
Vergaderjaar 2011–2012

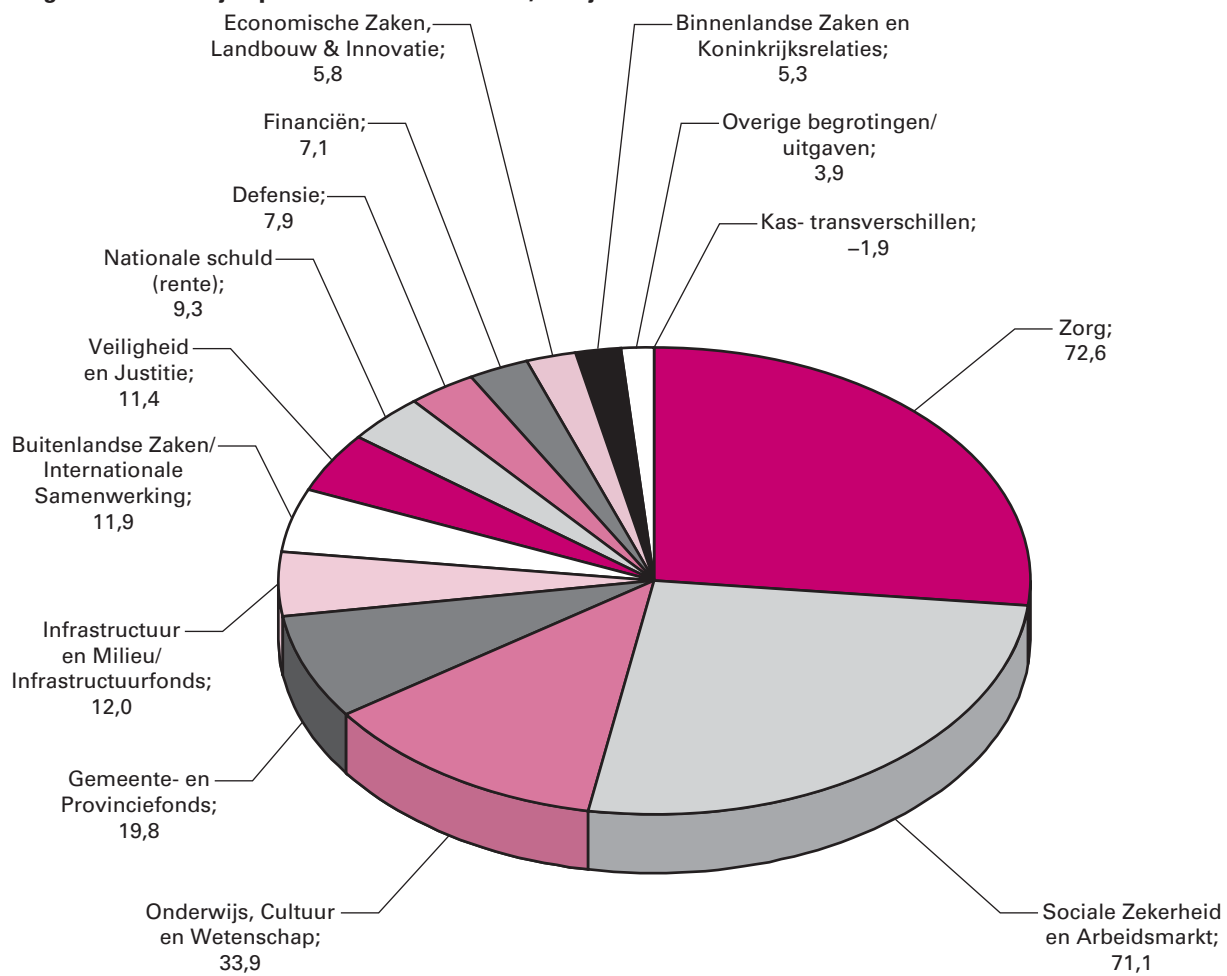
33 240

Financieel Jaarverslag van het Rijk 2011

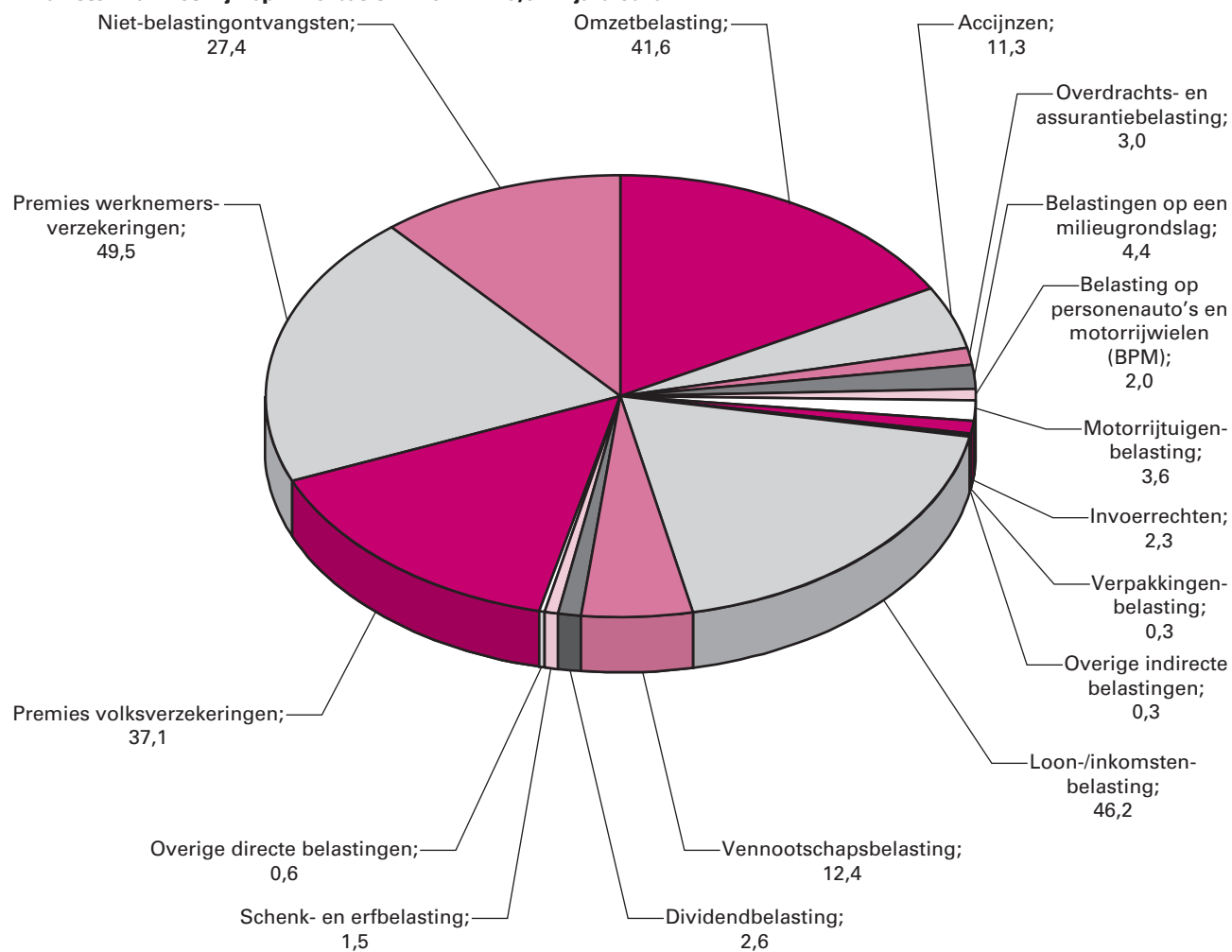
Nr. 1

FINANCIEEL JAARVERSLAG VAN HET RIJK
Aangeboden 16 mei 2012

Uitgaven van het Rijk op EMU-basis in 2011: 270,1 miljard euro



Inkomsten van het Rijk op EMU-basis in 2011: 246,0 miljard euro



Berekening EMU-saldo	
	2011
Totaal rijksinkomsten	246,0
Totaal rijksuitgaven	270,1
EMU-saldo medeoverheden	- 4,0
EMU-saldo	- 28,1
EMU-saldo (in procenten bbp)	- 4,7%

Inkomsten van het Rijk op EMU-basis in 2011 (in miljarden euro)	
	2011
Indirecte belastingen	68,7
Omzetbelasting	41,6
Accijnzen	11,3
Overdrachts- en assurantiebelasting	3,0
Belastingen op een milieugrondslag	4,4
Belasting op personenauto's en motorrijwielen (BPM)	2,0
Motorrijtuigenbelasting	3,6
Invoerrechten	2,3
Verpakkingenbelasting	0,3
Overige indirecte belastingen	0,3
Directe belastingen	63,3
Loon-/inkomstenbelasting	46,2
Vennootschapsbelasting	12,4
Dividendbelasting	2,6
Schenk- en erfbelasting	1,5
Overige directe belastingen	0,6
Premies volksverzekeringen	37,1
Premies werknemersverzekeringen	49,5
Niet-belastingontvangsten	27,4
waarvan aardgasbaten	10,7
Totaal rijksinkomsten	246,0

Uitgaven van het Rijk op EMU-basis in 2011 (in miljarden euro)	
	2011
Zorg	72,6
Sociale Zaken Zekerheid en Arbeidsmarkt	71,1
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	33,9
Gemeente- en Provinciefonds	19,8
Infrastructuur en Milieu/Infrastructuurfonds	12,0
Buitenlandse Zaken/Internationale Samenwerking	11,9
Veiligheid en Justitie	11,4
Nationale schuld (rente)	9,3
Defensie	7,9
Financiën	7,1
Economische Zaken, Landbouw & Innovatie	5,8
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	5,3
Overige begrotingen/ uitgaven	3,9
Kas- transverschillen	- 1,9
Totaal rijksuitgaven	270,1

INHOUDSOPGAVE FJR 2011

		blz.
	INHOUDSOPGAVE FJR 2011	
	Voorwoord	8
1.	Europa, de Nederlandse economie en overheidsfinanciën	9
1.1	Het jaar 2011 in het teken van Europa	9
1.2	De Nederlandse economie in vogelvlucht	11
1.3	De Nederlandse overheidsfinanciën in 2011	14
1.4	Maatregelen kabinet in 2011	17
2.	Het Budgettaire Beeld	20
2.1	Ontwikkeling EMU-saldo	21
2.2	Ontwikkeling EMU-schuld	23
2.3	Ontwikkeling van de uitgaven	25
2.4	Ontwikkeling van de inkomsten	31
2.5	Informatie over de ontwikkeling van de overheidsfinanciën	37
3.	Financieel management	45
3.1	Inleiding	45
3.2	De verantwoording over de bedrijfsvoering	46
3.3	Ontwikkelingen en verdere verbetering van de bedrijfsvoering	52
Bijlagen		
Bijlage 1	Rijksrekening van uitgaven en ontvangsten 2011	61
Bijlage 2	Saldibalans van het Rijk 2011	63
Bijlage 3	Staatsbalans 2011	66
Bijlage 4	De belasting- en premieontvangsten	72
Bijlage 5	Monitor financiële interventies	73
Bijlage 6	Garantieoverzicht 2011	77
Bijlage 7	Beleidsmatige mutaties na de Najaarsnota	80
Extra bijlagen	(http://www.rijksbegroting.nl)	
Bijlage 1	Budgettaire kerngegevens	
Bijlage 2	De uitgaven en niet-belastingontvangsten	
Bijlage 3	EMU-saldo en EMU-schuld	
Bijlage 4	De belastinguitgaven	
Bijlage 5	Verticale toelichting	
Bijlage 6	Staatsbalans 2011 en toelichting op de afzonderlijke balansposten	

VOORWOORD

Economisch gezien was 2011 een jaar met twee gezichten. Aan het begin van het jaar was er zicht op voorzichtig herstel, maar al snel werd duidelijk dat de groei stagneerde. Uiteindelijk gleed de Nederlandse economie in de tweede helft van 2011, net als de eurozone als geheel, in een recessie. Voor de overheidsfinanciën betekende dit een nieuwe tegenslag.

Het effect van de tegenvallende economische ontwikkeling op de belastinginkomsten, het begrotingstekort en de overheidsschuld is een belangrijk onderdeel van het Financieel Jaarverslag van het Rijk. Daarnaast biedt dit jaarverslag een overzicht van de Nederlandse inspanningen rond de Europese schuldencrisis. Die aanpak gaat uit van zowel crisisbestrijding als crisispreventie.

Een ander thema is het financieel beheer. Net als in voorgaande jaren blijkt de bedrijfsvoering rijksbreed op orde. Bovendien voldoet Nederland ten aanzien van de rechtmatigheid van de uitgaven ruimschoots aan de norm.

In deze turbulente tijd is de verleiding groot om louter vooruit te kijken. Terugkijken is echter minstens zo belangrijk. Ervaringen uit het heden en verleden spelen traditioneel een belangrijke rol bij verstandig en toekomstgericht beleid. Vanuit die achtergrond zijn verslaglegging en verantwoording, zoals in dit jaarverslag, van cruciaal belang.

Jan Kees de Jager
Minister van Financiën

HOOFDSTUK 1 EUROPA, DE NEDERLANDSE ECONOMIE EN OVERHEIDSFINANCIËN

Dit Financieel Jaarverslag van het Rijk blikt terug op de economische en financiële ontwikkelingen in 2011. Het jaarverslag biedt een overzicht van de gerealiseerde uitgaven en inkomsten, afgezet tegen de geplande uitgaven en inkomsten zoals deze in de Startnota zijn gepresenteerd. Dit Jaarverslag biedt daartoe ook een actueel overzicht van de geplande ombuigingen via de 18 miljard monitor.

1.1 Het jaar 2011 in het teken van Europa

Het economische beleid in 2011 stond voor het grootste deel in het teken van de Europese schulden crisis. Bij de genomen crisismaatregelen bestaat er een voortdurend spanningsveld tussen het streven naar financiële stabiliteit en het voorkomen van strategisch gedrag (*moral hazard*). Het uitbreiden van noodfaciliteiten en het ter beschikking stellen van garanties kalmeert de financiële markten. Dit is ook voor Nederland van belang, gezien de omvang van de financiële sector en de aanzienlijke bezittingen van banken, bedrijven en pensioenfondsen in het buitenland. Aan de andere kant vermindert steun de prikkel voor overheden om noodzakelijke hervormingen en besparingen door te voeren. Het kabinet heeft deze koppeling altijd in gedachten gehouden: versterking van het vangnet voor landen in problemen is alleen bespreekbaar als dit gepaard gaat met de juiste prikkels.

In het voorjaar van 2011 bleek dat de problemen in Griekenland groter waren dan gedacht. Bovendien zag na Ierland (eind 2010) ook Portugal zich genoodzaakt om een beroep te doen op het noodfonds EFSF en het EFSM (European Financial Stability Facility en European Financial Stability Mechanism). In juli 2011 kwamen de Europese regeringsleiders een nieuw pakket voor Griekenland overeen, waarin private investeerders een aanzienlijke bijdrage leverden. Het kabinet heeft zich sterk gemaakt voor deze Private Sector Involvement (PSI), omdat het verstrekken van garanties en leningen alleen effectief is indien sprake is van een houdbare overheidsschuld. Daarnaast is de inzet van het kabinet dat belastingbetalers niet opdraaien voor verkeerde beslissingen van investeerders. PSI helpt bovendien voorkomen dat beleggers in de toekomst weer leningen verstrekken zonder zich rekenschap te geven of een land wel in staat is om deze terug te betalen. Daarnaast bevat het akkoord van juli 2011 strenge voorwaarden, zowel op het gebied van besparingen als structurele hervormingen.

In de zomer kwamen ook Italië en Spanje onder druk te staan van de financiële markten. Bij Italië twijfelden financiële markten aan de bereidheid van de regering Berlusconi om de noodzakelijke bezuinigingen en hervormingen door te voeren. Als gevolg daarvan liepen de rentes op overheidsleningen van deze landen snel op. Hierdoor werd het duidelijk dat meer actie nodig was om de stabiliteit in de eurozone terug te brengen. Het kabinet presenteerde in september een toekomstvisie op de Economische en Monetaire Unie (EMU) met nadruk op handhaving van de

Europese begrotingsregels en streng en onafhankelijk toezicht. Dit is onontbeerlijk om het vertrouwen op financiële markten te herstellen.

Deze visie heeft het kabinet ingebracht bij twee eurotoppen eind oktober, waar regeringsleiders besloten over een geïntegreerde aanpak van de schulden crisis. Deze afspraken zijn vervolgens uitgewerkt en uiteindelijk in december 2011 bekrachtigd. In het akkoord werden de middelen voor crisisbestrijding vergroot door het efficiënter inzetten van het EFSF door middel van twee opties: een verzekeringsmodel en het samenbrengen van middelen in een Special Purpose Vehicle (SPV). Ook werd besloten om de gecombineerde capaciteit van het EFSF en het permanente noodfonds ESM (European Stability Mechanism) in maart 2012 te evalueren. Daarnaast bleek door diverse tegenvallers het «Griekse pakket» van juli onvoldoende om de schuld van Griekenland houdbaar te maken. De leiders van de eurolanden kwamen daarom een nieuw pakket overeen, met een grotere PSI. Ook werd het toezichtsregime voor Griekenland verder versterkt.

In oktober bevestigde de Europese Raad de eerdere afspraken uit de Ecofin, waarin het financiële stelsel schokbestendiger wordt gemaakt. Op basis van voorstellen van de European Banking Authority (EBA) werd besloten tot een verplichte herkapitalisatieronde voor Europese banken, waarbij zij na waardering van staatsobligaties tegen marktwaarde (met als peilwaarde 30 september 2011) hun kernkapitaal per 1 juli 2012 op 9 procent moeten brengen. Deze maatregel heeft tot doel het vertrouwen van de financiële markten in de soliditeit van banken terug te brengen.

De afspraken van eurozoneleiders gingen gepaard met een aanzienlijke versterking van economische governance, conform de kabinetsvisie. Al in oktober versterkte Commissievoorzitter Barroso de rol van de commissaris voor Economische en Financiële Zaken (Olli Rehn) binnen de Europese Commissie: deze kreeg onder andere de post van vice-president met specifieke verantwoordelijkheid voor de euro en een onafhankelijke rol binnen de Commissie. Bij de eurotop committeerden eurolanden zich aan verankering van begrotingsevenwicht in nationale wetgeving, inclusief een automatisch correctiemechanisme. Verder werd overeengekomen dat er meer automatisme komt in de handhaving van het Stabiliteits- en Groeipact, wat de onafhankelijke rol van de Europese Commissie verder versterkt. De afspraken zijn begin 2012 bekrachtigd.

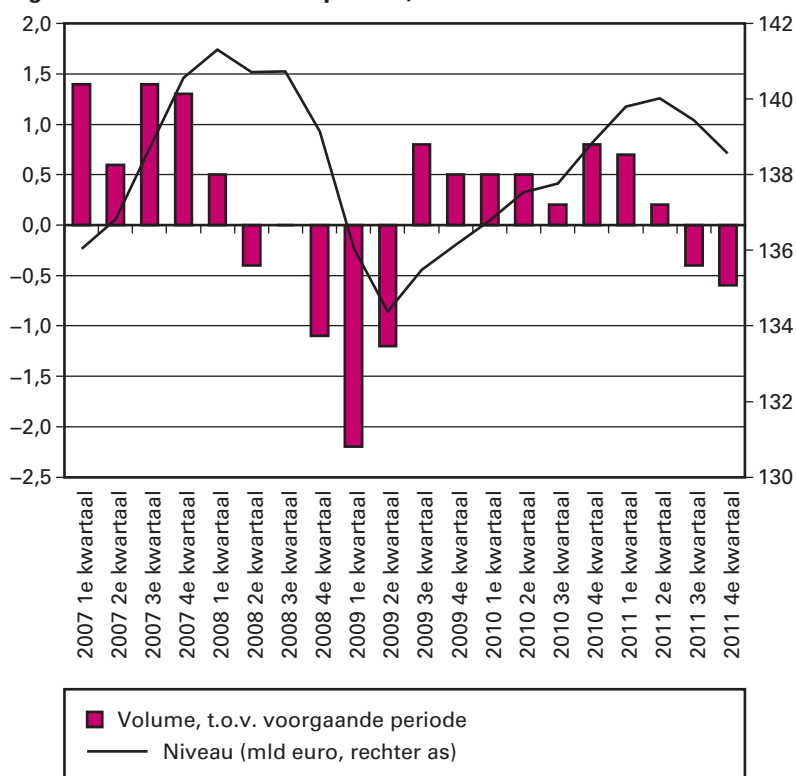
Bij het bestrijden van de crisis heeft het kabinet steeds ingezet op een sterke rol voor het Internationaal Monetair Fonds (IMF). Het Fonds heeft een grote staat van dienst op het gebied van schulden crises. De schuldhoudbaarheidsanalyses van het IMF vormen dan ook een belangrijk oriëntatiepunt voor Nederland. Daarnaast is het versterken van de geloofwaardigheid van de hervormingsprogramma's voor het kabinet een belangrijke reden geweest om te pleiten voor een substantiële bijdrage door het IMF. Om zeker te zijn dat de financiële slagkracht van het IMF toereikend is, is een uitbreiding van de middelen nodig. Bij de Europese Raad in december hebben eurolanden zich daarom gecommitteerd aan € 150 miljard aan extra bilaterale leningen aan het IMF. Verschillende EU-landen buiten de eurozone hebben ook aanvullende middelen toegezegd. In 2012 wordt in G20-verband verder gesproken over de uitbreiding van IMF-middelen.

De inspanningen van de eurolanden werden gesteund door interventies van de Europese Centrale Bank (ECB). Zo voorkwam de Bank middels het Securities Market Programme (opkopen van obligaties op de secundaire markt) dat de rentes voor Spanje en Italië te snel opliepen. In december 2011 (en nogmaals in februari 2012) bood de ECB bovendien een driejaarslening aan op basis van onderpand (Long Term Refinancing Operation, LTRO) als liquiditeitssteun voor banken. Deze onconventionele maatregelen hebben eraan bijgedragen dat de situatie op financiële markten beheersbaar is gebleven. Hierdoor heeft de eurozone tijd gekregen om orde op zaken te stellen. De aandacht moet nu uitgaan naar de toepassing van de gemaakte afspraken om de overheidsfinanciën in de eurozone weer gezond te maken en het groeivermogen te herstellen. Het verleden heeft geleerd dat naleving door alle lidstaten en stringente handhaving door de Commissie cruciaal is voor het behalen van deze doelstellingen.

1.2 De Nederlandse economie in vogelvlucht

De internationale ontwikkelingen hadden ook hun weerslag op de reële economie. De groei van de wereldhandel nam af en het voorzichtige economische herstel van eind 2009 en 2010 verloor gedurende het jaar 2011 aan kracht. Wereldwijd was sprake van een vertraging van de economische groei. Voor Nederland betekende dit dat de groei van de economie terugviel van 1,7 procent in 2010 naar 1,2 procent in 2011. Dit jaarcijfer maskeert het onderliggende patroon van de groeivertraging die van kwartaal op kwartaal gedurende het jaar optrad. Halverwege het jaar viel de Nederlandse economie terug in recessie.

Figuur 1.1 Bruto binnenlands product, 2007–2011



Bron: CBS, 2009 zijn nader voorlopige cijfers, 2010 en 2011 zijn voorlopige cijfers

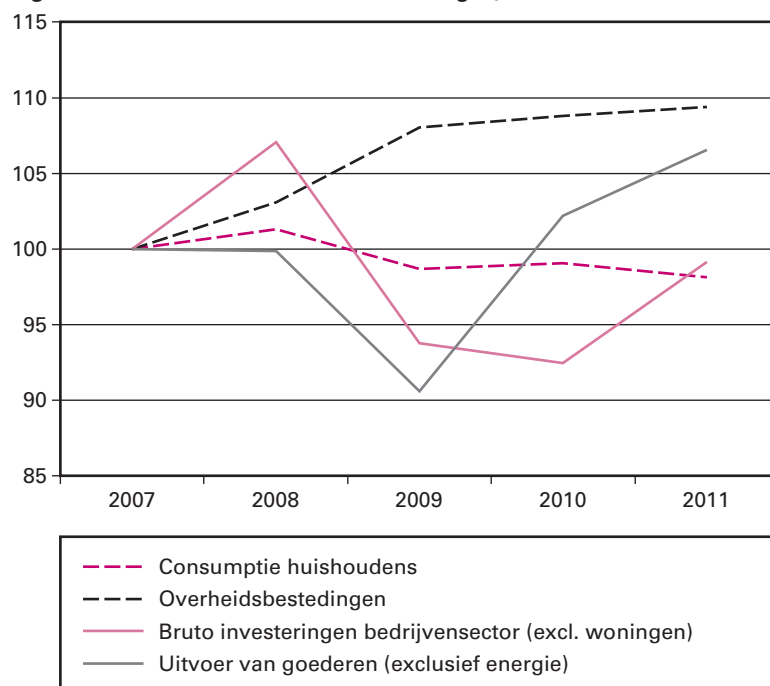
Onderstaande tabel 1 geeft de groeibijdrage van verschillende bestedingscategorieën. Net als in 2010 kwam de grootste groeibijdrage vanuit de uitvoer: 0,9 procentpunt van het bbp. Wanneer naar jaargemiddelden wordt gekeken dan ontstaat het beeld dat het economisch herstel in 2011 breder werd gedragen dan in 2010 omdat bedrijfsinvesteringen en investeringen in woningen een relatief grote groeibijdrage leverden. Ook overheidsbestedingen waren in 2011 ondersteunend aan de economische groei, die wel werd geremd door afnemende consumentenbestedingen van huishoudens.

Tabel 1.1 Groeidecompositie 2009–2011 (bijdrage aan bbp in procentpunten)			
	2009	2010	2011
consumptie huishoudens	– 0.7	– 0.1	– 0.3
investeringen in woningen	– 0.7	– 0.6	0.2
bedrijfsinvesteringen	– 0.8	0	0.3
overheidsbestedingen	0.9	0.2	0.2
uitvoer	– 2.2	2.2	0.9
totaal (bbp-groei)	– 3.5	1.7	1.2

Bron: CPB Centraal Economisch Plan 2012

Afgezet tegen de Macro-economische Verkenning 2011 (MEV) van het Centraal Planbureau (CPB) groeiden de investeringen in 2011 sneller dan werd voorzien. In de MEV werd een bescheiden herstel van de bruto bedrijfsinvesteringen van 2¼ procent geraamd. Deze kwam uiteindelijk uit op 6,7 procent, na 2006 en 2008 het hoogste groeicijfer sinds 2000. De groeibijdrage van investeringen betrof 0,3 procent van het bbp. Gegeven het relatief geringe gewicht in de binnenlandse productie is dit een relatief grote groeibijdrage. Binnenlandse bestedingen van huishoudens bleven fors achter bij de oorspronkelijke raming (– 0,9 procent tegenover een geraamde groei van ¾ procent in de MEV 2011). Consumentenbestedingen stonden in 2011 onder druk van negatieve vermogenseffecten als gevolg van dalende huizenprijzen en een bij de inflatie achterblijvende loonontwikkeling. Ook het lage consumentenvertrouwen droeg niet bij aan groei van de binnenlandse consumptie. Consumptie van huishoudens leverde zo een negatieve groeibijdrage van – 0,3 procentpunt van het bbp.

Het bovenstaande is een analyse op basis van de groeicijfers. Kijken naar niveaus geeft contrast aan dit beeld. Figuur 1.2 geeft hiertoe de volumes van de verschillende bestedingscomponenten. Opvallend is het snelle en bestendige herstel van de uitvoer na de economische crisis van 2008 en 2009. Deze bevindt zich in 2011 ruim boven het niveau van voor de crisis. Dit geldt echter niet voor binnenlandse private bestedingen: consumptie en met name investeringen zijn nog niet hersteld van de crisis. Bedrijfsinvesteringen waren in 2011, met name door een goed eerste kwartaal, wel groter dan in 2010.

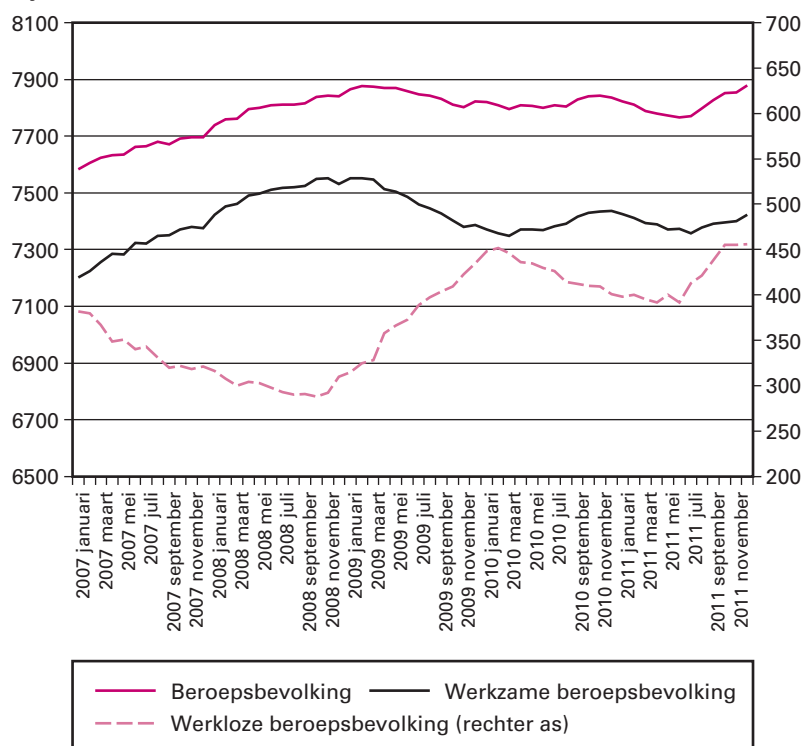
Figuur 1.2. Volume binnenlandse bestedingen, 2007-2011

Bron: CPB CEP 2012

De Nederlandse arbeidsmarkt

Nadat de werkloosheid sinds de piek in februari 2010 geleidelijk afnam, liep deze in de tweede helft van 2011 snel op. In november en december was volgens de nationale definitie 5,8 procent van de beroepsbevolking op zoek naar een baan voor meer dan 12 uur in de week. Op het eerste gezicht past het beeld van een oplopende werkloosheid bij de verslechterende economische vooruitzichten. Na de zomer werden ook enkele grote ontslagrondes aangekondigd. Wanneer echter naar de overige indicatoren van de arbeidsmarktontwikkelingen wordt gekeken ontstaat een diffuser beeld. De banengroei in de marktsector bleef bijvoorbeeld gedurende het jaar positief. Omdat de beroepsbevolking gelijktijdig in grotere mate toenam, stelt het CPB dat de oploep van de werkloosheid vooral komt doordat veel mensen zich aanbieden op de arbeidsmarkt¹. Het is evenwel nog te vroeg om de precieze oorzaken achter de oploep van de werkloosheid bloot te leggen.

¹ Zie CPB (De Jong), *Werkloosheid en de grote recessie*, CPB Policy Brief 2011/10.

Figuur 1.3. Arbeidsmarktontwikkelingen 2007–2011 Seizoensgecorrigeerde cijfers (x1000).

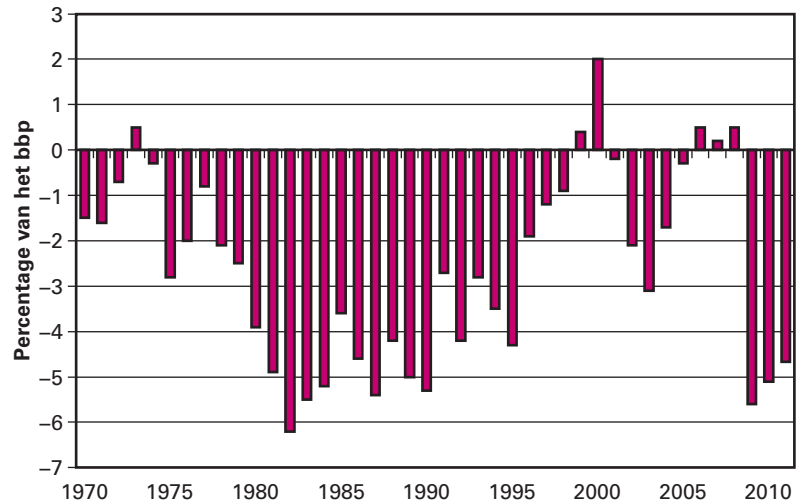
De loonontwikkeling was relatief bescheiden en bleef met 1,4 procent in 2011 achter bij de inflatie van consumentenprijzen van 2,3 procent. De arbeidsinkomensquote (het aandeel van de totale loonsom en het aan zelfstandigen toegerekende inkomen in het totale inkomen) bedroeg 78,6 procent in 2011. Deze is vrijwel onveranderd ten opzichte van 2010 (78,7 procent) en ligt ruim een procentpunt hoger dan in de precrisis jaren 2006–2008.

1.3 De Nederlandse overheidsfinanciën in 2011

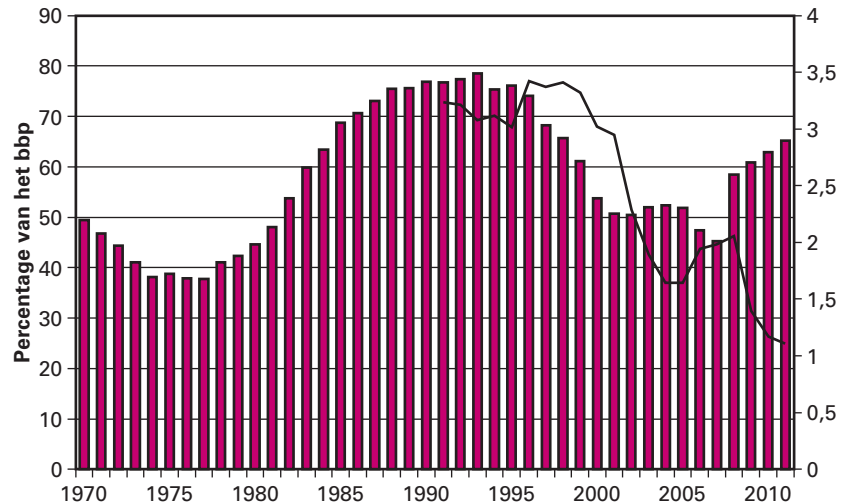
De lagere groei heeft een negatief effect op de ontwikkeling van het begrotingstekort (EMU-saldo) en de overheidsschuld (EMU-schuld) in 2011. De Europese steunprogramma's gaan met name gepaard met grote garanties. Het EMU-saldo wordt hierdoor in 2011 niet negatief beïnvloed. Wel hebben de garanties een beperkt effect op de ontwikkeling van de EMU-schuld in 2011 en kunnen toekomstige EMU-saldi hierdoor eventueel wel worden beïnvloed (zie box 2.2.1 waar in meer detail wordt ingegaan op de Europese leningen en garantieverstrekingen). In 2011 kwam het EMU-tekort uit op 4,7 procent van het bbp. Dit is fors hoger dan het geraamde tekort van 4,0 procent ten tijde van de Startnota van het kabinet. Ten opzichte van 2010 betekent het een verbetering van 0,4 procentpunt. De EMU-schuld liep in 2011 verder op en kwam in 2011 uit op 65,2 procent van het bbp. Dit is iets beter dan werd verwacht ten tijde van de Startnota. Hoewel er dus sprake is van een verbetering van het EMU-saldo ten opzichte van 2010, zijn dit slechte cijfers. Zie hiervoor onderstaande figuren 1.4 en 1.5, die de EMU-saldi en EMU-schulden weergeven sinds 1970. Met name de opwaartse trend in de EMU-schuld is zorgwerkend. Anders dan in het verleden is het niveau van de potentiële

groei nu lager (zie de rode lijn in figuur 1.5). De potentiële groei hangt in grote mate af van de groei van de beroepsgeschikte bevolking. Met een intredende vergrijzing is deze groei aanzienlijk beperkter¹. Per saldo wordt voor de komende jaren nauwelijks nog groei in het totale aantal gewerkte uren verwacht. Dit betekent dat de Nederlandse economie minder dan voorheen «als vanzelf» uit de schuld kan groeien. De huidige schuld weegt zo zwaarder op toekomstige generaties.

Figuur 1.4 EMU-saldo, 1970–2011

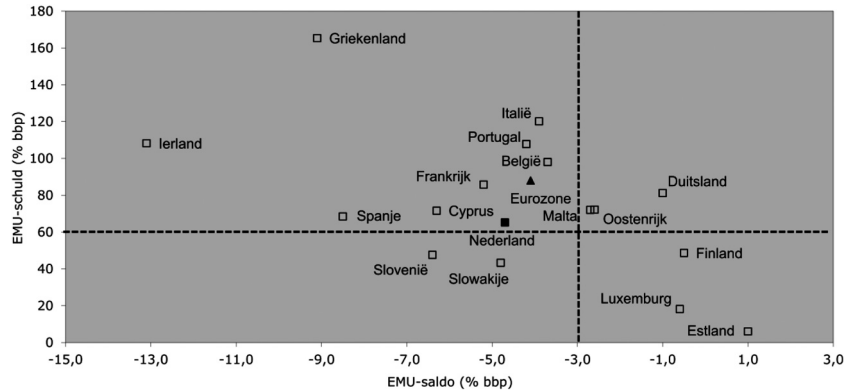


Figuur 1.5 EMU-schuld en potentiële groei, 1970–2011

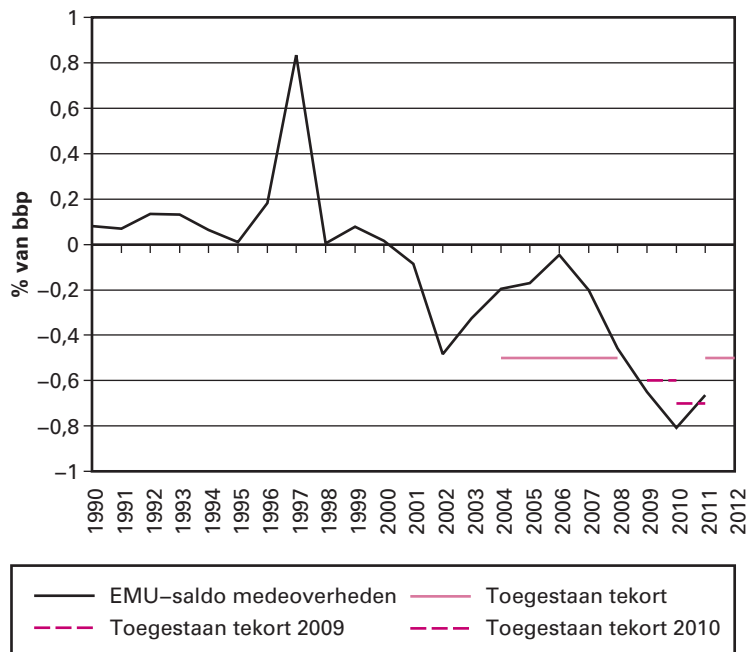


Nederland voldoet met deze saldo en schuld cijfers niet aan de criteria van het Stabiliteits- en Groeipact. Het EMU-tekort is groter dan 3 procent van het bbp en de schuld ligt boven de 60 procent van het bbp en neemt niet af. Onderstaande figuur 1.6 toont dat dit voor veel landen in het eurogebied op dit moment het geval is.

¹ De potentiële groei hangt hiernaast ook af van de productiviteitsgroei. Het effect op overheidsfinanciën van een hogere productiviteitsgroei is echter negatief, omdat op lange termijn de uitgaven (zoals lonen en uitkeringen) meegroeien met de productiviteit en de inkomsten in mindere mate (zie CPB, juni 2010, *Vergrijzing Verdeeld*. *Toekomst van de Nederlandse Overheidsfinanciën*, pp. 75–76). Uiteraard is het effect op de welvaart van een hogere productiviteitsgroei wel positief.

Figuur 1.6 EMU-saldo en EMU-schuld in het eurogebied**Box 1. Ontwikkeling EMU-saldo medeoverheden**

Het EMU-saldo van de medeoverheden is in 2011 uitgekomen op $-0,7$ procent van het bbp. Voor de medeoverheden geldt sinds 2004 een norm van $-0,5$ procent van het bbp als maximaal aandeel in het EMU-tekort. In 2009 en 2010 is de norm voor de medeoverheden verhoogd i.v.m. het doen van extra investeringen met het oog op de financiële crisis. In 2009 was de norm $-0,6$ procent van het bbp en in 2010 $-0,7$ procent van het bbp. Sinds 2011 geldt de norm van $-0,5$ procent van het bbp weer. Momenteel wordt deze norm geactualiseerd in het in de bestuursafspraken 2011–2015 toegezegde EMU-onderzoek.

Figuur 1.7 Ontwikkeling EMU-saldo medeoverheden 1990–2011

1.4 Maatregelen kabinet in 2011

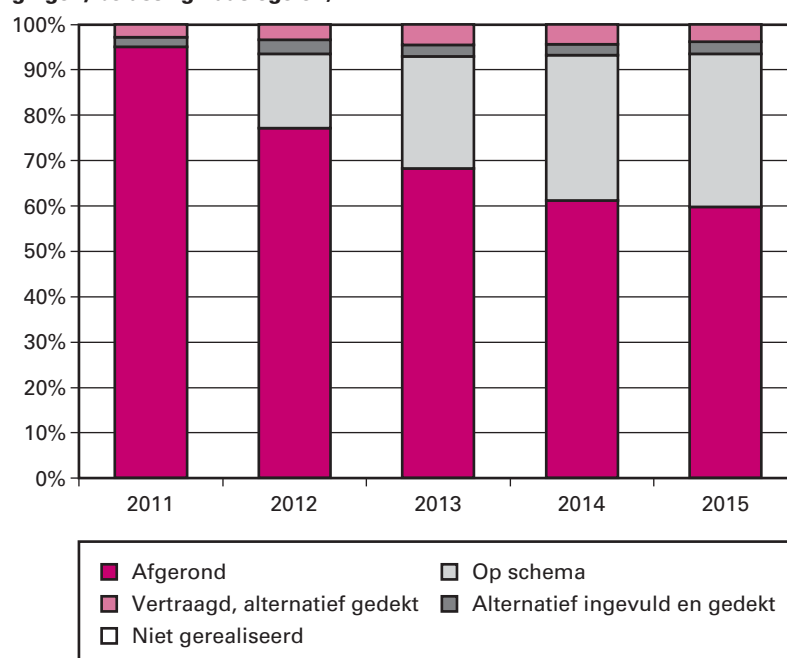
2011 was het eerste volledige zittingsjaar van dit kabinet. Daarmee was het een belangrijk jaar van werk in uitvoering. Op financieel-economisch gebied ging veel aandacht uit naar het de bestrijden van de Europese schuldencrisis. Daarnaast werd een brede beleidsagenda uitgerold gericht op gezonde overheidsfinanciën, een krachtige economie en een compacte overheid. De departementale jaarverslagen bevatten een uitgebreide beschrijving van de belangrijkste beleidsmaatregelen die in 2011 zijn genomen.

In 2011 is ook een forse stap gezet met de agenda gericht op herstel van de overheidsfinanciën. De voortgang van deze maatregelen is op Prinsjesdag 2011 voor het eerst in beeld gebracht via de «18 miljard monitor». Conform de toezegging aan de Tweede Kamer wordt ook op Verantwoordingsdag een monitor uitgebracht. Deze paragraaf presenteert de hoofdpunten.

In de figuren 1.8, 1.9 en 2.0 wordt de voortgang van de uitvoering van het regeerakkoord zichtbaar. Deze grafieken geven voor alle maatregelen (dus zowel ombuigingen als intensiveringen, lastenverlichtingen en lastenverzwaringen) aan wat de voortgang is. Hiervoor is de absolute omvang van alle maatregelen genomen. Netto tellen alle ombuigingen en besparingen uit de monitor op tot 18 miljard in 2015. De 18 miljard monitor die gelijktijdig met dit Financieel Jaarverslag van het Rijk wordt gepresenteerd bevat een toelichting per maatregel.

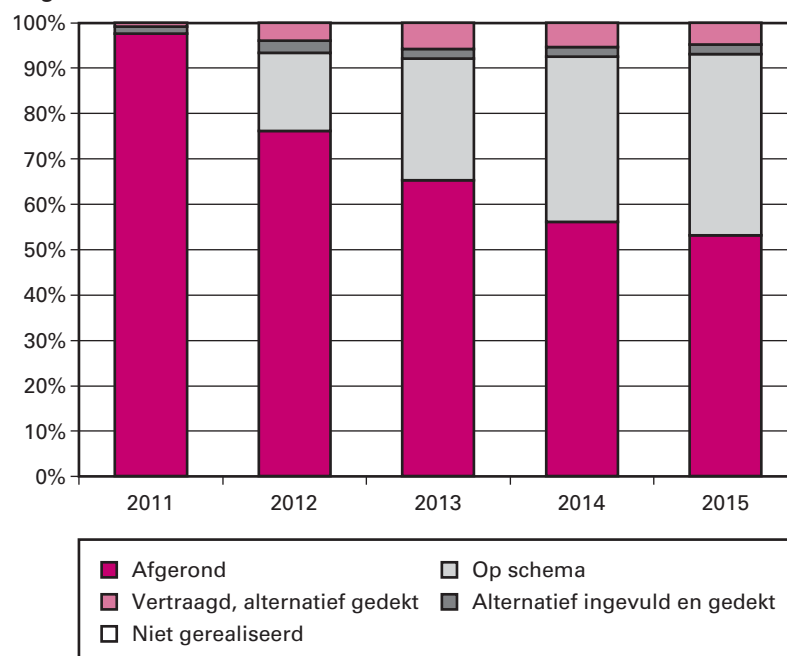
Onderstaand figuur 1.8 presenteert ten eerste de stand bij het totaal van alle maatregelen. Van de maatregelen die in 2011 ingaan is 95 procent afgerond. Dat een maatregel is afgerond wil zeggen dat het kabinet de maatregel heeft geïmplementeerd. Waar nodig is dan ook alle wet- en regelgeving aanvaard door het parlement. De maatregelen uit 2011 tellen op tot een besparing van 2,8 miljard. Doordat veel maatregelen uit het regeerakkoord pas in latere jaren ingaan, telt de totale besparing uiteindelijk op tot 18 miljard in 2015.

Figuur 1.8 Voortgang uitvoering regeerakkoord, totaal (intensiveringen, ombuigingen, belastingmaatregelen)



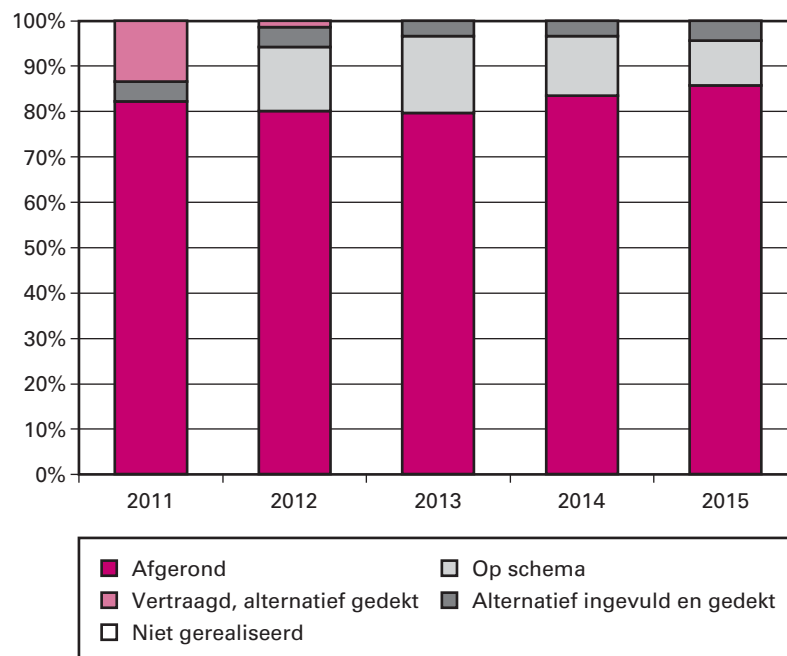
Onderstaand figuur 1.9 geeft dezelfde voortgang weer, maar nu voor alleen de ombuigingen en lastenverzwaringen uit het regeerakkoord. De ombuigingen die in 2011 ingingen zijn voor het overgrote deel (97 procent) afgerond en voor een klein deel (3 procent) vertraagd en alternatief gedekt of alternatief ingevuld.

Figuur 1.9 Voortgang uitvoering regeerakkoord, ombuigingen en lastenverzwaringen



Figuur 2.0 geeft tot slot de voortgang weer voor de intensiveringen en lastenverlichtingen uit het regeerakkoord. Bij veel van de intensiveringen uit het regeerakkoord is er in 2011 sprake van uitvoerings- of implementatiekosten. Bij meer dan driekwart van de maatregelen zijn deze middelen in 2011 uitgegeven. Bij sommige maatregelen is vertraging opgetreden, bijvoorbeeld omdat de middelen in 2011 nog niet nodig bleken.

Figuur 2.0 Voortgang uitvoering regeerakkoord, intensiveringen en lastenverlichtingen



HOOFDSTUK 2 HET BUDGETTAIRE BEELD

Zoals reeds in hoofdstuk 1 is beschreven, heeft het in 2010 ingezette herstel van de Nederlandse economie in 2011 niet doorgezet. Dit heeft een weerslag op de overheidsfinanciën. Ten opzichte van 2010 is het EMU-saldo in 2011 weliswaar verbeterd, maar het EMU-saldo is met – 4,7 procent van het bbp in 2011 wel fors achtergebleven bij het verwachte EMU-saldo van – 4,0 procent van het bbp ten tijde van de Startnota van het kabinet. De schuld is in 2011 met 65,2 procent van het bbp beter uitgekomen dan verwacht in de Startnota, zie tabel 2.1. Deze tabel geeft een overzicht van de ontwikkeling van uitgaven, inkomsten, EMU-saldo en EMU-schuld sinds de Startnota van het kabinet, die in het najaar van 2010 is gepresenteerd.

Tabel 2.1 Budgettaire kerngegevens (in miljarden euro)			
	Startnota	FJR 2011	Vershil
Inkomsten (belastingen en sociale premies)	225,4	218,6	– 6,8
Netto uitgaven onder de kaders	246,9	245,8	– 1,1
wv. Rijksbegroting in enge zin ¹	117,9	114,9	– 3,0
wv. Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt ¹	69,3	69,1	– 0,2
wv. Budgettair Kader Zorg	59,7	61,8	2,1
Overige netto uitgaven	– 1,6	– 3,1	– 1,5
wv. Zorgtoeslag	4,6	4,7	0,0
wv. Gasbaten (kasbasis)	– 9,9	– 11,2	– 1,3
wv. Overig	3,7	3,4	– 0,3
Totale netto uitgaven	245,3	242,7	– 2,7
EMU-saldo centrale overheid	– 20,0	– 24,1	– 4,1
EMU-saldo lokale overheden	– 4,6	– 4,0	0,6
Feitelijk EMU-saldo	– 24,6	– 28,1	– 3,5
Feitelijk EMU-saldo (in % bbp)	– 4,0%	– 4,7%	– 0,7%
EMU-schuld	406,3	392,5	– 13,8
EMU-schuld (in % bbp)	66%	65%	– 1%
bbp	614,9	602,1	– 12,8

¹ Zie vastgestelde kaderstanden in Voorjaarsnota 2011, bijlage 4.

Bij het opstellen van budgettaire ramingen wordt uitgegaan van een aantal macro-economische kernvariabelen. De ontwikkeling van deze kernvariabelen is mede bepalend voor de realisatie van de begroting. Tabel 2.2 geeft een overzicht van de ontwikkeling van deze kernvariabelen. De economische groei is in 2011 uitgekomen op 1,2 procent. De groei is dus lager uitgekomen dan 1,5 procent, waarvan is uitgegaan in de Startnota.

Tabel 2.2 Macro-economische kernvariabelen

	Startnota	FJR 2011	Vershil
Volume bbp	1,5%	1,2%	– 0,3%
Contractloon markt	1,8%	1,8%	0,0%
Consumentenprijsindex	1,7%	2,1%	0,4%
Werkloosheid (in duizenden personen)	438	421	– 17
Lange rente	3,8%	3,0%	– 0,8%
Eurokoers (dollar per euro)	1,25	1,39	0,14
Olieprijs (in \$)	75	111	36

2.1 Ontwikkeling EMU-saldo

Het EMU-saldo is in 2011 uitgekomen op een tekort van 4,7 procent van het bbp. In de Startnota van het kabinet werd het EMU-saldo geraamd op een tekort van 4,0 procent van het bbp. Dit betekent dat sprake is van een verslechtering ten opzichte van deze raming van 0,7 procent van het bbp. Met name de sociale fondsen hebben bijgedragen aan een hoger dan verwacht tekort. Dit wordt veroorzaakt doordat enerzijds de premie-inkomsten zijn afgenomen, terwijl de premiegefinancierde uitgaven zijn toegenomen, met name voor de AWBZ. Tabel 2.1.1 laat zien dat het tekort van het Rijk 0,2 procent bbp beter is uitgevallen dan in de Startnota voorzien, namelijk 2,8 procent van het bbp in plaats van 3,0 procent van het bbp. Hier geldt dat de belastinginkomsten zijn afgenomen, maar de Rijksuitgaven zijn ook afgenomen. Tabel 2.1.1 laat zien dat ook het tekort van de lokale overheden iets beter is uitgevallen dan voorzien was ten tijde van de Startnota. Door afronding lijkt in de tabel het tekort van de lokale overheden echter gelijk te zijn gebleven.

Tabel 2.1.1 EMU-saldo per sector (in procenten bbp)

	Startnota	FJR 2011	Vershil
Rijk	– 3,0%	– 2,8%	0,2%
Sociale fondsen	– 0,2%	– 1,2%	– 0,9%
Lokale overheden	– 0,7%	– 0,7%	0,1%
EMU-saldo	– 4,0%	– 4,7%	– 0,7%

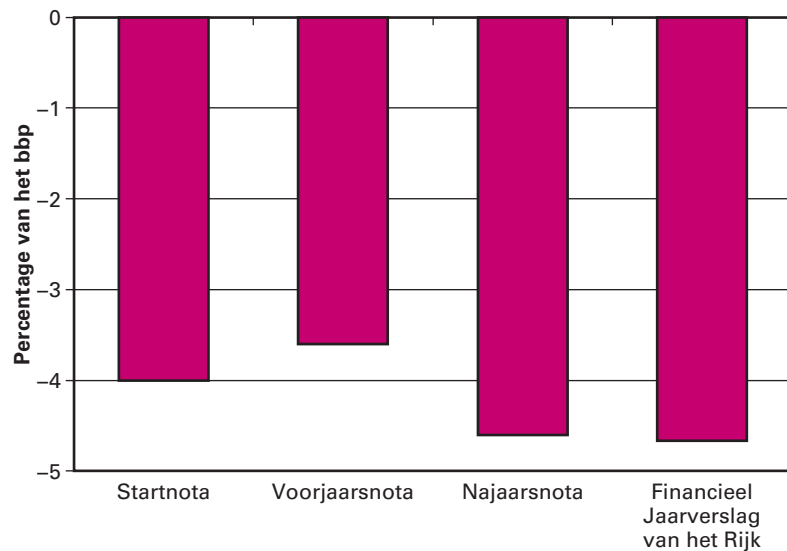
Tabel 2.1.2 zet de verslechtering van het EMU-saldo uiteen tussen Startnota en het Financieel Jaarverslag 2011 – de zogenoemde verticale toelichting. De verslechtering van het EMU-saldo ten opzichte van de raming bij Startnota komt vooral doordat de inkomsten zich minder positief hebben ontwikkeld dan destijds is voorzien. De ontwikkeling in de inkomsten wordt veroorzaakt door een lagere economische groei in 2011 dan waar in de Startnota van werd uitgegaan. In lijn met de begrotingsregels zijn geen maatregelen genomen om de inkomstentegenvaller op te vangen: inkomstentegenvallers mogen rechtstreeks het EMU-saldo belasten, zolang de signaalmarge niet is overschreden. In paragraaf 2.3 wordt nader ingegaan op de ontwikkeling van de uitgaven in 2011. De verslechtering van de overheidsinkomsten wordt nader toegelicht in paragraaf 2.4.

Tabel 2.1.2 Ontwikkeling EMU-saldo (in procenten bnp)

	2011
EMU-saldo Startnota	- 4,0%
Belasting- en premie-inkomsten	- 1,1%
Uitgaven	
vv. Rijksbegroting in enge zin	0,5%
vv. Sociale zekerheid (incl werkloosheidsuitkeringen)	0,0%
vv. Zorguitgaven	- 0,4%
Gasbaten (kasbasis)	0,2%
Kas-transverschillen	0,1%
Agentschapsrekening en rest centrale overheid	0,1%
EMU-saldo lokale overheden	0,1%
Overige uitgaven	- 0,1%
Noemereffect	- 0,1%
EMU-saldo Financieel Jaarverslag Rijk 2011	- 4,7%

Zoals hoofdstuk 1 laat zien, is de economische groei met name in de tweede helft van 2011 tegengevallen. Dit is ook zichtbaar in de tekortramingen in figuur 2.1.1. Hoewel het tekort voor 2011 bij de Voorjaarsnota nog lager werd geraamd dan ten tijde van de Startnota, is de tekortraming in de tweede helft van 2011 opwaarts bijgesteld.

Figuur 2.1.1 Ontwikkeling van de saldoverwachting in 2011 (in procenten bnp)



Het structurele saldo is het feitelijke EMU-saldo gecorrigeerd voor conjuncturele ontwikkelingen en incidentele componenten. Het structurele saldo over 2011 is uitgekomen op - 3,5 procent van het bnp, zoals ook te zien is in tabel 2.1.3. Ten opzichte van de raming bij de Startnota betekent dit een verslechtering van 0,4 procent van het bnp. Het structurele EMU-saldo is minder negatief dan het feitelijke EMU-saldo, wat aangeeft dat de Nederlandse economie onder het potentiële groeiniveau presteert. Het is niet aan te raden al te harde conclusies te verbinden aan de ontwikkeling van het structurele saldo. De omvang van de conjunctuurcorrectie is namelijk altijd met veel onzekerheden omgeven.

Tabel 2.1.3 Structureel EMU-saldo (in procenten bbp)

	Startnota	FJR 2011
Feitelijk EMU-saldo	- 4,0%	- 4,7%
Af: conjuncturele component/incidentele componenten	- 0,9%	- 1,2%
Structureel EMU-saldo	- 3,1%	- 3,5%

2.2 Ontwikkeling EMU-schuld

In de Startnota werd een EMU-schuld geraamd van 66,1 procent van het bbp voor 2011. Ten opzichte van deze raming is de schuldpositie van de Nederlandse overheid beter uitgekomen, namelijk op 65,2 procent van het bbp. Tabel 2.2.1 geeft de verticale toelichting weer van de EMU-schuld tussen Startnota en de realisatie ultimo 2011 – de stand Financieel Jaarverslag van het Rijk 2011. Deze verbetering van de EMU-schuld komt overeen met 0,9 procent van het bbp.

Tabel 2.2.1 Ontwikkeling EMU-schuld (in procenten bbp)

	2011
EMU-schuld Startnota	66,1%
Aanpassing schuld ultimo 2010	- 2,0%
Mutatie EMU-saldo	0,6%
Noemereffect	1,4%
<i>Financiële transacties en overig</i>	
vv. kapitaalverstrekking Aegon	- 0,4%
vv. kapitaalverstrekking ING	- 0,5%
vv. ING back-up faciliteit	- 0,3%
vv. EFSF (Portugal en Ierland)	0,1%
vv. overig	0,2%
EMU-schuld Financieel Jaarverslag van het Rijk 2011	65,2%

De verbetering van de EMU-schuld sinds Startnota kan door verschillende factoren worden verklaard. De realisatie van de EMU-schuld 2010 is lager uitgekomen dan waar in de Startnota rekening mee werd gehouden, waardoor de uitgangspositie circa 2 procentpunt gunstiger is dan voorzien. Dit heeft onder andere te maken met de financiële verkopen van medeoverheden. Het hoger dan verwachte tekort had in 2011 een verhogend effect op de EMU-schuld: ten tijde van de Startnota werd immers rekening gehouden met een EMU-tekort van 4,0 procent van het bbp terwijl het EMU-tekort 2011 is uitgekomen op 4,7 procent van het bbp. Ook de lager dan verwachte groei heeft een opwaarts effect op de schuldquote, aangezien deze is uitgedrukt in percentage van het bbp. Echter, met name de terugbetalingen van (delen van) de kapitaalinjecties door ING en Aegon hebben in 2011 bijgedragen aan een verlaging van de EMU-schuld. Al deze effecten leveren gecombineerd een lagere EMU-schuld op dan voorzien was ten tijde van de Startnota. Voor een toelichting op de verschillende financiële interventies wordt verwezen naar bijlage 5.

Box 2.2.1: Budgettaire gevolgen interventies t.b.v. de financiële stabiliteit in de eurozone

In 2010 is een leningenprogramma gestart voor Griekenland. De verstrekking van deze leningen heeft, zoals ook voorzien was in de Startnota, een opwaarts effect op de Nederlandse staatsschuld, namelijk ongeveer 0,3 procentpunt van het bbp in 2011. Hier staat tegenover dat Nederland rente ontvangt van Griekenland. Deze rente leidt tot een verbetering van het saldo. Op de eurotop van 11 maart 2011 is besloten dat de rente die Griekenland betaalt op deze leningen verlaagd wordt met 100 basispunten. Hierdoor zijn de renteontvangsten die Nederland ontvangt op de bilaterale lening aan Griekenland lager dan in de Startnota was voorzien. De afspraken rondom het tweede leningenprogramma voor Griekenland zullen geen gevolgen hebben voor het tekort of de schuld in 2011.

In mei 2010 zijn twee tijdelijke noodfondsen opgezet, het EFSM en het EFSF. Deze noodfondsen kunnen samen met het IMF leningen verstrekken aan eurolanden. Tijdens de bijeenkomst van de staatshoofden en regeringleiders van de eurozone van 21 juli 2011 werd afgesproken dat de looptijden van de leningen die het EFSF uitgeeft, verlengd zouden worden. Een langere looptijd leidt tot een hogere garantie op de rentelasten voor het EFSF. Uitgaande van een maximale looptijdverlenging tot 30 jaar, voor de gehele leencapaciteit van het EFSF een rente van 4 procent voor de door EFSF uitgegeven obligaties, is het Nederlandse totaalplafond opgehoogd naar 97,8 miljard euro, zoals ook te zien is in het garantieoverzicht in bijlage 6. Dit bedrag bevat de garanties en overgaranties voor de hoofdsom en rentelasten van de obligaties van EFSF. Met de obligaties die het EFSF verstrekt kan het EFSF leningen uitgeven aan eurolanden onder strikte voorwaarden.

In november 2010 heeft Ierland en in april 2011 heeft Portugal een aanvraag voor steun ingediend. De Eurogroep en Ecofin Raad hebben vervolgens besloten 40,2 miljard euro te verstrekken uit het EFSF en EFSM aan Ierland en 52 miljard euro uit het EFSM en EFSF aan Portugal. De leningenpakketten aan Ierland en Portugal vallen binnen het Nederlandse garantieplafond voor EFSF zoals genoemd in het garantieoverzicht in bijlage 6. Echter, de verstrekking van leningen uit het EFSF heeft wel een opwaarts effect op de Nederlandse staatsschuld. De leningen aan Ierland en Portugal waren nog niet voorzien ten tijde van de Startnota. De schuld is in 2011 door de uitbetaling van de tranches aan Ierland en Portugal met ruim 0,1 procentpunt toegenomen.

Tijdens de Europese Raad van 24 en 25 maart 2011 werd een akkoord bereikt over de opzet van het permanente noodmechanisme ESM dat als onderdeel van de versterkte economische beleidscoördinatie in noodgevallen steun kan bieden aan lidstaten. Het ESM heeft een maatschappelijk kapitaal van 700 miljard euro. Hiervan zal 80 miljard euro gestort kapitaal zijn en 620 miljard euro opeisbaar kapitaal. Het Nederlandse aandeel hierin bedraagt 5,72 procent, wat neerkomt op 4,6 miljard euro gestort kapitaal en 35,5 miljard euro aan opeisbaar kapitaal. Het kapitaal zal in drie jaar gestort worden. Het opeisbaar kapitaal is vergelijkbaar met een garantieverplichting en leidt niet direct tot kasuitgaven. Op de Europese Raad van 8 en 9 december 2011 werd afgesproken dat het ESM vervroegd in

werking zal treden, met als streefdatum juli 2012. Nederland zal in de jaren 2012 tot en met 2015 in totaal 4,6 miljard euro storten. De budgettaire gevolgen hiervan zijn verwerkt in de incidentele suppletoire begroting ESM. Het ESM zal echter geen gevolgen hebben voor het tekort of de schuld in 2011.

2.3 Ontwikkeling van de uitgaven

Kadertoetsing uitgaven

In het Nederlandse begrotingsbeleid wordt, bij de start van een kabinetsperiode, een uitgavenkader vastgesteld. Het uitgavenkader bevat de maximale uitgaven die jaarlijks gedurende de kabinetsperiode toegestaan zijn. Het totaal kader wordt onderverdeeld in drie dealkaders: het kader Rijksbegroting in enge zin (RBG-eng), het kader Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt (SZA) en het Budgettair Kader Zorg (BKZ). In deze paragraaf worden de gerealiseerde uitgaven in 2011 getoetst aan het voor 2011 geldende uitgavenkader.

Tabel 2.3.1 laat zien hoe de gerealiseerde uitgaven in 2011 zich verhouden tot het voor 2011 geldende uitgavenkader en de drie dealkaders.

Tabel 2.3.1 Kadertoetsing totaal kader (+ = overschrijding, in miljarden euro)			
	Startnota	FJR 2011 ¹	Verschil
Rijksbegroting in enge zin			
Uitgavenkader (in lopende prijzen)	117,9	116,6	- 1,3
Uitgavenniveau	117,9	114,9	- 3,0
Over-/onderschrijding	0,0	- 1,7	- 1,7
Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt			
Uitgavenkader (in lopende prijzen)	69,3	69,2	- 0,1
Uitgavenniveau	69,3	69,1	- 0,2
Over-/onderschrijding	0,0	- 0,2	- 0,2
Budgettair Kader Zorg			
Uitgavenkader (in lopende prijzen)	59,7	59,8	0,1
Uitgavenniveau	59,7	61,8	2,1
Over-/onderschrijding	0,0	2,0	2,0
Totale uitgavenkader			
Uitgavenkader (in lopende prijzen)	246,9	245,6	- 1,3
Uitgavenniveau	246,9	245,8	- 1,1
Over-/onderschrijding	0,0	0,2	0,2

¹ Wegens afronding wijkt de som der delen af van het totaal.

Het BKZ is met 2 miljard euro overschreden in 2011. De uitgaven binnen het kader RBG-eng en binnen het dealkader SZA zijn daarentegen onder het toegestane uitgavenniveau voor 2011 gebleven. Per saldo is een overschrijding van het totale uitgavenkader van 0,2 miljard euro ontstaan in 2011.

Rijksbegroting in enge zin

Tabel 2.3.2 geeft een overzicht van de mutaties onder het kader RBG-eng sinds de Startnota. De kadercorrecties zijn gescheiden gepresenteerd.

Tabel 2.3.2 Kadertoetsing RBG-eng (+ = tegenvaller, in miljarden euro)

	2011
Kadertoetsing Startnota	0,0
<i>Macromutaties en overige mee- en tegenvallers</i>	
Ruilvoet	0,1
EU-afdrachten	- 0,3
HGIS	- 0,1
Winstafdracht DNB	- 0,1
Dividend staatsdeelnemingen	- 0,1
<i>Beleidsmatige mutaties</i>	
Apurement	0,1
Inzet prijsbijstelling OCW	- 0,1
COA	0,1
ODA	- 0,1
Wtcg	0,1
TBU	0,1
<i>Overige mutaties</i>	
Intertemporele compensaties	- 0,8
Afwikkeling FES	- 0,1
Ramingsbijstelling studiefinanciering	- 0,1
Diversen uitvoeringsbeeld	- 0,2
Stand kadertoetsing Financieel Jaarverslag van het Rijk 2011	- 1,7
(Winstafdracht DNB	0,5)
(Rente-uitgaven	- 1,5)
(Overige kadercorrecties	- 0,1)

Binnen de uitgaven onder het kader RBG-eng hebben zich gedurende het jaar verschillende mutaties voorgedaan.

Macromutaties en overige mee- en tegenvallers

Binnen het kader RBG-eng is in 2011 sprake van ruilvoetverlies als gevolg van de nominale ontwikkeling uit het CEP 2011. De prijsontwikkeling nationale bestedingen waarmee het kader wordt geïnfleerd is licht afgenomen terwijl de loon- en prijsbijstelling van de overheidsuitgaven opwaarts is bijgesteld. Het saldo van deze effecten, de ruilvoet, geeft daarmee een verlies.

De EU-afdrachten vallen 0,3 miljard euro mee ten opzichte van de raming bij Startnota. De meevaller wordt met name veroorzaakt door het overschot van de begroting 2010 dat is ontstaan door onderuitputting van de EU-begroting.

Als gevolg van een lager bruto nationaal product ten opzichte van de raming bij Startnota zijn de uitgaven aan ontwikkelingssamenwerking afgenomen. Het budget voor ontwikkelingssamenwerking (ODA) is gekoppeld aan het bruto nationaal product, en beweegt derhalve mee met de ontwikkeling hiervan.

De winstafdracht DNB laat een kaderrelevante meevaller van 0,1 miljard euro zien. Deze wordt veroorzaakt doordat in 2011 een hoger dan geraamd slotdividend over 2010 is uitgekeerd. Dit betreft de reguliere winst. Het niet-uitkeren van het interimdividend 2011 wordt bij de correcties besproken. Daarnaast staat een aanvullende toelichting in box 2.3.1.

De dividenden van de staatsdeelnemingen vallen eveneens mee. Het betreft dan voornamelijk meevallende dividenden van de BNG.

Beleidsmatige mutaties

Om het ministerie van Economische Zaken, Landbouw & Innovatie in de gelegenheid te stellen een aantal (toekomstige) financiële correcties vanuit de EU op te kunnen vangen is 140 miljoen euro vrijgemaakt binnen de eigen begroting. Het betreft correcties op Nederlandse declaraties bij Europese fondsen voor die gevallen, waarbij de uitvoering naar de mening van de Commissie niet conform Europese regelgeving heeft plaatsgevonden. Dit staat bekend als «apurement».

De Tweede Kamer is op 13 april 2011 per brief geïnformeerd over de fasering van de maatregelen uit het regeerakkoord betreffende passend onderwijs en langstudeerders (verhoging collegegeld en efficiencykorting op instellingen)¹. In deze brief is een tabel opgenomen met de budgettaire gevolgen van deze fasering en de bijbehorende dekking. Onderdeel van deze dekking is een gedeelte van de prijsbijstelling tranche 2011.

De kosten van eerstejaarsopvang van asielzoekers uit ontwikkelingslanden worden volgens internationale afspraken toegerekend aan ODA (Official Development Assistance). De toerekening wordt voor 2011 op basis van de relevante variabelen voor 2011 en de realisatiegegevens 2010 verhoogd. De hogere asieltoerekening leidt tot herprioritering binnen het ontwikkelingssamenwerkingbudget. Het bedrag dit jaar bestaat voor een deel uit een hogere toerekening voor 2011 en voor een deel uit de realisatie uit 2010.

De overschrijding op de Wet tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten (Wtcg) wordt gedekt onder het kader Rijksbegroting in enge zin.

De met ingang van 1 januari 2009 afgeschafte regeling tegemoetkoming buitengewone uitgaven (TBU) laat 0,1 miljard euro additionele uitgaven zien in 2011. De reden hiervoor is dat aanspraak op de regeling wordt gemaakt via de aangifte (en systematiek van de) inkomstenbelasting over het jaar 2008.

Overige mutaties

De post intertemporele compensatie diverse begrotingen bestaat uit meerdere componenten. Zoals in de Najaarsnota 2010 gemeld is, hebben in 2010 vooruitbetalingen plaatsgevonden inzake de OV-studentenkaart en het basispakket Beheer en Onderhoud Hoofdwegennet. Daarnaast vindt in 2011 (de in de Najaarsnota gemelde) terugontvangst van teveel bevoorschotte inburgeringsmiddelen plaats. Verder worden verschillende intertemporele compensaties geacommodeerd binnen onder andere het Infrastructuurfonds, de HGIS en de begroting van OCW. Het totaal aan mutaties leidt tot een kaderoverschrijding van 0,8 miljard euro in 2011.

Bij de Slotwet 2010 heeft de laatste verrekening van het Fonds Economische Structuurversterking (FES) plaatsgevonden. Sommige projecten lieten in 2010 onderuitputting zien en sommige projecten kenden een overschrijding. Deze zijn toegelicht in het jaarverslag 2010 van het FES. De onderuitputting of overschrijding in 2010 is gesaldeerd met de geraamde uitgaven in 2011. Het saldo hiervan bedraagt 103 miljoen euro negatief.

De ramingsbijstelling studiefinanciering in het voorjaar van 2011 was het effect van een aantal ontwikkelingen. Bij de omzetting van de prestatiebeurs in een gift wordt op grond van actuele inzichten een meevaller

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 618 VIII, nr. 32.

verwacht. Daarnaast wordt minder gebruik gemaakt van de aanvullende beurs dan eerder werd geraamd. Dit leidt tot een meevaller.

Tenslotte resteren diverse overige mutaties in het uitvoeringsbeeld, waaronder de onderuitputting op de diverse departementale begrotingen onder het kader Rijksbegroting in enge zin. Deze komen samen uit op ongeveer 0,2 miljard euro.

Kadercorrecties

Het uitstel van het uitkeren van het interim-dividend DNB heeft geleid tot een niet-kaderrelevante tegenvaller van 0,5 miljard euro in 2011 ten opzichte van de raming bij de Startnota. Om te voorkomen dat het uitstel van het uitkeren van de winst over 2011 zorgt voor een kaderbelasting in 2011 en extra ruimte onder het kader in 2012, is een symmetrische kadercorrectie toegepast. Meer toelichting is te vinden in box 2.3.1.

De rente-uitgaven laten een meevaller zien van 1,5 miljard euro ten opzichte van de raming bij de Startnota. Dit wordt met name veroorzaakt door de lagere rentevoet. De effectieve rente op de leningen was lager dan de rekenrente. Zoals is vastgelegd in de begrotingsregels leiden meevallende rentelasten niet tot ruimte onder het kader, maar tot een verbetering van EMU-saldo en -schuld.

Daarnaast is sprake van een aantal overige kadercorrecties dat tot een meevaller van 0,1 miljard euro leidt.

Box 2.3.1: Winstafdracht van De Nederlandsche Bank

Tijdelijke correctie op de winstafdracht

DNB heeft over 2011 een winst behaald van 1,213 miljard euro. Normaliter keert DNB hiervan 95 procent uit aan de Staat en wordt ieder boekjaar 5 procent van de winst aan de algemene reserve toegevoegd. Voor 2011 is van deze lijn afgeweken omdat de risico's sterk zijn toegenomen als gevolg van het sterk toegenomen aantal ongebruikelijke transacties vanwege de crisis. Met name in de tweede helft van 2011 was dit het geval. Het betreft hierbij in het bijzonder het reactiveren van het Securities Market Programme (SMP) in augustus 2011, het Covered Bond Purchase Programme (CBPP) en de Open Market Operations (OMO). De hiermee gepaard gaande risico's zijn vanaf dat moment navenant verder gestegen.

Aangezien DNB – in tegenstelling tot een aantal andere centrale banken zoals bijvoorbeeld de Bundesbank – geen voorzieningen voor dit type risico's kan treffen, is besloten om de opbrengsten die DNB vanwege de crisisgerelateerde markttransacties heeft verkregen, vooralsnog toe te voegen aan de algemene reserve. Het gaat daarbij om een bedrag van 463 miljoen euro. De Staat heeft zodoende in 2012 geen 1152 miljoen euro – 95 procent van 1213 – als slotdividend ontvangen, maar 750 miljoen euro. Het stelsel van centrale banken beraadt zich over een aanpassing van de boekhoudregels. Dit om meer uniformiteit te verkrijgen in de regels voor het treffen van voorzieningen door de nationale centrale banken. Een besluit hierover wordt in de loop van dit jaar verwacht. Op dat moment zal opnieuw gekeken worden naar de met DNB gemaakte afspraak over de winstbestemming.

De beslissing om geen interimdividend uit te keren

Tegen de achtergrond van deze sterk toegenomen balansbrede risico's heeft DNB op 15 december 2011 besloten om geen interimdividend over 2011 uit te keren.¹ Aangezien de toename van de balansbrede risico's wordt veroorzaakt door eerder genoemde (euro)crisisgerelateerde maatregelen, is in december in de Nota van Wijziging van de suppletoire begroting IXB begrotingsregel 24 van toepassing verklaard. Begrotingsregel 24 stelt dat de kosten en opbrengsten van maatregelen genomen met het oog op de financiële stabiliteit van de eurozone niet relevant zijn voor het uitgavenkader. Het besluit van DNB leidde bij Najaarsnota zodoende tot een tegenvaller van 575 miljoen euro, waarvoor het uitgavenkader is gecorrigeerd.

Gezien genoemd besluit heeft het ministerie van Financiën DNB verzocht om in de voor 2011 verwachte winst een onderscheid te maken tussen reguliere winst en crisisgerelateerde winst. Dit onderscheid is nodig om een symmetrische toepassing van begrotingsregel 24 te waarborgen. Op het moment van het besluit van DNB om geen interimdividend uit te keren maakte dit onderscheid echter geen onderdeel uit van de informatievoorziening. Daardoor was ten tijde van de Nota van Wijziging en het debat over de Najaarsnota dat onderscheid in de winstraming nog niet beschikbaar. Wel heeft DNB toegezegd deze cijfers na het vaststellen van de jaarrekening beschikbaar te stellen, zodat de Kamer hierover in dit Financieel Jaarverslag Rijk kan worden geïnformeerd. Hiermee wordt voldaan aan het verzoek van de Kamer tijdens het debat over de Najaarsnota² om een uitsplitsing tussen crisis- en niet crisisgerelateerde winst te maken.

Stand van zaken bij Najaarsnota

Bij de Najaarsnota 2011 was de jaarraming voor de winst DNB 1 119 miljoen euro. Hiervan was 916 miljoen euro kaderrelevant en 203 miljoen euro niet-kaderrelevant aangezien dit een vermogenswinst betreft. In december 2011 heeft DNB aangegeven geen interimdividend uit te keren. In afwachting van het definitieve voorstel inzake het slotdividend is, gegeven de motivatie van crisismaatregelen, gekozen voor een correctie van het uitgavenkader van 575 miljoen euro, conform begrotingsregel 24. De raming voor de uit te keren winst kwam daarmee uit op 544 miljoen euro, het van DNB in 2011 ontvangen slotdividend over boekjaar 2010.

Stand van zaken na vaststelling van de jaarrekening

Met de vaststelling van de jaarrekening van DNB en de winstafdracht, kan een definitief beeld worden geschetst van de gevolgen van de crisismaatregelen van DNB voor de overheidsfinanciën. Uit de jaarrekening blijkt dat de winst DNB over 2011 in totaal 1 213 miljoen euro bedraagt. Een deel van deze winst (463 miljoen euro) is toe te rekenen aan baten die DNB als gevolg van de crisisgerelateerde maatregelen heeft gerealiseerd. Deze onconventionele transacties gaan echter gepaard met forse onconventionele risico's. De additionele opbrengsten die hiermee samenhangen kunnen derhalve gezien worden als een (verzekerings)premie. Daarom is gekozen om de opbrengsten van onconventionele transacties over 2011 pas uit te keren wanneer de risico's verbonden aan de crisisgerelateerde maatregelen afnemen. Voor het Rijk impliceert dit

¹ De Tweede Kamer is hier 20 december over geïnformeerd: 33 090 IXB, nr. 4.

² Zie Handelingen Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2011–2012, nr. 39.

kosten in de vorm van lagere inkomsten omdat de winstafracht verlaagd wordt door de inhouding voor de onconventionele risico's.

Het door DNB uit te keren slotdividend van 750 miljoen euro impliceert dat het niet uitkeren van het interim-dividend in 2011 niet meer beschouwd kan worden als een crisisgerelateerde maatregel. Het uitgavenkader 2011 wordt daarom met 575 miljoen euro neerwaarts bijgesteld, waarmee de kadercorrectie vanwege het niet uitkeren van het interimdividend is teruggedraaid. Vervolgens is – conform de gebruikelijke verhouding van interim en slotdividend – 2/3 deel van het slotdividend – 500 miljoen euro – toegerekend aan het uitgavenkader 2011. Per saldo resteert ten opzichte van de Najaarsnota voor 2011 een tegenvaller van 75 miljoen euro. Voor 2012 betekent dit dat 250 miljoen winstuitkering onder het uitgavenkader valt. Hiermee is een consistente verwerking van de winstafracht over de jaren 2011 en 2012 geborgd.

Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt

Tabel 2.3.3 geeft een overzicht van de mutaties onder het kader SZA sinds de Startnota.

Tabel 2.3.3 Kadertoetsing SZA (+ = tegenvaller, in miljarden euro)

	2011
Kadertoetsing Startnota	0,0
Werkloosheidsuitgaven	– 0,6
WAZO	– 0,1
Vangnet Ziektewet	0,2
WAO	0,1
Bevoorschotting Wajong	0,4
Overig	– 0,2
Stand kadertoetsing Financieel Jaarverslag van het Rijk 2011	– 0,2

Het kader SZA laat in 2011 een onderschrijding zien van 0,2 miljard euro. De grootste meevallers hebben zich voorgedaan bij de werkloosheidsuitgaven als gevolg van een lager dan verwacht beroep op de WW en de bijstand. Ook het gebruik van de deeltijd-WW viel lager uit.

Het aantal vrouwen met een zwangerschapsuitkering was in 2011 lager dan geraamd. Daarnaast was ook de gemiddelde uitkering lager dan waar eerder rekening mee werd gehouden. Dit heeft geleid tot een meevaller bij de uitgaven aan de WAZO.

Bij het vangnet Ziektewet deed zich een tegenvaller voor doordat zowel het aantal uitkeringen als de hoogte van de gemiddelde uitkering in 2011 hoger uitviel dan waarmee eerder werd gerekend. Dit komt onder meer doordat de groep einddienstverbanders is gestegen. Samen met de groep uitzendkrachten vormt deze groep ongeveer de helft van het Ziektewetvolume. Ook de uitgaven aan de WAO waren in 2011 hoger dan eerder werd verwacht. Dit werd veroorzaakt doordat de gemiddelde uitkering hoger was en er een lagere doorstroom van WAO volledig naar WAO gedeeltelijk was.

Om het uitgavenbeeld in 2012 te ontzien is een deel van de bevoorschotting van de Wajong een jaar naar voren gehaald.

Daarnaast is sprake van een aantal overige mutaties dat optelt tot een meevaller van 0,2 miljard euro.

Budgettair Kader Zorg

Tabel 2.3.4 geeft een overzicht van de mutaties onder het BKZ sinds de Startnota.

Tabel 2.3.4 Kadertoetsing BKZ (+ = tegenvaller, in miljarden euro)	
	2011 ¹
Kadertoetsing Startnota	0,0
Ruilvoet	0,2
<i>Mee- en tegenvallers en beleidsmatige mutaties</i>	
Eerstelijnszorg	0,3
Ziekenhuizen, ZBC's medisch specialisten en overig curatief	1,1
Genees- en hulpmiddelen	- 0,4
Geneeskundige GGZ	0,4
AWBZ	0,6
Overig	0,0
Stand kadertoetsing Financieel Jaarverslag van het Rijk 2011	2,0

¹ Wegens afronding wijkt de som der delen af van het totaal.

Het Budgettair Kader Zorg (BKZ) is in 2011 met 2 miljard euro overschreden onder andere door toegenomen zorggebruik. Vanaf 2012 is een aantal maatregelen genomen om deze overschrijding grotendeels te compenseren, zoals beschreven is in de Miljoenennota 2012. Dit moet ervoor zorgen dat de zorguitgaven vanaf 2014 binnen het kader blijven.

De actualisering van de zorguitgaven op basis van gegevens over 2010 en 2011 van het College voor Zorgverzekeringen (CVZ) en de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) bracht tegenvallers aan het licht als gevolg van hogere uitgaven aan vooral ziekenhuizen, zelfstandige behandelcentra, de medisch specialisten, de ggz en de zorg in AWBZ-instellingen.

De tegenvaller in de eerstelijnszorg blijkt uit de meest actuele cijfers over de zorguitgaven. De hogere uitgaven doen zich vooral voor bij de huisartsen, de paramedische zorg, de tandheelkundige zorg, en de multidisciplinaire zorgverlening. Verder is sprake van een meevaller bij de genees- en hulpmiddelen. Bij de geneeskundige ggz doen zich hogere uitgaven vooral voor bij de vrijgevestigden en de ggz-instellingen.

In de AWBZ doen zich onder andere hogere uitgaven voor bij de zorg geleverd door instellingen. Het gaat daarbij om zowel de langdurige geestelijke gezondheidszorg, de gehandicaptenzorg en de verpleging en verzorging. Daarnaast is er een meevaller bij de persoonsgebonden budgetten. Tot slot zijn in 2011 nog AWBZ-uitgaven betaald die betrekking hadden op 2010. Een nadere toelichting op de overschrijding is te vinden in het jaarverslag van het ministerie van VWS.

2.4 Ontwikkeling van de inkomsten

De belasting- en premieontvangsten 2011 zijn 6,8 miljard euro lager uitgekomen dan bij de Startnota van dit kabinet in het najaar van 2010 werd verwacht. Bij de Startnota werd verwacht dat de ontvangsten in 2011 met 5,3 procent zouden toenemen ten opzichte van 2010, terwijl

uiteindelijk een ontwikkeling van 1,1 procent¹ is gerealiseerd. Hoewel de waardeontwikkeling van het bbp met 2,3 procent² eveneens lager is uitgekomen dan de 3,7 procent³ die werd verwacht bij de Startnota, zijn de belasting- en premieontvangsten veel harder teruggelopen. Voor de ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten is vooral de samenstelling van de economische groei van belang. In deze paragraaf wordt de ontwikkeling van de ontvangsten dan ook zoveel mogelijk toegelicht aan de hand van de ontwikkeling van onderliggende relevante economische indicatoren.

Tabel 2.4.1 bevat een overzicht van de stand van de ontvangsten 2011 bij Startnota en de uiteindelijk gerealiseerde ontvangsten over 2011.

Tabel 2.4.1 Ontwikkeling van de opbrengst belastingen en premies op EMU-basis (x € miljard)			
	Startnota	FJR 2011	Verschil
Belastingen en premies volksverzekeringen	175,2	169,0	– 6,2
wv belastingen	135,1	132,0	– 3,1
wv premies volksverzekeringen	40,1	37,1	– 3,1
Premies werknemersverzekeringen	50,2	49,5	– 0,6
Totaal	225,4	218,6	– 6,8

In het vervolg van deze paragraaf wordt eerst het verschil tussen de gerealiseerde ontvangsten over 2011 en de geraamde ontvangsten bij de Startnota nader toegelicht (verticale toelichting). Daarna volgt een analyse van de ontwikkeling van de gerealiseerde belasting- en premieontvangsten in 2011 ten opzichte van 2010 (horizontale toelichting).

2.4.1 Verticale toelichting

Tabel 2.4.2 geeft een overzicht van de oorsprong van de lager dan verwachte ontvangsten in 2011: beleidswijzigingen in 2011 die na de Startnota tot stand zijn gekomen, de doorwerking van de gerealiseerde ontvangsten over 2010 naar de ontvangsten 2011, en ten slotte de endogene ontwikkeling van de ontvangsten. Dat laatste betreft de ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten over 2011 als gevolg van de ontwikkeling van de relevante macro-economische indicatoren.

Beleidswijzigingen sinds Startnota

Na de totstandkoming van de Startnota is nog sprake geweest van enkele beleidswijzigingen voor 2011 met budgettaire consequenties (– 0,3 miljard euro). De belangrijkste daarvan betreft de tijdelijke verlaging van het tarief van overdrachtsbelasting van 6 naar 2 procent voor woningen per 15 juni 2011.

Doorwerking 2010 naar 2011

Wat betreft de doorwerking van de realisaties van 2010 naar 2011: bij de Startnota (oktober 2010) betrof de stand van de inkomsten 2010 nog een raming. De raming van de ontvangsten 2011 bij Startnota was gebaseerd op deze stand voor 2010. De gerealiseerde ontvangsten over 2010 kenden uiteindelijk nog een forse meevaller ten opzichte van de Startnotastand en leverden daarmee een 1,5 miljard euro hogere basisstand voor de

¹ Deze percentages zijn inclusief het effect van beleidsmaatregelen.

² Bron: CBS, persbericht 30 maart 2012

³ Bron: CPB, MEV 2011.

inkomstenraming voor 2011. Deze meevaller over 2010 betrof grotendeels de btw-ontvangsten.

Tabel 2.4.2 Ontwikkeling ontvangsten vanaf Startnota 2011 gesplitst naar oorzaak (x € miljard) op EMU-basis	
Startnota 2011	225,4
Totale mutatie	- 6,8
Autonoom (beleidswijzigingen)	- 0,3
vv. overdrachtsbelasting	- 0,5
vv. overige belastingen en premies	0,2
Doorwerking 2010	1,5
vv. belastingen en premies vvz	1,9
vv. premies wnvz	- 0,4
Endogeen	- 7,9
vv. omzetbelasting	- 1,1
vv. loon/inkomensheffing	- 1,9
vv. vennootschapsbelasting	- 2,5
vv. overdrachtsbelasting	- 1,0
vv. premies werknemersverzekeringen	- 0,4
vv. overige belastingen en premies	- 1,0
Financieel Jaarverslag 2011	218,6

Endogene ontwikkeling ten opzichte van de raming bij Startnota

De endogene ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten over 2011 is 7,9 miljard euro lager uitgekomen dan geraamd bij Startnota. Deze tegenvallende ontwikkeling raakt alle belastingen en premies, waarbij voor de meeste posten geldt dat deze zich goed laten verklaren door de ontwikkeling van de relevante macro-economische indicatoren. Tabel 2.4.2 geeft een overzicht van de belastingen en premies met de grootste tegenvallers.

De vennootschapsbelasting levert absoluut gezien met 2,5 miljard euro de grootste bijdrage aan de tegenvallende inkomsten. Deze tegenvaller kan deels worden verklaard door een lagere winstontwikkeling dan waar bij de Startnota vanuit is gegaan. Ook een hogere dan veronderstelde verrekening van verliezen uit eerdere jaren zorgde voor lagere vpb-ontvangsten. Verder is het aantal opgelegde vpb-aanslagen aan de hand van schattingsopgaven door bedrijven in de tweede helft van 2011 fors achtergebleven bij de eerdere verwachtingen daarover. Mogelijk verklaart dit een deel van de lagere dan verwachte kasontvangsten in de tweede helft van 2011. Verondersteld is dat uit de vpb-aangiftes 2011 die in 2012 worden ingediend een wat hogere positieve kasstroom zal volgen dan anders het geval zou zijn geweest. Dit betekent een beperkte kasverschuiving in de ontvangsten van 2011 naar 2012.

De loon- en inkomensheffing kent een tegenvaller van 1,9 miljard euro en betreft grotendeels de LH-ontvangsten met betrekking tot het winstin-komen. Dit wordt verklaard door een veel minder gunstige winstontwikkeling van IB-ondernemers dan verondersteld. Daarnaast zorgt een wat lager dan verwachte loonstijging voor lagere ontvangsten: de bruto loonontwikkeling komt 0,7 procent lager uit dan verwacht bij de Startnota.

Een iets gunstiger ontwikkeling van de werkgelegenheid dan eerder werd verwacht weegt daar niet tegen op.

De ontvangsten uit de overdrachtsbelasting kennen een tegenvaller van 1,0 miljard euro. Dit wordt volledig verklaard door een veel lagere ontwikkeling van het aantal verkopen van tweedehands woningen (circa – 30 procent) en een lagere prijsontwikkeling (circa – 5 procent) dan waar bij de Startnota vanuit is gegaan. De waardemutatie verkopen tweedehands woningen, is daarmee circa 35 procent lager uitgekomen. Deze tegenvaller komt bovenop de lagere OVB-ontvangsten als gevolg van het tijdelijk lagere tarief voor woningen. Niet bekend is wat het effect is geweest van deze verlaging op het aantal verkopen van woningen. Mogelijk was het aantal verkopen van woningen zonder deze verlaging nog lager uitgekomen.

Ten slotte kende de omzetbelasting (btw) tegenvallende ontvangsten. Allereerst is de waardeontwikkeling van de particuliere consumptie in 2011 1,3 procent lager uitgekomen dan oorspronkelijk verwacht. Daarnaast geldt er een samenstellingseffect vanwege het gedifferentieerde karakter van de btw-heffing. De duurzame consumptie – die belast is met het algemene tarief van 19 procent – heeft zich negatiever ontwikkeld (– 1,4 procent) dan verondersteld bij de Startnota en daarmee ook het aandeel van de duurzame consumptie in de totale consumptie. Dit leidt tot een aanvullende tegenvaller bij de btw-ontvangsten. Ook de ontwikkeling van de investeringen in nieuwe woningen in 2011 komt lager uit dan bij de Startnota is verondersteld (– 3,9 procent). Per saldo valt de ontwikkeling van de btw-ontvangsten 1,1 miljard euro lager uit over 2011. De orde van grootte van deze tegenvaller valt daarmee nog iets hoger uit dan op basis van de bijgestelde relevante indicatoren kan worden verklaard. Hoewel de forse meevaller over 2010 bij de btw-ontvangsten (1,9 miljard euro) die zich na de Startnota manifesteerde voor een deel al (0,5 miljard euro) als incidenteel was beoordeeld, blijkt een nog groter deel van deze meevaller (circa 1 miljard euro) incidenteel.

Ten slotte deed zich een tegenvaller voor bij de ontwikkeling van de ontvangsten uit de premies werknemersverzekeringen (– 0,4 miljard euro). Deze ontwikkeling is parallel aan lagere ontvangsten bij de loon- en inkomensheffing en komt voort uit een lagere grondslagontwikkeling als gevolg van een wat lagere ontwikkeling van de lonen en het winstinkomen.

Tabel 2.4.3 Macro-economische kernvariabelen Startnota ten opzichte van realisatie FJR 2011

	Startnota 2011	FJR 2011	Vershil
Nominale groei BBP	3,7%	2,3%	– 1,3%
Waardemutatie particuliere consumptie	2,7%	1,3%	– 1,3%
Waardemutatie investeringen in woningen	5,5%	1,6%	– 3,9%
Volumeontwikkeling verkopen tweedehands woningen	25,0%	– 5,1%	– 30,1%
Prijsontwikkeling verkopen tweedehands woningen	2,6%	– 2,2%	– 4,8%
Waardemutatie investeringen in motorvoertuigen	5,0%	– 6,4%	– 11,4%
Ontwikkeling vpb-grondslag	7,4%	6,1%	– 1,3%
Bruto loonontwikkeling	2,2%	1,5%	– 0,7%
Werkgelegenheid markt	0,3%	0,6%	0,4%
Arbeidsinkomensquote	76,7%	78,6%	2,0%

Horizontale toelichting inkomsten 2011

Endogene ontwikkeling van de totale ontvangsten ten opzichte van 2010

De endogene ontwikkeling¹ van het totaal aan belastingen en premies volksverzekeringen en premies werknemersverzekeringen was vrijwel nihil in 2011. Dit bij een positieve nominale groei van het bbp van 2,3 procent. De bijdrage van de verschillende belastingsoorten aan de totale endogene ontwikkeling van de ontvangsten in 2011 is divers, zoals getoond in tabel 2.4.4. Onderliggend verschilt de ontwikkeling bij de verschillende belastingsoorten. Meest in het oog springend zijn de endogene ontwikkeling bij de belastingen van rechtsverkeer (met name overdrachtsbelasting) met – 11,7 procent respectievelijk de dividendbelasting met 7,9 procent.

Tabel 2.4.4 Endogene ontwikkeling van belastingen en premies volksverzekeringen in 2011 (in %)

	2011
Kostprijsverhogende belastingen	– 2,4%
Omzetbelasting	– 2,3%
Belasting op personenauto's en motorrijwielen	– 3,7%
Accijnzen	– 0,2%
Belastingen van rechtsverkeer (m.n. overdrachtsbelasting)	– 11,7%
Motorrijtuigenbelasting	– 0,4%
Belastingen op een milieugrondslag	– 4,4%
Overige kostprijsverhogende belastingen	3,7%
Belastingen op winst, inkomen en vermogen en premies vvz	1,4%
Loon- en inkomensheffing	1,6%
Dividendbelasting	7,9%
Vennootschapsbelasting	– 1,0%
Overige belastingen op inkomen, winst en vermogen (m.n. successie)	1,1%
Belastingen en premies VVZ in totaal	– 0,2%
Premies werknemersverzekeringen	1,6%
Belastingen en premies VVZ en premies WNVZ in totaal	0,2%
Nominale groei BBP	2,3%

De indirecte belastingen kenden in 2011 per saldo een negatieve endogene ontwikkeling van – 2,4 procent. Dit wordt voor een groot deel beïnvloed door de negatieve ontwikkeling van de btw-ontvangsten omdat dit nou eenmaal veruit – qua omvang – de grootste indirecte belastingsoort betreft. De negatieve ontwikkeling bij de btw-ontvangsten moet worden afgezet tegen de eerder besproken forse meevaller in 2010 die zich na de Startnota manifesteerde. Deze meevaller dient voor een groot deel als incidenteel te worden beschouwd. Als we uitgaan van het – voor de incidentele meevaller geschoonde – niveau van de btw-ontvangsten in 2010 is de ontwikkeling van de btw-ontvangsten in 2011 nihil geweest in 2011. Dit laat zich goed verklaren door de relevante indicatoren. De waardeontwikkeling van de consumptie kwam weliswaar op 1,3 procent uit, maar dat was dankzij de prijsontwikkeling. De volumeontwikkeling bedroeg – 0,5 procent en de ontwikkeling van de duurzame consumptie kwam op – 0,3 procent uit. De investeringen in woningen en de overheidsinvesteringen kwamen met 1,6 procent respectievelijk 4,9 procent positief uit zodat per saldo de btw-ontvangsten nauwelijks groeiden. De ontvangsten uit de overdrachtsbelasting laten relatief gezien de grootste

¹ Dat is de ontwikkeling exclusief het effect van beleidsmaatregelen. Indien het effect van beleidsmaatregelen wordt meegenomen zijn de ontvangsten met 1,1 procent toegenomen.

negatieve endogene ontwikkeling in 2011 zien¹. Deze ontwikkeling volgt zoals eerder besproken volledig uit de negatieve ontwikkeling van met name het aantal verkopen van tweedehands woningen. Verder laten de bpm-ontvangsten en de belastingen op milieugrondslag (betreft groten-deels de energiebelasting) een relatief grote negatieve ontwikkeling zien. Het eerste wordt verklaard door het nog steeds groener worden van het nieuwe wagenpark. De lagere ontvangsten uit de energiebelasting zijn in lijn met het – in vergelijking met 2010 – lagere energieverbruik in 2011². In tegenstelling tot bovengenoemde indirecte belastingsoorten laat de verzamelpost overige kostprijsverhogende belastingen ten slotte een endogene stijging zien. Dat wordt volledig veroorzaakt door hogere ontvangsten uit de invoerrechten. Dit spoort met de positieve waardeontwikkeling van de invoer in 2011.

Bij de directe belastingen is het beeld wisselend, met per saldo een positieve endogene ontwikkeling van 1,4 procent. Deze ontwikkeling wordt sterk beïnvloed door de ontvangsten uit de loon- en inkomensheffing (een positieve groei van 1,6 procent), omdat deze qua omvang verreweg de grootste ontvangstenpost betreft. Deze ontwikkeling wordt verder voor een groot deel verklaard door de ontwikkeling op de arbeidsmarkt in 2011: een combinatie van een positieve bruto loonontwikkeling (1,5 procent) en een bescheiden groei van de werkgelegenheid (0,6 procent). Een negatieve ontwikkeling van de inkomensheffing drukt de totale ontwikkeling van de loon- en inkomensheffing in 2011. De dividendbelasting laat in 2011 een groei van 7,9 procent zien. Dit ligt in lijn met het gegeven dat Nederlandse bedrijven in 2011 fors meer dividend hebben uitgekeerd dan in 2010.³ Op basis van deze toename kon een nog hogere ontwikkeling van de ontvangsten uit de dividendbelasting worden verwacht dan de gerealiseerde 7,9 procent, echter bedrijven hebben in 2011 meer dan in andere jaren gekozen voor het keuzedividend⁴. Over keuzedividend in aandelen hoeft geen dividendbelasting betaald te worden. Per saldo resteerde toch nog een relatief grote ontwikkeling van de dividendontvangsten in 2011. Deze ontwikkeling moet wel in het juiste perspectief geplaatst worden. Het niveau van de ontvangsten van de dividendbelasting ligt sinds 2009 op een flink lager niveau dan daarvoor. Ook in 2011 was het niveau van de ontvangsten nog fors lager dan dat van voor 2009. Na de relatief zeer gunstige ontwikkeling van de vpb-ontvangsten in 2010 is zijn de vpb-ontvangsten licht gedaald in 2011 met – 1,0 procent. Deze ontwikkeling is in lijn met de ontwikkeling van de winsten van met name niet-financiële bedrijven in 2011. Hoewel in het eerste kwartaal van 2011 de winsten nog een positieve ontwikkeling kenden ten opzichte van hetzelfde kwartaal in 2010, bleek de ontwikkeling in de overige kwartalen van 2011 negatief.⁵ Daarnaast heeft de eerder besproken lage aanslagoplegging in de tweede helft van 2011 mogelijk geleid tot lagere kasontvangsten dan op basis van een normale aanslagoplegging het geval was geweest. Wel wordt uit de aangiftes over 2011 die in 2012 worden ingediend een wat positievere kasstroom verwacht dan anders het geval was geweest. Dit betekent een kasverschuiving in de ontvangsten van 2011 naar 2012. Ten slotte kenden de ontvangsten uit de premies werknemersverzekeringen een endogene ontwikkeling van 1,6 procent. Dit komt door een hogere grondslagontwikkeling en is parallel aan de ontwikkeling bij de loon- en inkomstenheffing.

Endogene doorwerking naar 2012

De gerealiseerde belasting- en premieontvangsten over 2011 zijn 2,6 miljard euro lager uitgekomen dan bij de Miljoenennota 2012 werd verwacht. Deze tegenvaller werkt geheel door naar 2012.

¹ Deze ontwikkeling is exclusief het effect van de tijdelijke verlaging van het OVB-tarief voor woningen op de totale OVB-ontvangsten.

² Bron: CBS, «Energieverbruik 7 procent lager in 2011», webmagazine 12 april 2012.

³ Bron: CBS, webmagazine, 8 februari 2012.

⁴ In 2011 keerden bedrijven voor het eerst meer dan de helft van het dividend uit als keuzedividend (bron: CBS, webmagazine, 8 februari 2012).

⁵ Bron: CBS, «Winst bedrijven wederom gedaald», 30 maart 2012.

Tabel 2.4.5 Doorwerking 2011 naar 2012 (x € miljard)

1. Totale mutatie 2011 t.o.v. vermoedelijke uitkomsten MN 2012	- 2,6
2. Totaaleffect van incidenten op ontvangsten 2011	0,0
3. Structurele doorwerking (=1-2) van 2011 naar 2012	- 2,6
4. Incidentele effecten 2012 als gevolg van 2011	0,0
5. Totaal doorwerking van 2011 naar 2012 (=3+4)	- 2,6

2.5 Informatie over de ontwikkeling van de overheidsfinanciën

Informatie over de uitgaven en ontvangsten van de overheid, over het EMU-saldo en over de EMU-schuld – zoals verstrekt in voorgaande paragrafen – is onmisbaar voor de beoordeling van de toestand van de overheidsfinanciën van Nederland is. Naast deze «reguliere» informatie is aanvullend informatie nodig om een goed beeld te schetsen van de overheidsfinanciën nu en straks. In deze paragraaf komen deze andere, aanvullende bronnen van informatie van de overheid aan de orde met ook een accent op de onderlinge samenhang. Zo wordt een completer beeld geschetst van de toestand van de overheidsfinanciën.

2.5.1 Schulden en bezittingen van de overheid

Uit 2011 bedroeg de EMU-schuld 65 procent van het bbp ofwel 393 miljard euro. Dit is de resultante van alle tekorten van de overheid in het verleden. Het gaat dan zowel om schulden opgebouwd door de staat als de schulden van de lokale overheden. Sinds 2009 is de overheidsschuld hoger dan de Europese referentiewaarde voor de overheidsschuld van 60 procent van het bbp.

Tabel 2.5.1 Ontwikkeling van de EMU-schuld (in procenten bbp)

	2008	2009	2010	2011
EMU-schuld (in procenten bbp)	58,5%	60,8%	62,9%	65,2%
Idem (in mld euro)	348	347	370	393
Waarvan schuld lokale overheden(in mld euro)	43	44	47	50

De EMU-schuld is een zogenoemd bruto-schuldbegrip. Dat betekent dat financiële bezittingen van de overheid – zoals het bezit aan staatsdeelnames als Schiphol, Nederlandse Spoorwegen en ABN AMRO – niet in mindering mogen worden gebracht op de uitstaande schuld. In het EMU-schuld criterium blijven de financiële bezittingen dus volledig buiten beschouwing. Een deel van de staatsschuld hangt zelfs samen met aankoop van financiële activa van de staat, zoals aankoop van Fortis in 2008. Voor de beoordeling van de schuldontwikkeling kan daarom niet worden geabstraheerd van de bezittingen. Informatie over zowel de bezittingen als de schulden van de overheid is terug te vinden op de overheidsbalans en de Staatsbalans. Het CBS publiceert jaarlijks in de zomer de overheidsbalans in de Nationale Rekeningen, tot 2014 op

experimentele basis. Voor het aandeel van de staat is de staatsbalans beschikbaar. De Staatsbalans is opgenomen in dit FJR als bijlage 3. De overheidsbalans van het CBS en de Staatsbalans van het Ministerie van Financiën geven elk een overzicht van de bezittingen en schulden van de overheid. De balans van het CBS brengt de hele overheid in beeld; de Staatsbalans beperkt zich tot de rechtspersoon Staat der Nederlanden. Het gaat zowel om financiële activa (vorderingen) en financiële passiva (schulden) als om niet-financiële activa als gebouwen, wegen en de gasvoorraad. De activerings- en waarderingsgrondslagen van het ESR 1995 worden voor beide balansen gehanteerd. Daarmee is er eenheid van methodologie bij de opstelling van de overheidsbalans, de EMU-schuld en het EMU-saldo.

De balans geeft een momentopname van het netto-vermogen van de overheid. Toekomstige rechten en verplichtingen ontbreken. Denk bijvoorbeeld aan toekomstige belastingcapaciteit en aan AOW-verplichtingen. De balans – dat geldt zowel voor de overheidsbalans als de staatsbalans – geeft daarom geen inzicht in de ontwikkeling in de overheidsfinanciën op middellange en lange termijn. Daarvoor zijn andere bronnen als de middellange termijn ramingen van het CPB en de ageing studies van het CPB beschikbaar (zie ook paragraaf 2.5.4).

Overheidsbalans

De overheidsbalans ultimo 2010 laat zien dat de bezittingen van de overheid bijna 850 miljard euro bedroegen en de schulden ruim 450 miljard euro. Per saldo was er dus sprake van een positief vermogen van de overheid van ruim 380 miljard euro ofwel 65 procent van het bbp. Voor de periode 2007–2010 bedraagt het vermogen van de overheid circa 70 procent van het bbp. Bij de bezittingen valt op dat 2/3 van de bezittingen zogenoemde niet-financiële activa betreffen zoals grond-, weg- en waterbouwkundige werken, olie- en gasreserves en gebouwen. De waarde van de olie- en gasreserves fluctueert aanzienlijk van jaar op jaar. Deze fluctuaties hangen nauw samen met de grote gevoeligheid ervan voor prijschommelingen in de olieprijs en de euro/dollarkoers. Voorts laat tabel 2.5.2 in regel 4 zien dat de schulden op de overheidsbalans jaarlijks hoger zijn dan de EMU-schuld. Dat lijkt opmerkelijk omdat in beide gevallen sprake is van exact dezelfde afbakening van de overheid. Het verschil hangt vooral samen met waarderingsgrondslagen en reikwijdte van definities. De schulden op de balans worden tegen marktwaarde geregistreerd en de EMU-schuld tegen nominale waarde. De marktwaarde is gevoelig voor mutaties in de rentevoeten. Voorts is de EMU-schuld gedefinieerd exclusief transitorische balansposten.

Tabel 2.5.2 Overheidsbalans: ontwikkelingen in het vermogen van de overheid (in miljarden euro)

	2007	2008	2009	2010
1. Activa (niet-financiële activa)	537,4	586,8	587,2	586,7
wv gebouwen	91,2	95,3	99,9	102,7
wv gww	219,5	233,0	234,6	246,1
wv olie- en gasreserves	127,4	172,0	224,3	157,1
2. Vorderingen (financiële activa)	163,0	264,3	263,1	257,2
3. Bezittingen (3=2+1)	700,4	851,1	850,3	843,9
4. Schulden	– 322,3	– 424,6	– 433,0	– 459,5
(EMU-schuld)	(– 259,0)	(– 347,5)	(– 347,1)	(– 369,9)
5. Vermogen overheid (5=3+4)	378,2	426,5	417,3	384,4
6. Vermogen overheid in % bbp	66%	72%	73%	65%

Staatsbalans

De Staatsbalans verschijnt jaarlijks als bijlage bij het Financieel Jaarverslag van het Rijk. Het doel van de Staatsbalans is het verschaffen van inzicht in omvang en samenstelling van het vermogen van de Staat, wijziging in de vermogensbestanddelen en de oorzaken van deze wijzigingen. De reikwijdte van de Staatsbalans is beperkt tot de rijks-overheid; medeoverheden en zelfstandige bestuursorganen zijn niet opgenomen op de Staatsbalans. Door die beperking ontstaat een mismatch tussen bezittingen en schulden op de Staatsbalans. Immers een deel van de bezittingen van andere overheden is in het verleden gefinancierd door de staat. Zo bedraagt het verschil tussen de overheidsschuld en staatsschuld in 2010 bijna 60 miljard euro en het verschil tussen de overheidsbezittingen en de bezittingen van de staat bijna 400 miljard euro. Ten overvloede zij opgemerkt dat ook voor de Staatsbalans geldt – net als bij de overheidsbalans al gesignaleerd was – dat het netto vermogen dat uit de Staatsbalans blijkt onvolledig is. Toekomstige rechten (bijvoorbeeld de belastingontvangsten) en verplichtingen (bijvoorbeeld de AOW-verplichtingen) ontbreken. Andere beperking is dat er bij de waardering van vooral de niet-financiële activa arbitraire keuzes gemaakt moeten worden. Tot slot zij opgemerkt dat de balansstand ultimo 2011 voor de niet-beursgenoteerde staatsdeelnemingen nog gebaseerd is op de jaarverslagen van vorig jaar omdat niet alle recente cijfers tijdig beschikbaar komen.

Tabel 2.5.3 Staatsbalans: ontwikkelingen in het vermogen van de staat (in miljarden euro)

	2008	2009	2010	2011
1. Activa (niet-financiële activa)	167,4	164,9	190,7	219,7
vv rijksgebouwen			12,1	13,0
vv gww			61,3	64,7
vv olie- en gasreserves ¹			108,9	133,8
2. Vorderingen (financiële activa)	163,0	167,5	169,6	182,3
vv staatsdeelnemingen		67,3	72,8	77,2
vv leningen		48,1	44,3	49,9
3. Bezittingen (3=2+1)	330,4	332,4	360,3	402,0
4. Schulden	– 351,0	– 350,9	– 374,8	– 403,0
(Staatsschuld EMU-definitie)	(– 199)	(– 212)	(– 240)	(– 265)
5. Vermogen staat (5=3+4)	16,9	– 18,5	– 14,5	– 1,0

¹ De olie- en gasreserves op de staatsbalans zijn lager dan op de overheidsbalans. De reden hiervoor is er onder meer in gelegen dat het CBS ook de toekomstige belastingopbrengsten samenhangende met olie- en gaswinning op de overheidsbalans meeneemt.

De ontwikkeling van het staatsvermogen laat over een langere periode een grillig verloop zien. Uit een onderzoek over de periode 1996–2006 is gebleken dat de grootste schommelingen zich voordoen door waardeveranderingen van de olie- en gasreserves, de staatsdeelnemingen en de staatsobligaties. De waarde van de olie- en gasreserves is nogal gevoelig voor prijsschommelingen in de olieprijs en de euro/dollarkoers. Hetzelfde geldt voor de staatsobligaties: deze zijn tegen marktprijs geactiveerd en als zodanig gevoelig voor ontwikkelingen in de rentevoet.

De meeste jaren is het in de staatsbalans gepresenteerde staatsvermogen negatief. Dit wordt veroorzaakt doordat de rijksoverheid schulden aangaat, maar dat de er uit resulterende bezittingen voor een groot deel elders in de collectieve sector zijn ondergebracht bijvoorbeeld bij lokale overheden, zelfstandige bestuursorganen en scholen.

2.5.2 Monitor Financiële interventies

De financiële en eurocrisis hebben de nodige gevolgen gehad voor de Nederlandse overheidsfinanciën. Deze gevolgen zijn afzonderlijk in kaart gebracht in de zogenoemde Monitor financiële interventies. Sinds de Najaarsnota 2009 omvatten de budgettaire nota's aan het parlement steeds een actualisatie van de Monitor financiële interventies beginnende in het jaar 2008. De monitor omvat (1) een budgettair overzicht van de maatregelen inclusief het specifieke begrotingsartikel c.q. de saldibalans waarop de maatregelen verantwoord worden, (2) een balans met standen en mutaties, (3) een overzicht van toerekenbare kosten en opbrengsten en (4) een overzicht met garanties. Elk van deze 4 overzichten heeft exact dezelfde opbouw naar specifiek onderwerp. Op dit moment omvat de monitor de volgende onderwerpen:

- verwerving FORTIS/RFS/AA;
- kapitaalverstrekkingfaciliteit;
- back-up faciliteit ING, garantiefaciliteit bancaire leningen;
- IJsland, Griekenland, Europese instrumenten en een rubriek overig.

Tabel 2.5.4 Monitor financiële interventies: gevolgen maatregelen kredietcrisis (in miljarden euro's)

	2008	2009	2010	2011
Mutaties in staatsschuld (exclusief toerekenbare rentelasten)	82,2	– 41,0	– 2,5	– 5,5
Toerekenbare rentelasten	0,5	2,0	1,5	1,3
Balanstotaal Financiële interventies	82,8	62,2	58,7	53,4

Tabel 2.5.4 geeft een geaggregeerd overzicht van de gevolgen van de financiële crisis voor de staatsschuld, de toegerekende rentelasten en het balanstotaal van de operaties. Het balanstotaal bedraagt circa 53 miljard euro. Qua omvang zijn ABN AMRO en de ING back-up faciliteit de grootste balansposten, samen goed voor circa 80 procent van het balanstotaal. Aan de passivazijde staan de financiering opgenomen en de verplichtingen aan ING (Back-up faciliteit) en aan IJsland. Deze activa en passiva maken ook deel uit van de overheidsbalans en de staatsbalans. Behalve deze posten wordt in de monitor ook een overzicht gegeven van de toerekenbare kosten en opbrengsten en van de verstrekte garanties in het kader van de crisismaatregelen. Bij de garanties gaat het alleen om garanties die samenhangen met de financiële en eurocrisis. Een volledig overzicht van garanties van het rijk wordt afzonderlijk gepubliceerd (zie daarvoor de volgende paragraaf 2.5.3).

2.5.3 Voorwaardelijke verplichtingen die niet in de balans tot uiting komen

Voor een totaalbeeld van de toestand van de overheidsfinanciën is ook informatie nodig over risico's voor de overheidsfinanciën die niet direct uit de begrotingen en balans blijken. Het gaat daar met name om garanties. Een garantie is een voorwaardelijke financiële verplichting van het Rijk aan een derde, die pas tot uitbetaling komt als zich bij de wederpartij een bepaalde vooraf afgesproken gebeurtenis (realisatie van een risico) voordoet. Omdat er aan garanties risico's verbonden zijn wordt meer en meer ingezet op beprijzing van garanties. Het gebruik van het garantie-instrument is de afgelopen paar jaren fors toegenomen uit

hoofde van vooral de financiële crisis en de eurocrisis. Overzichten met garanties van het rijk worden al langere tijd gepubliceerd in de Miljoenennota. Tabel 2.5.5 laat zien dat de meeste garanties voorkomen op de begroting van het Ministerie van Financiën voor in totaal 228 miljard euro. De grootste posten zijn daarbij de garanties uit hoofde van de financiële en eurocrisis, de exportkredietverzekering, de deelneming in het IMF en de kernongevallengarantie. Garanties die zijn verstrekt als onderdeel van de crisismaatregelen zijn ook vermeld in de Monitor financiële interventies.

Tabel 2.5.5 Garanties en achterborgstellingen van het Rijk (in miljarden euro's)

	2008	2009	2010	2011
Garanties Ministerie van Financiën	56,0	145,4	142,4	227,9
wv EFSF	–	–	25,9	97,8
wv Interbancaire leningen	2,7	47,1	39,0	33,2
wv DNB – deelneming in kapitaal IMF	9,9	23,4	28,8	47,3
wv WAKO	14,0	14,0	14,0	14,0
wv EKV	17,6	12,3	13,4	14,5
Garanties Ministerie ELI	4,8	4,3	5,5	5,8
Garanties andere ministeries	14,6	14,6	15,8	16,3
Garanties – totaal geëffectueerd risico ¹	75,3	164,3	163,7	250,0
Geëffectueerd risico als percentage bbp	12,7%	28,8%	27,8%	41,4%
Achterborgstellingen		192,8	220,2	235,7
wv NHG		108,9	126,4	136,2

¹ Geëffectueerd risico. Een garantieregeling van het Rijk kent vrijwel altijd een maximum, dus een plafond. Dit plafond kan een jaarlijks plafond zijn (per jaar mag een maximaal bedrag aan risico worden verleend) of een totaalplafond zijn (er mag nooit meer risico verleend worden dan het plafond).

Vastgesteld kan worden dat de uitstaande garanties ruim 40 procent van het bbp bedragen. De schade-uitkeringen op garanties zijn van een heel andere orde. De jaarlijkse netto schade-uitkeringen zijn daarmee vergeleken beperkt. In 2011 was er zelfs een positief saldo van 300 miljoen euro. Vooral de terugontvangsten uit hoofde van de exportkredietverzekeringen waren hier debet aan.

Het Rijk loopt ook risico's uit hoofde van achterborgstellingen. Het gaat hierbij om garantieregelingen niet afgegeven door het Rijk zelf, maar door een aangewezen tussenpersoon, bijvoorbeeld een stichting. Het Rijk wordt pas aangesproken als de tussenpersoon niet aan haar verplichtingen kan voldoen. Een voorbeeld van een achterborgstelling is de Nationale Hypotheek Garantie (NHG). Het totaal aan achterborgstellingen is ook opgenomen in tabel 2.5.5.

2.5.4 Toekomstige ontwikkelingen

De Staatsbalans en de overheidsbalans geven inzicht over de financiële situatie van de overheid op een bepaald moment in het verleden. Voor informatie over de toekomst zijn andere bronnen beschikbaar. Voor Nederland maakt het onafhankelijke instituut CPB de vooruitzichten voor de nabije en verre toekomst. De middellange termijn verkenning van het CPB hebben meestal betrekking op een toekomstige kabinetsperiode in geval van ongewijzigd beleid. De houdbaarheidsanalyses van het CPB – de zogenoemde ageing studies – hebben betrekking op de lange termijn.

Voorts heeft het ministerie van Financiën met de publicatie Schokproef Overheidsfinanciën een aantal risico's voor de overheidsfinanciën in beeld gebracht en bijbehorende simulaties uitgevoerd.

Houdbaarheidsanalyse van het CPB voor de middellange en lange termijn

Voor het beoordelen van de overheidsfinanciën is het ook nodig om naar de verdere toekomst te kijken. De toekomstige begrotingsuitgaven zullen sterk toenemen als gevolg van de kosten van de vergrijzing, zoals de AOW en de zorg.

Beeld houdbaarheidstekort in 2010

De laatste studie van het Centraal Planbureau over de vergrijzing – getiteld Vergrijzing verdeeld – dateert uit 2010. Op basis van projecties van de overheidsuitgaven en –inkomsten wordt berekend hoe het staat met de houdbaarheid van de Nederlandse overheidsfinanciën.

Uitgangspunt is daarbij dat alle volgende generaties evenveel profijt hebben van de overheidsfinanciën als bij de huidige generaties het geval is. In tabel 6 zijn de projecties van 2010 uitgedrukt in procenten van het bbp. Het startpunt was de begroting zoals die ten tijde van de studie bij ongewijzigd beleid werd verwacht aan het einde van de huidige kabinetsperiode in 2015. Uit de becijfering resulteert een houdbaarheidstekort. Houdbaarheidstekort is gedefinieerd als de benodigde permanente verbetering van het begrotingssaldo nodig om de overheidsfinanciën houdbaar te maken en onbeheersbare groei van de overheidsschuld op lange termijn te voorkomen. Het houdbaarheidstekort bedroeg toen voor het jaar 2015 circa 29 miljard euro ofwel 4½ procent van het bbp. Als dit gat gedicht is liggen houdbare overheidsfinanciën binnen bereik op langere termijn.

Tabel 2.5.6 Projecties overheidsbegroting (in % bbp)

	2015	2 040
Uitgaven	49,4	57,7
AOW	5,4	8,5
Zorg	10,3	14,3
Rente	3,1	4,4
Overig	30,7	30,4
Inkomsten	46,6	48,8
Loon- en inkomstenbelasting	23,0	24,7
Indirecte belasting (o.a. btw)	13,3	15,4
Aardgas	1,6	0,1
Overig	8,7	8,6
Begrotingssaldo, EMU-definitie	– 2,9	– 8,9
Begrotingssaldo, robuust	– 2,7	– 5,7
Houdbaarheidstekort	4½	
Houdbaar saldo	1¾	

Bron: CPB Vergrijzing Verdeeld, 2010

In het regeerakkoord is voor 18 miljard aan maatregelen genomen ter verbetering van de overheidsfinanciën. Mede dankzij dit pakket aan maatregelen resulteerde een afname van houdbaarheidstekort voor 2015 van 29 miljard euro naar 7 miljard euro ofwel 1,1 procent van het bbp in het Centraal Economisch Plan 2012 (in deze cijfers heeft het CPB nog niet alle maatregelen van het kabinet meegenomen).

Update houdbaarheidstekort 2012

Het CPB heeft in maart 2012 in het CEP een nieuwe MLT gepubliceerd. Ten opzichte van de raming van september 2010, waarin de maatregelen van het regeer- en gedoogakkoord zijn verwerkt, is het houdbaarheidstekort

met 10 miljard euro verslechterd naar 2,6 procent van het bbp ofwel 17 miljard euro. Deze 10 miljard is de resultante van negatieve en positieve ontwikkelingen. Negatief is vooral het achterblijven van de belastingopbrengsten bij de economische groei.

Schokproef Overheidsfinanciën: risico's in beeld

In 2011 heeft het ministerie van Financiën de Schokproef Overheidsfinanciën uitgebracht. De schokproef biedt inzicht in de ontwikkeling van de overheidsfinanciën bij forse schokken. Bestaande analyses van bijvoorbeeld het CPB geven al veel informatie over de effecten van beperktere afwijkingen ten opzichte van het basispad. De schokproef kijkt niet alleen naar de directe effecten van schokken op de economie en de overheidsfinanciën, maar ook naar de indirecte effecten als gevolg van interventies in de financiële sector en de overheidsgaranties. Het indirecte effect van overheidsgaranties loopt via de eventuele aanspraak erop. Zo laat de simulatie mondiale economische crisis schuldopdrijvende effecten van garanties zien van circa 2 procent van het bbp in 5 jaar via een beroep op de garantieregelingen als exportkredietverzekering en EFSF.

Daarnaast wordt zoveel mogelijk rekening gehouden met de correlatie tussen risico's. In de praktijk treden schokken zelden alleen op.

Tabel 2.5.7 Schokproef Overheidsfinanciën. Voorbeeld: gevolgen van simulatie 2: Europese schuldencrisis (mutaties ten opzichte van het basispad)

	Jaar 1	Jaar 2	Jaar 3	Jaar 4	Jaar 5
Relevant wereldhandelsvolume ¹	-7,4	-8,7	-5,8	-5,7	-6,4
Lange rente ²	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0
Bruto binnenlands product ¹	-2,9	-4,2	-4,2	-4,7	-5,4
Particuliere consumptie	-3,6	-5,0	-6,3	-8,1	-9,1
Uitvoer goederen, exclusief energie ¹	-5,8	-7,7	-5,7	-5,9	-6,8
Prijs bruto binnenlands product ¹	-0,3	-0,2	1,3	2,8	3,2
Werkloosheid (% beroepsbevolking) ²	0,9	2,3	2,3	2,1	2,2
EMU-saldo (% bbp) ²	-1,3	-2,3	-2,4	-2,4	-2,6
EMU-schuld (% bbp) ²	8,4	13,2	14,7	16,2	18,9

¹ Cumulatieve afwijking ten opzichte van het niveau in het basispad in procenten.

² Cumulatieve afwijking ten opzichte van het niveau in het basispad in absolute zin (afwijkingen uitgedrukt in %-punt).

De in de schokproef uitgevoerde simulaties laten het effect van schokken zien zonder aanvullende beleidsreactie. In praktijk is het aannemelijk dat bij grote schokken de overheid wel zal reageren. De veronderstelling van het achterwege blijven van een aanvullende beleidsreactie is niettemin nuttig om de effecten van schokken op de overheidsfinanciën inzichtelijk te maken. In lijn met het basispad van het CPB voor de middellange termijn beslaan de simulaties de periode 2011–2015 van het regeerakkoord.

2.5.5 Waar staan we nu?

Voorgaande paragrafen bieden een overzicht van de verschillende bronnen die een licht werpen op de stand van de overheidsfinanciën.

Het EMU-tekort en de EMU-schuld van nu en de toekomst bieden een direct inzicht de ontwikkeling van de overheidsfinanciën. De EMU-schuld geeft immers aan in welke mate de overheid moet lenen op de kapitaalmarkten om de lopende uitgaven te kunnen blijven financieren. De ontwikkeling van het EMU-saldo laat zien hoe het huishoudboekje er

jaarlijks voorstaat en of de overheid erin slaagt een bijdrage te leveren aan verlaging van de EMU-schuld.

De vergrijzingssommen geven inzicht in de ontwikkeling van de overheidsfinanciën voor de lange termijn: is de overheid in staat om alle generaties op een gelijke wijze te laten delen in de welvaart of wordt een deel van de rekening die door het opbouwen van de overheidsschuld ontstaat, verschoven naar toekomstige generaties. Dit kabinet heeft het houdbaarheidstekort fors verkleind. De recente economische verslechtering heeft echter een deel van deze verbetering van de houdbaarheid teniet gedaan. De overheidsbalans geeft het totaal aan bezittingen en schulden weer. Het brengt het vermogen opgebouwd in het verleden in kaart van de BV Nederland. Het vermogen is onderhevig aan gevoeligheden met betrekking tot waarderingsmethoden van bezit en schuld. Het geeft expliciet geen inzicht in de vraag of de overheidsfinanciën zich op een houdbaar pad bevinden en sluit ook niet aan op het EMU-schuldbegrip.

In (de projecties van) het EMU-tekort, schuld, de overheidsbalans en de vergrijzingssommen wordt geen rekening gehouden met gevoeligheden van de overheidsbegroting voor financiële schokken of de mate waarin de overheid, direct of indirect, garant staat voor andere spelers in de economie. Beide aspecten leveren risico's op voor de overheidsbegroting die bovenop het EMU-tekort en de vergrijzingssommen kunnen komen. Het eerder vermelde garantieoverzicht en de schokproef overheidsfinanciën geven inzicht in deze risico's. Door waar mogelijk kostendekkende vergoedingen af te spreken worden risico's van garanties deels ingeprijsd en daarmee beperkt. Dit laat onverlet dat de risico's reeds opgelopen zijn tot ruim 40 procent van het bbp. De schokproef laat zien dat externe schokken in samenhang grote maatschappelijke en financiële gevolgen kunnen hebben. Omdat deze schokken zich grotendeels buiten het directe invloedssfeer van de overheid manifesteren is het verbeteren van het (structurele) EMU-saldo en verlaging van de EMU-schuld de beste manier om voorbereid te zijn op dergelijke schokken. Dit onderstreept het belang van financiële buffers om onze economie en de overheidsbegroting door roerige tijden te loodsen.

HOOFDSTUK 3 FINANCIËEL MANAGEMENT

3.1 Inleiding

De financiële functie van het Rijk stond in 2011 voor grote uitdagingen. Het ging daarbij bijvoorbeeld om de gevolgen van de samenvoeging van departementen, de effecten van grote bezuinigingen en personele taakstellingen. Ondanks deze uitdagingen is de kwaliteit van het financieel management in 2011 gehandhaafd en waarborgt het financieel management ook in 2011 een goede beheersing van de uitgaven van de rijksoverheid.

De financiële functie moet zorgen voor beheersing en continuïteit in de financiële processen. Tegelijkertijd moet ze adequaat reageren op een dynamische omgeving en kritisch zijn naar de inrichting en organisatie van de financiële functie. Het Nederlandse stelsel kent een duidelijke decentrale inrichting van de financiële functie. Wel is er een coördinerende taak voor de minister van Financiën en is er sprake van een groeiende samenwerking binnen de bedrijfsvoering van de rijksoverheid.

Elke minister is verantwoordelijk voor het beheer van de eigen begroting en de bedrijfsvoering van het departement. De minister van Financiën heeft een coördinerende taak bij het begrotingsbeheer en de financiële bedrijfsvoering. Bij de coördinerende taak *begrotingsbeheer* kan worden gedacht aan het bewaken van de begrotingskaders, het stellen van eisen aan de inrichting en verantwoording van begrotingen en het informeren van de Eerste en Tweede Kamer over de uitvoering van de begroting. *Bedrijfsvoering* ondersteunt het beleidsproces van een departement. Dit omvat alle zogenoemde «PIOFACH»¹-taken. De minister van Financiën stelt van oudsher eisen aan de financiële bedrijfsvoering: het financieel en materieel beheer en de administraties die daarmee samenhangen (artikel 38 van de Comptabiliteitswet 2001).

Het ministerie van Financiën geeft onder meer invulling aan de coördinerende taak door het stellen van (wettelijke) kaders waarmee helderheid, uniformering en vereenvoudiging worden bewerkstelligd. Deze kaders zijn in de Comptabiliteitswet geregeld of vastgelegd in nadere regelingen zoals de Regeling Departementale Begrotingsadministratie (de eisen aan financiële administraties), de Rijksbegrotingsvoorschriften, de Regeling Kasbeheer en de Regeling Audit Committees. De twee laatstgenoemde regelingen zijn recent vastgesteld; de Comptabiliteitswet wordt thans geheel gemoderniseerd. Hiermee wordt gewaarborgd dat de kaders passen bij de gewijzigde omstandigheden en werkwijzen binnen de rijksoverheid.

Bij de overige – niet financiële – PIOFACH-taken van de bedrijfsvoering is eveneens sprake van groeiende samenwerking, harmonisatie en uniformering. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is hiervoor verantwoordelijk. Het Ministerie van BZK brengt een jaarrapportage bedrijfsvoering Rijk uit. De jaarrapportage bedrijfsvoering 2011 behandelt de ontwikkelingen in de organisatie en bedrijfsvoering van de rijksoverheid. De financiële gegevens in de jaarrapportage

¹ Personeel, Inkoop, Organisatie, Financiën, Automatisering/ICT, Communicatie en Huisvesting

zijn gebaseerd op feitelijke informatie die ontleend is aan de departementale jaarverslagen van de departementen.

De jaarlijkse verantwoording over het financieel en materieel beheer van de ministeries blijft via de departementale jaarverslagen plaatsvinden. Op deze manier sluit de verslaglegging aan bij de ministeriële verantwoordelijkheid. Het totaaloverzicht van het financieel en materieel beheer van het rijk, inclusief de bedrijfsvoering, vindt plaats in dit hoofdstuk van het Financieel Jaarverslag van het Rijk.

Resultaten 2011

De inspanningen van de afgelopen jaren hebben ertoe geleid dat zich geen nieuwe grote problemen hebben voorgedaan in de financiële functie. Dit heeft ervoor gezorgd dat in 2011 de bedrijfsvoering over het algemeen beheerst is verlopen. Het niveau van rechtmatigheid van de verplichtingen, ontvangsten en uitgaven van het Rijk is in 2011 wederom hoog. Nederland voldoet op rijksniveau ruimschoots aan de (strengere) nationale norm (tolerantie) voor rechtmatigheid.

Dit betekent niet dat de financiële functie geheel vrij is van risico's. Een aantal langlopende tekortkomingen blijkt lastig definitief op te lossen. In een aantal gevallen is de (rapporterings)tolerantie op begrotingsartikel-niveau overschreden. De processen binnen de financiële functie blijven onverminderd de aandacht vragen (zie paragraaf 3.2).

Ontwikkelingen in de financiële functie

De financiële functie is essentieel bij het realiseren van ingrijpende taakstellingen. De financiële kolom wordt zelf ook getroffen door deze taakstellingen en staat voor de opgave om met minder capaciteit het financiële beheer van de ministeries op orde te houden. Het belang van samenwerking, uniformering, goed functionerend toezicht op de financiële functie van het rijk en goed functionerende Audit Committees wordt hierdoor steeds groter.

In 2011 is de nieuwe Auditdienst Rijk (ADR) voorbereid. Hiermee is invulling gegeven aan een afspraak uit het Regeerakkoord. Met de komst van de ADR, die op 1 mei 2012 daadwerkelijk van start is gegaan, wordt binnen het huidige bestel een flinke bestuurlijke en organisatorische stap gezet om gezamenlijk aandacht te besteden aan de verdere verbetering van de interne beheersing van de bedrijfsvoering van het Rijk (zie paragraaf 3.3).

3.2 De verantwoording over de bedrijfsvoering

In de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag legt elke minister verantwoording af over de rechtmatigheid van de uitgaven, ontvangsten en verplichtingen, het gevoerde financieel en materieel beheer, de totstandkoming van de beleidsinformatie en over eventuele overige aspecten van de bedrijfsvoering van het desbetreffende departement. In dit hoofdstuk van het Financieel Jaarverslag van het Rijk wordt mede op basis van deze bedrijfsvoeringsparagrafen een rijksbreed beeld geschetst.

Rechtmatigheid van de uitgaven in 2011

Het niveau van rechtmatigheid van de verplichtingen, ontvangsten en uitgaven van het Rijk is in 2011 wederom hoog. Het percentage onrechtmatigheden ligt voor het gehele Rijk, evenals voorgaande jaren, ruim

onder de gestelde norm (tolerantie) van 1 procent van de totale uitgaven in 2011.

Voor de rechtmatigheid heeft Nederland de lat hoog gelegd. Er wordt een tolerantiegrens van 1 procent gehanteerd voor het begrotingshoofdstukniveau (met uitzondering van kleine begrotingshoofdstukken). Internationaal zijn vaak hogere toleranties gebruikelijk en worden geen tolerantiegrenzen voor het begrotingsartikelniveau gehanteerd. Voor de uitgaven van de Europese Unie geldt bijvoorbeeld een tolerantiegrens van 2 procent (alleen voor het begrotingshoofdstukniveau). Dit betekent dat ondanks de hieronder genoemde overschrijdingen van de toegestane tolerantiegrenzen het totaalbeeld over de rechtmatigheid in een internationale vergelijking een goede prestatie genoemd kan worden.

Bij 2 ministeries (OCW en I&M) is sprake van onrechtmatigheden die de toegestane (rapporterings)toleranties overschrijden:

1. OCW heeft een overschrijding van de artikeltolerantie op de verplichtingen van artikel 4 (Beroeps- en volwasseneneducatie) van € 25,1 miljoen. Dit wordt hoofdzakelijk veroorzaakt door onvoldoende onderwijstijd bij een aantal MBO-opleidingen. De betreffende instellingen worden maatregelen opgelegd.
2. OCW heeft bij de baten-lastendiensten DUO (Dienst Uitvoering Onderwijs) en Nationaal Archief een overschrijding van de tolerantiegrens (op totaalniveau) van € 21 miljoen in verband met onrechtmatige betalingen als gevolg van het niet naleven van de Europese aanbestedingsregels.
3. Het ministerie van I&M heeft een overschrijding van de tolerantiegrens op artikel 41 (Ondersteuning functioneren I&M) van € 45 miljoen. Dit is veroorzaakt door het (overwogen) niet naleven van de Europese Aanbestedingsregels voor een contract.

Nadere toelichting op deze overschrijdingen is opgenomen in de bedrijfsvoeringsparagrafen in de jaarverslagen van de betreffende departementen.

Daarnaast is in 2011 bij een aantal departementen sprake van onzekerheid over de rechtmatige besteding van de specifieke uitkeringen 2010 die in 2011 zijn vastgesteld (zie paragraaf 3.3 voor nadere toelichting). Dit heeft bij de volgende departementen geleid tot het overschrijden van de toegestane (rapporterings)toleranties:

1. Bij VenJ is de artikeltolerantie van artikel 14 (Jeugd) met € 182,7 miljoen overschreden, aangezien onzekerheid bestaat over de rechtmatige besteding van € 209 miljoen aan afgerekende specifieke uitkeringen op dit artikel;
2. Bij VWS is de artikeltolerantie van artikel 44 (Maatschappelijke ondersteuning) overschreden, aangezien onzekerheid bestaat over de rechtmatige besteding van € 49,9 miljoen aan afgerekende specifieke uitkeringen op dit artikel;
3. Bij BZK is de artikeltolerantie van artikel 44 (Stimuleren krachtige steden, vitale wijken en voldoende woningbouw) overschreden met maximaal € 44,3 miljoen, aangezien onzekerheid bestaat over de rechtmatige besteding van maximaal € 50 miljoen aan afgerekende specifieke uitkeringen op dit artikel;
4. Bij het Infrastructuurfonds is de artikeltolerantie van artikel 14 (Mobiliteitsfondsen) overschreden, aangezien € 18 miljoen van de uitgaven op dat artikel als onzeker wordt aangemerkt.

In 2012 zullen, voor zover mogelijk, door deze departementen aanvullende werkzaamheden worden uitgevoerd om alsnog de vereiste zekerheid te verkrijgen over de juiste besteding van deze specifieke uitkeringen.

De voorschotten voor de specifieke uitkeringen 2012 die door de departementen zijn verstrekt aan gemeenten en provincies zijn niet onzeker, aangezien deze voorschotten in de meeste gevallen niet zijn gebaseerd op de verantwoordingsinformatie uit 2010, waarover onzekerheid bestaat. De in 2011 verstrekte voorschotten worden pas vastgesteld nadat de hiervoor noodzakelijke betrouwbare verantwoordingsinformatie is ontvangen en beoordeeld door de departementen.

In vergelijking met 2010 zijn in 2011 alleen toleranties op de genoemde begrotingsartikelen overschreden en geen toleranties op begrotings-hoofdstukniveau.

Het gevoerde financieel beheer en materieel beheer

Uit de (bedrijfsvoeringsparagrafen in de) departementale jaarverslagen, de samenvattende auditrapporten en de bevindingen van de Algemene Rekenkamer komt het beeld naar voren dat het financieel en materieel beheer rijksbreed grotendeels op orde is. In de afgelopen jaren hebben de aandacht voor het financieel en materieel beheer en de ingezette verbeteringen ertoe geleid dat een deel van de bestaande problemen is opgelost en er binnen het beheer geen nieuwe grote problemen zijn ontstaan. Op basis van de kwaliteitskaart bedrijfsvoering van de Algemene Rekenkamer blijkt eveneens dat bij meer dan 95 procent van de bedrijfsvoeringsprocessen geen onvolkomenheden zijn geconstateerd.

Een beperkt deel (minder dan 5 procent van de bedrijfsvoeringsprocessen) van het financieel en materieel beheer van de ministeries vertoont echter nog tekortkomingen die voor verbetering vatbaar zijn. Een aantal van de tekortkomingen is langlopend en blijkt lastig definitief op te lossen. Een deel van de (langlopende) tekortkomingen in het financieel en materieel beheer is in 2011 echter inmiddels opgelost of verbeterd. Bovendien zijn er in 2011 bij veel ministeries verbeteringen gerealiseerd in de bedrijfsvoering:

- Het subsidiebeheer bij het ministerie van VWS werd in 2010 door de Algemene Rekenkamer als ernstige onvolkomenheid aangemerkt. Het ministerie van VWS heeft maatregelen genomen (versterking interne controle en verscherpt toezicht) waardoor het subsidiebeheer in 2011 is verbeterd. Het inkoopbeheer (contractbeheer en bevoegdheden) en het informatiebeheer (toegangsbeveiliging Subsidieplein) vertonen nog tekortkomingen. Het verplichtingenbeheer is in 2011 sterk verbeterd.
- Ondanks de grote reorganisatie en personele taakstelling laat het financieel beheer bij het ministerie van Defensie in 2011 op onderdelen een duidelijke vooruitgang zien. Het verplichtingenbeheer (mutaties en beheer projecten) vertoont nog tekortkomingen. Het beheer van gevoelig materieel (wapen- en munitiebeheer) blijft een zorg voor nagenoeg alle defensieonderdelen. De voortgang van de schoning van de personeelsdossiers blijft eveneens een belangrijk aandachtspunt. Met een integrale voortgangsrapportage wil Defensie in 2012 de noodzakelijke verbeteringen in het beheer meer planmatig gaan beheersen.
- Het personeelsbeheer bij de diensten van het ministerie van VenJ (uitvoering van de personeelsprocessen) is in 2011 verbeterd. De interne controle op de verwerking van de mutaties vertoont nog wel

tekortkomingen. Voor het kerndepartement zijn evenals in 2010 extra controlewerkzaamheden uitgevoerd om de rechtmatigheid van de verantwoorde personeelsuitgaven in P-Direkt (zie paragraaf 3.3) te waarborgen. In 2011 is veel aandacht besteed aan het verbeteren van de inkoopprocessen. Het contractmanagement, de naleving van de Europese aanbestedingsregels, de inkoopdossiers en de implementatie van het nieuwe financiële systeem Leonardo vertonen nog tekortkomingen. Het verbeterplan voor het inkoopbeheer heeft geleid tot een daling van het aantal onrechtmatige inkopen. In 2011 zijn voor een bedrag van rond de 24,9 miljoen euro (in 2010: circa 30 miljoen euro) de Europese Aanbestedingsregels niet nageleefd. Deze verbetering ten opzichte van 2010 is weliswaar minder dan het door VenJ gestelde ambitieniveau, maar als gevolg van de departementale herindeling is het inkoopvolume ook toegenomen.

- In 2011 heeft de Belastingdienst veel aandacht besteed aan de onvolkomenheden in de bedrijfsvoering die de Algemene Rekenkamer bij het jaarverslag 2010 had geconstateerd. Dit betrof de invoering van het nieuwe toeslagensysteem, de beheersing van de ICT-uitgaven, de invoering van de nieuwe wijze van testen, het personeelsbeheer en de dossiervorming voor de omzetbelasting en loonheffing. Hierdoor is een groot deel van de tekortkomingen uit 2010 opgelost. De afronding van de verbetermaatregelen inzake testen en personeelsbeheer loopt nog door in 2012. De Belastingdienst heeft, mede onder invloed van een groeiend aantal, zijn doelstellingen voor het tijdig afhandelen van bezwaarschriften en klachten in 2011 niet geheel gerealiseerd. Binnen de informatievoorzienings- en voortbrengingsketen is verdere voortgang geboekt (uitwijk- en portfoliomanagement). Na de overgang naar P-Direkt eind oktober 2011 was in de laatste maanden van het jaar de interne beheersing bij het ministerie van Financiën nog onvoldoende. In 2012 worden maatregelen getroffen ter verbetering. Bij het kerndepartement vertoont het contractbeheer (contractenregister) tekortkomingen en zijn niet in alle gevallen de Europese aanbestedingsregels nageleefd.
- OCW heeft in 2011 diverse maatregelen genomen om het inkoopproces te verbeteren. De naleving van Europese aanbestedingsregels en de contractadministratie vertonen nog tekortkomingen. Op het gebied van informatiebeveiliging heeft OCW in 2011 verbeteringen doorgevoerd in de coördinatie en het toezicht op het informatiebeveiligingsbeleid. Tevens zijn er risicoanalyses uitgevoerd. De informatiebeveiliging is echter nog niet bij alle onderdelen van OCW op orde. OCW heeft P-Direkt nog onvoldoende ingeregeld: niet alle beheersingsmaatregelen zijn beschreven en een interne controleplan ontbreekt nog.
- In oktober 2010 zijn de ministeries van LNV en EZ samengevoegd tot het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I). In 2011 is gewerkt aan de verdere integratie van de organisatie, processen en informatiesystemen. Met ingang van januari 2012 beschikt EL&I over een nieuw geïntegreerd financieel informatiesysteem. Het financieel en materieel beheer is ordelijk en vertoont een stabiel positief beeld ten opzichte van 2010. De Europese Commissie (EC) heeft in 2011 boetes opgelegd inzake in het verleden ingediende rekeningen. Om nieuwe boetes te voorkomen wordt ingezet op vereenvoudiging van nieuwe EU-regelgeving en het aanscherpen van het interne toezicht. AgentschapNL heeft in 2011 de interne procedures aangepast en de deskundigheid op het gebied van de inkoop en Europese voorschriften in een centrale adviesfunctie gebundeld. De naleving van de procedures voor opdrachtverlening en Europese aanbesteding bij de DICTU (Dienst ICT Uitvoering), nVWA (nieuwe

Voedsel- en Warenautoriteit) en Agentschap Telecom vertoonden in 2011 nog tekortkomingen.

- Het Fonds Economische Structuurversterking (FES) is met ingang van 2011 buiten werking gesteld. Vanaf 2011 zijn de betreffende vakministers verantwoordelijk voor het afleggen van verantwoording over uitgaven van (voormalige) FES-projecten en het informeren van de Tweede Kamer over het eventueel niet doorgaan van lopende FES-projecten.
- Bij het ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M), onderdeel Rijkswaterstaat, was gedurende 2011 de contractbeheersing van de prestatiecontracten «oude stijl» van onvoldoende niveau. Nieuwe contracten worden met het nieuwe systeemgerichte contractbeheersingssysteem (SCB) beheerst. De contracten «oude stijl» worden in 2012 toereikend beheerst en zijn tevens een aflopende zaak. De personele administraties van voormalig VROM en voormalig V&W zijn inmiddels geïntegreerd. Deze integratie bood tevens de gelegenheid om de tekortkomingen in het personeelsbeheer bij voormalig VROM te verbeteren. Een deel van deze tekortkomingen is daarmee in 2011 verholpen. De informatiebeveiliging vertoont nog tekortkomingen (kwaliteit registratie vertrouwensfuncties en beheersing Wet bescherming persoonsgegevens).
- Het financieel en materieel beheer van het ministerie van SZW als geheel is in 2011 verbeterd. Het contractbeheer en de naleving van de Europese aanbestedingsregels zijn verbeterd, maar nog niet van voldoende kwaliteit. In 2012 worden om die reden nog enkele verbetermaatregelen genomen. Het subsidiebeheer is verbeterd op de punten tijdigheid van de verleningen en vaststellingen. Hier zijn echter nog verdere verbeteringen nodig, net als voor de volledigheid van de dossiers. De informatiebeveiliging bij het ministerie van SZW is op onderdelen nog voor verbetering vatbaar (actualiseren beveiligingsbeleid).
- Bij het ministerie van BuZa heeft de kwaliteit van het financieel beheer (inclusief verplichtingenbeheer) zich in 2011 – net als in 2010 – positief ontwikkeld. Het archief- en dossierbeheer op de posten en het materieel beheer ten aanzien van de huisvesting in het buitenland zijn verder verbeterd. De regie op de informatiebeveiliging en privacyvoorwaarden bij uitbesteding van geautomatiseerde systemen vertoont tekortkomingen en zal met de nieuwe Baseline Informatiebeveiliging worden verbeterd.
- BZK heeft in 2011 een deel van de laatste betalingsachterstanden van de voormalige eilanden van de Nederlandse Antillen beoordeeld en gesaneerd. De betalingsachterstanden die eind 2011 zijn ingediend en beoordeeld worden in 2012 afgewikkeld. De informatiebeveiligingsplannen bij BZK zijn verouderd. In 2011 is een start gemaakt met de actualisatie. In 2012 zullen alle plannen worden geactualiseerd. Het contractbeheer is nog niet centraal belegd. Het voorschotten- en verplichtingenbeheer en het beheer rond subsidies en bijdragen bij Koninkrijksrelaties verdienen nog veel aandacht. De bedrijfsprocessen bij agentschap Doc-Direct verliepen in 2011 nog niet voldoende ordelijk en beheerst.
- De overgang van de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba (BES) naar Caribisch Nederland per 10 oktober 2010 heeft vooral bij de ministeries van SZW, OCW, VWS en Financiën gevolgen gehad voor het financieel beheer omdat deze departementen verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van wet- en regelgeving met financieel belang op de BES-eilanden. In 2011 is door extra inspanningen het financieel beheer en materieel beheer bij de Rijksdienst Caribisch Nederland

(RCN) verbeterd. Extra aandacht is echter nog nodig in 2012 om het financieel beheer op orde te krijgen. Bij het ministerie van SZW gaat het om de beoordeling van de uitgaven voor uitkeringen in Caribisch Nederland. Door gebrek aan (betrouwbare) informatie bestaat er onzekerheid over de rechtmatigheid van deze verstrekte uitkeringen. Bij het ministerie van VWS waren de afspraken met de RCN en het Zorgverzekeringskantoor over de verdeling van verantwoordelijkheden, bevoegdheden en beheershandelingen nog onvoldoende uitgewerkt. Bij het ministerie van OCW zijn de afhandeling van verantwoordingsdocumenten en de tijdige en betrouwbare informatie-stroom vanuit het administratiekantoor en de RCN nog belangrijke aandachtspunten. De Belastingdienst heeft veel inspanningen geleverd om de heffings- en inningsprocessen op de BES-eilanden verder te ontwikkelen. Hierop aansluitend wordt in 2012 de interne beheersing ten aanzien van het verantwoordingsproces verder verbeterd. Bij BZK (Koninkrijksrelaties) is in 2011 gewerkt aan de verbetering van het financieel en materieel beheer van de in 2010 opgerichte RCN. De verbeteracties lopen in 2012 door.

In 2011 hebben belangrijke ontwikkelingen en verbeteringen plaatsgevonden in de organisatie van de financiële functie, het beleid en in de regelgeving. Deze ontwikkelingen worden toegelicht in de volgende paragraaf. De verdere verbeteringen op deze terreinen, zoals de volledige invoering van het rijksbrede uniforme subsidiekader, de verbetering van de inkoopinfrastructuur en de nieuwe Aanbestedingswet, zullen bijdragen om de gesignaleerde tekortkomingen te verminderen.

Totstandkoming beleidsinformatie

De totstandkoming van beleidsinformatie is binnen het Rijk over het algemeen ordelijk en controleerbaar. Op onderdelen zijn bij diverse ministeries nog wel verbeteringen mogelijk:

- Bij het ministerie van VWS is het proces van de totstandkoming van de prestatie-indicatoren onvoldoende duidelijk beschreven. Verder ontbreken gestructureerde dossiers over de totstandkoming van de beleidsinformatie.
- Bij het Ministerie van BZK is de tijdige aanlevering van de beleidsinformatie een aandachtspunt.
- Bij het ministerie van I&M is de bruikbaarheid en betrouwbaarheid van de beleidsinformatie een aandachtspunt, omdat bij bepaalde beleidsinformatie kwaliteitseisen of een plausibiliteitstoets ontbreken.
- Bij het ministerie van Defensie is de kwaliteit van de broninformatie nog niet altijd op orde en zijn de prestatie-indicatoren nog niet in alle gevallen valide.
- Bij OCW is bij een beperkt aantal prestatie-indicatoren sprake van onvoldoende tijdige vulling van het indicatorenregister. De prestatiegegevens zijn echter in voldoende mate deugdelijk in het departementaal jaarverslag opgenomen.
- Bij VenJ kan de definitie van de beleidsindicatoren nog worden verbeterd evenals de controleerbaarheid van het aggregatieproces van de overige niet-financiële informatie.

De diversiteit aan opmerkingen over de totstandkoming van de beleidsinformatie wijst uit dat blijvende aandacht gewenst is om een ordelijke en controleerbare totstandkoming van beleidsinformatie te waarborgen.

In het Verantwoordingsdebat over 2009 is veel aandacht geschonken aan de beschikbaarheid van zogenoemde beleidsinformatie bij begrotingsartikelen. Met name is gesignaleerd dat er een groeiend beroep wordt gedaan op de «comply or explain» bepaling. Met de Algemene Rekenkamer en met de Tweede Kamer is afgesproken dat met ingang van 2006 begrotingen en jaarverslagen voorzien worden van concrete informatie over doelen en prestaties (comply). Indien het verstrekken van beleidsinformatie niet zinvol of relevant is, moet dit in de begroting of het jaarverslag worden uitgelegd (explain). Het aantal gevallen waarin wordt voldaan aan het verstrekken van beleidsinformatie (comply) is inmiddels redelijk stabiel. In steeds minder gevallen wordt er helemaal niet uitgelegd waarom beleidsinformatie ontbreekt. Invoering van de «comply or explain» regeling heeft er toe geleid dat er in steeds meer gevallen goed wordt uitgelegd dat er geen adequate beleidsinformatie beschikbaar is.

Door de invoering van *Verantwoord Begroten* (zie ook paragraaf 3.3) komt de «comply or explain» regeling te vervallen. Door Verantwoord Begroten zullen per begrotingsartikel de beleidsambities, de feitelijke beleidsinzet en financiële consequenties beter op elkaar aansluiten waardoor de koppeling tussen geld en beleid wordt versterkt. Beleidsinformatie wordt voortaan beter afgestemd op de beleidsinzet en op de rol en de verantwoordelijkheid van de minister voor een bepaald beleidsterrein. Dit kan ook betekenen dat er geen zinvolle beleidsinformatie is. In dat geval hoeft er niets te worden uitgelegd. Wel zal, vaker dan voorheen, worden verwezen naar een beleidsnota of beleidsevaluatie waarin beleidsinformatie is opgenomen. Vanwege de complexiteit van effectmeting, is een beleidsevaluatie meestal het beste middel om de effectiviteit van beleid te bepalen. De complexe werkelijkheid kan veelal niet worden samengevat in een simpele indicator. Het daadwerkelijk gebruik van kwantitatieve beleidsinformatie voor beleidsnota's en -evaluaties is een krachtige stimulans voor betrouwbaarheid en een zorgvuldige totstandkoming van informatie. De eerste ervaringen met Verantwoord Begroten in de begroting 2012 laten zien dat maatwerk nodig is om te bepalen welke beleidsinformatie nog relevant is voor opname in de begroting en wanneer het passender is om beleidsinformatie in een nota op te nemen (TK 2010–2011, 31 865, nr. 36). Dit vraagstuk wordt voor de begroting 2013 samen met de Algemene Rekenkamer en de departementen verder opgepakt.

3.3 Ontwikkelingen en verdere verbetering van de bedrijfsvoering

Verbetering van het financieel management en van de begrotingsinfrastructuur is een continue opgave. Binnen de Rijksdienst zijn diverse rijksbrede en interdepartementale ontwikkelingen in gang gezet om de effectiviteit en efficiëntie van het financieel management verder te vergroten en de bedrijfsvoering verder te verbeteren.

Deze ontwikkelingen worden gekenmerkt door meer samenwerking, meer uniformiteit, minder lasten, meer vereenvoudiging en heldere regels.

Belangrijke interdepartementale ontwikkelingen hebben in 2011 plaatsgevonden in de organisatie van de financiële functie (centralisatie auditdiensten, P-Direkt en samenwerking financiële administraties), het financiële beleid (Verantwoord Begroten en vermindering beheer- en controlelasten) en de wet- en regelgeving (rijksbreed subsidiekader,

regeling baten-lastendiensten, regeling kasbeheer en regeling Audit Committees). Hierna worden de belangrijkste ontwikkelingen nader toegelicht.

Uniformering en vereenvoudiging van subsidies

Door uniformering en vereenvoudiging van het subsidieproces neemt de kans op fouten af en kunnen tekortkomingen in het subsidiebeheer worden verminderd.

In 2011 zijn alle bestaande subsidieregelingen conform de Aanwijzingen voor subsidieverstreking aangepast. Voor de nieuwe subsidies golden de Aanwijzingen al vanaf 2010. Hiermee is de implementatie van het Rijksbreed bindend subsidiekader afgerond. Dit kader introduceert eenvoudige en uniforme subsidievoorwaarden die tot doelmatiger subsidiebeheer en minder administratieve lasten leiden. Conform toezeggingen aan de Tweede Kamer hierover is een wetsvoorstel ontwikkeld voor de introductie van een bestuurlijke boete bij het niet voldoen aan bijzondere meldingsplichten bij rijkssubsidies. Het wetsvoorstel is in juni 2011 aan de Tweede Kamer (TK 2010–2011, 32 838, nr. 2) aangeboden. Dit voorstel is schriftelijk behandeld en wacht nog op een plenaire behandeling. De mogelijkheid om een bestuurlijke boete op te leggen is het sluitstuk van een evenwichtig stelsel van subsidieverlening volgens de «high trust-gedachte», gericht op vermindering van administratieve lasten en controledruk.

In het AO van 8 december 2011 over het rapport van de Algemene Rekenkamer inzake subsidie-evaluaties (TK 2011–2012, 33 034, nr. 6) is door de staatssecretaris van Financiën, namens de minister van Financiën, toegezegd om de mogelijkheden van een wettelijke horizonbepaling voor subsidies uit te werken en hierover in het voorjaar van 2012 een brief aan de Tweede Kamer te sturen. De Tweede Kamer heeft aangedrongen op een wettelijke regeling. Deze regeling zal in 2012 worden uitgewerkt.

Inkoopbeheer en naleving Europese aanbestedingsregels

De meeste ministeries besteden in de departementale jaarverslagen aandacht aan het inkoopbeheer. Bij verschillende ministeries zijn maatregelen genomen om het inkoopproces te verbeteren (centrale inkoopcoördinatie en verbetering contractmanagement en contractbeheer). Vooral de naleving van de Europese aanbestedingsregels blijft een zorg.

Als onderdeel van de Compacte Rijksdienst is in 2011 gewerkt aan een vermindering van het aantal inkooppunten binnen het Rijk. In 2011 resulteerde dit project in de voorlopige aanwijzing van zeventien Inkoopuitvoeringscentra (IUC's) en twee Specifieke Inkoopcentra (SIC's). Deze IUC's en SIC's vormen de inkoopinfrastructuur van het Rijk. Per 1 januari 2012 hebben BZK, VWS en Financiën als eerste ministeries hun inkoop bij de Haagse Inkoopsamenwerking (HIS) ondergebracht. De HIS is ondergebracht in de baten-lastendienst Werkmaatschappij. Daarnaast zijn in 2011 afspraken gemaakt over de positionering van categoriemanagement, waarbij ministeries per categorie producten of diensten voor elkaar inkopen. Tot slot zijn in 2011 afspraken gemaakt over de rol en positie van de centrale directeur inkoop (CDI) en de regietaak van de CPO (Central Procurement Officer) Rijk.

Heldere regels dragen bovendien bij aan betere naleving. In juli 2010 is een wetsvoorstel Aanbesteden ingediend bij de Tweede Kamer (TK 2009–2010, 32 440, nr. 2). De wet bevat eenvoudiger procedures en vergroot de transparantie van de procedures. Via een nota van wijziging

heeft het kabinet op 28 maart 2011 het wetsvoorstel aangescherpt. In deze nota van wijziging is onder andere uitvoering gegeven aan de motie Van Vliet (TK 2010–2011, 32 500 XIII, nr. 105), waarin de regering wordt verzocht een uniform kader op te stellen voor aanbestedingen onder de Europese drempelwaarden. De Tweede Kamer is op 14 februari 2012 akkoord gegaan met de nieuwe Aanbestedingswet. De wet ligt nu ter behandeling bij de Eerste Kamer.

Personeelsbeheer ministeries en P-Direkt

In 2011 zijn alle ministeries exclusief Defensie aangesloten op P-Direkt (het Shared Service Centrum op het gebied van personeels- en salarisadministratie en e-hrm). P-Direkt werkt nu voor tien ministeries en 125 000 rijkspersoneelsleden. P-Direkt heeft hiermee in 2011 de opdracht van het kabinet gerealiseerd.

In 2010 stelde de Algemene Rekenkamer een onvolkomenheid vast in het personeelsbeheer bij een aantal departementen en in de gecentraliseerde personeelsadministratie van P-Direkt.

Vanuit haar systeemverantwoordelijkheid heeft BZK in 2011 enkele projecten opgestart om de controlketen verder op orde te brengen. Het gaat hierbij om de ontwikkeling van het interne beheersstelsel, de verbetering van de managementinformatie, afstemming met de auditors en het verbeteren van de processen rondom wijzigingen en autorisaties. Een sluitend controlframework is in opzet inmiddels gerealiseerd. De werking hiervan zal in 2012 moeten blijken.

Uit de departementale jaarverslagen en de samenvattende auditrapporten is op te maken dat de inbedding van de P-Direkt dienstverlening bij de departementen ook in 2011 veel aandacht heeft gevestigd. Deze inspanningen zullen tot in 2012 voortduren.

Uit de controle op de mutatieverwerking bij de dienstonderdelen van V&J blijken diverse tekortkomingen op het gebied van autorisatie, onderbouwing en tijdige verwerking. In 2012 zal aan deze tekortkomingen aandacht worden besteed. De geconstateerde fouten en onzekerheden blijven echter binnen de tolerantiegrenzen. De meeste door de Algemene Rekenkamer geconstateerde gebreken bij het voormalige ministerie van VROM zijn inmiddels hersteld. Een resterend zorgpunt hier is de beheersing van het proces reisdeclaraties en overige declaraties. Tot medio 2012 zal hierop integraal worden gecontroleerd. De interne beheersing op P-Direkt is na de overgang eind oktober 2011 nog onvoldoende vormgegeven bij het ministerie van Financiën.

Single information single audit (SiSa) bij specifieke uitkeringen

SiSa staat voor eenmalige informatieverstrekking met eenmalige accountantscontrole. SiSa is de manier waarop medeoverheden (provincies, gemeenten en gemeenschappelijke regelingen) aan het Rijk jaarlijks verantwoorden op welke wijze zij de specifieke uitkeringen van het Rijk hebben besteed. Voorheen moesten de medeoverheden over iedere specifieke uitkering een aparte verantwoording met controleverklaring inleveren. Nu kan dit in één bijlage als onderdeel van de jaarrekening van de medeoverheid, de zogeheten «SiSa-bijlage» met de controleverklaring bij die jaarrekening. Om de werking van dit systeem te waarborgen wordt jaarlijks een «single review» uitgevoerd op de controle van de specifieke uitkeringen door accountants van gemeenten en provincies.

Uit de eindrapportage single review 2011 van het IODAD¹ blijkt dat bij het vaststellen van de specifieke uitkeringen aan gemeenten en provincies niet zondermeer gesteund kan worden op de accountantscontrole van de SiSa-bijlagen van deze provincies en gemeenten over 2010.

Deze SiSa-bijlagen vormen de basis voor de *vaststelling* van de specifieke uitkeringen. De *voorschotten* staan bij de meeste specifieke uitkeringen los van de SiSa-bijlagen en zijn gebaseerd op andere informatie dan in de SiSa-bijlagen is vermeld.

Hierdoor bestaat vooralsnog onzekerheid over de rechtmatige besteding van een deel van de specifieke uitkeringen. De departementen die in 2011 specifieke uitkeringen hebben vastgesteld zullen daarom in 2012, voor zover noodzakelijk, op basis van uitgevoerde risicoanalyses, aanvullende werkzaamheden en controles moeten (laten) uitvoeren om de rechtmatige besteding van de specifieke uitkeringen 2010 en later alsnog te kunnen waarborgen.

Voor het opheffen van de genoemde onzekerheid zijn aanvullende werkzaamheden noodzakelijk door zowel BZK (verantwoordelijk voor SiSa-systeem voor de verantwoording en controle van specifieke uitkeringen) als de meeste departementen die in 2011 specifieke uitkeringen hebben vastgesteld (VWS, EL&I, I&M, OCW, BZK en VenJ).

De voorschotten voor de specifieke uitkeringen 2011 die door de departementen zijn verstrekt aan gemeenten en provincies zijn niet onzeker, aangezien deze voorschotten in de meeste gevallen niet zijn gebaseerd op de SiSa-bijlagen uit de verantwoordingsinformatie 2010, waarover onzekerheid bestaat. De in 2011 verstrekte voorschotten worden bovendien pas vastgesteld nadat de hiervoor noodzakelijke betrouwbare verantwoordingsinformatie is ontvangen en beoordeeld door de departementen.

In de bedrijfsvoeringsparagrafen van de betreffende departementen zijn de (resterende) onzekerheden over de rechtmatigheid van de in 2011 vastgestelde specifieke uitkeringen alsmede de noodzakelijke aanvullende werkzaamheden en controles toegelicht. In de bedrijfsvoeringsparagraaf van BZK zijn de maatregelen opgenomen die tot verbetering van de werking van de SiSa-systematiek moeten leiden, omdat BZK beleidsverantwoordelijk is voor SiSa.

Verantwoord Begroten

Op 20 april 2011 is met de Tweede Kamer gesproken over voorstellen voor een andere opzet van begrotingsstukken (TK 2010–2011, 31 865, nr. 26) genaamd «Verantwoord Begroten». Deze andere opzet van begrotings- en verantwoordingsstukken komt in belangrijke mate tegemoet aan een aantal problemen met de begrotingspresentatie die de Commissie voor de Rijksuitgaven de afgelopen jaren signaleerde (TK 2010–2011, 31 865, nr. 23).

De kern van Verantwoord Begroten is dat er een duidelijke tweedeling wordt gemaakt tussen de apparaatsuitgaven en de programma-uitgaven en dat er een meer inzicht wordt geboden in financiële instrumenten. De nieuwe begrotingsopzet maakt transparant wat de verantwoordelijkheid van de minister is, welke beleidsinstrumenten worden ingezet en welke financiële instrumenten beschikbaar zijn. Dit geeft een goed beeld van de concrete beleidsinzet en stelt de Tweede Kamer beter in staat om te

¹ Interdepartementaal Overlegorgaan
Departementale Auditdiensten

bepalen op welke resultaten een minister kan worden aangesproken. Beleidswijzigingen als gevolg van evaluaties of voorschrijdend inzicht krijgen een expliciete plek in een begrotingsartikel. Tenslotte verschaffen de stukken een beter inzicht in de programmering en uitvoering van beleidsevaluaties en verstrekte subsidies.

Verantwoord Begroten zal met ingang van de begroting 2013 integraal worden ingevoerd. Desalniettemin is een aantal wijzigingen al doorgevoerd in de begroting 2012. Dit betreft vooral het opnemen van een centraal apparaatsartikel per departement dat meerjarig inzicht biedt in het totaalniveau van apparaatsuitgaven van het kerndepartement. Bij alle begrotingen zijn ook nieuwe bijlagen beschikbaar zoals het totaaloverzicht van Subsidies en een Evaluatie- en Onderzoeksbijlage. Van de beleidsartikelen is ongeveer de helft geheel of gedeeltelijk omgezet volgens de nieuwe voorschriften.

Na indiening van de begrotingen 2012 is een tussenevaluatie uitgevoerd. Het doel hiervan was om «good practices» en knelpunten te identificeren. Dit heeft geresulteerd in een verdere aanscherping en invulling van Verantwoord Begroten in de aanloop naar volledige invoering in de begrotingstukken 2013. De Tweede Kamer is per brief geïnformeerd over de belangrijkste resultaten van deze evaluatie (TK 2011–2012, 31 865, nr. 36).

Auditdienst Rijk (ADR)

In het streven naar een compacte rijksdienst is gewerkt aan de verdere centralisatie en herinrichting van de auditfunctie in één auditdienst voor het Rijk: de Auditdienst Rijk (ADR). Dit houdt in dat alle auditdiensten in 2012 samengaan in de ADR, onder organisatorische verantwoordelijkheid van de minister van Financiën. De auditdiensten van de ministeries van Veiligheid en Justitie en van Defensie gaan uiterlijk op 1 april 2013 over naar de ADR. Binnen het ministerie van Financiën is een duidelijk organisatorische scheiding aangebracht tussen de verantwoordelijkheid voor het beheer van de ADR en de beleidsverantwoordelijkheid voor de auditfunctie binnen het Rijk.

Met de komst van de ADR wordt binnen het huidige bestel een flinke bestuurlijke en organisatorische stap gezet om gezamenlijk aandacht te besteden aan de verbetering van de interne beheersing van de bedrijfsvoering in de brede zin van het woord. Door het toepassen van systeemgerichte controles en risicogericht werken is het voor de ADR een uitdaging om de komende jaren bij te dragen aan deze verbetering. De ADR wil zijn expertise en ervaring inzetten om bij de ministeries de kwaliteit van risicoanalyses, managementinformatie en governance te versterken.

Daarnaast is de vorming en verdere ontwikkeling van de ADR gericht op het verbeteren van de kwaliteit van de audits en de dienstverlening van de ADR. Dit als opmaat naar een efficiënter controlebestel in de toekomst. De vorming van één professionele organisatie maakt het gemakkelijker om te werken aan standaardisering in zowel vaktechnische als in bedrijfsmatige zin. Verder is met de vorming van de ADR de governance rondom de auditfunctie versterkt. Dit door een nadrukkelijk onderscheid te maken tussen de opdrachtgevers die verantwoordelijk zijn voor de departementen en de eigenaar van de ADR. De onafhankelijke positionering van de overheidsauditor wordt hierdoor verder verstevigd.

Met de instelling van de ADR verdwijnt ook het IODAD in zijn huidige vorm en wordt het bijbehorende instellingsbesluit IODAD 1995 ingetrokken. Vanaf 2012 zal worden voorzien in een geformaliseerd overleg tussen de ADR, de Algemene Rekenkamer en de minister van Financiën als verantwoordelijke voor het auditbeleid binnen de rijks-overheid.

Baten-lastendiensten/Agentschappen

Medio 2011 is de evaluatie afgerond van de Regeling baten-lastendiensten (TK 2010–2011, 28 737 nr. 21). Uit deze evaluatie kwam naar voren dat de interne verzelfstandiging van uitvoerende diensten een positief effect heeft gehad op hun kostenbewustzijn. Wat echter lastig bleek, is het aantoonbaar maken van de doelmatigheid van de agentschappen. Tevens kwam naar voren dat het baten-lastendienstmodel op verschillende onderdelen niet altijd ingevuld wordt zoals in de regeling bedoeld is; zo is er lang niet altijd sprake van outputfinanciering en van de toepassing van integrale kostprijzen. Daarnaast bleek er veel diversiteit te bestaan in de manier waarop invulling wordt gegeven aan het sturingsmodel en is vastgesteld dat de specifieke financiële faciliteiten die samenhangen met het gebruik van het baten-lastenstelsel slechts in beperkte mate noodzakelijk zijn. Deze uitkomsten van de evaluatie hebben geresulteerd in een tiental voorstellen ter verbetering van het agentschapsmodel. Veel van deze voorstellen worden verwerkt in de nieuwe Regeling Agentschappen¹. Daarin wordt onder andere meer nadruk gelegd op de rollen en verantwoordelijkheden van alle betrokken spelers in het sturingsmodel, zodat betere randvoorwaarden worden gecreëerd voor het correct functioneren ervan. Verder wordt meer ruimte geboden voor maatwerk bij bekostigingsrelaties als outputfinanciering niet direct mogelijk blijkt en zullen agentschappen voortaan minimaal iedere vijf jaar doorgelicht worden. Voor nieuwe agentschappen die weinig afschrijven (minder dan 5 procent van hun totale kosten) wordt het reguliere kas-verplichtingenstelsel van toepassing. Nieuwe agentschappen die meer afschrijven kunnen ook straks nog kiezen voor het baten-lastenstelsel. Voor bestaande agentschappen is afgesproken dat eerst een brede doorlichting zal plaatsvinden door het Ministerie van Financiën, in samenspraak met de betrokken departementen. Uit deze doorlichting moet blijken of een stelselverandering bijdraagt aan het beter functioneren van de diensten. Als blijkt dat een dienst goed functioneert kan de conclusie ook zijn dat een stelselverandering niet zinvol is, mede gelet op de kosten die een dergelijke verandering met zich meebrengt.

Nationale verantwoording uitgaven EU-fondsen in gedeeld beheer

Het kabinet heeft in 2012 voor de zesde maal een nationale verklaring afgegeven. De nationale verklaring gaat in 2012 over de EU-Structuurfondsuitgaven 2010 en de EU-Landbouwwitgaven 2011. Hiermee wordt verantwoording afgelegd aan de Tweede Kamer en de Europese Commissie over de Europese subsidiefondsen in gedeeld beheer in Nederland. Het betreft een positieve verklaring over de systemen voor financieel beheer en de rechtmatigheid van uitgaven voor de Europese Landbouwfondsen, het Europees Visserij Fonds, het Europees Sociaal Fonds, het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling en de Europese migratiefondsen. Bij het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling zijn belangrijke aanbevelingen geformuleerd en er is sprake van een voorbehoud in verband met correcties op de in 2010 ingediende declaraties die in 2011 zijn doorgevoerd². Dit voorbehoud wordt ook gemaakt voor het Europees Visserij Fonds³. In het vervolgonderzoek zal de Auditautoriteit de opvolging van alle aanbevelingen vaststellen.

¹ Voorziene ingangsdatum is 1 januari 2013

² Omvang € 139 424 785 – EU deel daarvan: € 59 933 675.

³ Omvang € 10 952 440 – EU-deel daarvan: € 1 553 560.

Daarnaast heeft de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel nog geen zekerheid kunnen geven over de werking van de financiële systemen en de rechtmatigheid van uitgaven voor het Europees Integratiefonds¹ omdat niet tijdig een jaarverslag is opgesteld. Naast Nederland geven ook Denemarken, Zweden en het Verenigd Koninkrijk een nationale verklaring af.

Bij de behandeling van de herziene sectorverordeningen voor de periode 2014–2020 heeft Nederland voorstellen gedaan voor vereenvoudigingen in het financieel beheer van de betreffende EU-fondsen. Daarnaast steunt Nederland de Commissievoorstellen voor verbetering van de verantwoording van de lidstaten door een verplichte jaarlijkse afgifte van «management declarations of assurance» over het financieel gedeeld beheer in de lidstaten. De door de Europese Rekenkamer gerapporteerde foutpercentages in het financieel beheer van de EU-begroting zijn in 2011 verslechterd. Voor het Verenigd Koninkrijk, Zweden en Nederland is dit reden geweest tegen het decharge advies van de Raad te stemmen omdat daarin onvoldoende noodzaak tot actie doorklonk.

Samenwerking financiële administraties

Per 1 januari 2012 werken de ministeries van Financiën en VWS met een financieel systeem dat via een samenwerkingsverband is vormgegeven. In 2012 maakt ook SZW de overgang. Ter voorbereiding op het nieuwe systeem zijn alle betrokken medewerkers inmiddels opgeleid. De conversie van het nieuwe financiële systeem is eind december 2011 zonder noemenswaardige incidenten verlopen. De ervaringen met het nieuwe systeem zijn positief.

Vertrouwen en risico georiënteerd werken

In 2011 is in het kader van het project «Vertrouwen geven, maar toch in control zijn» uitvoerig aandacht besteed aan een vermindering van de regelreflex en de daarvoor benodigde cultuuromslag. Het gaat daarbij om het aanbrengen van een accentverschuiving in het evenwicht tussen regels/ controle en vertrouwen in de richting van meer vertrouwen en risicogeoriënteerd werken. Voor het werken op basis van meer vertrouwen zijn risicoacceptatie en het niet direct reageren op een incident met meer regels en controle, belangrijke factoren. Over het meer werken op basis van vertrouwen zijn diverse workshops gehouden en door een aantal organisaties is ervaring opgedaan met de vertrouwenscan. De vertrouwenscan geeft inzicht in de onderliggende factoren die de mate van vertrouwen bepalen (negen kritische succesfactoren). Dit inzicht maakt het mogelijk gericht te werken aan meer vertrouwen.

Audit Committees

In 2011 is door een interdepartementale werkgroep een Code Audit Committees opgesteld. Doel van deze code is om de positie van Audit Committees binnen het Rijk en de rol van de externe leden hierin te versterken, duidelijkheid te verschaffen over de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de Audit Committees en het functioneren van de Audit Committees bij het Rijk te uniformeren.

Mede op advies van de Algemene Rekenkamer is ervoor gekozen om de code de status van ministeriële regeling te geven, zodat de toepassing van de regeling niet vrijblijvend is.

De Regeling Audit Committees 2012 bevat bepalingen die aansluiten bij de algemene ontwikkeling naar meer onafhankelijke Audit Committees.

¹ Ingediende rekeningen € 2 452 937 – EU deel daarvan: € 854 653.

De Regeling Audit Committees 2012 is op 1 mei 2012 in werking getreden en zal in 2014 worden geëvalueerd.

GEDRUKTE BIJLAGEN

Bijlage 1	Rijksrekening van uitgaven en ontvangsten 2011
Bijlage 2	Saldibalans van het Rijk 2011
Bijlage 3	Staatsbalans 2011
Bijlage 4	De belasting- en premieontvangsten
Bijlage 5	Monitor financiële interventies
Bijlage 6	Garantieoverzicht 2011
Bijlage 7	Beleidsmatige mutaties na de Najaarsnota

BIJLAGE 1 RIJKSREKENING VAN UITGAVEN EN ONTVANGSTEN 2011

Rijksrekening van de uitgaven van de ministeries en de begrotingsfondsen 2011 (x € 1000)				
Rekening van		oorspronkelijk vastgestelde begroting	realisatie	verschil realisatie en oorspronkelijk vastgestelde begroting
I	Koning	39 170	39 858	688
IIA	Staten-Generaal	137 280	144 325	7 045
IIB	Overige Hoge Colleges van Staat en Kabinetten	116 026	122 140	6 114
III	Algemene Zaken	68 579	58 974	- 9 605
IV	Koninkrijksrelaties	134 142	436 554	302 412
V	Buitenlandse Zaken	11 442 314	11 014 566	- 427 748
VI	Veiligheid en Justitie	11 264 017	11 438 507	174 490
VII	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	4 856 198	5 275 596	419 398
VIII	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	33 669 733	33 964 261	294 528
IXA	Nationale Schuld	41 669 420	58 206 754	16 537 334
IXB	Financiën	9 425 847	9 709 103	283 256
X	Defensie	8 258 563	8 156 410	- 102 153
XI	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	0	0	0
XII	Infrastructuur en Milieu	11 656 767	11 209 002	- 447 765
XIII	Economische Zaken, Landbouw en Innovatie	5 900 781	5 943 642	42 861
XIV	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	0	0	0
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	29 910 969	30 766 600	855 631
XVI	Volksgezondheid, Welzijn en Sport	18 027 836	19 145 152	1 117 316
XVII	Jeugd en Gezin	0	0	0
XVIII	Wonen, Wijken en Integratie	0	0	0
	Infrastructuurfonds	8 404 868	8 372 471	- 32 397
	Fonds Economische Structuur-versterking	0	0	0
	Waddenfonds	80 478	15 396	- 65 082
	BTW-Compensatiefonds	2 844 200	2 788 317	- 55 883
	Gemeentefonds	18 110 864	18 576 432	465 568
	Provinciefonds	1 142 512	1 268 084	125 572
	Spaarfonds AOW	0	0	0
	Diergezondheidsfonds	9 100	15 944	6 844
	BES-fonds	21 300	25 128	3 828
Totalen		217 190 964	236 693 216	19 502 252

Rijksrekening van de ontvangsten van de ministeries en de begrotingsfondsen 2011 (x € 1000)				
Rekening van		oorspronkelijk vastgestelde begroting	realisatie	verschil realisatie en oorspronkelijk vastgestelde begroting
I	Koning	0	824	824
IIA	Staten-Generaal	2 454	4 930	2 476
IIB	Overige Hoge Colleges van Staat en Kabinetten	3 687	6 711	3 024
III	Algemene Zaken	6 186	5 998	-188
IV	Koninkrijksrelaties	8 470	48 254	39 784
V	Buitenlandse Zaken	727 867	887 558	159 691
VI	Veiligheid en Justitie	1 541 583	1 521 609	-19 974
VII	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	681 268	1 006 021	324 753
VIII	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	1 069 293	1 191 012	121 719
IXA	Nationale Schuld	52 585 223	55 467 614	2 882 391
IXB	Financiën	118 627 293	121 161 720	2 534 427
X	Defensie	457 309	459 810	2 501
XI	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	0	0	0
XII	Infrastructuur en Milieu	57 492	69 919	12 427
XIII	Economische Zaken, Landbouw en Innovatie	10 744 887	11 947 018	1 202 131
XIV	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	0	0	0
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	2 067 545	2 455 729	388 184
XVI	Volksgezondheid, Welzijn en Sport	103 493	811 121	707 628
XVII	Jeugd en Gezin	0	0	0
XVIII	Wonen, Wijken en Integratie	0	0	0
	Infrastructuurfonds	8 404 868	8 120 892	- 283 976
	Fonds Economische Structuurversterking	0	0	0
	Waddenfonds	33 878	878	- 33 000
	BTW-Compensatiefonds	2 844 200	2 788 317	- 55 883
	Gemeentefonds	18 110 864	18 576 432	465 568
	Provinciefonds	1 142 512	1 268 084	125 572
	Spaarfonds AOW	0	0	0
	Diergezondheidsfonds	9 100	10 548	1 448
	BES-fonds	21 300	25 128	3 828
Totalen		219 250 772	227 836 127	8 585 355

BIJLAGE 2 SALDIBALANS VAN HET RIJK 2011

SALDIBALANS VAN HET RIJK PER 31 DECEMBER 2011			
DEBET		CREDIT	
OMSCHRIJVING	€ mln.	OMSCHRIJVING	€ mln.
1 Uitgaven ten laste van de begroting 2011	236 693	12 Ontvangsten ten gunste van de begroting 2011	227 836
2 Uitgaven buiten begrotingsverband (intra-comptabele vorderingen)	12 804	13 Ontvangsten buiten begrotingsverband (intra-comptabele schulden)	24 665
3 Liquide Middelen	333	14 Saldi begrotingsfondsen	45 956
4 Saldo geldelijk beheer van het Rijk	49 557	15 Saldi begrotingsreserves	930
<i>Totaal intra-comptabele posten</i>	<i>299 387</i>	<i>Totaal intra-comptabele posten</i>	<i>299 387</i>
5 Openstaande rechten	21 515	16 Tegenrekening openstaande rechten	21 515
6 Extra-comptabele vorderingen op derden	68 153	17 Tegenrekening extra-comptabele vorderingen	68 153
7 Tegenrekening extra-comptabele schulden	317 395	18 Extra-comptabele schulden aan derden	317 395
8 Voorschotten	128 215	19 Tegenrekening voorschotten	128 215
9 Tegenrekening openstaande verplichtingen	110 412	20 Openstaande verplichtingen	110 412
10 Deelnemingen	44 878	21 Tegenrekening deelnemingen	44 878
11 Tegenrekening garanties	241 369	22 Garanties	241 369
<i>Totaal extra-comptabele posten</i>	<i>931 937</i>	<i>Totaal extra-comptabele posten</i>	<i>931 937</i>
TOTAAL-GENERAAL	1 231 324	TOTAAL-GENERAAL	1 231 324

Toelichting op de saldibalans van het Rijk

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

Ad 1) Uitgaven ten laste van de begroting

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

Ad 2) Uitgaven buiten begrotingsverband (intra-comptabele vorderingen)

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

Ad 3) Liquide middelen

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

Ad 4) Saldo geldelijk beheer van het Rijk

De post saldo geldelijk beheer van het Rijk bevat de door Financiën overgenomen uitgaven en ontvangsten binnen begrotingsverband van afgesloten begrotingsjaren. De definitieve afsluiting van een begrotingsjaar vindt plaats nadat de Staten-Generaal de Slotwet hebben aangenomen. Nadat de Staten-Generaal de Slotwet hebben aangenomen worden de eindbedragen voor de uitgaven en ontvangsten die betrekking hebben op het afgesloten begrotingsjaar overgeboekt op de post saldo geldelijk beheer van het Rijk.

Ad 5 en 16) Openstaande rechten

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

Ad 6 en 17) Extra-comptabele vorderingen op derden

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

Inbegrepen in deze post is een vordering van € 349 mln die Defensie heeft op Financiën voor de verkoop van strategische goederen.

Ad 7 en 18) Extra-comptabele schulden op derden

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

Inbegrepen in deze post is een schuld van € 349 mln die Financiën heeft op Defensie voor de verkoop van strategische goederen.

Ad 8 en 19) Voorschotten

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

Ad 9 en 20) Openstaande verplichtingen

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

Ad 10 en 21) Deelnemingen

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

Ad 11 en 22) Garanties

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

Ad 12) Ontvangsten ten gunste van de begroting

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

Ad 13) Ontvangsten buiten begrotingsverband (intra-comptabele schulden)

Onder ontvangsten buiten begrotingsverband worden de ontvangsten geboekt die in een later jaar met een ander onderdeel van het Rijk dan wel met een derde worden verrekend.

Ad 14) Saldi begrotingsfondsen

Onder saldi begrotingsfondsen worden de voordelige beginsaldi van het betreffende begrotingsjaar opgenomen. Het betreft de voordelige beginsaldi van het Infrastructuurfonds, het Waddenfonds, het Diergezondheidsfonds en het Spaarfonds AOW. Het Spaarfonds AOW is per 1 januari 2012 formeel opgeheven. Het saldo van dit fonds is in het boekjaar 2012 overgeheveld naar de post saldo geldelijk beheer van het Rijk.

Ad 15) Saldi begrotingsreserve

Onder de saldi begrotingsreserve worden de interne reserves van de ministeries opgenomen. Het gaat hier om de volgende reserves:

- Museaal Aankoopfonds en de risicopremie garantstelling (OCW);
- Schuldsanering (Koninkrijksrelaties);
- Diverse ELL;
- Garantiefaciliteit Opkomende Markten (Financiën);
- SENO faciliteit (Financiën);
- Garantstelling EON (Financiën);
- Nationale Hypotheekgarantie (BZK).

BIJLAGE 3 STAATSBALANS 2011

1.1. Inleiding Staatsbalans

De bijlage Staatsbalans omvat de balans van de Staat der Nederlanden ultimo 2011, die is afgezet tegen de balans ultimo 2010, zoals gepubliceerd in het Financieel Jaarverslag van het Rijk (FJR) 2010.

Met de Staatsbalans kan inzicht worden verkregen in:

- omvang en samenstelling van het vermogen van de Staat;
- de wijzigingen in de vermogensbestanddelen in het afgelopen jaar;
- de oorzaken van deze wijzigingen.

Als waarderingstelsel wordt het Europees Stelsel van nationale en regionale rekeningen gebruikt (ESR 1995), dat op grond van Europese vereisten ook wordt gebruikt voor de vaststelling van EMU-saldo en EMU-schuld. De staatsbalans beperkt zich tot de bezittingen, vorderingen en schulden van het Rijk.

De staatsbalans is geen instrument waarmee informatie over toekomstige ontwikkelingen van de overheidsfinanciën kan worden gegeven. Hiervoor worden andere documenten beschikbaar gesteld.

Ter uitvoering van de motie-Van Geel, ingediend tijdens het Verantwoordingsdebat 2010, heeft de Algemene Rekenkamer in 2011 een onderzoek naar de Staatsbalans uitgevoerd. Naar aanleiding van dit onderzoek is een discussie gevoerd met leden van de Eerste en Tweede Kamer en heeft een schriftelijk overleg met de Tweede Kamer plaatsgehad over de informatievoorziening over de overheidsfinanciën. Er bleek behoefte te bestaan aan meer duidelijkheid over de rol die de Staatsbalans vervult in relatie tot andere documentatie.

Daarom is dit jaar in paragraaf 2.5 van het Financieel jaarverslag van het Rijk een overzicht gegeven van de documenten die het meest belangrijk zijn voor het kunnen beoordelen van de overheidsfinanciën. Samengevat is hier het volgende vermeld:

De Staatsbalans in relatie tot andere documenten

In hoofdstuk 2 van het FJR zijn de ontwikkelingen weergegeven in uitgaven en inkomsten en in het EMU-saldo en de EMU-schuld, die hiervan een resultante zijn. De EMU-schuld geeft de bruto schuld van de overheid weer, maar biedt daarmee geen volledig inzicht in de financiële positie van de overheid; hiervoor moeten ook de bezittingen in ogenschouw worden genomen. De Staatsbalans geeft een overzicht van de omvang en samenstelling van het vermogen van de Staat en daarmee van de bezittingen én schulden. Meer specifiek is in de Monitor Financiële Interventies, die bij iedere budgettaire nota wordt uitgebracht, informatie opgenomen (waar onder relevante balansposten) die betrekking hebben op de maatregelen, genomen naar aanleiding van de kredietcrisis.

Enkele beperkingen van de Staatsbalans zijn, dat de reikwijdte slechts de rijksoverheid beslaat en dat toekomstige rechten en verplichtingen (bijvoorbeeld belastingopbrengsten, uitgaven voor vergrijzing) niet op de balans zijn opgenomen. De reikwijdte van de Overheidsbalans, die het CBS bij de Nationale Rekeningen uitbrengt, strekt zich uit tot de gehele overheid en geeft dus een vollediger beeld. Garanties zijn niet opgenomen op de balans, maar worden gepresenteerd in het Garantieoverzicht bij de Miljoenennota en het FJR.

Voor analyses over de houdbaarheid van de overheidsfinanciën ligt de focus op de toekomstige ontwikkeling van overheidsfinanciën. Dat betekent dat een inschatting nodig is van toekomstige uitgaven- en inkomstenstromen, gegeven de huidige budgettaire positie. Dit zijn geen balansgrootheden. Houdbaarheid wordt vervolgens geanalyseerd aan de hand van een houdbaar schuldniveau op lange termijn. Het CPB gebruikt daarbij de methode van generational accounting en brengt eens in de vier jaar een vergrijzingsstudie uit. Voor de middellange termijn brengt het CPB Economische Verkenningen uit, met aandacht voor overheidsfinanciën bij ongewijzigd beleid. Het Ministerie van Financiën heeft in 2011 met de Schokproef Overheidsfinanciën inzicht willen geven in de ontwikkeling van de overheidsfinanciën indien forse schokken optreden.

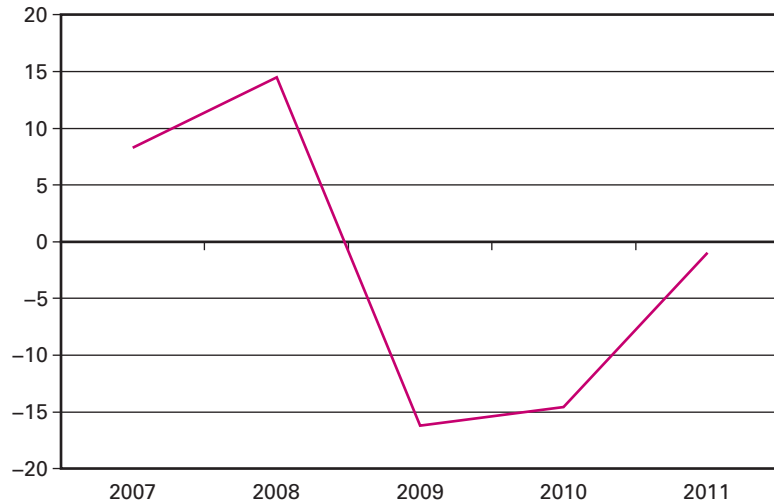
De afgelopen jaren zijn de toelichtingen in de staatsbalans sterk uitgebreid. Ook in voorliggende staatsbalans is extra aandacht aan de toelichtingen besteed.

Onder de post A2, Overige niet-financiële activa, is onder andere het onroerend goed in bezit van het rijk opgenomen. Door de Algemene Rekenkamer is geconstateerd, dat de ministeries voor het rijksvastgoed dat zij in beheer hebben uiteenlopende waarderingsgrondslagen hanteren. Op dit moment worden binnen het beheer van de rijksbrede vastgoedportefeuille initiatieven genomen tot verbetering van de informatie over het vastgoed. Een eerste opstelling in de nieuwe vorm wordt voorzien voor 2013, terwijl in 2014 een meer definitieve opstelling beschikbaar moet zijn. De verbeterde opstelling zal te zijner tijd een plek krijgen in de staatsbalans/overheidsbalans.

1.2. Staatsbalans per 31 december 2011

De ontwikkeling van het staatsvermogen

Het staatsvermogen is toegenomen van 14,5 miljard euro negatief in 2010 tot 1 miljard negatief in 2011. Hoewel in 2011 de staatschuld verder is toegenomen tot 55,3% van het bbp, laat de ontwikkeling van het staatsvermogen een lichte toename zien. Ten opzichte van 2010 is het totaal van niet-financiële activa fors gestegen, de totale vorderingen zijn licht gestegen en de totale schulden zijn sterk toegenomen (ca. 28 miljard). De grootste mutaties betreffen de volgende posten. De winstrechten minerale reserves zijn gestegen als gevolg van herwaarderingen. In 2011 heeft er een prijsstijging in de winstrechten minerale reserves plaatsgevonden van 34,7 miljard. De waarde van de aandelen, securities en overige deelnemingen zijn gestegen als gevolg van volumeveranderingen, mutaties in de reserves en mutaties in het eigen vermogen. Ook de waarde van de staatsobligaties is sterk gestegen (39,3 miljard) als gevolg van volumemutaties (25,1 miljard) en prijsmutaties (14,2 miljard). Voor een uitgebreidere toelichting op de afzonderlijke balansposten zij verwezen naar hoofdstuk 2 van deze staatsbalans.

Figuur 1. Ontwikkeling staatsvermogen

In Tabel 1 is de ontwikkeling van het vermogen van de Staat weergegeven, uitgesplitst naar de drie verklarende factoren: de mutatie van het EMU-saldo van het Rijk, de mutatie als gevolg van herwaardering van balansposten en de mutatie in netto financiële transacties.

Tabel 1 ontwikkeling staatsvermogen

(x € miljard)

1. Staatsvermogen ultimo 2010	- 14,5
2. Mutatie door EMU-saldo Rijk	- 17,2
3. Mutatie door herwaarderingen	31,4
– waarvan minerale reserves	34,8
– waarvan reserves deelnemingen	7,6
– waarvan staatsobligaties	- 14,2
4. Mutatie door netto financiële transacties en overig	- 0,7
5. Staatsvermogen ultimo 2011 (5= 1+2+3+4)	- 1,0

Deze posten kunnen als volgt worden toegelicht.

Het EMU-saldo van de overheid in 2011 bedroeg – 4,7% van het bbp, circa 28 miljard euro negatief. Het rijksdeel van het EMU-saldo liet over 2011 een negatief saldo van 17,2 miljard euro zien.

De mutatie van de herwaarderingen met circa 31 miljard euro betreft het saldo van vier posten, te weten: de minerale reserves, reserves van deelnemingen, staatsobligaties en niet-financiële vaste activa. De herwaardering van de minerale reserves is de resultante van hogere olieprijsen en hogere dollarkoers en is inclusief nieuwe velden. De toename van de reserves circa 7,6 miljard is geconcentreerd bij De Nederlandsche Bank (met 5,6 miljard). De herwaardering van de staatsobligaties bedraagt 14,2 miljard negatief.

De mutatie van de netto financiële transacties en overig bedraagt 0,7 miljard euro negatief. Dit is de resultante van diverse posten.

Samenstelling van het staatsvermogen

Tabel 2 Overzicht van activa en passiva (x € miljoen)		
	2010	2011
A Niet-financiële activa	190 676	219 665
A1 Winstrechten minerale reserves	108 900	133 800
A2 Overige niet-financiële activa	81 776	85 865
B Vorderingen	169 583	182 310
B1 Chartaal geld en deposito's	340	651
B2 Langlopende effecten	13 540	10 845
B3 Financiële derivaten	2 038	9 260
B4 Verstrekte kortlopende leningen	16 076	19 682
B5 Verstrekte langlopende leningen	28 259	30 249
B6 Aandelen en overige deelnemingen	72 804	77 218
B7 Handelskredieten en transitorische posten	36 526	34 406
C Schulden	374 765	402 963
C1 Chartaal geld en deposito's	468	835
C2 Kort lopende waardepapieren	53 228	43 387
C3 Staatsobligaties	257 812	297 088
C4 Kortlopende leningen	20 294	22 811
C5 Langlopende leningen	22 603	19 570
C6 Handelskredieten en transitorische posten	20 360	19 272
D Staatsvermogen (A+B-C)	- 14 507	- 989

De afzonderlijke balansposten worden toegelicht in hoofdstuk 2 van de staatsbalans. Meer in het algemeen springt de toename van de financiële derivaten en afname van de kortlopende waardepapieren in het oog. De Garantierегeling voor bancaire leningen van 200 miljard euro is niet geactiveerd op de balans. Garanties hebben het karakter van een contingent liability (voorwaardelijke verplichting) en mogen volgens ESR 1995 regelgeving als zodanig niet geactiveerd worden op de balans. In een bijlage van het FJR is een overzicht van alle garantierегelingen opgenomen.

Segmentering van het vermogen

Onder segmentering van het staatsvermogen wordt verstaan in hoeverre het vermogen van de staat als het ware al een specifieke bestemming heeft gekregen in de vorm van positieve saldi van de fondsen van de rijksbegroting, zoals het Infrastructuurfonds, het Waddenfonds en het Diergezondheidsfonds. Positieve saldi van begrotingsfondsen kunnen beschouwd worden als een soort van geoormerkt staatsvermogen. Bij een negatief staatsvermogen, zoals in 2011 het geval is, geeft segmentering inzicht hoeveel negatief het niet-vastliggende staatsvermogen bedraagt. Ultimo 2011 bedroeg het saldo van de begrotingsfondsen 178 miljoen euro positief. Tabel 3 bevat een overzicht van de opbouw van dit saldo. Gegeven het negatief vermogen ultimo 2011 van 1 miljard euro, bedraagt het niet-vastliggend staatsvermogen 1,2 miljard euro negatief.

(x € miljoen)	
Naam Begrotingsfonds	Saldo
Infrastructuurfonds	103
Fonds Economische Structuurversterking	0
Waddenfonds	67
BTW-Compensatiefonds	0
Gemeentefonds	0
Provinciefonds	0
Diergezondheidsfonds	8
BES-fonds	0
Subtotaal	178
Spaarfonds AOW	45 511
Totaal ultimo 2011	45 689

De ontvangsten van de begrotingsfondsen met het vermogen nul worden ieder jaar gelijk gesteld aan de uitgaven van deze begrotingsfondsen. Het vastliggen van vermogen in begrotingsfondsen blijkt met een omvang van bijna 0,2 miljard euro beperkt van omvang te zijn. Daarbij is het saldo van het AOW-spaarfonds niet meegeteld, gezien het afwijkende karakter van dit saldo. Het AOW spaarfonds is het enige fonds waar alleen ontvangsten op worden geboekt en waar verder geen uitgavenmutaties in plaatsvinden. Het AOW-spaarfonds is overigens boekhoudkundig op 1 januari 2012 opgeheven.

1.3. Opstelling Staatsbalans volgens ESR 1995

De Staatsbalans wordt opgesteld volgens het Europees Stelsel van nationale en regionale rekeningen in de Gemeenschap (ESR 1995). Aangezien de Staatsbalans is gebaseerd op het ESR 1995 kunnen de waarderings- en afbakeningsvraagstukken worden opgelost volgens een internationaal aanvaarde methodologie. De consolidatiekring is beperkt tot de Staat der Nederlanden. De omschrijving van de overheid is in het ESR 1995 ruimer dan de rechtspersoon van de Staat der Nederlanden; ofwel de gemeenten, provincies en overige decentrale overheden blijven in de staatsbalans buiten beschouwing. In het ESR 1995 is een economische invalshoek gekozen.

Wat betreft de waarderingsgrondslag is in het ESR 1995 gekozen voor een waardering op basis van de marktwaarde in plaats van een waardering op basis van de nominale of historische waarde en voor lineaire afschrijvingen. Waar geen marktwaarde voorhanden is, wordt deze geraamd. In voorkomende gevallen wordt dit toegelicht bij de betreffende balanspost.

Consolidatiekring

De financiële gegevens van de Centrale administratie van 's Rijks schatkist (CAR) en van de ministeries, de begrotingsfondsen en de batenlastendiensten zijn integraal geconsolideerd. De interne schuldverhoudingen zijn in de consolidatie geëlimineerd.

Toelichtingen in internetbijlage

In de gedrukte versie van het FJR is van de bijlage Staatsbalans uitsluitend het algemene deel opgenomen (paragrafen 1.1 tot en met 1.3). Het volledige document, inclusief de toelichting op de afzonderlijke balansposten, is opgenomen als internetbijlage 6 bij het FJR.

BIJLAGE 4 DE BELASTING- EN PREMIEONTVANGSTEN IN 2011

De belasting- en premieontvangsten in 2011			
	Ontwerpbegroting MN 2011	Realisatie FJR 2011	Vershil
Kostprijsverhogende belastingen op kasbasis	70 247	68 458	- 1 789
Invoerrechten	2 330	2 317	- 13
Omzetbelasting	41 233	41 175	- 57
Belasting op personenauto's en motorrijwielen	1 898	1 999	101
Accijnzen	11 228	11 236	7
– Accijns van lichte olie	4 061	4 043	- 19
– Accijns van minerale oliën, anders dan lichte olie	3 586	3 665	79
– Tabaksaccijns	2 600	2 525	- 74
– Alcoholaccijns	283	317	34
– Bieraccijns	390	382	- 8
– Wijnaccijns	307	303	- 4
Belastingen van rechtsverkeer	4 372	3 098	- 1 273
– Overdrachtsbelasting	3 457	2 066	- 1 392
– Assurantiebelasting	906	1 038	131
– Kapitaalsbelasting	8	- 5	- 13
Motorrijtuigenbelasting	3 837	3 586	- 251
Belastingen op een milieugrondslag	4 787	4 468	- 319
– Grondwaterbelasting	176	175	- 2
– Afvalstoffenbelasting	59	21	- 38
– Energiebelasting	4 428	4 204	- 224
– Waterbelasting	123	126	3
– Brandstoffenheffingen	1	1	0
Verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken en andere producten	164	159	- 5
Belasting op zware motorrijtuigen	118	133	15
Verpakkingenbelasting	282	288	6
Belastingen op inkomen, winst en vermogen op kasbasis	64 284	62 983	- 1 301
Inkomstenbelasting kas	- 492	- 533	- 41
Loonbelasting kas	45 187	46 508	1 321
Dividendbelasting	3 154	2 590	- 564
Kansspelbelasting	481	461	- 19
Vennootschapsbelasting	14 220	12 409	- 1 811
Vermogensbelasting	25	11	- 14
Niet nader toe te rekenen belastingontvangsten	47	100	53
Belastingen op kasbasis	134 578	131 541	- 3 037
KTV Belastingen (aansluiting naar EMU-basis)	358	441	83
Premies volksverzekeringen op kasbasis	40 051	37 100	- 2 951
KTV premies vvz (aansluiting naar EMU-basis)	23	- 49	- 72
Premies werknemersverzekeringen (Op EMU-basis)	50 040	49 545	- 495
Totaal belastingen en premies op EMU-basis	225 050	218 578	- 6 473

BIJLAGE 5 BUDGETTAIR OVERZICHT INTERVENTIES

Tabel 1. Budgettair overzicht maatregelen (in miljoenen euro)

Financieel Jaarverslag Rijk	2008 2010	2011	Artikel
A. Verwerving Fortis/RFS/AA			
1. ABN AMRO Group N.V. – ASR Verzekeringen N.V. – RFS Holdings B.V. – incl. Z-share, residual N share	27 971	27 971	Saldibalans
2. Overbruggingskrediet Fortis	4 575	3 750	Saldibalans
3. Aflossingen overbruggingskredieten Fortis	– 3 250	– 825	IX-A, artikel 1
4. Renteontvangsten overbruggingskredieten Fortis	– 1 374	– 169	IX-A, artikel 1
5. Dividend RFS Holdings B.V.	– 6	– 16,24	IX-B, artikel 3
6. Premieontvangsten Capital Relief Instrument	– 193		IX-B, artikel 3
7. Premieontvangsten counter indemnity	– 26	– 26	IX-B, artikel 3
8. Dividend ABN Amro Group N.V.		– 200	IX-B, artikel 3
Δ Staatsschuld (excl. rente MCN en 3)	30 844	– 1 236,24	
B. Kapitaalverstrekkingsfaciliteit (€ 20 mld.)			
9. Verstrekt kapitaal ING	10 000		IX-B, artikel 3
10. Verstrekt kapitaal Aegon	3 000		IX-B, artikel 3
11. Verstrekt kapitaal SNS Reaal	750		IX-B, artikel 3
12. Aflossing ING	– 5 000	– 2 000	IX-B, artikel 3
13. Aflossing Aegon	– 1 500	– 1 500	IX-B, artikel 3
14. Aflossing SNS Reaal	– 185		IX-B, artikel 3
15. Couponrente ING	– 684		IX-B, artikel 3
16. Couponrente Aegon	– 177		IX-B, artikel 3
17. Couponrente SNS Reaal	– 39		IX-B, artikel 3
18. Repurchase fee ING	– 347	– 1 000	IX-B, artikel 3
19. Repurchase fee Aegon	– 160	– 750	IX-B, artikel 3
20. Repurchase fee SNS Reaal	0		IX-B, artikel 3
Δ Staatsschuld	5 659	– 5 250	
C. Back-up faciliteit ING: EUR/USD koers	1,34	1,29	
21. Funding fee (rente + aflossing)	8 248	3 242	IX-B, artikel 3
22. Management fee	106	39	IX-B, artikel 3
23. Portefeuille ontvangsten (rente + aflossing)	– 7 877	– 3 012	IX-B, artikel 3
24. Garantiefee	– 232	– 85	IX-B, artikel 3
25. Additionele garantiefee	– 154	– 128	IX-B, artikel 3
26. Additionele fee	– 91	– 55	IX-B, artikel 3
27. Saldo Back-up faciliteit (21 t/m 26)	0	0	IX-B, artikel 3
28. Meerjarenverplichting aan ING	13 084	10 264	Saldibalans
29. Alt-A portefeuille	16 376	13 934	Saldibalans
Δ Staatsschuld=27. Saldo Back-up faciliteit	0	0	
D. Garantiefaciliteit bancaire leningen (€ 200 mld.)			
30. Garantieverlening (geëffectueerd)	50 275		IX-B, artikel 2
31. Afname voorwaardelijke verplichting	– 11 277	– 5 823	IX-B, artikel 2
32. Stand openstaande garanties (30+31)	38 998	33 175	IX-B, artikel 2
33. Premieontvangsten garanties bancaire leningen	– 523	– 361	IX-B, artikel 2
34. Schade-uitkeringen	0	0	IX-B, artikel 2
Δ Staatsschuld (excl. nr. 30, 31 & 32)	– 523	– 361	

Financieel Jaarverslag van het Rijk 2011

Financieel Jaarverslag Rijk	2008 2010	2011	Artikel
E1. IJsland			
35. Uitkeringen depositogarantiestelsel Icesave	1 428		IX-B, artikel 2
36. Uitvoeringskosten IJslandse DGS door DNB	7		IX-B, artikel 2
37. Oorspronkelijke vordering (excl. rente)	1 329		Saldibalans
38. Opgebouwde rente op vordering	51	42	Saldibalans
39. Ontvangsten lening IJsland	0	– 443	IX-B, artikel 2
E2. Griekenland			
40. Lening Griekenland	1 248	1 946	IX-B, artikel 4
41. Vordering op Griekenland	1 248	3 194	Saldibalans
42. Ontvangsten lening Griekenland aflossing	0	0	IX-B, artikel 4
43. Ontvangsten lening Griekenland (rente en fee)	– 30	– 115	IX-B, artikel 4
Δ Staatsschuld (excl. nr. 37, 38 & 41)	2 653	1 388	
F. Europese instrumenten			
44. Garantieverlening NL-aandeel EU-begroting	2 946	– 120	IX-B, artikel 4
45. Garantieverlening NL-aandeel EFSF	25 872	71 910	IX-B, artikel 4
46. Stand openstaande garanties (44 + 45)	28 818	100 608	IX-B, artikel 4
47. Deelneming EFSF	1	1	IX-B, artikel 4
48. Garantie DNB op lening IMF		13 610	IX-B, artikel 4
Δ Staatsschuld (alleen 47)	1	1	
G. Overige gevolgen			
49. Uitvoeringskosten en inhuur externen	62	3	IX-B, artikel 3
50. Terug te vorderen uitvoeringskosten inhuur externen	0	0	Saldibalans
51. Ontvangen uitvoeringskosten externen	– 19	– 5	IX-B, artikel 3
Δ Staatsschuld (excl. rentelasten)	38 634	– 5 458	
Staatsschuld (excl. rentelasten)	38 634	33 176	
Toerekenbare rentelasten	3 979	1 280	

* Wegens afronding kan de som der delen afwijken van het totaal.

Tabel 2: Balans (standen en mutaties – in miljoenen euro)

Omschrijving:	2010	Δ	2011	Omschrijving:	2010	Δ	2011
A. Verwerving Fortis/RFS/AA				I: Financiering staatsschuld (excl. rentelasten)	38 634	– 5 458	33 176
1. ABN AMRO Group N.V. – ASR Verzekeringen N.V. – RFS Holdings B.V. (incl. Z-share en residual N-share)	27 971		27 971	II: Financiering uit resultaat (tabel 3)	– 519	1 434	915
2. Overbruggingskrediet Fortis	4 575	– 825	3 750	III: Financiering uitgavenkader	43	– 2	41
B. Kapitaalverstrekkingfaciliteit (€ 20 mld.)							
9. Verstrekt kapitaal ING (+ 12)	5 000	– 2 000	3 000	Toerekenbare rentelasten cumulatief	3 979	1 280	5 259
10. Verstrekt kapitaal Aegon (+ 13)	1 500	– 1 500	0				
11. Verstrekt kapitaal SNS Reaal (+ 14)	565		565				
C. Back-up faciliteit ING				C. Back-up faciliteit ING			
29. Alt-A portefeuille	16 376	– 2 442	13 934	28. Meerjarenverplichting	13 084	– 2 820	10 264
Te ontvangen rente	54	– 11	43	Te betalen funding fee	22	– 5	17
				Voorziening en resultaat 2011 (voor voorziening)	3 324	371	3 695
F. Europa							
47. Deelneming EFSF	1	1	2				
E1. IJsland							
37. Oorspronkelijke vordering	1 329		1 329				
38. Opgebouwde rente	51	42	93				
39. Ontvangsten lening IJsland ¹		– 410	– 410				
Nieuwe vordering op IJsland	1 380	– 368	1 012				
E2. Griekenland							
41. Vordering op Griekenland	1 248	1 946	3 194				
G. Overige gevolgen				Technische correctie			
Saldo terug te vorderen uitvoeringskosten	0	0	0	Aansluiting (incl. afronding)	103		103
Totale activa:	58 670	– 5 199	53 471	Totale passiva:	58 670	– 5 199	53 471

¹ Circa 33 mln. euro van de boedelontvangsten wordt toegerekend aan de «topping up» en daarom niet in mindering gebracht op de hoofdsom.

* Wegens afronding kan de som der delen afwijken van het totaal.

Tabel 3: Overzicht toerekenbare kosten en opbrengsten (in miljoenen euro)					
(toerekenbare) Kosten			(toerekenbare) Opbrengsten		
Omschrijving:	2008 2010	2011	Omschrijving:	2008 2010	2011
Toerekenbare rentelasten	3 979	1 280	A. Verwerving Fortis/RFS/AA		
E1. IJsland			4. Renteontvangsten overbruggingskredieten Fortis	1 374	169
Kosten i.v.m. topping up	106	- 33	5. Dividend RFS Holdings B.V.	6	16
G. Overige gevolgen			6. Premieontvangsten Capital Relief Instrument	193	-
49. Uitvoeringskosten en inhuur externen	62	3	7. Premieontvangsten counter indemnity	26	26
51. Ontvangen uitvoeringskosten externen	- 19	- 5	8. Dividend ABN Amro Group N.V.	0	200
			B. Kapitaalverstrekkingfaciliteit (€ 20 mld.)		
			15. t/m 17. Ontvangen couponrente	900	0
			18. t/m 20. Ontvangen repurchase fees	507	1 750
			C. Back-up faciliteit ING		
			Resultaat IABF (na vorming voorziening)	0	0
			D. Garantiefaciliteit bancaire leningen (€ 200 mld.)		
			33. Premieontvangsten garanties bancaire leningen (saldo)	523	361
			E1. IJsland		
			38. Opgebouwde rente op vordering	51	42
			E2. Griekenland		
			43. Ontvangsten lening Griekenland (rente en fee)	30	115
Totale kosten:	4 128	1 245	Totale opbrengsten:	3 610	2 679
Resultaat:	- 519	1 434			

Tabel 4: Garanties (in miljoenen euro)			
	2008 2010	Δ	2011
A. Verwerving Fortis/RFS/AA			
Counter indemnity	950	-	950
D. Garantiefaciliteit bancaire leningen (€ 200 mld.)			
Stand openstaande garanties	38 998	- 5 823	33 175
F. Europa			
Garantieverlening NL-aandeel EU-begroting	2 946	- 120	2 826
Garantieverlening NL-aandeel EFSF	25 872	71 910	97 782
Garantie DNB op lening IMF		13 610	13 610
Saldo openstaande garanties:	68 766	79 577	148 343

BIJLAGE 6 GARANTIEOVERZICHT VAN HET RIJK 2011

Garanties

Een garantie wordt omschreven als een voorwaardelijke financiële verplichting van het Rijk aan een derde buiten het Rijk, die pas tot uitbetaling komt als zich bij de wederpartij een bepaalde omstandigheid (realisatie van een risico) voordoet. Garantieregelingen worden doorgaans als verplichting opgenomen in de begroting van het betreffende vakdepartement.

Tabel 6.1 bevat de garantieregelingen van het Rijk. Alle regelingen met een uitstaand risico groter dan 100 miljoen euro zijn uitgesplitst weergegeven, en alle regelingen met een uitstaand risico kleiner dan 100 miljoen euro zijn samengevat in de posten «overig». Het overzicht bevat alle garanties met stand ultimo 2011. Ontwikkelingen daarna zijn nog niet in het overzicht opgenomen. Deze worden meegenomen in het garantieoverzicht bij de Miljoenennota 2013.

Er zijn verschillende soorten garanties:

- Kredietgarantie: garantie op rente- en aflossingsverplichtingen (risico gemaximeerd voor totaalbedrag).
- Garantie voor deelnemingen: garantie op vol- of bijstorten aandelenkapitaal (risico gemaximeerd voor totaalbedrag).
- (Her-)verzekering: garantie op moeilijk/niet te verzekeren risico's (risico gemaximeerd per gebeurtenis).
- Overig, exploitatiegarantie: garantie op minimum van exploitatieniveau (risico gemaximeerd per jaar).
- Overig, liquiditeitsgarantie: garantie op minimum van liquiditeitsniveau (risico gemaximeerd voor totaalbedrag).

Een garantieregeling van het Rijk kent vrijwel altijd een maximum, dus een plafond. Dit plafond kan een *jaarlijks plafond* zijn (per jaar mag een maximaal bedrag aan risico worden verleend) of een *totaalplafond* (er mag nooit meer risico verleend worden dan het plafond). In tabel 6.1 is onderscheid gemaakt tussen beide soorten plafonds. Het bedrag dat daadwerkelijk als risico is verleend, heet in de tabel *geëffectueerd risico*. Onder het geëffectueerde risico vallen ook de garanties die in eerdere jaren zijn verstrekt.

In tabel 6.2 komen de bijbehorende uitgaven en ontvangsten aan de orde. De in de tabel getoonde uitgaven betreffen de schade-uitkeringen op afgegeven garanties. De in de tabel getoonde ontvangsten betreffen zowel ontvangen premies of provisies en dergelijke, als op derden verhaalde (schade-)uitkeringen.

Achterborgstellingen

Naast het risico uit garantieregelingen wordt het Rijk ook indirect blootgesteld aan risico's uit achterborgstellingen. In dit geval wordt de daadwerkelijke garantieverplichting niet afgegeven door het Rijk, maar

door een daarvoor aangewezen tussenpersoon, bijvoorbeeld een stichting. Het Rijk zal pas worden aangesproken wanneer de tussenpersoon niet aan haar verplichtingen kan voldoen. In de begroting van het betreffende vakdepartement worden dergelijke achterborgstellingen niet als verplichting opgenomen (zolang er geen schade ontstaat vanuit de achterborgstelling). De achterborgstellingen zijn opgenomen in tabel 6.3. Bij de kwantificering van de achterborgstellingen wordt aangesloten bij de cijfers uit goedgekeurde jaarverslagen van de betreffende tussenpersoon.

Voor precieze details over garantieregelingen en achterborgstellingen wordt verwezen naar de begrotingen en jaarverslagen van de betreffende vakdepartementen (in de tabellen is aangegeven op welke begroting en op welk begrotingsartikel de verschillende regelingen zijn opgenomen).

Tot slot wordt gemeld dat het risico uit de achterborgstellingen (uit tabel 6.3) niet één op één te vergelijken is met het risico uit de garantieregelingen (uit tabel 6.1). Bij achterborgstellingen wordt de achterborg soms gedeeld met gemeenten (bij WEW (voor verplichtingen die zijn aangegaan tot en met eind 2010) en WSW), of bezit de betreffende tussenpersoon (stichting) een bufferkapitaal waarmee een groot deel van de schades gedekt kan worden alvorens het Rijk wordt aangesproken (zie kolom buffervermogen). Bij WSW is een extra verschil dat het Rijk (pas) aangesproken wordt ná de woningcorporaties.

Tabel 6.1 Door het Rijk verstrekte garanties (in miljoenen euro)

Hfd- stk.	Art.	Omschrijving	Geëffec- tueerd risico 2010	Verleende garanties 2011	Vervallen garanties 2011	Geëffec- tueerd risico 2011	Garantie- plafond 2011	Totaal plafond
Garantie op kredieten								
V	24	Garanties IS-NIO	273,60	22,26		295,86		295,86
VI	23	Veiligheidsregio's en Politie	1 404,88	457,00		1 861,88		1 861,88
VIII	14	Achterborgovereenkomst	163,75	25,00	11,59	177,16		680,00
IXB	2	Garantie interbancaire leningen	38 997,97		5 823,15	33 174,82		33 174,82
IXB	4	Kredieten EU-betalingsbalanssteun aan lidstaten	2 457,50		120,00	2 337,50		2 337,50
IXB	4	EFSF	25 872,00	71 910,18		97 782,18		97 782,18
IXB	4	EFSM	2 946,00		102,50	2 843,50		2 843,50
XIII	3	BMKB	2 230,69	908,84	571,72	2 567,81	1 000,00	
XIII	3	GO	858,92	260,10	283,73	835,29		1 500,00
XIII	33	Garantie voor natuurgebieden en landschappen	479,92		14,34	465,58	34,50	
XVI	42	Inrichtingen voor de gezondheidszorg	689,60		57,77	631,84		631,84
XVI	42	Voorzieningen voor gehandicapten overig	204,12		18,80	185,32		185,32
			2 046,87	149,87	1 573,89	622,85	1 287,27	677,22
		Totaal	78 625,81	73 733,24	8 577,49	143 781,57	2 321,77	141 970,11
Garantie op deelnemingen								
V	24	Garanties IS-Raad van Europa	119,34			119,34		119,34
V	24	Garanties Regionale Ontwikkelingsbanken	1 949,65		214,45	1 735,20		1 735,20
IXB	3	Garantie en vrijwaring inzake verkoop van deelnemingen	1 029,40		49,09	980,31		980,31
IXB	4	EBRD	365,80	223,30		589,10		589,10
IXB	4	DNB – deelneming in kapitaal IMF	28 792,81	18 518,21		47 311,02		47 311,02
IXB	4	EIB	9 895,55			9 895,55		9 895,55
IXB	4	Wereldbank overig	3 025,68	79,73		3 105,41		3 105,41
			26,84	0,67		27,51		27,51
		Totaal	45 205,07	18 821,90	263,54	63 763,43		63 763,43

Hfd- stk.	Art.	Omschrijving	Geëffec- tueerd risico 2010	Verleende garanties 2011	Vervallen garanties 2011	Geëffec- tueerd risico 2011	Garantie- plafond 2011	Totaal plafond
Garantie op moeilijk/niet te verzekeren risico's								
VIII	14	Indemniteitsregeling	287,00	659,00	651,00	295,00		300,00
IXB	2	WAKO (kernongevallen)	14 023,00			14 023,00		14 023,00
IXB	3	Deelneming ABN AMRO	950,00			950,00		950,00
IXB	5	Exportkredietverzekering	13 438,43	6 823,71	5 723,47	14 538,66	11 332,28	
IXB	5	Regeling Investerings overig	213,78 79,68		19,75 12,71	194,03 87,02	453,78 150,00	
		Totaal	28 991,89	7 502,75	6 406,93	30 087,71	11 936,06	15 406,48
Overige garanties (o.a. liquiditeits- of exploitatiegarantie)								
VIII	7	bouwleningen academische ziekenhuizen	295,75		14,41	281,34		281,34
		overig	173,21	0,37	165,21	8,37		8,49
		Totaal	468,95	0,37	179,62	289,71		289,83
		Totaal generaal	153 291,72	100 058,27	15 427,58	237 922,41	14 257,82	221 429,85
		Totaal generaal (%bbp)	26,05	17,00	2,62	40,43	2,42	37,63

Tabel 6.2 Uitgaven en ontvangsten op door de Staat verstrekte garanties (x1000 euro)

		Uitgaven	Ontvangsten	Uitgaven	Ontvangsten
Hoofdstuk	Departement	2010	2010	2011	2011
IV	Koninkrijksrelaties	0	0	0	0
V	Buitenlandse Zaken	1 735	79	1 782	0
VI	Veiligheid en Justitie	0	0	773	0
VII	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	0	0	0	0
VIII	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	0	0	0	0
IXB	Financiën	78 160	589 462	27 632	553 701
XII	Infrastructuur en Milieu	0	0	0	0
XIII	Economische Zaken, Landbouw en Innovatie	66 048	36 449	89 755	50 614
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	197	83	387	100
XVI	Volksgesondheid, Welzijn en Sport	0	0	0	0
A	Infrastructuurfonds	0	0	0	0
	Totaal generaal	146 140	626 073	120 329	604 415

Tabel 6.3 Achterborgstellingen van het Rijk (in miljoenen euro)

Hoofdstuk	Art.	Omschrijving	Geborgd risico 2010	Geborgd risico 2011	Buffervermogen 2011
XVI	42	Achterborgstelling Stichting Waarborgfonds Zorg	8 441,3	8 671,7	490,1
VII	3	Achterborgstelling WEW (NHG)	126 422,0	136 206,8	728,7
VII	3	Achterborgstelling WSW	85 300,0	86 314,1	472,2
		Totaal achterborgstellingen	220 163,30	235 671,70	1 697,10

BIJLAGE 7 BELEIDSMATIGE MUTATIES NA NAJAARSNOTA

Bij het debat over de Najaarsnota 2011 is toegezegd om in het Financieel Jaarverslag van het Rijk een overzicht op te nemen van de beleidsmatige mutaties die gedaan zijn na de Najaarsnota/ 2^e suppletoire wetten. De 2^e suppletoire wetten zijn in principe de laatste mogelijkheid om voor het lopende begrotingsjaar nog mutaties goedgekeurd te krijgen door de Tweede Kamer. Wanneer ministers na de Najaarsnota nog beleidsmatige uitgaven willen doen, dan dienen zij dit per brief aan de Tweede Kamer voor te leggen. Op deze wijze wordt recht gedaan aan het budgetrecht van de Tweede Kamer.

In onderstaande tabel zijn de belangrijkste beleidsmatige mutaties na Najaarsnota opgenomen. Hierbij is een ondergrens van 5 mln. gehanteerd. Waar de mutatie per brief aan de Tweede Kamer is voorgelegd, is de verwijzing naar het betreffende Kamerstuknummer opgenomen. In enkele gevallen is de Tweede Kamer niet ingelicht. Komend begrotingsjaar zal er extra op worden toegezien dat ministers de Tweede Kamer na de Najaarsnota tijdig en per brief informeren over beleidsmatige mutaties.

Begrotingshoofdstuk	Artikelnummer	Omschrijving	Bedrag (in mln.)	Kamerstuk
IV. Koninkrijksrelaties	2.2	Pensioenfonds Caribisch Nederland	5,4	33 090 IV, nr. 3
	2.4	Lopende inschrijving Sint Maarten	10,6	–
V. Buitenlandse Zaken	24.2	Armoedevermindering	33,1	33 002, nr. 5
	24.3	Ondernemingsklimaat ontwikkelingslanden	12,0	33 002, nr. 5
	24.4	Kwaliteit en effectiviteit ontwikkelings-samenwerking	6,1	33 002, nr. 5
	25.6	Participatie civil society	8,0	33 002, nr. 5
VI. Veiligheid en Justitie	12.3	Vordering RvdR	16,7	–
	13.4	Vordering CJIB	17,1	–
VIII. Onderwijs, Cultuur & Wetenschap	15.1	Frictiekosten Wereldomroep	7,5	33 002, nr. 5
XVI. Volksgezondheid, Welzijn en Sport	98.28	Nederlands Vaccin Instituut	37,0	33 000 XVI, nr. 132
B. Gemeentefonds	1.2	Compensatie NIK	6,0	33 011, nr. 18
C. Provinciefonds	1.6	Bedrijventerrein Nieuw Reijerwaard	5,0	–

Pensioenfonds Caribisch Nederland

Als gevolg van een rekenfout bleken de in 2010 geleverde middelen voor het Pensioenfonds Caribisch Nederland niet voldoende om alle overgehevelde verplichtingen te kunnen dekken. Gelet daarop is binnen deze begroting geherprioriteerd om aanvullende dekking te leveren. In 2011

heeft een aanvullende storting aan het Pensioenfonds ad. 29,9 mln. plaatsgevonden. Voor een deel daarvan kon pas na Najaarsnota dekking gevonden worden.

Lopende inschrijving Sint Maarten

Sint Maarten en Curaçao maken gebruik maken van de lopende inschrijving. Via deze faciliteit kan (tot een vastgesteld plafond) tegen Nederlands tarief geleend worden op de kapitaalmarkt. Na toetsing door het College financieel toezicht heeft Sint Maarten in december een lening van NAf 26 mln. (10,6 mln.) uitgeschreven. De lening is geheel aan Nederland toegewezen. op grond van de Rijkswet Financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten is Nederland (indien aan de gestelde voorwaarden wordt voldaan) verplicht om op elk moment dat de lening aangeboden wordt zich op deze leningen in te schrijven.

Armoedevermindering

Dit artikel is met 33,1 mln. verhoogd. De verhoging wordt veroorzaakt door aanpassingen in de betalingsritmes van de contributie aan UNIDO (1,4 mln.) en betalingen aan Wereldbank/IDA voor het Multilateral Debt Relief Initiative (16,2 mln.) en het Heavily Indebted Poor Countries Initiative (15,5 mln.).

Ondernemingsklimaat ontwikkelingslanden

Het budget is verhoogd met 10,0 mln. vanwege een eerder dan verwachte liquiditeitsaanvraag van het Private Infrastructure Development Group. Ook vindt er een verhoging van 2,0 mln. plaats vanwege een extra uitgave aan het Productive Safety Net Programme in Ethiopië.

Kwaliteit en effectiviteit ontwikkelingssamenwerking

De verhoging van 6,1 mln. betreft een eerder dan verwachte betaling aan het assistent-deskundigenprogramma.

Participatie civil society

De verhoging wordt veroorzaakt door een aanpassing in de betalingsritmes ten behoeve van het Vakbondsmedefinancieringsprogramma (3 mln.) en SNV (5 mln.).

Vordering Raad voor de Rechtspraak (RvdR)

Bij het inwerking treden van het baten-lastenstelsel per 1 januari 2005 is afgesproken dat het toenmalige ministerie van Justitie de egalisatierekening van de Raad voor de Rechtspraak aanvult met 16,7 mln. indien dit noodzakelijk is. Aangezien de reserves van de Raad de afgelopen jaren geslonken zijn, is de egalisatierekening door het moederdepartement met 16,7 mln. aangevuld. Het betreft de kasgevolgen van in het verleden aangegane verplichtingen en deze betaling is daarom niet apart aan de Tweede Kamer gemeld.

Vordering Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB)

In het verleden is niet alle productie van het CJIB volledig gefinancierd door het ministerie van VenJ waardoor een vordering van circa 17,1 mln. van het CJIB op het moederdepartement is opgebouwd. Deze vordering is in 2011 afgelost zodat het CJIB over voldoende kasmiddelen kan beschikken. Het betreft de kasgevolgen van in het verleden aangegane verplichtingen en deze betaling is daarom niet apart aan de Tweede Kamer gemeld.

Frictiekosten Wereldomroep

Ten behoeve van de storting in de Algemene Media Reserve voor de reorganisatie bij de Radio Nederland Wereldomroep (RNWO) wordt 7,5 mln. overgeheveld van het Ministerie van Buitenlandse Zaken naar het Ministerie van OCW. In de besluitvorming tussen BuZa en OCW is besloten dat BuZa het nog in 2011 betaalt.

Nederlands Vaccin Instituut (NVI)

De mutatie bestaat uit de aflossing van de openstaande leningen van het NVI (37 mln.). VWS heeft bij de 2e suppletoire begroting een bedrag van 42 mln. vrijgespeeld voor de afwikkeling van de transitie van het NVI. De veronderstelling was dat het NVI nog in 2011 verkocht zou worden en dat dit bedrag voldoende zou zijn voor de transitie. Later bleek dat de verkoop vertraging opliep en over de jaargrens heen zou worden getild. Om het verkoopproces niet verder te belasten met de afwikkeling van leningen, zijn eind 2011 de openstaande leningen (37 mln.) afgelost.

Compensatie Nederlandse identiteitskaart (NIK)

Eind september heeft de minister van BZK aan de VNG gemeld dat over twee categorieën van kosten, verband houdend met de leges van de NIK, extra onderzoek zou worden gedaan. Gemeenten hebben als gevolg daarvan via de algemene uitkering van het gemeentefonds 6 mln. ontvangen ter gedeeltelijke compensatie van gemaakte kosten naar aanleiding van het gratis verstrekken van de Nederlandse identiteitskaart (NIK). Het betrof hier een compensatie voor ambtshalve terugbetaalde leges bij aanvragen voor de NIK in de periode tot 6 weken voor de uitspraak van de Hoge Raad en een bedrag voor de uitvoeringskosten van gemeenten. Hierover is op 16 december 2011 kamerstuk 33 011, nr. 18 verstuurd.

Bedrijventerrein Nieuw Reijerwaard

Het kabinet heeft voor de periode 2011 t/m 2016 vanuit het Nota Ruimte budget 11 mln. beschikbaar gesteld voor de realisatie van het bedrijventerrein Nieuw Reijerwaard. Deze middelen maken onderdeel uit van de door de minister van IenM ondertekende bestuursovereenkomst van 12 november 2009 met de regio. Pas na de Najaarsnota is duidelijkheid gekomen over de te sluiten overeenkomst tussen Rotterdam, Ridderkerk en Barendrecht. Dit was een verplichting (artikel 6.2) in de bestuursovereenkomst. Nu er een gemeenschappelijke regeling komt tussen de gemeenten Rotterdam, Ridderkerk en Barendrecht, is de uitvoering van het project voldoende gegarandeerd. Conform de bestuursovereenkomst van 12 november 2009 is daarom 11 mln. gedecentraliseerd naar de provincie Zuid-Holland, waarvan 5 mln. in 2011.

Lijst van gebruikte termen en hun betekenis

Batenlastenstelsel

In een batenlastenstelsel worden uitgaven en ontvangsten toegerekend aan het tijdvak waarin het verbruik van goederen en diensten plaatsvindt en de baten ontstaan. Dit stelsel maakt het mogelijk om de kosten en opbrengsten af te leiden uit de administratie.

Bedrijfsvoering

De sturing en beheersing van bedrijfsprocessen binnen een ministerie om de beleidsdoelstellingen te realiseren. Het betreft de sturing en beheersing van zowel de primaire processen als van de processen die hiervoor faciliterend zijn (de zogenaamde ondersteunende processen). Wat de ondersteunde processen betreft, kan hierbij ten minste worden gedacht aan de zogenoemde piotaf-functies: personeel, informatisering, organisatie, financiën, automatisering en huisvesting.

Belastinguitgaven

Overheidsuitgaven in de vorm van derving of uitstel van belastingontvangsten, voortvloeiend uit een voorziening in de wet voorzover die voorziening niet in overeenstemming is met de primaire heffingsstructuur van de wet.

Beleidsinformatie

De informatie betreffende het beleid en de bedrijfsvoering, die is opgenomen in de beleidsartikelen van de begrotingen en de jaarverslagen van het Rijk en die is ontleend aan:

- a. departementale systemen voor het verzamelen, genereren en veredelen van beleidsinformatie (monitorsystemen);
- b. informatiebronnen van derden;
- c. evaluatieonderzoeken en bedrijfsvoeringsonderzoeken die onder deze regeling vallen.

Beleidsintensiveringen

Verhogingen van collectieve uitgaven en/of verlagingen van ontvangsten ten opzichte van de begroting en/of de meerjarencijfers, waaraan een beleidsbeslissing ten grondslag ligt. Deze term wordt meestal beperkt tot beleidsmatige mutaties in de netto-uitgaven. Een beleidsmatige verlaging van de belastingontvangsten wordt doorgaans aangeduid met de term lastenverlichting.

Bruto Binnenlands Product (bbp)

De som van de beloningen van de productiefactoren in het Nederlandse productieproces, plus het saldo van de indirecte belastingen en kostprijsverlagende subsidies.

Bruto Nationaal Product (bnp)

Het BNP is de som van alle bruto toegevoegde waarde voortgebracht door alle sectoren in een land in een jaar tijd. Ook is rekening gehouden met het saldo van de primaire inkomens ontvangen en betaald aan het buitenland.

Consolidatie

De post Consolidatie wordt gebruikt voor het corrigeren van de Rijksbegroting voor dubbeltellingen als gevolg van het *bruto-boeken* van onderlinge betalingen. Het *bruto-boeken* houdt in dat zowel het departement dat de feitelijke betaling verricht, als het departement dat bijdraagt, de uitgaven in de begroting opneemt. Het ontvangende departement raamt de te ontvangen bijdragen ook aan de ontvangstenkant van de begroting. Hierdoor wordt het rekenkundige niveau van de totale rijksuitgaven en rijksontvangsten hoger dan het feitelijke niveau. Door middel van de post Consolidatie wordt hiervoor gecorrigeerd.

Contractloon

Het looninkomen per werknemer als direct gevolg van de afgesloten collectieve arbeidsovereenkomsten (CAO) in de private sector en van arbeidsvoorwaardenafspraken met overheidspersoneel.

Batenlastendienst

Een batenlastendienst is een onderdeel van een ministerie waarvoor een afgezonderd en afwijkend beheer wordt gevoerd, met als doel een doelmatiger beheer te realiseren. Diensten die een baten-lastenstelsel voeren hebben een eigen begroting en staan los van de begrotingsadministratie van het moederministerie. Een dienst die een baten-lastenstelsel voert valt onder de ministeriële verantwoordelijkheid.

Economische en Monetaire Unie (EMU)

De in het Verdrag van Maastricht geregelde unie tussen EU-lidstaten. De derde fase die op 1 januari 1999 van start is gegaan, kenmerkt zich door onherroepelijk vastgelegde wissel koersen, volledig vrij kapitaalverkeer en girale invoering van de gemeenschappelijke munt, de euro. De euro is per 1 januari 2002 ook chartaal ingevoerd. In de EMU is de Europese Centrale Bank verantwoordelijk voor het gemeenschappelijke monetaire beleid dat wordt gevoerd door het Europees Stelsel van Centrale Banken. Tevens vindt binnen de EMU coördinatie van het economisch beleid plaats.

Eindejaarsmarge

Voorziening in de regels budgetdiscipline die inhoudt dat het is toegestaan om binnen een begroting tot maximaal 1,0% van het (gecorrigeerde) begrotingstotaal aan gelden tussen opeenvolgende jaren te schuiven. Op deze wijze kan het ondoelmatig besteden van begrotingsgelden worden beperkt.

EMU-saldo

Het EMU-saldo heeft betrekking op het vorderingensaldo van de sector Overheid op transactie basis. Het vorderingensaldo geeft de mutatie in het saldo van de financiële activa en passiva van de collectieve sector weer. Omdat het EMU-saldo betrekking heeft op de totale collectieve sector, is niet alleen het vorderingensaldo van het Rijk van belang, maar ook de vorderingensaldi van de sociale fondsen en de lokale overheid.

EMU-schuld(-quote)

Het totaal van de uitstaande leningen ten laste van de gehele collectieve sector. Dit is de optel som van de uitstaande leningen ten laste van het Rijk, de sociale fondsen en de lokale overheid, minus de onderlinge schuldverhoudingen van deze drie sub sectoren. De EMU-schuld is een bruto-schuldbegrip. Bij bepaling van de EMU-schuldquote wordt de EMU-schuld uitgedrukt in procenten van het BBP.

Europees Systeem van nationale en regionale Rekeningen (ESR)

Het ESR is een internationaal vergelijkbaar boekhoudkundig raamwerk voor een systematische en uitvoerige beschrijving van een totale economie, de elementen waaruit deze economie is opgebouwd en haar betrekkingen met andere economieën. Het ESR is gericht op de omstandigheden en informatiebehoeften in de Europese Unie.

Financieel beheer

Het geheel van beslissingen, handelingen en regels die zijn bedoeld voor de sturing en beheersing van, alsmede de verantwoording over, de financiële transacties en de saldi waarvoor de minister (mede)verantwoordelijkheid draagt. De administraties, die ten behoeve van het financieel beheer worden bijgehouden, worden eveneens tot het financieel beheer gerekend.

Financieringssaldo

Het saldo van de relevante uitgaven en ontvangsten, minus de mutatie van de derdenrekeningen.

Gemeentefonds

Fonds waaruit jaarlijks (algemene) uitkeringen worden gedaan aan de gemeenten, ter dekking van een deel van hun uitgaven. De jaarlijkse groei van het fonds op basis van de ontwikkeling van de netto-gecorrigeerde rijksuitgaven, word het accres genoemd.

Herverkaveling

De verschuiving van beleidsterreinen naar een ander departement naar aanleiding van het regeerakkoord van het kabinet Rutte-Verhagen.

Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS)

De middelen voor het buitenlandse beleid worden verantwoord op verschillende begrotingen. Om de samenhang van het buitenlandse beleid te versterken, zijn de financiële middelen hiertoe gebundeld onder de HGIS. Op deze manier wordt de omvang van de beschikbare middelen duidelijk gemaakt en kan een integrale afweging plaatsvinden omtrent de inzet van deze middelen.

Infrastructuurfonds

Fonds waarin de middelen die voorheen op de begrotingen an Verkeer en Waterstaat, het Rijkswegenfonds en het Mobiliteitsfonds beschikbaar waren voor de uitgaven aan de weg-, water- en railinfrastructuur, zijn samengevoegd. Tevens worden uit dit fonds uitgaven in het kader van de Investeringsimpuls 1994-1998 gedaan.

Kasschuif

Het intertemporeel schuiven van budget. Dit komt voor wanneer beleid dat gepland stond voor een bepaald jaar op een ander tijdstip wordt uitgevoerd.

Loonbijstelling

Tegemoetkoming voor de extra uitgaven van ministeries ten gevolge van loonstijgingen. Deze middelen worden gereserveerd op de aanvullende post Arbeidsvoorwaarden.

Materieel beheer

De zorg voor niet-geldelijke zaken vanaf het moment van ontvangst tot aan het moment van afstoting. Onder de niet-geldelijke zaken worden zaken verstaan, niet zijnde geld of geldswaardige papieren, die benodigd zijn voor het functioneren van de rijksdienst, dan wel die door het Rijk in bewaring zijn genomen.

Netto-uitgaven Rijksbegroting in enge zin

Relevante uitgaven en niet-belastingontvangsten van de Rijksbegroting exclusief de uitgaven en niet-belastingontvangsten van de Rijksbegroting die tot de sector Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid dan wel tot de sector Zorg worden gerekend. Tevens worden de relevante uitgaven gecorrigeerd voor enkele incidentele posten.

Netto-uitgaven Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt

De budgetdisciplinesector Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid omvat de sociale zekerheid op de Rijksbegroting, alsmede de uitgaven van de sociale fondsen. Voor de sociale fondsen is het totaal van uitkeringen en administratiekosten relevant. Het bovenwettelijke gedeelte blijft buiten beschouwing.

Netto-uitgaven Zorgsector

De uitgaven die tot het Budgettair Kader Zorg (BKZ) worden gerekend. Het BKZ omvat de via de AWBZ, ZVW en particuliere verzekeraars (voorzover betrekking hebbend op de particulier verzekerde voorzieningen die ook in het ZVW-verzekerde pakket zijn opgenomen) gefinancierde netto-uitgaven. Bij het collectief gefinancierde deel van het BKZ worden de via de particuliere verzekeraars gefinancierde uitgaven niet meegenomen, met uitzondering van de via de omslagbijdrage WTZ gefinancierde uitgaven.

Niet-belastingontvangsten

Alle begrotingsontvangsten van het Rijk die niet tot de belastingen worden gerekend. Het betreft een zeer heterogene groep. Het gaat daarbij vooral om ontvangsten die samenhangen met verleende overheidsdiensten en kredietverlening door het Rijk, sommige ontvangsten die als collectieve lasten worden aangemerkt, de gasbaten (exclusief vennootschaps belasting) en incidentele ontvangsten uit de verkoop van staats-deelnemingen.

Onderuitputting

De netto gerealiseerde uitgaven zijn lager dan begroot.

Prijsbijstelling

Tegemoetkoming voor de extra uitgaven van ministeries ten gevolge van prijsstijgingen. Deze middelen worden gereserveerd op de aanvullende post Prijsbijstelling.

Provinciefonds

Fonds waaruit jaarlijks (algemene) uitkeringen worden gedaan aan de provincies, ter dekking van een deel van hun uitgaven. De jaarlijkse groei van het fonds op basis van de ontwikkeling van de netto- gecorrigeerde rijksuitgaven, wordt het accres genoemd.

Rechtmatigheid

Onder rechtmatigheid wordt verstaan comptabele rechtmatigheid. Comptabele rechtmatigheid houdt in dat een financiële transactie waarvan de uitkomst in het departementale jaarverslag dient te worden verantwoord in overeenstemming is met de begrotingswetten en met de in de Europese regelgeving, de Nederlandse wetten, algemene maatregelen van bestuur en ministeriele regelingen opgenomen bepalingen die de uitkomst van die financiële transactie beïnvloeden.

Rechtspersoon met een Wettelijke Taak (RWT)

Rechtspersonen met een Wettelijke Taak worden geheel of gedeeltelijk met publiek geld bekostigd en oefenen een wettelijke taak uit. RWT's kunnen tevens zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) zijn, maar er bestaan ook RWT's die geen ZBO zijn en ZBO's die geen RWT zijn.

Sociale fondsen

Fondsen waaruit uitkeringen en voorzieningen worden verstrekt krachtens socialeverzekerings wetten. De financiering vindt voor het overgrote deel plaats via sociale premies en rijksbijdragen.

Staatsbalans

Een balans waarin de grootte en de samenstelling van het staatsvermogen wordt weergegeven.

Uitgavenkader

Een jaarlijks uitgavenplafond, waarin de netto-uitgaven (uitgaven min de niet-belastingontvangsten) voor de kabinetsperiode zijn vastgelegd. Het totaal kader is onderverdeeld in drie de elkaders: Rijksbegroting in enge zin, Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt en het Budgettair Kader Zorg.

Verticale Toelichting

Een verticale toelichting bevat een cijfermatig overzicht van alle veranderingen die zich hebben voorgedaan.

Zelfstandig Bestuursorgaan (ZBO)

Orgaan waaraan de uitoefening van een wettelijke taak is opgedragen, zonder dat er sprake is van (volledige) ondergeschiktheid aan de minister, en die voor de uitoefening van de taak uit collectieve middelen (rijksbijdragen en heffingen) worden gefinancierd.

Afkortingenlijst Financieel Jaarverslag van het Rijk 2011

AC	Audit Committee
AOW	Algemene Ouderdomswet
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
AZ	Algemene Zaken
BES	Bonaire, Sint Eustatius en Saba
BBP	Bruto Binnenlands Product
BKZ	Budgettair Kader Zorg
BMKB	Besluit Borgstelling MKB Kredieten
BPM	Belasting op personenauto's en motorrijwielen
BTW	Belasting Toegevoegde Waarde
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CEP	Centraal Economisch Plan
CPB	Centraal Planbureau
CRI	Capital Relief Instrument
CVZ	College voor zorgverzekeringen
CW	Comptabiliteitswet
DNB	De Nederlandsche Bank
DGS	Depositogarantiestelsel
ECB	Europese Centrale Bank
EFSS	European Financial Stability Facility
EFSM	European Financial Stability Mechanism
EMU	Economische en Monetaire Unie
ESR	Europees Stelsel van Rekeningen
EU	Europese Unie
EL&I	Economische Zaken, Landbouw en Innovatie
EZ	Economische Zaken
FES	Fonds voor Economische Structuurversterking
FJR	Financieel Jaarverslag van het Rijk
GF	Gemeentefonds
GGZ	Geestelijke Gezondheids- en verslavingszorg
GO	Garantie Ondernemingsfinanciering
HGIS	Homogene groep Internationale Samenwerking
IMF	Internationaal Monetair Fonds
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IPO	Interprovinciaal Overleg
J&G	Jeugd en Gezin
KTV	Kastransactiever verschillen
LNv	Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit
LTRF	Long Term Refinancing Operation
MEV	Macro-Economische Verkenningen
MN	Miljoenennota
NHG	Nationale Hypotheek Garantie
NJN	Najaarsnota
NZa	Nederlandse Zorgautoriteit
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
PF	Provinciefonds
PGB	Persoonsgebonden budget
PSI	Private Sector Involvement
RGB-eng	Rijksbegroting in enge zin
RBV	Rijksbegrotingsvoorschriften

SCB	Systeemgerichte Contractbeheersing
SDE	Stimulering Duurzame Energieproductie
SENO	Stichting Economische Samenwerking Nederland
	Opkomende markten
SGP	Stabiliteits- en Groeipact
SPV	Special Purpose Vehicle
SZA	Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TK	Tweede Kamer
UWV	Uitvoeringsinstituut voor Werknemersverzekeringen
V&W	Verkeer en Waterstaat
VJN	Voorjaarsnota
Vpb	Vennootschapsbelasting
VROM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VVZ	Volksverzekeringen
VWS	Volksgesondheid, Welzijn en Sport
WAO	Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering
WAKO	Wet Aansprakelijkheid Kernongevallen
WGA	Werkhervatting Gedeeltelijk Arbeidsgeschikten
WNVZ	Werknemersverzekeringen
WW	Werkloosheidswet
WWI	Wonen, Wijken en Integratie
ZBC	Zelfstandig Behandelcentrum

Trefwoordenlijst Financieel Jaarverslag van het Rijk 2011

Aardg asbaten 5
ABN Amro 73, 76
Achterborgstelling 41, 77, 78, 79
Agentschap 22, 49, 50, 57
Algemene Rekenkamer 48, 49, 52, 53, 54, 57, 58, 66, 67
AOW 38, 39, 42, 61, 62, 65, 70, 88
Arbeidsmarkt 5, 13, 14, 20, 25, 30, 36, 86, 87, 89
Audit Committees 45, 46, 53, 58, 59
Auditdienst 46, 52, 55, 56
Automatisering 45, 83
AWBZ 21, 31, 86, 88
Batenlastendienst 84
BBP 34, 35, 85, 88
Bedrijfsvoering 7, 8, 45, 46, 47, 48, 49, 52, 55, 56, 83
Bedrijfsvoeringsparagraaf 46, 55
Belastingdienst 49, 51
Beleidsinformatie 46, 51, 52, 83
Budgettair Kader Zorg 20, 25, 31, 86, 87, 88
CBS 11, 32, 36, 37, 38, 39, 67, 88
Consumptie 12, 34, 35, 43
De Nederlandsche Bank 28, 68, 88
Deelnemingen 26, 37, 39, 63, 65, 67, 68, 69, 77, 78, 86
Deeltijd-WW 30
Dividend 5, 26, 28, 29, 30, 35, 36, 72, 73, 76
Economische crisis 12, 43
Economische groei 11, 12, 20, 21, 22, 32, 43
EFSF 9, 10, 23, 24, 41, 43, 74, 75, 76, 78, 88
EFSM 9, 24, 78, 88
EMU-saldo 5, 7, 14, 15, 16, 20, 21, 22, 23, 28, 37, 38, 43, 44, 66, 68, 84
EMU-schuld 7, 14, 15, 16, 20, 23, 37, 38, 43, 44, 66, 85
EMU-tekort 14, 15, 16, 23, 43, 44
ESR 1995 38, 69, 70
EU-fonds 57, 58
Eurogebied 15, 16
Europese aanbestedingsregels 47, 49, 50, 53
Europese Unie 47, 85, 88
Export 41, 43, 79
Financieel beheer 8, 48, 50, 51, 57, 58, 85
Financiële crisis 16, 40, 41
Financiële functie 45, 46, 51, 52
Fortis 37, 73, 75, 76
Garantie 7, 9, 14, 24, 40, 41, 43, 44, 60, 63, 65, 67, 69, 73, 74, 76, 77, 78, 79, 88
Groei 8, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 20, 22, 23, 34, 35, 36, 42, 45, 49, 52, 85, 87, 89
Infrastructuur 5, 27, 47, 50, 51, 52, 53, 61, 62, 65, 69, 70, 79, 85
Inkomsten 4, 5, 7, 8, 9, 15, 20, 21, 22, 27, 30, 31, 32, 33, 35, 42, 66, 67, 72
Kredietcrisis 40, 66

Loon- en inkomstenheffing 36
Nationale Hypotheekgarantie 65
Omzetbelasting 5, 33, 34, 35, 49, 72
Onderuitputting 26, 27, 28, 86
Onderwijs 5, 27, 47, 61, 62, 79, 80, 88
Openstaande rechten 63, 64
Overdrachtsbelasting 32, 33, 34, 35, 72
Overheidsbalans 37, 38, 39, 40, 41, 44, 67
Overschrijding 25, 27, 31, 47
P-Direkt 49, 52, 54
Rechtmatigheid 8, 46, 47, 49, 51, 55, 57, 58, 87
Rente 5, 9, 11, 21, 24, 25, 26, 28, 38, 39, 40, 42, 43, 73, 74, 75, 76, 77
Saldi begrotingsfondsen 63, 65
Saldi begrotingsreserve 63, 65
Securities 11, 28, 67
SiSa 54, 55
Sociale Zekerheid 20, 25, 30, 86
Sociale Zekerheid 87, 89
Staatsbalans 7, 37, 38, 39, 40, 41, 60, 66, 67, 69, 70, 71, 87
Subsidies 50, 53, 56, 83
Toleranties 47, 48
Uitkering 15, 22, 30, 41, 47, 48, 51, 54, 55, 73, 74, 77, 82, 85, 86, 87
Verantwoord Begroten 52, 55, 56
Voorschotten 48, 50, 55, 63, 65
WAO 30, 89
Werkgelegenheid 33, 34, 36, 61, 62, 79, 89
Werkloosheid 13, 21, 22, 30, 43, 89
WW 7, 30, 38, 39, 89
Zorg 5, 14, 20, 28, 31, 33, 42, 45, 48, 51, 52, 53, 54, 78, 79, 86, 88
Zorguitgaven 22, 31