, maar is begin 2017 als lump-sum aan Nederland uitgekeerd. Met ingang van 2017 wordt de Nederlandse BTW-afdracht wel op basis van 0,15 procent van de grondslag afgedragen.

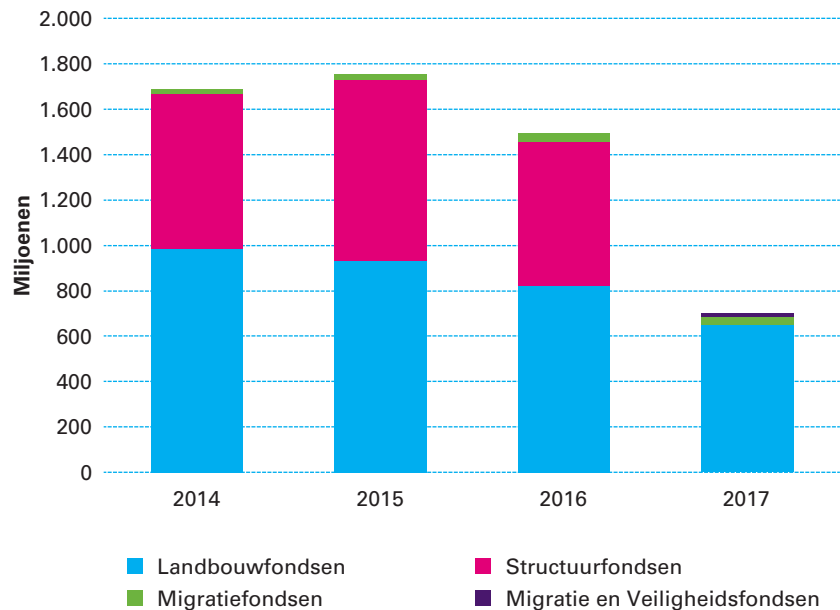
⁵⁰ <https://www.cbs.nl/nl-nl/economie/macro-economie/bijstellingen/economische%20groei-1/bni-cijfers-voor-de-bepaling-van-de-afdracht-voor-de-eigen-middelen-van-de-eu>

⁵¹ http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Monitoring_GNI_for_own_resource_purposes

⁵² Vanwege de vertraagde aanneming van het EMB is deze korting in 2016 niet verrekend met de BNI-afdracht in 2016, maar is zij begin 2017 (samen met de kortingen over 2014 en 2015) als lump-sum aan Nederland uitgekeerd.

De regels voor gedeeld beheer en de rol van de lidstaten zijn vastgelegd in Europese regelgeving⁵³.

Figuur 4.3.2.: Ontwikkeling totale subsidiabele kosten (fonds + nationale cofinanciering) zoals verantwoord in Nationale Verklaringen. Het jaartal waarin de NV uitkomt is aangehouden als bron omdat de verantwoordingsperiodes van de fondsen verschillen en gebroken boekjaren kennen.



Bron: Nationale Verklaringen 2014–2017

Gemeenschappelijk Landbouw Beleid: de landbouwfondsen

Het GLB leunt op twee pijlers. De eerste pijler bestaat uit directe inkomenssteun aan agrariërs en markt- en prijsbeleid. De grotendeels rechtstreekse inkomenssteun – door middel van het Europees Landbouw Garantie Fonds (ELGF) – richt zich op stabielere landbouwininkomens. De tweede pijler betreft het plattelandsbeleid. Deze pijler richt zich op de kwaliteit van alle plattelandsgebieden in de EU, en wordt gefinancierd door het Europees Landbouw Fonds voor Plattelands Ontwikkeling (ELFPO). In het gebroken boekjaar 2015–2016 heeft Nederland zo'n 652 miljoen euro gedeclareerd voor de landbouwfondsen.

Structuur- en investeringsfondsen

De Structuurfondsen hebben als doel het regionaal beleid van de EU uit te voeren. Dit betekent dat ze de economische en sociale cohesie in de Europese Unie versterken door te zorgen voor evenwicht tussen de regio's. Hiervoor zijn het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) en het Europees Sociaal Fonds (ESF) bedoeld. Het gemeenschappelijk visserijbeleid (GVB) is daarnaast gericht op de ontwikkeling van een verantwoorde visserijketen en afspraken ter bevordering van de stabiliteit van de vismarkt. 2015 was het laatste jaar dat het Europees Visserijfonds (EVF)⁵⁴ geld beschikbaar kon stellen voor deze doelen. Vanaf dit jaar kan de visserijsector een beroep doen op het Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij (EFMZV). Het Ministerie van SZW is daarnaast vanaf dit jaar verantwoordelijk voor het nieuwe Fonds voor Europese Hulp aan de Meest Behoeftigen (EFMB). In boekjaar 2015–2016 heeft Nederland geen

⁵³ Financieel Reglement, artikel 59.

⁵⁴ Dit fonds volgt, hoewel formeel geen structuurfonds, de regelgeving van de structuurfondsen.

declaraties gedaan voor de structuurfondsen. Dit, omdat de systemen voor de nieuwe programmaperiode 2014–2020 werden opgezet.

Migratiefondsen/Veiligheidsfondsen

De EU wil de opvang en integratie van immigranten goed regelen. Het migratiebeleid verschilt echter per EU-land. De Europese migratiefondsen hebben als doel gezamenlijk Europees beleid te stimuleren. Voor de periode 2014–2020 zijn er in de plaats van vier migratiefondsen (Integratiefonds, Terugkeerfonds, Vluchtelingenfonds, en het Buitengrenzenfonds) twee migratie- en veiligheidsfondsen in de plaats gekomen: het Asiel-, Migratie- en Integratiefonds (AMIF) en het Fonds voor Interne Veiligheid (ISF). Het AMIF is gericht op een efficiënter beheer van migratiestromen en de versterking en ontwikkeling van een gemeenschappelijke aanpak van asiel, migratie en integratie. Het ISF is gericht op grensbewaking en visummanagement. In het boekjaar 2014–2015 declareerde Nederland 16 miljoen euro bij de migratie- en veiligheidsfondsen, plus 33,7 miljoen euro voor het Jaarprogramma 2013, boekjaar 2015, bij de migratiefondsen.

Box 4.3.1 Evaluaties van doelmatigheid en doeltreffendheid EU-subsidies

Het Ministerie van Economische Zaken (EZ) heeft voor het landbouwprogramma ELFPO (POP2) programmaperiode 2007–2013 een ex-post evaluatie laten uitvoeren. Ook heeft EZ voor de programmaperiode 2014–2020 een ex ante evaluatie voor het ELFPO (POP3) laten uitvoeren.

De Management Autoriteiten van de structuurfondsen, het EFMB en het EFMZV stellen evaluatieplannen op om de doeltreffendheid, doelmatigheid en het effect van de programma's te meten en te evalueren. De programma's voeren een ex ante en een tussentijdse evaluatie uit. De tussentijdse evaluatie is gereed in 2019.

De migratiefondsen hebben een tussentijdse (mid term, in 2010) en ex post (end term in 2013) evaluatie uitgevoerd. Voor de programmaperiode 2014–2020 kennen de Europese migratie- en veiligheidsfondsen een mid-term evaluatie die de Verantwoordelijke Autoriteit eind 2017 indient, conform Europese regelgeving. In 2023 voert de Verantwoordelijke Autoriteit een end term evaluatie uit.

Meer informatie over doelmatigheid en doeltreffendheid van evaluaties staat op de volgende websites.

Landbouwfondsen:

ELFPO: <https://www.rootsadvies.nl/downloads/content/346/8d47058a0f7a620/16-12-09-publieksversie-ex-post-evaluatie-pop2.pdf>
<https://www.rootsadvies.nl/downloads/content/269/8d4705895fa62d0/nl0626831-final-rep-2015.pdf>

Structuurfondsen:

EFRO: http://www.op-oost.eu/bestanden/Documenten/OP-Oost/Over_OP-Oost/%20Ex-ante%20evaluatie%204%20NL%20OPs%20FINAAL.pdf
EVF/EFMZV: <https://www.internetconsultatie.nl/efmzv/document/1226>
ESF: <https://www.agentschapszw.nl/subsidies-en-regelingen/e/esf-2014-2020-algemene-informatie-europees-sociaal-fonds/inhoud/onderzoek-en-evaluatie-esf-2014-2020>

EFMB: <https://www.agentschapsw.nl/subsidies-en-regelingen/e/efmb-europees-fonds-voor-meest-behoeftigen/inhoud/onderzoek-en-evaluatie-efmb>

Migratiefondsen: <https://www.agentschapsw.nl/subsidies-en-regelingen/e/europees-buitengrenzenfonds-ebf/nieuws/2016/06/24/evaluatie-migratiefondsen-solid-programmaperiode-2007-2013>

Beheers- en controlesystemen en rechtmatigheid

De Europese systematiek schrijft voor dat de autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor het beheer van de fondsen goed werkende beheers- en controlesystemen moeten hebben⁵⁵. Bij goed werkende systemen worden fouten in de uitgaven tijdig ontdekt. Hierdoor kunnen declaraties met fouten zoveel mogelijk worden voorkomen. De onafhankelijke controleur, de Auditautoriteit (AA) beoordeelt de kwaliteit van de beheers- en controlesystemen en de declaratie. Het foutpercentage in de einddeclaratie van een fonds mag niet hoger zijn dan 1,99 procent. Wanneer een lidstaat deze norm overschrijdt kan de Europese Commissie overgaan tot sancties zoals een tijdelijke betaalstop en terugvorderingen van het geld bij de lidstaat. In Nederland is de rol van onafhankelijke controleur belegd bij de Auditdienst Rijk (ADR). De ADR heeft een zogenaamd «contract of confidence»⁵⁶ gekregen van de Europese Commissie. Dit betekent dat de Europese Commissie veel vertrouwen heeft in de Nederlandse AA en voor een groot deel steunt op haar oordeel. De controlerapporten van de AA wijzen uit dat de beheers- en controlesystemen goed functioneerden, met uitzondering van het gedeelte van het systeem voor het Europees Integratie Fonds⁵⁷.

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de systeemoordelen en de foutpercentages per fonds zoals verantwoord in de Nationale Verklaring⁵⁸. Het totale bedrag is aanzienlijk minder ten opzichte van voorgaande jaren omdat de structuurfondsen geen uitgaven hebben gedeclareerd met het oog op nieuwe systemen voor de periode 2014–2020.

⁵⁵ Bron: Artikel 58 van de Verordening (EC) 1083 d.d. 31-07-2006.

⁵⁶ Auditdienst Rijk over ... Europese geldstromen, pagina 26.

⁵⁷ Zie bijlage 3 toelichting bij de Nationale Verklaring.

⁵⁸ Zie bijlage 3 FJR.

Tabel 4.3.1 Systeemoordelen en foutenpercentages

Fonds	Systeem-oordeel	Foutpercentage	Totale Subsidie-abele kosten (€)	Periode
ELGF en ELFPO	Functioneert	<2%	651.942.755	16 oktober 2015 t/m 15 oktober 2016
ESF	Functioneert*	N.v.t.	0	1 juli 2015 tot en met 30 juni 2016
EFRO	N.v.t.	N.v.t.	0	1 juli 2015 tot en met 30 juni 2016
EFMZV	Functioneert*	N.v.t.	0	1 juli 2015 tot en met 30 juni 2016
EFMB	Functioneert*	N.v.t.	0	1 juli 2015 tot en met 30 juni 2016
Migratiefondsen	Functioneert, m.u.v. systeem EIF	<2%	33.707.094	Jaarprogramma's 2013
Veiligheids- en migratiefondsen	Functioneert	<2%	16.507.331	Boekjaar 2014 en 2015
Totaal fondsen			702.157.180	

4.4 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 beheer 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.

Verantwoordelijkheidsverdeling en verantwoording rijksbrede bedrijfsvoering

De Minister voor Wonen en Rijksdienst (WenR) en de Minister van Financiën hebben kaderstellende of voorwaardenschepende verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor de rijksbrede bedrijfsvoering. Deze verantwoordelijkheid voor het systeem van de rijksbrede bedrijfsvoering wordt aangeduid als systeemverantwoordelijkheid⁵⁹.

De Minister van Financiën heeft op grond van de Comptabiliteitswet 2001 een coördinerende taak bij het begrotingsbeheer en de rijksbrede financiële bedrijfsvoering. De Minister verantwoordt zich hierover in het Financieel Jaarverslag van het Rijk (FJR).

De Minister voor WenR heeft een systeemverantwoordelijkheid op het terrein van personeel, ICT, organisatie, huisvesting, inkoop, facilitaire dienstverlening en beveiliging. De Minister voor WenR biedt in de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2016 een samenhangend beeld van de organisatie en de bedrijfsvoering van het Rijk.

⁵⁹ In het FJR 2012 is hierover een uitgebreide beschrijving te lezen (p. 72–74): TK 2012–2013, 33 605, nr. 1.

Rijksbreed beeld 2016 over de bedrijfsvoering

Uit de departementale jaarverslagen en de samenvattende auditrapporten van de Auditdienst Rijk komt het beeld naar voren dat **het financieel beheer en materieelbeheer rijksbreed grotendeels op orde is. De afgelopen jaren zijn veel problemen opgelost.**

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 aanbestedingsregels);
- en de informatiebeveiliging bij de ministeries, in het bijzonder de volledige implementatie van de Baseline Informatiebeveiliging Rijksdienst (BIR).

Risico's voor de rijksbrede bedrijfsvoering

Uit het rijksbrede beeld over de bedrijfsvoering en uit de signalen van de Auditdienst Rijk zijn de volgende belangrijke risico's in de rijksbrede bedrijfsvoering onderkend:

- tekortkomingen in het beheer bij de inkoop en met name de naleving van (Europese) aanbestedingsregels;
- onvolledige implementatie van de Baseline Informatiebeveiliging Rijksdienst (BIR) bij ministeries;
- toepassing van de Wet op de vennootschapsbelasting bij het Rijk;
- vereisten die de meldplicht datalekken stelt;
- toenemende verschuiving van verantwoordelijkheden en (bedrijfsvoerings)taken van ministeries naar SSO's;
- en flexibiliteit en wendbaarheid van de ministeries om in te kunnen spelen op veranderingen.

Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering van de Belastingdienst, Defensie en Veiligheid en Justitie

In 2015 signaleerde de Algemene Rekenkamer drie ernstige tekortkomingen in de bedrijfsvoering bij de Belastingdienst en de Ministeries van Defensie en VenJ.

Bij het Ministerie van Defensie was er in 2015 een ernstige onvolkomenheid op de logistieke keten reserveonderdelen. In 2016 heeft het ministerie **de verdere daling van de inzetbaarheid en voortzettingsvermogen een halt toegevoegd**. Het Ministerie van Defensie heeft in 2016 het plan van aanpak verbeteren logistieke keten reserveonderdelen opgesteld dat centraal wordt aangestuurd. In dit plan van aanpak zijn alle lopende acties op dit gebied gebundeld, verder aangescherpt, aangevuld en zijn prioriteiten gesteld. De Tweede Kamer is in een brief geïnformeerd over het plan van aanpak dat verder de lopende verbeteringen en aanvullende maatregelen bevat[1].

Door dit plan is vorig jaar de betrouwbaarheid verbeterd van de levering en beschikbaarheid van artikelen waarnaar vaak en veel vraag is. Er zijn ketens doorgelicht, voorraadpunten verlegd, de communicatie tussen klant en leverancier is verbeterd en er zijn aanvullende artikelen verworven. Verder zijn op het gebied van assortimentsmanagement aanvullende regelgeving en instructies opgesteld en is er in november 2016 een pilot geweest van een opleiding voor assortimentsmanagers. Ook zijn op de eerste zes wapensystemen instandhoudingshoudingsanalyses uitgevoerd, om onderhoudsplannen te verbeteren, assortimenten te verrijken en zogenoemde availability killers (reserveonderdelen die cruciaal zijn voor de inzetbaarheid) te identificeren en aan te pakken.

Omdat de Algemene Rekenkamer dit onderwerp als een ernstige onvolkomenheid aanmerkte, heeft het Ministerie van Defensie in 2016 besloten het verbetertraject intensief te vervolgen.

De Algemene Rekenkamer heeft de aanbeveling gedaan de controlfunctie binnen het Ministerie van VenJ te verbeteren, zodat de bedrijfsvoering op orde komt, informatie tijdig op de juiste plek belandt, de informatie betrouwbaar en volledig is en er sturing kan plaatsvinden. In 2016 heeft het Ministerie van VenJ de maatregelen voor de verbetering van de controlfunctie uitgewerkt en is zoveel mogelijk al een begin gemaakt te werken conform een tweelagen controlmodel, zoals afgesproken tussen de Ministers van Financiën en VenJ. Per 1 april 2017 wordt DG-control ondergebracht bij de directie Financieel Economische Zaken (FEZ), de concerncontroller. De afstand van concerncontrol tot de taakorganisaties wordt daarmee verkleind. Daarnaast wordt het eigenaarschap van dertien taakorganisaties ondergebracht bij de Secretaris-Generaal (SG).

De structurele verbetering van de controlfunctie is nauw gerelateerd aan een cultuur- en gedragsverandering en daarmee sterk verbonden met het lopende meerjarige veranderprogramma «VenJ verandert». Dit programma beoogt een grotere mate van openheid en transparantie zowel in- als extern ten behoeve van een goede en brede informatie-uitwisseling binnen het ministerie. **De Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd dat de cultuur en het gedrag zijn veranderd:** directie FEZ heeft een sterkere, meer betrokken positie en door een bredere Bestuursraad is er meer samenspraak met en invloed van de grote uitvoeringsorganisaties.

In 2014 en 2015 heeft de Algemene Rekenkamer een ernstige onvolkomenheid gesignaleerd bij de Belastingdienst. De Belastingdienst heeft veel IT-systemen in gebruik die in een aantal gevallen sterk verouderd zijn en voor problemen zorgen in de uitvoering van de processen van de Belastingdienst. Bij het doorvoeren van nieuwe belastingmaatregelen loopt de Belastingdienst risico's voor de continuïteit van de IT-processen en dus van de dienstverlening en belastinginning.

De Algemene Rekenkamer beveelt aan «een integrale aanpak van de modernisering en de aanpak van de IT-legacy». De Belastingdienst heeft hiervoor het programma «Regie Modernisering IV-landschap» in het leven geroepen. Doelstelling van het programma is een robuust en wendbaar IV-landschap dat de dagelijkse continuïteit duurzaam borgt en het mogelijk maakt dat systemen sneller kunnen inspelen op het doorvoeren van wetswijzigingen en andere procesvernieuwingen. In 2016 is in dit kader een meerjarige, integrale planning opgeleverd. De legacy-problematiek wordt hierin stap-voor-stap in een tijdpad tot 2020 weggevoerd.

De bovengenoemde maatregelen die de Belastingdienst en de Ministeries van Defensie en VenJ hebben genomen, leidden ertoe dat de ernst van de onvolkomenheid bij deze organisaties afneemt. De Algemene Rekenkamer kwalificeerde deze problemen in 2016 als onvolkomenheid, zij het niet meer als ernstig.

Door de Belastingdienst is een vertrekregeling afgesloten die de toets der kritiek niet kan doorstaan. De afgesproken besluitvormingsprocedures zijn niet gevolgd waardoor ingebouwde checks en balances niet hebben gewerkt. Naar aanleiding hiervan is besloten de financiële besluitvorming

van de Belastingdienst onder verscherpt toezicht te stellen, de aansturing van de Belastingdienst via een Raad van Bestuur te vervangen door aansturing via de Directeur-Generaal (DG), een project plaatsvervangend SG aan te stellen om de ophanging van de Belastingdienst onder het kerndepartement versneld aan te passen en een Commissie onderzoek Belastingdienst aan te wijzen om onderzoek naar de besluitvormingsprocessen binnen de Belastingdienst te verrichten. De belangrijkste conclusie van de Commissie is dat een verbetering van de sturing en beheersing van de processen binnen de Belastingdienst in relatie tot het kerndepartement dringend noodzakelijk is.

4.5 Ontwikkelingen in de rijksbrede bedrijfsvoering

Agentschappen

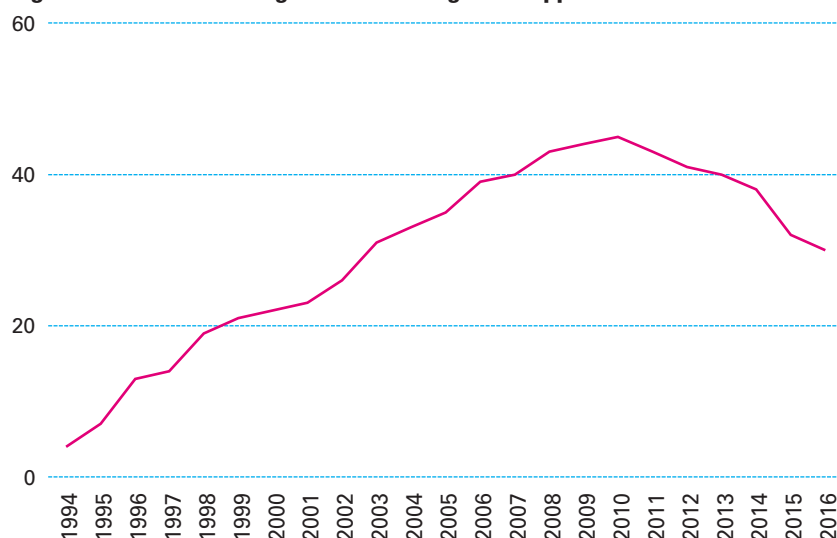
In de Regeling agentschappen is opgenomen dat doorlichting van alle agentschappen minimaal één keer per vijf jaar plaatsvindt. Hiermee wordt een beter beeld gevormd over de sturing, het financieel beheer, de bekostiging en de doelmatigheidsontwikkeling van alle agentschappen.

In 2016 zijn de doorlichtingen afgerond bij de Dienst ICT Uitvoering (DICTU), het Nationaal Archief (NA) en Rijkswaterstaat (RWS). Daarnaast zijn in 2016 de doorlichtingen gestart bij de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit en P-Direkt.

Inmiddels is bij het grootste deel van alle agentschappen een doorlichting uitgevoerd en afgerond. In bijlage 14 is een overzicht-stabel opgenomen met de belangrijkste aanbevelingen uit de doorlichtingen die zijn afgerond.

Het aantal agentschappen bij het Rijk daalt, door opheffingen, decentralisaties en samenvoegingen. Per 2016 is het nieuwe agentschap Rijksvastgoedbedrijf (RVB) van start gegaan. Het RVB is tot stand gekomen door fusie van de drie agentschappen: Defensie Vastgoed Dienst, het Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf en de Rijksgebouwendienst.

Figuur 4.5.1 Ontwikkeling totaal aantal agentschappen 1994–2016



In 2016 is weer een dataset met informatie over balans, resultaat en fte's⁶⁰ van agentschappen in meerjarig verband als open data beschikbaar gesteld. Tevens is voor zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) een dataset ontsloten met gegevens over omzet, herkomst en fte's. Beide datasets zijn te raadplegen op <http://opendata.rijksbegroting.nl/> en in de vorm van interactieve infographics via <http://agentschappen.rijksacademie.nl> en <http://zbo.rijksacademie.nl>.

Inkoopbeheer en naleving Europese aanbestedingsregels

Het beeld bij de naleving van de inkoopregels is wisselend: bij sommige ministeries is een verbetering te zien. Bij andere ministeries is juist sprake van een verslechtering. Er zijn daarbij geen uitschieters. De naleving van de (Europese) aanbestedingsregels blijft desalniettemin overal om aandacht vragen.

Over 2015 was er onduidelijkheid over de motivering van de objectieve leverancierskeuze. In 2016 is een nieuw kader opgesteld met draagvlak van alle betrokken partijen (regelgevers, kaderstellers, uitvoerders en controleurs). Het nieuwe kader is met ingang van 1 januari 2017 in werking getreden. Aanpassing van het grensbedrag in de Circulaire grensbedragen kan echter pas in werking treden wanneer een aanpassing van de toelichting in de Gids Proportionaliteit heeft plaatsgevonden. Tot dan blijft de huidige Circulaire van kracht en zal de Algemene Rekenkamer haar huidige werkwijze handhaven.

Beheersing apparaatsuitgaven

De door het kabinet voorgestelde maatregelen voor meer inzicht en beheersing van de apparaatsuitgaven zijn in het afgelopen jaar geïmplementeerd. Zo toetst de Minister voor WenR aan de voorkant van het besluitvormingsproces op het effect van beleidsvoorstellen op apparaatsuitgaven. Afgesproken is dat indien sprake is van een intensivering, de betreffende Minister de gevolgen voor de apparaatsuitgaven in beeld brengt. Dekking dient daarbij binnen het eigen apparaat te worden gezocht. Wanneer een departement aangeeft de apparaatsintensivering niet binnen het eigen apparaatsbudget te kunnen dragen, wordt een onafhankelijke toets door de Minister voor WenR uitgevoerd. Een duidelijke set spelregels dwingt tot een scherpere discussie aan de voorkant over (de dekking van) apparaatsintensiveringen. In de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2016 is opgenomen hoe de apparaatsuitgaven zich in 2016 rijksbreed hebben ontwikkeld.

Verbetering financieel beheer en verantwoording van subsidies

Sinds 2014 publiceert het Rijk jaarlijks overzichten van alle subsidie(regeelingen), de subsidieontvangers en de bijbehorende uitgekeerde bedragen. Deze informatie staat in de vorm van open data op de website van de rijksoverheid (<http://opendata.rijksbegroting.nl>). Op Verantwoordingsdag 2017 worden de overzichten over het afgelopen jaar openbaar gemaakt. Deze informatie is aanvullend op de informatie over subsidies die jaarlijks in de departementale begrotingen (subsidiebijlagen) en jaarverslagen wordt opgenomen.

In opdracht van het Ministerie van Financiën is het Uniform Subsidiekader (USK) in 2016 geëvalueerd door de Auditdienst Rijk en het Adviescollege toetsing regeldruk (Actal).

⁶⁰ fulltime-equivalent.

Het onderzoek van de Auditdienst Rijk laat zien dat het USK is doorvertaald in departementale regelgeving en in de praktijk goed wordt toegepast. Actal concludeert dat het USK een matigende invloed heeft op de regeldruk van subsidieregelingen, zonder dat dit heeft geleid tot toenames van misbruik en oneigenlijk gebruik.⁶¹ Tegelijkertijd doet Actal aanbevelingen om de regeldruk verder te verlagen, omdat subsidieontvangers nog steeds regeldruk ervaren.

Beheersing van grote ICT-projecten

Het Bureau ICT-Toetsing (BIT) voert onafhankelijke toetsen uit op ICT-projecten met een ICT-component van meer dan vijf miljoen euro. In 2016 heeft het BIT twaalf adviezen afgerond. Zowel de afgeronde adviezen als de lopende adviesaanvragen zijn inzichtelijk op www.bureauicttoetsing.nl. De evaluatie over het eerste jaar BIT is aan de Tweede Kamer verzonden (TK 26 643 nr. 440).

De Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2016 beschrijft de resultaten uit het overgangsjaar tussen de afgeronde Informatiseringstrategie (I-strategie) Rijk⁶² en de nieuwe Strategische I-agenda Rijksdienst, bedoeld voor de jaren 2017 tot 2020⁶³. De aandacht blijft daarbij gericht op het versterken van de I-functie van het Rijk, zowel door het verder professionaliseren van (top)management, beleidsmedewerkers en ICT-medewerkers, als door het uitbreiden van de I&ICT-capaciteit bij uitvoeringsorganisaties als I-Interim Rijk.

De Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2016 gaat verder in op de ICT-ontwikkelingen, de grote ICT-projecten in 2016 en de ICT-kosten van het Rijk.

Informatiebeveiliging

Alle Ministers hebben over 2016 een «in control verklaring» (ICV) afgegeven. Daarin staat dat het ministerie in control is ten aanzien van het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst (VIR) en dat er voldoende zekerheid is dat de bedrijfsvoering voldoet aan het VIR en de Baseline Informatiebeveiliging Rijksdienst (BIR 2012). In deze ICV's staan de risico's voor de kritieke systemen en de wijze van sturing op informatiebeveiliging vanuit het ministerie centraal.

De Auditdienst Rijk heeft over 2016 rijksbreed onderzoek uitgevoerd naar de sturing op informatiebeveiliging en de implementatie van de BIR. **Uit het onderzoek blijkt dat de implementatie van de BIR bij de ministeries traag verloopt.** Er zijn weinig vorderingen geboekt ten opzichte van 2015. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) verwacht in 2017 een herziene BIR vast te stellen die beter aan de behoefte van departementen voldoet. Desalniettemin zal extra inspanning van de ministeries nodig blijven op dit onderwerp. In de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2016 wordt verder ingegaan op de informatiebeveiliging bij het Rijk.

⁶¹ De ADR gaat hier in haar onderzoek ook op in en verwijst in dit kader naar de ex post risicoanalyses die ministeries ieder jaar maken door middel van een steekproef. Op basis van deze risicoanalyses stellen ministeries vast dat nauwelijks sprake is van misbruik van subsidieregelingen.

⁶² TK 26 643 nr. 216.

⁶³ TK 31 490 nr. 221.

*Gebruik open data*⁶⁴

De Minister van BZK coördineert de rijksbrede aanpak open data, stelt kaders en biedt ondersteuning aan de ministeries. In 2016 telt de website data.overheid.nl 10.298 datasets die beschikbaar zijn voor hergebruik. Daarbinnen ontsluit de Minister van Financiën de financiële data met een plan voor vijf jaar. **De ambitie is om de financiële data open te maken, waardoor toezicht en verantwoording gaan veranderen.**

Op Verantwoordingsdag zijn de volgende nieuwe datasets als open data over het jaar 2016 beschikbaar gesteld: leningen, garanties, bijdragen aan agentschappen, aan ZBO's en RWT's, aan (inter-)nationale organisaties, aan andere begrotingshoofdstukken en aan sociale fondsen.

Financieel beheer, verantwoording en toezicht semipublieke sector

Eind 2013 heeft het kabinet het normenkader financieel beheer en toezicht vastgesteld⁶⁵. Het normenkader bevat regels die in principe voor alle semipublieke organisaties van belang zijn. Omdat er grote verschillen zijn tussen deze organisaties is de toepasselijkheid van het normenkader in de praktijk maatwerk. De ministeries bepalen ten aanzien van de instellingen die binnen hun beleidsverantwoordelijkheid vallen of – en zo ja, op welke wijze – het normenkader van toepassing is. Daaropvolgend is het van belang dat de ministeries toezien op de daadwerkelijke toepassing van het kader binnen deze instellingen.

De afgelopen paar jaar hebben ministeries bepaald voor welke instellingen het normenkader van toepassing is. Ter ondersteuning van dit proces heeft het Ministerie van Financiën in mei 2016 een handreiking beschikbaar gesteld⁶⁶, die voorziet in een nadere uitwerking van het normenkader zoals de meerjarenbegroting en het risicobeleid. Daarbij is voortdurend oog gehouden voor de eigenstandige positie van semipublieke organisaties. Een belangrijk doel hierbij is te verzekeren dat deze organisaties in control zijn.

Ministeries moeten vervolgens toezicht houden op de toepassing van het normenkader door de instellingen die onder hun beleidsverantwoordelijkheid vallen. Het komende jaar zal het accent in toenemende mate op het toezicht door ministeries op de toepassing van het normenkader komen te liggen. Ministeries moeten hiervoor een gedegen inschatting maken van de risico's in een sector en/of instelling. Daarbij staat het belang van de publieke dienstverlening en de publieke middelen die hierin omgaan voorop. Zijn de semipublieke instellingen in control – en zijn de publieke taken en middelen in goede handen?

Het Ministerie van Financiën heeft in samenwerking met de Rijksacademie voor Financiën, Economie en Bedrijfsvoering in 2016 een eerste pilot voor de opleiding Toezicht semipublieke organisaties (TSPO) georganiseerd. Deze pilot is succesvol verlopen – een tweede pilot is voorzien in 2017.

⁶⁴ 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.

⁶⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2013/11/27/kamerbrief-over-kader-financieel-beheer-en-toezicht/kamerbrief-over-kader-financieel-beheer-en-toezicht.pdf>

⁶⁶ <http://wettenpocket.overheid.nl/portal/7ec1a250-bb0b-4d72-929e-d270ddae2817/document/08%20Handreiking%20Sturing%20Semipublieke%20Sector%20bij%20normenkader%20financieel%20beheer%20voor%20instellingen%20met%20een%20publiek%20belang.pdf>

Volkshuisvesting, onderwijs, zorg en SUWI⁶⁷ domein

Het financieel beheer en de interne checks-and-balances bij woningcorporaties zijn in de parlementaire enquête woningcorporaties uitgebreid aan de orde gekomen⁶⁸. Naar aanleiding hiervan zijn de regels voor corporaties aangescherpt in de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting. Met deze wet, die per 1 juli 2015 in werking is getreden, is het normenkader voor alle woningcorporaties volledig geïmplementeerd.

In het onderwijsveld is het normenkader grotendeels geregeld in de reeds bestaande wet- en regelgeving en de governancecodes⁶⁹. Onderwijsinstellingen die de governancecode volledig toepassen voldoen ook aan het normenkader. Op sommige onderdelen van de governancecode mogen de instellingen op basis van het principe van «pas toe of leg uit» afwijken.

Het Nederlandse zorgstelsel is zodanig geordend dat de Minister van VWS verantwoordelijk is voor het waarborgen van kwalitatief goede, toegankelijke en betaalbare zorg. Zorgverzekeraars en zorgkantoren zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de Zorgverzekeringswet, respectievelijk de Wet langdurige zorg. De continuïteit van de verlening van zorg is daarbij leidend, niet de continuïteit van de individuele zorgaanbieders. Voor wat betreft grote gesubsidieerde instellingen (meer dan 25 miljoen euro subsidie per jaar) beoordeelt het Ministerie van VWS in hoeverre het normenkader wordt gehanteerd.

Ook de twee grote zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) op het SUWI domein, namelijk het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en de Sociale Verzekeringsbank (SVB) handelen conform de uitgangspunten van het financieel normenkader.

Overige semipublieke instellingen

Naast de grote sectoren die hierboven beschreven staan zijn er nog verschillende semipublieke instellingen waar het normenkader van toepassing is⁷⁰. Dit betreft meer dan zeventig stichtingen en meer dan veertig ZBO's⁷¹. Bij de toepassing van het normenkader is aansluiting gezocht bij de aard en specifieke omvang van de instelling. Bijvoorbeeld in het geval van ZBO's is in veel gevallen een alternatief gezocht voor de Raad van Toezicht, omdat een Raad van Toezicht binnen een ZBO niet is toegestaan. Ook bij kleine organisaties zijn soms afwijkingen gemaakt vanuit het oogpunt van proportionaliteit. Een voorbeeld hierbij is het niet apart beleggen van de financiële taak bij organisaties met maar één bestuurder.

4.6 Beleidsinformatie

Totstandkoming beleidsinformatie

De beleidsinformatie in de departementale jaarverslagen is binnen het Rijk over het algemeen ordelijk en controleerbaar tot stand gekomen. Ten opzichte van 2015 hebben een aantal departementen in 2016 verbeteringen doorgevoerd op het punt van de dossier-

⁶⁷ Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen.

⁶⁸ Zie: <https://www.tweedekamer.nl/kamerleden/commissies/pew>

⁶⁹ Dit geldt ook voor de onderwijsinstellingen die onder verantwoordelijkheid van Economische Zaken vallen.

⁷⁰ Een overzicht van de instellingen waarop het normenkader van toepassing is staat in bijlage 15.

⁷¹ Let op: sommige zbo's zijn tevens stichting. De begrippen zijn niet exclusief.

vorming en de naleving van de eigen richtlijnen en aanwijzingen. Desalniettemin behoeft dit bij een aantal ministeries nog verdere verbetering.

Kwaliteit beleidsinformatie

Een beleidsartikel in het departementale jaarverslag bevat een beleidsconclusie waarin een oordeel wordt gegeven over de uitvoering van het beleid in het afgelopen jaar. Deze conclusie wordt gebaseerd op de beschikbare bronnen met beleidsinformatie zoals indicatoren, kengetallen en beleidsevaluaties. Vanaf de introductie in 2013 is er doorlopend aandacht voor beleidsconclusies, aangezien de kwaliteit hiervan sterk varieert en maar langzaam verbetert. In 2016 heeft een aantal Kamercommissies de wens geuit om meer informatie over maatschappelijke effecten in de begroting en het jaarverslag op te nemen. Dit is zo goed mogelijk geregeld binnen de, met de Tweede Kamer afgesproken, voorschriften van Verantwoord Begroten. Dat wil zeggen dat ministeries geen onterechte suggestie van afrekenbaarheid op streefwaardes in begrotingsartikelen opnemen, wanneer het ministerie op basis van de rol en verantwoordelijkheid slechts geringe invloed kan uitoefenen op deze streefwaarde. Dit speelt met name bij ministeries met een grotendeels regisserende rol, die dus met andere instrumenten dan begrotingsgeld op resultaat sturen (bijvoorbeeld met wet- en regelgeving of premie-uitgaven) of bij beleidsterreinen waar externe factoren de beleidsresultaten in grote mate beïnvloeden (bijvoorbeeld buitenland en private sector). Er is bij een aantal ministeries een indicatoren tabel in de beleidsagenda opgenomen. Een ontwikkeling die tegemoet komt aan de behoefte aan beleidsinformatie is het steeds meer ontsluiten van indicatoren via digitale portals zoals bijvoorbeeld de Staat van de Volksgezondheid en Zorg (www.staatvenz.nl).

Beleidsbeoordelingen

Evaluaties en beleidsbeoordelingen: focus op beleidstoetsing

Beleidsbeoordelingen laten zien wat de effecten van het beleid zijn en in hoeverre de doelstellingen zijn bereikt. Daarnaast kunnen beleidsevaluaties mogelijke effecten van toekomstig beleid in kaart brengen. Evaluaties op instrumentniveau worden door middel van een syntheseonderzoek samengebracht in een beleidsbeoordeling, om tot een oordeel te komen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid. Ministers zijn verantwoordelijk voor het periodiek evalueren van de doeltreffendheid en doelmatigheid van hun beleid met behulp van een beleidsbeoordeling. Ieder begrotingsartikel moet ten minste elke zeven jaar worden doorgelicht. De Minister van Financiën is stelselverantwoordelijk.

De Tweede Kamer heeft voor de verantwoording over 2016 «focus op de beleidstoetsing» als focusonderwerp aangemerkt. De Tweede Kamer heeft het kabinet hierbij verzocht om bij de verantwoording in te gaan op zowel de inhoudelijke als procesmatige kwaliteit van beleidsbeoordelingen⁷². Het kabinet is verheugd met de aandacht voor beleidstoetsing. Evaluaties als beleidsbeoordelingen en interdepartementale beleidsonderzoeken (IBO's) vormen de ijkpunten in de beleidscyclus van de rijksoverheid. Niet alleen verschaffen deze instrumenten meer inzicht in de doeltreffendheid

⁷² Kamerstuk II, 2015/16, 31 865, nr. 80. Brief van de vaste commissie van Financiën over focusonderwerp verantwoording 2016 (31 maart 2016); Handelingen II 2015/16, nr. 75, item 14.

en doelmatigheid van het beleid, maar zijn ook een belangrijk instrument voor de Tweede Kamer om haar budgetrecht vorm te geven.

In 2016 is bekeken hoe het instrument beleidsdoorlichting werkt in de beleidsdoorlichting Begrotingsbeleid, die als bijlage bij het rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte is verschenen. De Studiegroep Begrotingsruimte constateerde dat verbetering van het inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitgaven mogelijk en noodzakelijk is. De Studiegroep heeft geadviseerd *«een operatie Inzicht in Kwaliteit te starten, gericht op het verbeteren van het inzicht in de doelmatigheid van beleid. De volgende richtingen kunnen daarbij worden uitgewerkt: Grotere rol onafhankelijken, het interdepartementaal gebruik maken van kennis en expertise en meer flexibiliteit en maatwerk in de instrumentkeuze en toepassing en nieuwe benaderingen binnen bestaande instrumenten. Als startpunt kunnen in ieder geval de volgende maatregelen worden ingevoerd: Een uitgewerkte meerjarenplanning, waarmee de inzet van de verschillende evaluatie-instrumenten op de beleidsterreinen in samenhang en in de tijd wordt gezien en stapeling van instrumenten wordt voorkomen. In het begin van beleidstrajecten vaststellen wat de relevante evaluatievragen zijn en bepalen hoe de gegevens die nodig zijn om die vragen te beantwoorden, zullen worden verzameld»*⁷³.

De Studiegroep Begrotingsruimte heeft geadviseerd ten behoeve van de volgende kabinetsperiode. Het huidige kabinet is alvast aan de slag gegaan met de volgende vier maatregelen die aansluiten bij de no-regret adviezen van de Studiegroep Begrotingsruimte:

1. De uitgewerkte meerjarenplanning, waarbij de inzet van verschillende evaluatie-instrumenten in samenhang en in de tijd wordt gezien. Het Ministerie van VWS start hiertoe een pilot.
2. Een verbeterparagraaf in de beleidsdoorlichtingen, met aandacht voor de manier waarop inzicht in doeltreffendheid en doelmatigheid kan worden vergroot.
3. Betere uitwisseling van kennis tussen ministeries bevorderen en de externe betrokkenheid vergroten. Bij wijze van experiment gaan hiertoe acht directeurs een beleidsdoorlichting op het terrein van een ander ministerie begeleiden.
4. Ten slotte wordt een nieuwe opleiding ontwikkeld om medewerkers die een beleidsdoorlichting moeten begeleiden, actief te scholen op het terrein van evaluatieonderzoek⁷⁴.

De belangrijkste conclusie van de in 2016 uitgevoerde evaluatie van de brieven is dat de kwaliteit van de brieven met onderzoeksopzet en vraagstelling is verbeterd. Deze verbetering komt naar voren doordat alle brieven uit 2016 een duidelijke afbakening gaven van beleidsonderdelen, budget en periode. Daarnaast gingen alle onderzoeksopzetten in op de twintigprocent-besparingsvariant. De betrokkenheid van de Tweede Kamer bij de opzet en vraagstelling is groot en zij stelt regelmatig vragen over de opzet en vraagstelling. De evaluatie laat zien dat er nog verbeteringen mogelijk zijn bij de uitwerking van beleidstheorie. Ten slotte

⁷³ Studiegroep Begrotingsruimte, Van salдостuring naar stabilisatie. Vijftiende rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte (Den Haag, 1 juli 2016) p.p. 48–53.

⁷⁴ Kamerstuk II, 2016/17, [31 865](#), nr. 90. Brief van de Minister van Financiën over focusonderwerp verantwoording en aanpak beleidsdoorlichtingen (23 december 2016).

kunnen ministeries meer inzicht verschaffen in de onderliggende evaluaties⁷⁵.

In zijn brief van 23 december 2016 is de Minister van Financiën al ingegaan op de inhoudelijke kwaliteit van beleidsdoorlichtingen. **De conclusie luidde dat meer dan de helft van de beleidsdoorlichtingen in staat is (in enige mate) uitspraken te doen over de doeltreffendheid van het gevoerde beleid.** Voor doelmatigheid gold dit voor iets minder dan de helft van de beleidsdoorlichtingen. Voor verschillende beleidsterreinen is het zeer lastig om hier uitspraken over te doen, doordat het bijvoorbeeld niet mogelijk is de causaliteit van effecten aan te tonen of doordat effecten niet tot het beleid zijn te isoleren, een voorbeeld hierbij is het internationaal mensenrechtenbeleid en de internationale financiële betrekkingen. Ook op terreinen waar doeltreffendheid en doelmatigheid moeilijk vast te stellen zijn, kan een beleidsdoorlichting bijdragen aan het lerend vermogen van een departement⁷⁶.

De behandeling van beleidsdoorlichtingen in de Tweede Kamer is in de afgelopen zes jaar niet noemenswaardig veranderd. De Tweede Kamer behandelt alle beleidsdoorlichtingen. In totaal zijn er in de afgelopen zes jaar 120 beleidsdoorlichtingen aan de Tweede Kamer aangeboden. Hiervan zijn slechts drie ter kennisgeving aangenomen. Over de overgrote meerderheid van de beleidsdoorlichtingen zijn schriftelijke vragen gesteld. Vijfmaal zijn deze mondeling toegelicht. Wat opvalt is dat de laatste drie jaar de technische briefing aan belang lijkt te winnen. Hiervan werden er in totaal zes gehouden.

Tabel 4.6.1. Behandeling van beleidsdoorlichtingen door de Tweede Kamer, 2010–2016

Behandelwijze	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Totaal
1. voor kennisgeving aangenomen	1			1			1	3
2. schriftelijk overleg of schriftelijke vragen met antwoorden voor kennisgeving aangenomen	2	1	2	2	5	1	3	16
3. schriftelijk overleg of schriftelijke vragen en beantwoording in overleg	3			1		1		5
4. betrokken bij overleg (in AO/wetgevingsoverleg/notaoverleg), veelal na schriftelijke feitelijke vragen	6	10	8	13	16	20	11	84
5. technische briefing					1	3	2	6
6. nog in behandeling						1	5	6
Totaal aantal door de Kamer behandelde doorlichtingen	12	11	10	17	22	26	22	120

Het betrekken van een beleidsoverleg bij een algemeen of wetgevingsoverleg is de meest voorkomende behandelwijze van de Tweede Kamer. Zeventig procent van alle beleidsdoorlichtingen werd – veelal na schriftelijke vragen – op deze wijze behandeld.

⁷⁵ Kamerstuk II, 2016/17, [31 865, nr. 90](#). Brief van de Minister van Financiën over focusonderwerp verantwoording en aanpak beleidsdoorlichtingen (23 december 2016).

⁷⁶ Kamerstuk II, 2016/17, [31 865, nr. 90](#). Brief van de Minister van Financiën over focusonderwerp verantwoording en aanpak beleidsdoorlichtingen (23 december 2016).

Om te bepalen welke rol de beleidsdoorlichtingen tijdens de overleggen of in plenaire vergaderingen speelden, is voor drie jaar (2013 tot en met 2015) in de verslagen van de overleggen en in de Handelingen nagegaan hoe vaak de bij de overleggen te betrekken beleidsdoorlichtingen zijn aangehaald. Dit is gedaan door te zoeken op het gebruik van het woord «beleidsdoorlichting» door Kamerleden. Dit onderzoek geeft als beeld dat beleidsdoorlichtingen in het overleg en debat geen significante rol spelen. Van de 65 beleidsdoorlichtingen die in deze drie jaren aan de Tweede Kamer zijn aangeboden zijn tijdens vier overleggen (zes procent) door in totaal acht Kamerleden vragen gesteld.

Volgens de bepaling uit de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek dient «al het beleid dat mede wordt gevoerd op grond van één of meer beleidsartikelen uit de Rijksbegroting periodiek (bijvoorbeeld eens per vier jaar en ten minste eens in de zeven jaar) te worden geëvalueerd in een beleidsdoorlichting»⁷⁷. In de afgelopen vier jaar zijn 56 van de 151 (sub)beleidsartikelen niet doorgelicht. In de afgelopen zeven jaar zijn 124 van de 151 (sub)beleidsartikelen conform de afgesproken standaard doorgelicht. Dit is meer dan tachtig procent van alle (sub)beleidsartikelen.

Ten aanzien van de voortgang van de beleidsdoorlichtingen is de afgelopen vier jaar het beeld constant gebleven. De afgelopen vier jaar is in het Financieel Jaarverslag Rijk vermeld dat gemiddeld ongeveer de helft van het aantal geplande beleidsdoorlichtingen conform planning tijdig binnen de jaargrens aan de Tweede Kamer is aangeboden. Over de vertraging en de redenen hiervan is de Tweede Kamer in alle gevallen geïnformeerd.

⁷⁷ Zie artikel 3.1 [Stcrt \(2014\) nr. 27142](#), Regeling van de Minister van Financiën van 15 augustus 2014 houdende regels voor periodiek evaluatieonderzoek (Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek).

Tabel 4.6.2. Per departement geplande beleidsdoorlichtingen in 2016

Departement	Totaal aantal geplande beleidsdoorlichtingen voor 2016	In 2016 aan de Tweede Kamer aangeboden
IV Koninkrijksrelaties en BES-fonds	1	0
V Buitenlandse Zaken	1	0
VI Veiligheid en Justitie	2	0
IX Financiën en Nationale Schuld	5	5
X Defensie	1	0
XII Infrastructuur en Milieu	1	1
XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid	2	1
XVI Volksgezondheid, Welzijn en Sport	3	2
XVII Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking	3	0
XVIII Wonen en Rijksdienst	1	1
Totaal	20	10

Tabel 4.6.3. Beleidsdoorlichting uit eerdere jaren die in 2016 zijn aangeboden

Departement	Totaal aantal vertraagde beleidsdoorlichtingen	In 2016 aan de Tweede Kamer aangeboden
V Buitenlandse Zaken	5	2
VI Veiligheid en Justitie	2	2
IX Financiën en Nationale Schuld	1	1
X Defensie	1	1
XII Infrastructuur en Milieu	1	1
XIII Economische Zaken	1	1
XVI Volksgezondheid, Welzijn en Sport	2	2
XVII Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking	1	1
Totaal	14	11

Bijlage 12 geeft een nader overzicht van de voor 2016 aangekondigde beleidsdoorlichtingen en van de beleidsdoorlichtingen uit voorgaande jaren die in 2016 zijn afgerond. Daarnaast is op de website rijksbegroting.nl (zie <http://www.rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/2016>) informatie te vinden over de geprogrammeerde en afgeronde evaluaties per departement. Alle afgeronde beleidsdoorlichtingen en interdepartementale beleidsdoorlichtingen, inclusief kabinetsreactie, zijn hier eveneens te vinden.

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 beleid.

In 2015 zijn er zeven IBO's van start gegaan. Deze zijn inmiddels allemaal afgerond en aan de Tweede Kamer aangeboden (Sociale huur, Kostenefficiëntie CO₂ reductie maatregelen, Verkeershandhaving, Belastingdienst, Risicobeheer en risicobeheersing schatkistbankieren OCW, Gezonde leefstijl en Opgavegericht werken bij infrastructurele planning). Ook is het in 2014 gestarte IBO politie opgeleverd. Daarnaast zijn in 2016 de, in tabel 5.6.4 weergegeven vijf IBO's van start gegaan⁷⁸.

Tabel 4.6.4. Interdepartementale beleidsonderzoeken, ronde 2016–2017.

Arbeidsongeschiktheid

Innovatie in de zorg

Onderwijsachterstandenbeleid

Gereedstelling

Subsidies

4.7 Ontwikkelingen financieel beleid en financiële functie

Comptabiliteitswet en herziening lagere comptabele regelgeving

De Minister van Financiën is verantwoordelijk voor de modernisering van de Comptabiliteitswet. In dit verband heeft de Minister van Financiën in 2016 het wetsvoorstel Comptabiliteitswet 2016 bij de Tweede Kamer ingediend. **Naast een moderne structuur heeft dit wetsvoorstel tot doel om de taken en de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer bij de praktijk te laten aansluiten.** Een andere doelstelling van dit wetsvoorstel is om flexibiliteit te bieden aan toekomstige ontwikkelingen die zich op het gebied van het beheer van de financiën van het Rijk kunnen voordoen.

Afgelopen jaar heeft de Tweede Kamer het wetsvoorstel Comptabiliteitswet 2016 behandeld. Vervolgens heeft de Tweede Kamer het wetsvoorstel op onderdelen gewijzigd, waardoor onder andere de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer ten aanzien van staatsdeelnemingen zijn uitgebreid. Op 11 oktober 2016 is het wetsvoorstel met algemene stemmen door de Tweede Kamer aangenomen. De Eerste Kamer heeft in maart 2017 het wetsvoorstel aanvaard.

Het voorgenoemde wetsvoorstel brengt een modernisering van de op de Comptabiliteitswet gebaseerde regelgeving met zich mee. De werkzaamheden hiervan zijn ondertussen gestart.

⁷⁸ Voor de taakopdrachten van de IBO's, zie <http://www.rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/beleidsonderzoek/planning-ibos>

Visie financiële informatievoorziening Rijk

In 2016 heeft de financiële functie een visie ontwikkeld op de (financiële) informatievoorziening. Een onderdeel van deze visie betreft het gebruik van nieuwe technologieën die de kwaliteit en flexibiliteit van de financiële functie zullen verbeteren. De visie op de financiële functie is in een programma «Op weg naar een digitale begroting» verankerd. Het programma bestaat uit een aantal projecten, zoals:

- Blockchain: in 2016 is verkend wat blockchain voor de financiële functie kan betekenen. Om de mogelijkheden van blockchaintechnologie na te gaan is gekozen om een werkend prototype uit te werken rondom schatkistbankieren. Deze casus betreft de nieuwbouw van een fictieve onderwijsinstelling en het ketenproces van financiering daaromheen. Deelnemende actoren aan de pilot zijn de Ministeries van Financiën en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de gemeente Amsterdam;
- Standard Business Reporting (SBR): SBR is de nationale standaard voor de digitale uitwisseling van alle bedrijfsmatige rapportages. Met SBR worden de gegevens in de bedrijfsadministratie eenmalig op een standaard manier vastgelegd. De gegevens zijn eenvoudig her te gebruiken voor verschillende rapportages aan overheidsinstellingen en een aantal banken, doordat de bedrijfsadministratie het bronbestand is. Met één druk op de knop worden rapportages opgesteld en digitaal verzonden naar verschillende partijen. Zo hebben ondernemers en intermediairs minder werk aan het samenstellen en aanleveren van verschillende (verplichte) rapportages. De ambitie is om de verschillende financiële data binnen het Rijk te standaardiseren en SBR te gebruiken als methodiek voor gegevensuitwisseling binnen het Rijk. De gestandaardiseerde financiële data is makkelijker te gebruiken voor (beleids)analyse, monitoring en auditing.
- Digitale begroting: op Verantwoordingsdag is de site www.rijksfinancien.nl gelanceerd. Deze site ontsluit op een moderne, interactieve en toegankelijke wijze financiële verantwoordingsinformatie over de afgelopen jaren voor de financiële professional of geïnteresseerde. Doel is om stapsgewijs steeds meer en andere soorten informatie toe te voegen aan deze site.

Tot slot streeft het Rijk naar rijksbreed strategisch personeelsbeleid om ook in de toekomst over voldoende gekwalificeerd personeel binnen de administraties te beschikken.

Evaluatie Auditdienst Rijk (ADR)

De Auditdienst Rijk is in 2016 extern geëvalueerd. Uit het evaluatierapport «De ADR in 2020: Een kritische vriend» blijkt dat de opdrachtgevers tevreden zijn over het functioneren van de ADR. De ADR kenmerkt zich als een professionele organisatie, die de dienstverlening aan zijn opdrachtgevers centraal stelt. De evaluatie laat ook zien dat het noodzakelijk is voor de ADR om zich te blijven ontwikkelen. De vragen van de opdrachtgevers en ook de eisen vanuit de beroepsorganisaties, zoals de Nederlandse Beroepsorganisaties van Accountants maken dat de ADR wendbaar moet zijn en de juiste kwaliteiten in huis moet hebben. Uit de evaluatie blijkt dat de ADR hierbij momenteel tegen de grenzen van zijn eigen organisatie en werkwijze aanloopt. Om deze reden heeft de ADR een ondernemingsplan en een veranderagenda opgesteld, die moeten bijdragen dat de ADR ook in de toekomst een robuuste en kwalitatief hoogwaardige organisatie blijft. De verandering zal leiden tot een kleiner, meer daadkrachtig opererend management met een flexibel(er) inzetbaar

«onderzoeksapparaat». Hierdoor kan de ADR in de toekomst beter invulling geven aan de veranderende vraag van de opdrachtgevers.

De ambitie van de Auditdienst Rijk is voorts om sneller en directer te communiceren over risico's en bevindingen en daarbij een duidelijk handelingsperspectief te bieden aan zijn opdrachtgevers. De ADR wil werken aan de juiste opdrachten, met de juiste mensen en leidend tot de juiste boodschap.

In het belang van een transparante en open overheid worden de rapporten van de Auditdienst Rijk vanaf 1 juli 2016 door de verantwoordelijke bewindspersoon openbaar gemaakt⁷⁹, tenzij daarvoor een uitzondering geldt. De Minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht naar de Kamer met de titels van door de Auditdienst Rijk uitgebrachte rapporten en plaatst dit overzicht op de website van de rijksoverheid.

Vennootschapsbelasting rijksoverheid

Per 1 januari 2016 zijn ministeries belastingplichtig geworden voor de vennootschapsbelasting voor zover zij activiteiten verrichten die een onderneming vormen. Per ministerie heeft een inventarisatie van mogelijk belaste activiteiten plaatsgevonden. In een aantal gevallen is daar een externe adviseur bij betrokken. Vrijwel alle ministeries hebben verkennende gesprekken gevoerd met de belastinginspecteur over de belastingplicht en welke kwesties in vooroverleg dienen te worden ingebracht. Dit vooroverleg geeft de ministeries en de belastinginspecteur zekerheid vooraf over de uiteindelijke behandeling van onzekere kwesties in de aangifte (bijvoorbeeld: wel of geen belastingplicht voor een activiteit, welke tarieven voor diensten berekend mogen worden, hoe de fiscale winst te berekenen).

De coördinatie van deze aanpak vindt rijksbreed plaats vanuit het Fiscaal Loket Rijk, dat is ondergebracht bij de directie Financieel Economische Zaken van het Ministerie van Financiën. Deze coördinatie bestaat uit het organiseren van rijksbrede overleggen en het bepalen van standpunten in onderwerpen die rijksbreed spelen. Daarnaast heeft het Fiscaal Loket Rijk de afzonderlijke ministeries desgevraagd geadviseerd over de fiscaalrechtelijke duiding van de activiteiten en implementatie van de vennootschapsbelastingplicht.

⁷⁹ Kamerstukken II, 32 802, nr. 23.

Lijst van gebruikte afkortingen

AA	Audit Autoriteit
ADR	Auditdienst Rijk
AMIF	Asiel-, Migratie-, en Integratiefonds
AO	Arbeidsongeschikt(heid)
AOW	Algemene Ouderdomswet
AMIF	Asiel-, Migratie- en Integratiefonds
AR	Algemene Rekenkamer
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
AZ	Algemene Zaken
bbp	Bruto Binnenlands Product
BES	Bonaire, Sint Eustatius en Saba
BHOS	Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking
BIR	Baseline Informatiebeveiliging Rijk
BKZ	Budgettair Kader Zorg
BPM	Belasting op personenauto's en motorrijwielen
BTW	Belasting Toegevoegde Waarde
BuZa	Ministerie van Buitenlandse Zaken
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CEP	Centraal Economisch Plan
CPB	Centraal Planbureau
DNB	De Nederlandsche Bank
ECB	Europese Centrale Bank
EFMB	Europees Fonds voor Meest Behoeftigden
EFMZV	Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij
EFSF	European Financial Stability Facility
EFSM	European Financial Stability Mechanism
EMU	Economische en Monetaire Unie

ESF	Europees Sociaal Fonds
ESM	European Stability Mechanism
EU	Europese Unie
EVF	Europees Visserijfonds
FJR	Financieel Jaarverslag van het Rijk
GF	Gemeentefonds
GVB	Gemeenschappelijk Visserijbeleid
HGIS	Homogene Groep Internationale Samenwerking
Hof	Houdbare Overheidsfinanciën
IBO	Interdepartementaal Beleidsonderzoek
ICT	Informatie- en Communicatietechnologie
IenM	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
IMF	Internationaal Monetair Fonds
ISF	Fonds voor Interne Veiligheid
M&O	Misbruik en oneigenlijk gebruik
Nza	Nederlandse Zorgautoriteit
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
ODA	Office Development Assistance
OPCW	Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons
pgb	Persoonsgebonden budget
pnb	Prijs nationale bestedingen
Rbg-eng	Rijksbegroting in enge zin
RPE	Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek
Rwt	Rechtspersoon met een wettelijke taak
SER	Sociaal Economische Raad
SSO	Shared Service Organisatie
SZA	Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TK	Tweede Kamer
USK	Uniform subsidiekader
UWV	Uitvoeringsinstituut voor Werknemersverzekeringen
VenJ	Ministerie van Veiligheid en Justitie
Vpb	Vennootschapsbelasting
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WAO	Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering

WAZO	Wet Arbeid en Zorg
WenR	Wonen en Rijksdienst
WEW	Waarborgfonds Eigen Woningen
WFZ	Waarborgfonds voor de Zorgsector
WIA	Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen
WSW	Waarborgfonds Sociale Woningbouw
WW	Werkloosheidswet
ZBO	Zelfstandig Bestuursorgaan

Trefwoordenregister

ABN Amro 5, 42, 43, 44, 46
Achterborgstelling 44, 45, 46
Agentschap 52, 58, 59, 63, 64, 66
Algemene Rekenkamer 51, 53, 61, 62, 64, 73, 76
Algemene Zaken 24, 25, 76
AOW 24, 29, 76
Arbeidsmarkt 6, 8, 10, 11, 12, 14, 18, 21, 22, 28, 29, 39, 77
Auditdienst 51, 53, 55, 59, 61, 64, 65, 74, 75, 76
AWBZ 31, 76
Az 6, 12, 29, 76, 78
Bbp 7, 38, 40
Bedrijfsvoering 51, 52, 53, 60, 61, 62, 64, 65, 66
Bedrijfsvoeringsparagraaf 52, 53, 60
Belastingdienst 5, 23, 35, 41, 52, 61, 62, 63, 73
Beleidsdoorlichting 68, 69, 70, 71, 72, 73
Beleidsevaluatie 68, 72, 73
Beleidsinformatie 51, 60, 67, 68
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 24, 25, 52, 65, 76
Budgettair Kader Zorg 14, 18, 21, 22, 30, 76
Buitensporigtekortprocedure 11
BZK 65, 66, 76
CBS 8, 16, 17, 19, 39, 46, 55, 56, 76
Comptabiliteitswet 60, 73
Consumptie 6, 8, 11, 12, 32, 36, 37, 38, 39
De Nederlandsche Bank 9, 45, 76
Deelnemingen 18, 26, 27, 73
Defensie 24, 25, 61, 62, 63, 72
Dividend 18, 26, 27, 34, 35, 40, 41
Economische crisis 36, 42
Economische groei 5, 6, 15, 19, 21, 32, 33, 42
Economische Zaken 24, 25, 51, 55, 58, 62, 67, 72, 75
EFSF 45, 48, 49, 76
EFSM 48, 76
EMU-saldo 11, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 28
EMU-schuld 11, 14, 15, 19, 20, 47
EMU-tekort 6, 15, 16, 17, 20
ESA 15
EU-fonds 51, 53
European System of Accounts 15
Europese aanbestedingsregels 64
Europese Unie 15, 27, 48, 50, 53, 54, 57, 77
Export 5, 7, 11, 23, 48
Ez 5, 7, 11, 15, 16, 19, 20, 21, 23, 24, 25, 27, 28, 30, 31, 32, 35, 36, 37, 38, 39, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 49, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 62, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 73, 74, 75
Financieel beheer 60, 61, 63, 64, 66, 67
Fortis 42, 44, 46
Garantie 44, 45, 46, 48, 57, 66

Gaswinning 14, 18
 Informatiebeveiliging 61, 65, 76
 Infrastructuur en Milieu 23, 25, 72, 77
 Infrastructuur 23
 Inkomsten 13, 14, 16, 18, 29, 32, 37, 39, 40, 41, 53, 54, 55
 Inkoopbeheer 64
 Kredietcrisis 44
 Materieelbeheer 60, 61
 Nationale Schuld 49, 72
 Normeringssystematiek 27
 OCW 73, 77
 Omzetbelasting 33, 34, 35, 37, 38, 40
 Onderuitputting 22, 23, 24, 25, 26, 28, 29
 Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 23, 25, 26, 28, 46, 52, 53, 74, 77
 Onderwijs 23, 28, 67, 73, 74
 Overdrachtsbelasting 34, 37, 38, 39, 40
 Overheidsschuld 6, 13, 15, 18, 20, 43
 Overschrijding 22, 24, 25, 29, 30, 31, 52
 P-Direkt 63
 Rechtmatigheid 5, 6, 51, 52, 53, 59, 60
 Regeldruk 64, 65
 Rente 6, 9, 11, 12, 14, 15, 18, 35, 37, 40, 41, 43, 46, 49
 Renteswaps 19, 20
 Rijksbegroting in enge zin 14, 18, 21, 22, 25, 26, 77
 Rijksbrede bedrijfsvoering 51, 60, 61, 63
 Ruilvoet 25, 26, 27, 29, 30
 Schatkistbankieren 19, 20, 47, 73, 74
 Shared Service Organisatie 77
 Sociale Zaken en Werkgelegenheid 25, 52, 72, 77
 Sociale Zekerheid 14, 18, 21, 22, 28, 29, 52, 77
 Stabiliteits- en Groeipact 15, 20
 Staten-Generaal 24, 25
 Structureel saldo 21
 Subsidies 23, 24, 44, 52, 58, 59, 64, 73
 SZW 52, 57, 58, 59, 77
 Toekomstfonds 25
 Toezicht 5, 50, 56, 63, 66, 67
 Toleranties 52
 Uitgavenkader 14, 18, 21, 22, 26, 27
 Uitgavenregel 21
 Uitkering 23, 24, 27, 29, 48, 52
 Vennootschapsbelasting 32, 33, 34, 35, 36, 38, 40, 61, 75
 Verantwoord Begroten 68
 Volksgezondheid, Welzijn en Sport 24, 25, 53, 72, 77
 VWS 24, 31, 52, 67, 69, 77
 Waarborgfonds 45, 46, 78
 WAO 29, 77
 WenR 60, 64, 78
 Werkgelegenheid 14, 37, 40, 41
 Werkloosheid 10, 29, 78
 Wonen en Rijksdienst 24, 25, 52, 60, 72, 78
 WSW 45, 78
 WW 29, 78
 Zorg 12, 14, 18, 19, 22, 23, 24, 28, 30, 31, 32, 34, 35, 36, 37, 39, 41, 43, 45, 48, 49, 50, 51, 57, 62, 67, 68, 73, 77, 78
 Zorguitgaven 30