
Vergaderjaar 2013–2014

33 930

Financieel Jaarverslag van het Rijk 2013

Nr. 1

FINANCIEEL JAARVERSLAG VAN HET RIJK
Aangeboden 21 mei 2014

Inkomsten centrale overheid

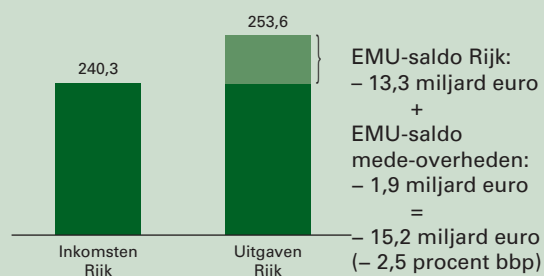
	2013	(in miljarden euro)
Indirecte belastingen (subtotaal)	69,4	
Omzetbelasting	42,4	
Accijnzen	10,9	
Overdrachts- en assurantiebelasting	3,4	
Belastingen op een milieugrondslag	4,9	
Belasting op personenauto's en motorrijwielen (BPM)	1,2	
Motorrijtuigenbelasting	3,6	
Invoerrechten	2,2	
Bankbelasting (inclusief resolutieheffing 2014)	0,5	
Overig	0,3	
Directe belastingen (subtotaal)	61,1	
Loon- en inkomensbelasting	44,1	
Vennootschapsbelasting	12,4	
Dividendbelasting	2,2	
Schenk- en erfbelasting	1,7	
Overig	0,6	
Premies volksverzekeringen	43,6	
Premies werknemersverzekeringen	52,9	
Gasbaten*	13,3	
Totaal	240,3	

* De gasbaten zijn aan de inkomstenkant meegenomen. In de rest van dit FJR zijn de gasbaten aan de uitgavenkant opgenomen (als niet-belastingontvangst). Zodoende komen daarmee de inkomsten centrale overheid uit op 227 miljard euro (240,3 miljard euro minus 13,3 miljard euro) en de uitgaven centrale overheid uit op 240,3 miljard euro (253,6 miljard euro minus 13,3 miljard euro).

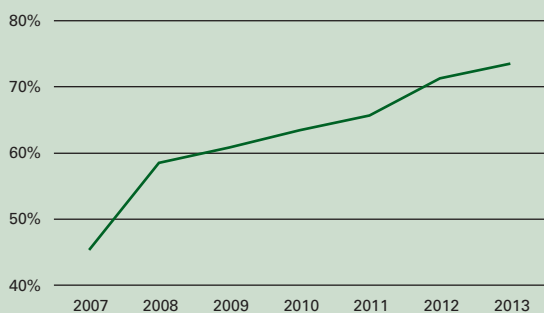
Overheidsfinanciën (in miljarden euro)

Jaar	EMU-saldo Rijk	EMU-saldo lokale overheid	Feitelijk EMU-saldo	EMU-schuld
2007	2,2	- 1,2	1,0	259
2008	5,8	- 2,7	3,1	348
2009	- 28,4	- 3,7	- 32,1	348
2010	- 25,3	- 4,8	- 30,1	372
2011	- 23,1	- 2,9	- 26,0	394
2012	- 21,8	- 2,5	- 24,3	427
2013	- 13,3	- 1,9	- 15,2	443

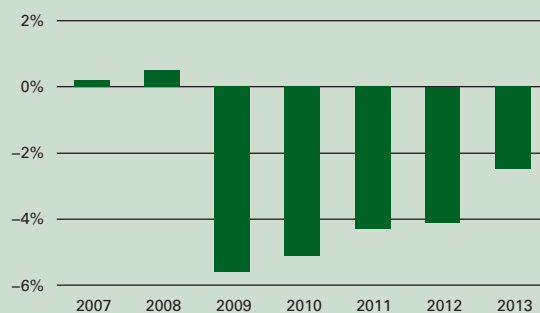
EMU-saldo 2013 (in miljarden euro)



EMU-schuld (in procenten bbp)



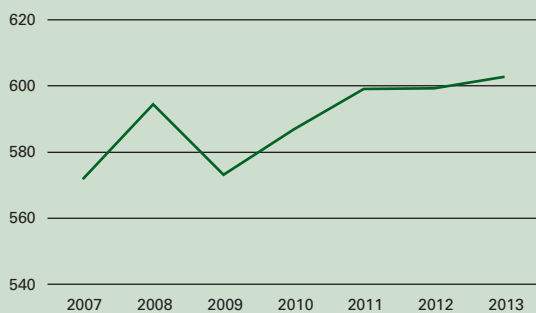
EMU-saldo (in procenten bbp)



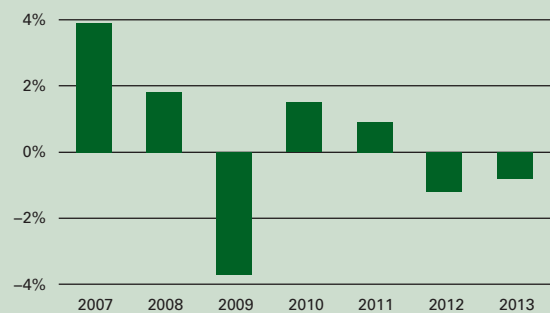
Uitgaven centrale overheid

	2013	(in miljarden euro)
Zorg	76,2	
Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt	73,5	
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	32,3	
Gemeente- en Provinciefonds	20,7	
Buitenlandse Zaken / Internationale Samenwerking	11,4	
Veiligheid en Justitie	10,9	
Infrastructuur en Milieu	9,9	
Rentelasten	9,1	
Defensie	7,1	
Economische Zaken	4,6	
Wonen en Rijksdienst	2,6	
Financiën	1,4	
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	0,7	
Overig	- 6,8	
Totaal	253,6	

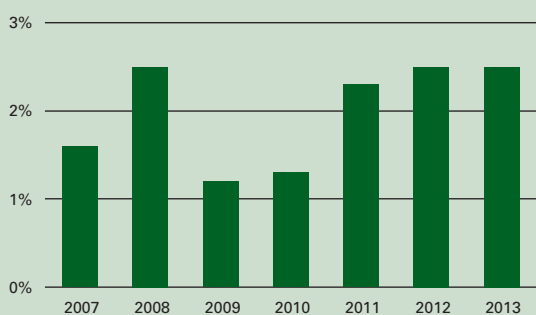
bbp (in miljarden euro)



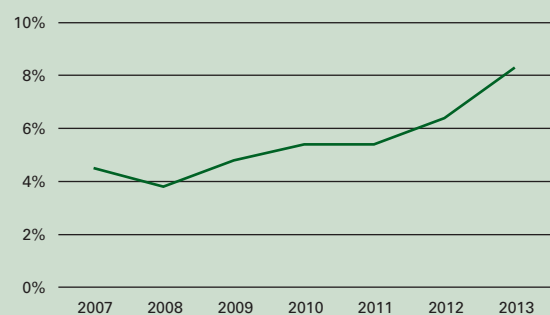
Economische groei (volumegroei bbp)



Inflatie (consumentenprijsindex)



Werkloosheid (niveau in procenten)



Inhoudsopgave

	Voorwoord	7
Hoofdstuk 1:	Het Economische Beeld	8
Hoofdstuk 2:	Het Budgettaire Beeld	19
Hoofdstuk 3:	Risicoanalyse en -beleid	39
Hoofdstuk 4:	Financieel Management	54
Bijlage 1:	Rijksrekening van uitgaven en ontvangsten	75
Bijlage 2:	Saldibalans van het Rijk per 31 december 2013	78
Bijlage 3:	De belasting- en premieontvangsten in 2013	82
Bijlage 4:	Overzicht interventies financiële sector	83
Bijlage 5:	Garantieoverzicht van het Rijk 2013	89
Bijlage 6:	Beleidsmatige mutaties na Najaarsnota	93
Bijlage 7:	Beleidsdoorlichtingen	100
Bijlage 8:	Normeringssystematiek Gemeente- en Provinciefonds	102
Bijlage 9:	Agentschappen in beeld	105
	Lijst van gebruikte termen en hun betekenis	117
	Lijst van gebruikte afkortingen	123
	Trefwoordenlijst	126
Internetbijlagen	www.rijksbegroting.nl	
Bijlage 1	Uitgaven en niet-belastingontvangsten	
Bijlage 2	EMU-saldo en EMU-schuld	
Bijlage 3	Belastinguitgaven	
Bijlage 4	Verticale Toelichting	

Voorwoord

Dit Financieel Jaarverslag van het Rijk blikt terug op 2013, een jaar met twee gezichten. De over de hele linie krimpende economie bleef achter bij veel buurlanden en de werkloosheid liep flink op. Tegelijkertijd zal 2013 de boeken ingaan als het kantelmoment: na een langdurige crisisperiode zette het herstel eindelijk in.

De toegenomen export en bedrijfsinvesteringen hebben in hoge mate bijgedragen aan die omslag. Ook de consument kreeg voorzichtig weer vertrouwen in de toekomst. De overheid heeft verder gewerkt aan gezonde overheidsfinanciën, waardoor voor het eerst in vijf jaar het begrotingstekort binnen de Europees toegestane grens uitkomt.

Dit ging niet vanzelf. Voor gezondere overheidsfinanciën waren extra ingrepen noodzakelijk. Het kabinet heeft daar samen met vijf fracties uit het parlement de verantwoordelijkheid voor genomen. Dat resulteerde onder meer in de Begrotingsafspraken 2014. Ook op Europees niveau zijn belangrijke stappen gezet om de economische rust in de eurozone te laten weerkeren.

Nieuw in dit jaarverslag is een hoofdstuk dat is gewijd aan de risico's voor de overheidsfinanciën, net als al in de Miljoenennota 2014. Het kabinet vindt het zeer belangrijk om de risico's scherp in kaart te brengen en waar mogelijk te verminderen. Immers, alleen vanuit een goede uitgangspositie is de overheid ook op termijn in staat om schokken op te vangen.

Dit Financieel Jaarverslag laat verder zien dat de bedrijfsvoering in 2013 rijksbreed opnieuw op orde was. Het Rijk voldoet ruimschoots aan de nationale norm (99 procent) voor rechtmatigheid van verplichtingen, ontvangsten en uitgaven. De lat ligt daarbij traditioneel hoog.

2013 was dus een economisch en politiek zwaar jaar. Terugkijkend is er geen reden om achterover te leunen, maar 2013 was wel het jaar waarin de politiek over zijn eigen schaduw heen sprong en waarin Nederland na vijf economisch zware jaren weer de weg omhoog heeft gevonden.

Jeroen Dijsselbloem
Minister van Financiën

Hoofdstuk 1: Het Economische Beeld

1.1 Inleiding

Na twee jaar met voornamelijk negatieve kwartaalcijfers zette het herstel van de Nederlandse economie halverwege 2013 in. Over heel 2013 viel de Nederlandse groei echter 1,5 procent lager uit dan waar bij het vaststellen van de begroting op werd gerekend. Additionele budgettaire maatregelen waren nodig om een verslechtering van het EMU-saldo te voorkomen.

In Europa zijn het afgelopen jaar belangrijke stappen gezet om de crisis te bedwingen en een stabiele en weerbare financiële en economische situatie in de eurozone te bevorderen. De Europese economie is in rustiger vaarwater gekomen in 2013, terwijl het economisch herstel in de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Japan doorzette. De afbouw van het Amerikaanse accommoderende monetaire beleid dat dit herstel ondersteunt, leidde tot marktcorrecties en volatiliteit voor een aantal opkomende economieën.

Het Financieel Jaarverslag van het Rijk blikt terug op 2013 en geeft een overzicht van de economische, budgettaire en politieke ontwikkelingen. Hoofdstuk 1 schetst het economische beeld in 2013 voor Nederland (1.2), Europa (1.3) en de rest van de wereld (1.4). Hoofdstuk 2 bevat vervolgens een toelichting op de budgettaire ontwikkeling. Hoofdstuk 3 gaat in op de risico's voor de overheidsfinanciën en de manier waarop het kabinet deze risico's beheerst. Hoofdstuk 4 beschrijft de rechtmatigheid van de rijksuitgaven en gaat in op het financieel management bij de departementen.

1.2 De Nederlandse economie in vogelvlucht

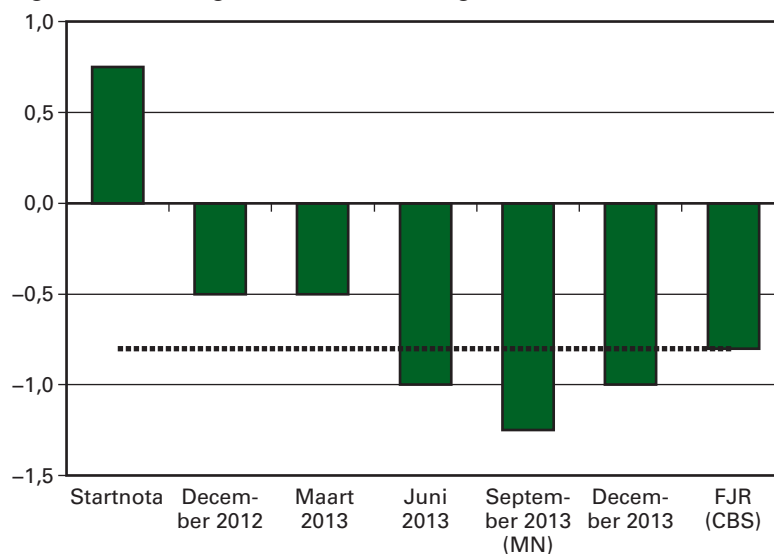
2013 was economisch een zwaar jaar waarin de Nederlandse economie 0,8 procent kromp. Hiermee bleef de economische ontwikkeling achter bij die van het eurogebied en de Europese Unie als geheel. In de eerste twee kwartalen groeide de Nederlandse economie minder dan haar *peers* en viel de groei tegen (tabel 1.2.1). Zowel de export als de binnenlandse bestedingen bleven achter bij de verwachtingen. In eerste instantie is de raming van economische groei en de voornaamste groeicomponenten voor 2013 neerwaarts bijgesteld (figuur 1.2.1). Ten opzichte van de Startnota is de groei 1,5 procent lager uitgevallen.

Tabel 1.2.1 Bbp-volume groei 2013 Europa

	K1	K2	K3	K4
Eurogebied	- 0,2	0,3	0,1	0,2
Europese Unie	0,0	0,4	0,3	0,4
België	0,0	0,2	0,3	0,5
Denemarken	- 0,3	1,0	0,3	- 0,6
Duitsland	0,0	0,7	0,3	0,4
Frankrijk	0,0	0,6	- 0,1	0,3
Nederland	- 0,3	0,1	0,3	0,9
VK	0,4	0,8	0,8	0,7

Seizoensgecorrigeerde kwartaal op kwartaal groei bbp-volume. Bron: Eurostat.

Figuur 1.2.1 Ramingen voor economische groei van 2013

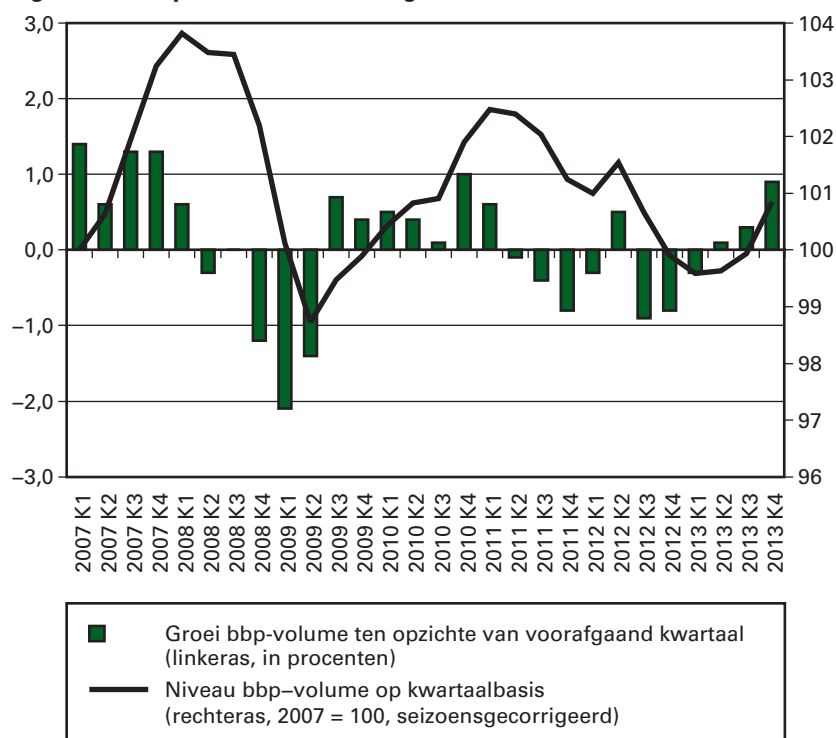


De stippellijn duidt de meest recente raming. Bron: CPB en CBS.

Na twee jaar met voornamelijk negatieve kwartaalcijfers kent Nederland sinds het tweede kwartaal van 2013 weer positieve groeicijfers (figuur 1.2.2). De Nederlandse conjunctuur is volgens de CBS-conjunctuurindicator omgeslagen naar de fase van herstel. Zowel de ontwikkelingen in de export, de investeringen als consumptie dragen bij aan dit omslagpunt.¹

¹ Centraal Planbureau, *Centraal Economisch Plan 2014*

Figuur 1.2.2 Bbp-volume ontwikkeling Nederland



Bron: CBS

Balansherstel drukt binnenlandse vraag

In vergelijking met andere Europese landen ontwikkelt in Nederland vooral de binnenlandse vraag zich matig. Alle binnenlandse bestedingscategorieën leverden afgelopen jaar een negatieve groeibijdrage, zie tabel 1.2.2. De consumptie van huishoudens kromp in 2013 met 2,1 procent. De dalende consumptie van huishoudens werd veroorzaakt door inkomens- en vermogensontwikkelingen. De lonen bleven in 2013 met een groei van 1,5 procent achter bij de inflatieontwikkeling (2,5 procent) wat de koopkracht van huishoudens drukte. De dalende huizenprijzen drukten tevens de consumptie via negatieve vermogenseffecten.

Tabel 1.2.2 Groeibijdragen (procentpunt)			
	2011	2012	2013
Consumptie huishoudens	- 0,3	- 0,5	- 0,6
Investerings in woningen	0,1	- 0,3	- 0,3
Bedrijfsinvesteringen	0,5	- 0,3	- 0,3
Overheidsbestedingen	- 0,1	- 0,1	- 0,1
Uitvoer	0,7	0,0	0,5
Bbp-groei	0,9	- 1,2	- 0,8

Bron: CPB

De stijgende binnenlandse vraag in andere Europese landen draagt positief bij aan de economische ontwikkeling in Nederland. De Nederlandse economie wordt door zijn openheid en relatief beperkte grootte sterk beïnvloed door economische ontwikkelingen van de handelspartners. Verreweg het grootste deel van de Nederlandse export gaat naar

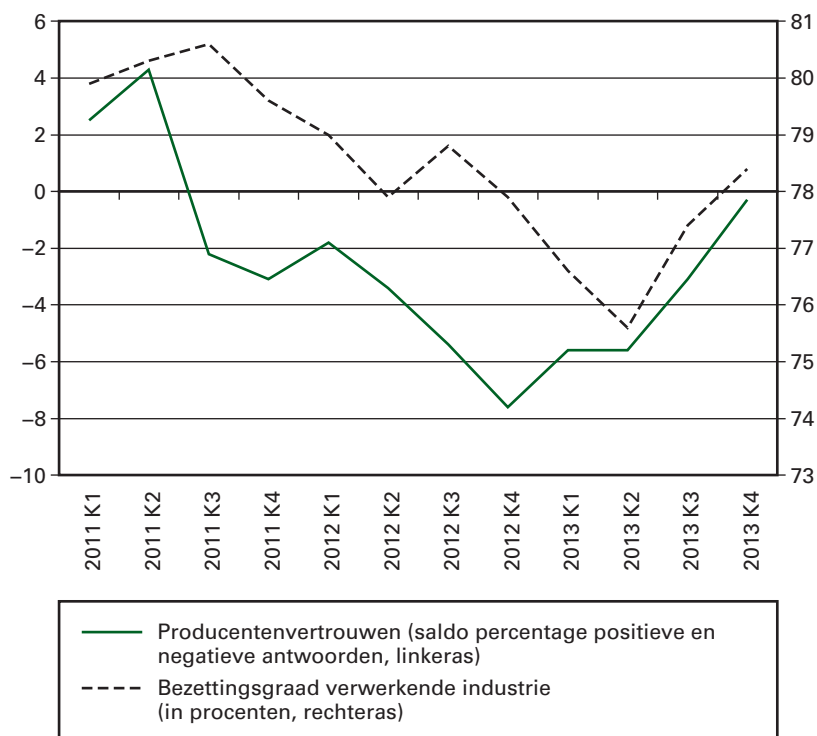
andere Europese landen. Een sterke Europese economie heeft daarmee een directe positieve invloed op de Nederlandse economie. Een stijgende vraag in het buitenland resulteert in meer afzetmogelijkheden, meer handel en meer productie voor Nederlandse bedrijven. Een aantrekkende export is voor Nederland de gebruikelijke eerste stap naar economisch herstel. De grotere productie voor Nederlandse ondernemers stimuleert hen tot meer investeringen en het aantrekken van meer personeel wat resulteert in een hogere consumptie. Afgelopen jaar groeide de uitvoer van goederen en diensten met 1,3 procent en leverde een positieve bijdrage geleverd aan de economische ontwikkeling.

Aantrekkende investeringen

De verminderde afzetmogelijkheden in binnen- en buitenland drukten de afgelopen jaren de bedrijfsinvesteringen. De bezettingsgraad in de verwerkende industrie en het producentenvertrouwen waren laag (figuur 1.2.3). Afgelopen jaar krompen de bedrijfsinvesteringen met 4,8 procent. Het kwartaalpatroon toont echter wel een stijgende trend van de investeringen in de loop van het jaar. In het eerste kwartaal daalden de investeringen met 4,1 procent ten opzichte van het vierde kwartaal in 2012. Een deel van deze forse daling valt toe te schrijven aan anticipatie op de aangepaste regelgeving over de BPM per 1 januari 2013, waardoor autoaankopen deels waren vervroegd naar eind 2012.

Gebruikelijk trekken de investeringen (vertraagd) aan wanneer de export aantrekt. De verbetering van de afzetmogelijkheden resulteerde in de tweede helft van het jaar in aantrekkende productie, producentenvertrouwen en investeringen. De investeringen groeiden in het vierde kwartaal met 5,9 procent op kwartaalbasis. Het positieve cijfer in het vierde kwartaal is deels toe te schrijven aan anticipatie-effecten bij de investeringen in personenauto's. In verband met het aanscherpen van de CO₂-grenswaarden in fiscale regelingen per 1 januari 2014 hebben bedrijven en consumenten hun autoaankopen naar voren gehaald.

Figuur 1.2.3 Producentenvertrouwen en bezettingsgraad



Stijgende werkloosheid

Sinds 2011 is de werkloosheid in Nederland sterk opgelopen. Figuur 1.2.4 schetst het arbeidsmarktbeeld aan de hand van driemaandgemiddelden. Gedurende de eerste helft van 2013 liep de werkloosheid snel op van 592 duizend personen naar 694 duizend personen in juli (8,7 procent van de beroepsbevolking; nationale definitie, seizoensgecorrigeerd). Twee ontwikkelingen dragen bij aan deze sterke stijging. Allereerst is de kans op baanverlies sterk toegenomen. Dit geldt voor alle leeftijdsgroepen en voor zowel vaste als flexibele banen. Voor werknemers met een flexibel contract is de kans op baanverlies groter, maar ook de kans op het vinden van nieuw werk is groter.² Ten tweede gingen in het eerste half jaar van 2013 steeds meer mensen op zoek naar een baan vanuit inactiviteit.

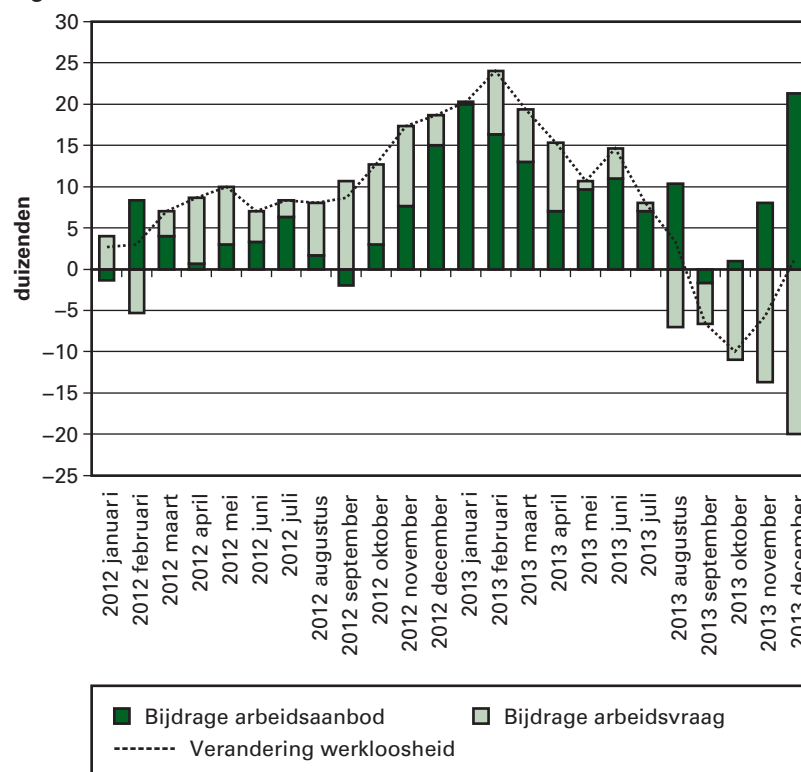
De daling van de werkgelegenheid was in lijn met de daling van de productie en het grote aantal faillissementen in 2013 (12.306, 10 procent meer dan in 2012). Normaliter daalt het arbeidsaanbod in een dergelijke periode doordat mensen ontmoedigd raken door de beperkte kansen op een baan. Dit dempt de oploop van het werkloosheidscijfer in perioden van krimpende werkgelegenheid. In de eerste helft van 2013 nam het arbeidsaanbod echter sterk toe, voornamelijk onder jongeren (15–25 jaar) en ouderen (55–65 jaar) was de stijging van het arbeidsaanbod hoger dan vooraf verwacht. De toename van arbeidsaanbod dreef de werkloosheidscijfers verder op begin 2013.

Vanaf de zomermaanden daalt het arbeidsaanbod echter wel, wat suggereert dat werkzoekenden ontmoedigd raken. Dit drukt de werkloosheid. De laatste maanden van 2013 zette de daling van de

² Van Loon, E., Loog, B., van der Horst, A. en Souren, M. (2014) Oploop van de werkloosheid ontleed. TPEdigitaal 8(1) pp 65–83

werkgelegenheid fors door. De werkloosheid is in december 2013 uitgekomen op 8,5 procent, over heel 2013 is dit gemiddeld 8,3 procent.

Figuur 1.2.4 Arbeidsmarkttrends



1.3 Europese ontwikkelingen

Het herstellen en bewaken van de financiële stabiliteit van de eurozone is een topprioriteit voor het kabinet. Mede vanwege de handelsbelangen binnen Europa is Nederland gebaat bij een gezonde financieel economische ontwikkeling en een stabiele budgettaire en monetaire ontwikkeling in de Europese Unie en haar lidstaten, waarbij ook de financiële stabiliteit binnen de eurozone gewaarborgd is.

In januari 2013 is de Minister van Financiën benoemd tot voorzitter van de Eurogroep voor een termijn van 2,5 jaar. De Minister van Financiën speelt in de Eurogroep een regisserende rol waar het bijvoorbeeld gaat om de discussies over de leningenprogramma's uit het EFSF en ESM en de vormgeving van de bankenunie. De financiële steun aan verschillende landen in 2013 wordt in hoofdstuk 3.4 besproken.

Stappen richting een toekomstbestendige muntunie

De Europese schulden crisis heeft de afgelopen jaren aanleiding gegeven tot wijziging en uitbreiding van afspraken omtrent budgettaire en economische beleidscoördinatie. Op 1 januari 2013 is het verdrag inzake Stabiliteit, Coördinatie en Bestuur in de EMU in werking getreden. Dit verdrag zorgt onder meer voor een verdere versterking van de handhaving van de afspraken van het Stabiliteits- en Groeipact doordat alle deelnemende eurolanden zich verplichten Commissievoorstellingen en -aanbevelingen bij tekorten hoger dan 3 procent van het bbp over te

nemen, tenzij een gekwalificeerde meerderheid onder de lidstaten zich tegen een Commissievoorstel uitspreekt.

Op 21 mei 2013 trad ook het zogenaamde «Two-Pack» in werking. Hieruit volgt onder meer de verplichting voor eurolanden om de ontwerpbegroting in te dienen bij de Europese Commissie, waarna deze er een opinie over aanneemt. Deze ontwerpbegrotingen worden vervolgens ook besproken in de Eurogroep. In de Europese Raad is er daarnaast meermaals gesproken over aanvullende bouwstenen om de Economische en Monetaire Unie toekomstbestendig te maken. Het gaat daarbij met name om mechanismen ter bevordering van structurele hervormingen die groei en werkgelegenheid aanwakkeren. Deze discussie zal in 2014 tijdens de Europese Raad worden voortgezet.

Een sobere en effectieve Europese begroting

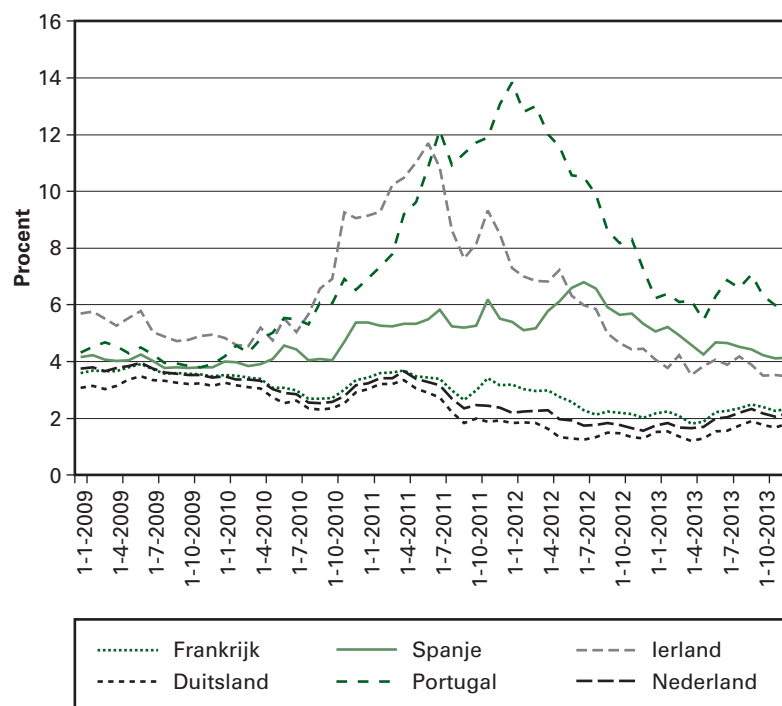
In 2013 is een akkoord bereikt over het Meerjarig Financieel Kader 2014–2020. Nederland heeft daarin wederom een korting op de afdrachten weten te bedingen van ruim 1 miljard euro per jaar. Daarnaast heeft de inzet van Nederland met een groep van gelijkgezinde lidstaten ertoe geleid dat het uitgavenplafond met 4 procent reëel is gedaald ten opzichte van de periode 2007–2013. Ten opzichte van ongewijzigd beleid is er zelfs sprake van een daling met 9 procent reëel. Hiermee is de doelstelling van het kabinet, een substantiële afdrachtenvermindering, gerealiseerd. Mede dankzij dit akkoord hebben de begrotingsonderhandelingen over de ontwerpbegroting voor 2014 er ook toe geleid dat deze begroting ruim 6 procent onder het niveau van de begroting van 2013 ligt. Desalniettemin heeft Nederland samen met Denemarken, Zweden en het Verenigd Koninkrijk in de Begrotingsraad van november 2013 tegen deze begroting gestemd vanwege de beperkte ruimte die onder het betalingsplafond resteerde voor onvoorziene uitgaven. Voorkomen is dat flexibiliteitsinstrumenten buiten het betalingsplafond om worden gefinancierd om zo extra wensen van het Europees Parlement te financieren. Ondanks de inzet van de Minister van Financiën heeft Nederland niet kunnen voorkomen dat in 2013 ook forse aanvullende begrotingen zijn aangenomen. Dit is mede te wijten aan het feit dat het Europees Parlement een aanvullende begroting van 11,2 miljard euro voorwaardelijk had gesteld aan een akkoord over het Meerjarig Financieel Kader. Het Nederlandse aandeel hieraan was ongeveer 5 procent oftewel 0,5 miljard euro. Voor een overige aanvullende begroting van 0,4 miljard euro is wel een andere oplossing gevonden. Deze is deels viaerschikking binnen de begroting van 2013 opgevangen en deels binnen de begroting van 2014. In de toekomst zijn aanvullende begrotingen met een dergelijke omvang minder waarschijnlijk, vanwege de sterke daling van de uitgavenplafonds in het nieuwe Meerjarig Financieel Kader.

Relatieve rust op financiële markten

2013 was een relatief rustig jaar op de Europese financiële markten. Uit figuur 1.3.1 volgt dat de rentes op 10-jaarsoverheidsobligaties van Portugal, Spanje en Ierland in 2013 verder afnamen, nadat deze in 2012 al sterk gedaald waren. Ook de rente op Griekse overheidsobligaties nam in 2013 af. Tevens boekten banken voortgang met de afbetaling van langetermijnliquiditeitssteun (LTRO, Long Term Refinancing Operations) van de ECB, wat kan betekenen dat banken beter in staat zijn om op de interbancaire markt financiering aan te trekken. Tegen een achtergrond van relatieve kalmte op financiële markten, hebben Europese beleidsmakers in 2013 stappen gezet richting een stabiele en weerbare financiële sector. De Europese Raad heeft eind 2012 opgeroepen om toe te werken

naar een geïntegreerd financieel kader: de bankenunie. Tijdens de crisis bleek dat er sterke besmettingsgevaaren bestaan tussen bankbalansen en overheden en dat problemen in de bankensector tot grensoverschrijdende systeemrisico's kunnen leiden. De bankenunie wordt opgericht om dit besmettingsgevaar te beperken en de weerbaarheid van de financiële sector te verhogen. Hoofdstuk 3.5 gaat verder in op de bankenunie.

Figuur 1.3.1 Ontwikkeling 10-jaarsrente overheidsobligaties



Bron: Thomson Reuters Datastream

1.4 Internationale ontwikkelingen

Voor de wereldeconomie vormt 2013 een keerpunt

De wereldwijde economische activiteit was zwak in 2013, maar in de tweede helft van het jaar trok de wereldeconomie aan, met name als gevolg van herstel in ontwikkelde economieën. Wanneer de huidige economische ontwikkelingen zich voortzetten, is in 2013 de klim uit het dal ingezet. Tabel 1.4.1 toont bbp-groei cijfers. Ontwikkelde economieën zagen bestedingen aantrekken. In de Verenigde Staten vormde verder groei herstel en daling van de werkloosheid voldoende reden de afbouw van het onconventionele monetaire beleid aan te kondigen. De groeiprestaties van opkomende economieën gaven een gemengd beeld. De uitvoer profiteerde van de aantrekkende vraag in ontwikkelde landen, maar de binnenlandse bestedingen waren zwakker dan verwacht. Daarnaast had de verwachting van normalisatie van monetair beleid effect op wisselkoersen, rentes en aandelenprijzen in opkomende economieën en hadden deze landen te maken met verhoogde marktvolatiliteit.

Tabel 1.4.1 Bbp-volume­groei, in procenten

	2011	2012	2013
Wereld	3,9	3,2	3,0
Ontwikkelde economieën	1,7	1,4	1,3
VS	1,8	2,8	1,9
Eurogebied	1,6	– 0,7	– 0,5
Europese Unie	1,7	– 0,3	0,2
Opkomende economieën en ontwikkelingslanden	6,3	5,1	4,7

Bron: World Economic Outlook (april 2014), Internationaal Monetair Fonds

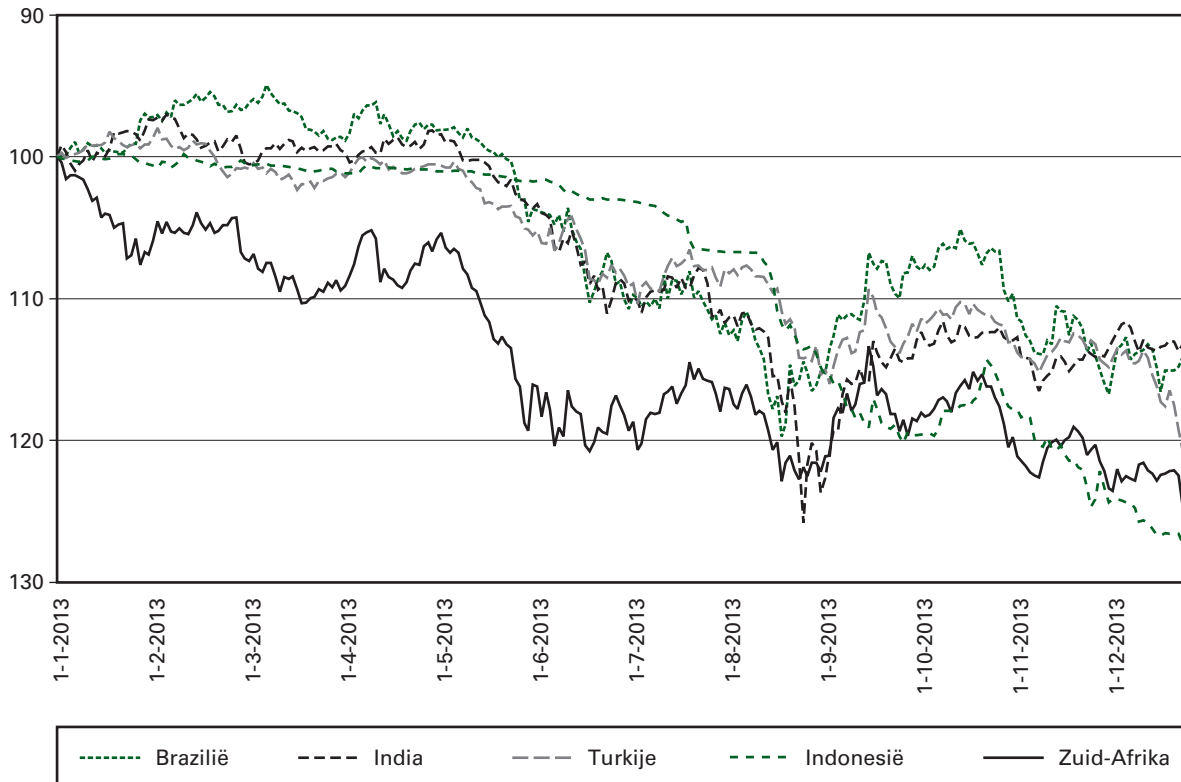
Herstel in ontwikkelde economieën zet door

Terwijl Europa in rustiger vaarwater is gekomen, zet het economisch herstel in de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Japan in 2013 door. Vanwege de grote invloed van de Verenigde Staten op economische groei en stabiliteit in de rest van de wereld waren de ogen in 2013 in grote mate gericht op het Amerikaanse hersteltempo. Bij dat herstel speelden private-balansaanpassing en een accommoderend monetair beleid een belangrijke rol. Het begrotingstekort daalde snel als gevolg van hogere economische groei, die de belastinginkomsten deed stijgen, en het snijden in uitgaven en het aflopen van enkele belastingverlagingen. Ook kwam er na een onrustige zomer en herfst, waarin overheidsfuncties zelfs tijdelijk stil lagen, een afspraak over de Amerikaanse begroting en het schuldenplafond. Ontwikkelingen op de arbeidsmarkt laten een gemengd beeld zien, met aan de ene kant een langzaam dalende werkloosheid, maar aan de andere kant ook een groep werklozen die de zoektocht naar een baan, in ieder geval tijdelijk, opgeeft. Dit laatste vertekent de werkloosheidscijfers enigszins. Desalniettemin vormde de verwachting van een verder herstel in mei 2013 reden voor de Amerikaanse centrale bank om de afbouw aan te kondigen van het maandelijkse opkoopprogramma (*tapering*). In december volgde de beslissing om in januari 2014 daadwerkelijk te starten met deze afbouw en de maandelijkse aankoop in stappen van 10 miljard USD te verminderen.

Opkomende economieën zijn niet immuun voor de tapering

De aangekondigde afbouw van het Amerikaanse monetaire beleid leidde tot onrust in een aantal opkomende economieën, met depreciatie van wisselkoersen (zie figuur 1.4.1), oplopende rentes en dalende aandelenkoersen tot gevolg. Deze volatiliteit leidde tot veel discussie over de vraag of opkomende economieën de speelbal waren van het Amerikaanse monetaire beleid, of dat de marktreactie zorgen weerspiegelde over de fundamentele zwakheden in een aantal opkomende economieën. Zoals hieronder besproken, spelen verschillende factoren spelen hierbij een rol. Het is lastig hierover een eenduidige conclusie te trekken.

Figuur 1.4.1 Ontwikkeling wisselkoersindices (lokale valuta in USD, januari 2013=100)



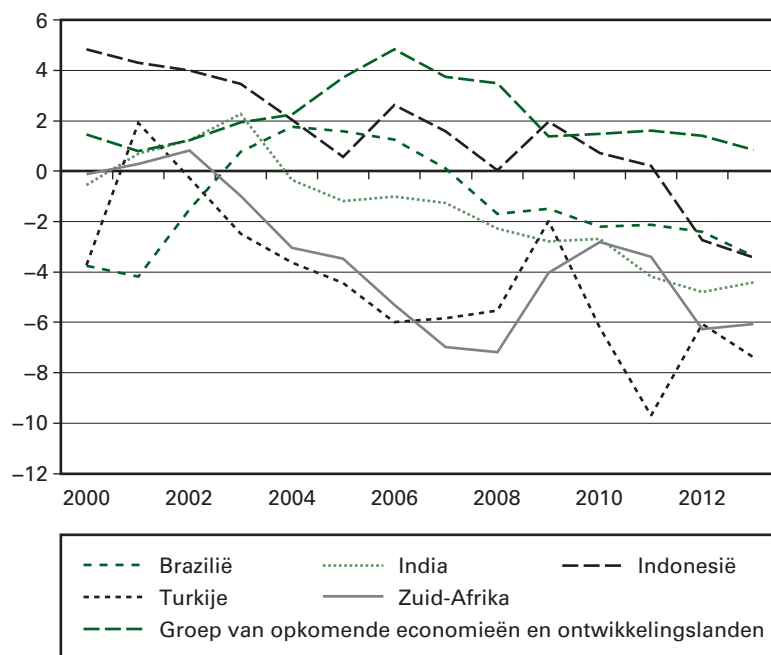
Bron: Thomson Reuters Datastream

De staat van de Amerikaanse economie, inclusief het monetaire beleid, heeft effect op mondiale financiële condities en risicobereidheid. Afbouw van monetair beleid kan, onder meer via hogere rentes en een lagere instroom van kapitaal, dan ook een remmend effect hebben op groei in opkomende economieën. Het ligt voor de hand dat dit effect na de aankondiging van *tapering* werd ingeprijsd. Verkrapting van financiële condities werd door een brede groep landen gevoeld.

Dat neemt niet weg dat sommige landen kwetsbaarder zijn voor het opdrogen van kapitaalstromen en een hogere rente dan andere. Landen als Brazilië, India, Indonesië en Turkije konden in de jaren na de crisis makkelijk hun relatief sterk oplopende tekorten op de lopende rekening financieren dankzij het ruime monetaire beleid (zie figuur 1.4.2). Deze landen hadden de meeste last van de verscherping in financieringscondities en zijn gedurende de zomer met de grootste marktcorrecties geconfronteerd.

Ook vormde de verwachting van normalisatie van het Amerikaanse monetaire beleid waarschijnlijk aanleiding voor financiële markten om de fundamenteën van opkomende economieën beter onder de loep te nemen. Groeiverwachtingen voor veel opkomende economieën zijn de afgelopen periode naar beneden bijgesteld. Een aantal landen blijkt met structurele problemen aan de aanbodkant van de economie te kampen. Mogelijk hebben dus ook structurele sterktes en zwaktes, evenals reacties van beleidsmakers een rol gespeeld bij de marktreacties.

Figuur 1.4.2 Ontwikkeling in lopende rekeningssaldi (als percentage bbp)



Bron: Thomson Reuters Datastream

Sinds het einde van de zomer van 2013 lijkt de situatie gestabiliseerd. De beslissing van de FED, in december 2013, om de aankopen van activa met 10 miljard USD per maand te verminderen leidde dan ook niet tot hernieuwde grote spanning. Problemen in individuele landen, zoals recent bijvoorbeeld in Turkije en Argentinië, zorgden echter wel voor enige onrust, ook in andere markten, al waren die effecten tijdelijk en beperkt. Het valt dan ook niet uit te sluiten dat opkomende economieën nog een langere periode te maken hebben met grote marktvolatiliteit. De onzekerheid rond de afbouw van onconventionele monetaire beleidsmaatregelen is niet alleen groot, ook de politieke risico's in een aantal opkomende economieën en de grote verschillen in mate van marktliquiditeit spelen hierbij een rol. Daar staat tegenover dat de afbouw van accommoderend monetaire beleid gepaard gaat met een sterkere Amerikaanse economie, wat op termijn positief is voor de wereld economie en voor opkomende economieën.

Hoofdstuk 2: Het Budgettaire Beeld

2.1 Inleiding

Zoals in hoofdstuk 1 van dit Financieel Jaarverslag is beschreven, is de economische groei in 2013 lager uitgevallen dan werd verwacht in 2012. Desondanks is er in 2013 sprake van een kleiner begrotingstekort (EMU-saldo) en een hogere schuld (EMU-schuld) dan verwacht werd. Tabel 2.1.1 geeft een overzicht van de overheidsfinanciën sinds de Startnota van het kabinet Rutte-Asscher (oktober 2012). Het EMU-saldo 2013 bedraagt – 2,5 procent bbp en dit is verbetering van 0,1 procentpunt ten opzichte van het verwachte EMU-saldo ten tijde van de Startnota³. De EMU-schuld ultimo 2013 is uitgekomen op 73,5 procent bbp, hetgeen 3,1 procentpunt hoger is dan verwacht werd ten tijde van de Startnota.

Tabel 2.1.1 Budgettaire kerngegevens (in miljarden euro)			
	Startnota	FJR 2013	Vershil
Netto uitgaven onder de kaders	243,7	241,1	– 2,6
waarvan Rijksbegroting in enge zin	104,2	103,2	– 1,0
waarvan Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt	73,3	73,2	– 0,1
waarvan Budgettair Kader Zorg	66,2	64,6	– 1,5
Overige netto uitgaven	6,4	– 0,8	– 7,3
waarvan gasbaten (kasbasis)	– 12,0	– 13,3	– 1,3
waarvan rentelasten	9,7	9,1	– 0,6
waarvan zorgtoeslag	4,8	5,0	0,2
waarvan overig	3,9	– 1,6	– 5,5
Totale netto uitgaven	250,2	240,3	– 9,9
Inkomsten (belastingen en sociale premies)	237,4	227,0	– 10,4
EMU-saldo centrale overheid	– 12,8	– 13,3	– 0,5
EMU-saldo lokale overheden	– 3,4	– 1,9	1,5
Feitelijk EMU-saldo	– 16,2	– 15,2	1,0
Feitelijk EMU-saldo (in % bbp)	– 2,6%	– 2,5%	0,1%
EMU-schuld	440,1	443,0	2,9
EMU-schuld (in % bbp)	70,4%	73,5%	3,1%
bbp	625,3	602,7	– 22,6

De overheidsfinanciën zijn in grote mate afhankelijk van macro-economische ontwikkelingen. Wanneer bijvoorbeeld de economische groei of de werkloosheid verandert, beïnvloedt dit veelal direct de verwachtingen over de uitgaven en inkomsten, en daarmee ook de

³ Hierin is nog geen rekening gehouden met mogelijke budgettaire gevolgen van de overname van SNS. Eurostat en CBS becijferen op basis van de huidige informatie het maximale opwaartse risico op 0,3 procent van het bbp. De exacte uitkomst is onzeker tot de beslissing van Eurostat volgt omtrent de statistische afwikkeling van SNS.

verwachting over het saldo en de schuld. Deze macro-economische ontwikkeling is mede bepalend voor de realisatie van de begroting. Tabel 2.1.2 bevat de ontwikkeling van enkele macro-economische kernvariabelen in 2013. Bij het opstellen van de Startnota werd nog een economische groei van 0,8 procent verwacht. De economie is in 2013 echter gekrompen met 0,8 procent.

Tabel 2.1.2 Macro-economische kernvariabelen			
	Startnota	FJR 2013	Vershil
Volume bbp	0,8%	– 0,8%	– 1,6%
Contractloon markt	2,8%	1,8%	– 1,1%
Consumentenprijsindex	2,5%	2,8%	0,3%
Werkloosheid (in duizenden personen)	548	659	111
Lange rente	2,5%	2,0%	– 0,5%
Eurokoers (dollar per euro)	1,25	1,33	0,08
Olieprijs (in \$)	95	109	14

In dit hoofdstuk worden de kerncijfers uit het budgettaire beeld van de overheid verder uitgelegd en toegelicht. Paragraaf 2.2 beschrijft de ontwikkeling van de uitgaven. In paragraaf 2.3 wordt de ontwikkeling van de inkomsten behandeld. Het EMU-saldo en de EMU-schuld van 2013 worden toegelicht in paragraaf 2.4. Tot slot worden in paragraaf 2.5 de institutionele ontwikkelingen in 2013 beschreven.

2.2 Ontwikkeling van de uitgaven

Het Rijk heeft in 2013 in totaal netto 240,3 miljard euro uitgegeven. Voor het overgrote deel van de uitgaven geldt een uitgavenplafond. In het Nederlandse begrotingsbeleid wordt bij de start van een kabinetsperiode een jaarlijks uitgavenplafond afgesproken. Dit plafond wordt het uitgavenkader genoemd en geeft aan hoeveel jaarlijks gedurende de kabinetsperiode uitgegeven mag worden. Het totale uitgavenkader wordt onderverdeeld in drie de elkaders: 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 2013 getoetst aan het voor 2013 geldende uitgavenkader.

Tabel 2.2.1 laat zien hoe de gerealiseerde uitgaven in 2013 zich verhouden tot de voor 2013 geldende de elkaders en het totale uitgavenkader. Naast de uitgaven die onder het uitgavenkader vallen, doen zich ook uitgaven voor buiten het uitgavenkader. Dit zijn bijvoorbeeld de gasbaten en de zorgtoeslag⁴.

⁴ Zie voor een overzicht van de niet-relevante posten tabel 1.11 uit Internetbijlage 1.

Tabel 2.2.1 Kadertoetsing totaalkader (+ = overschrijding, in miljarden euro)¹

	Startnota	FJR 2013	Verschil
Rijksbegroting in enge zin			
Uitgavenkader (in lopende prijzen)	104,2	103,6	– 0,6
Uitgavenniveau	104,2	103,2	– 1,0
Over-/onderschrijding	0,0	– 0,4	– 0,4
Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt			
Uitgavenkader (in lopende prijzen)	73,3	73,0	– 0,3
Uitgavenniveau	73,3	73,2	– 0,1
Over-/onderschrijding	0,0	0,2	0,2
Budgettair Kader Zorg			
Uitgavenkader (in lopende prijzen)	66,2	65,8	– 0,4
Uitgavenniveau	66,2	64,6	– 1,5
Over-/onderschrijding	0,0	– 1,1	– 1,1
Totale uitgavenkader			
Uitgavenkader (in lopende prijzen)	243,7	242,4	– 1,3
Uitgavenniveau	243,7	241,1	– 2,6
Over-/onderschrijding	0,0	– 1,4	– 1,4

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

Onder het uitgavenkader RBG-eng is 0,4 miljard euro minder uitgegeven dan het vastgestelde plafond. Ook het deeltkader BKZ laat een onderschrijding zien; de onderschrijding bedraagt 1,1 miljard euro. Het SZA-kader laat daarentegen een overschrijding van 0,2 miljard euro zien. Het per saldo effect van de drie deeltkaders is een onderschrijding van het totaalkader van 1,4 miljard euro.

Hieronder wordt de ontwikkeling van de uitgaven per deatkader toege-licht.

Rijksbegroting in enge zin

Tabel 2.2.2 Kadertoetsing RBG-eng (+ = tegenvaller, in miljarden euro) ¹	
	2013
Kadertoetsing Startnota	0,0
<i>Macromutaties en overige mee- en tegenvallers</i>	
Ruilvoetontwikkeling	0,2
Dividenden staatsdeelnemingen	– 0,5
HGIS	– 0,3
GF/PF (inclusief accres)	– 0,4
<i>Beleidsmatige mutaties</i>	
Inhouden prijsbijstelling	– 0,6
Woonpakket	0,1
HGIS beleid	0,1
Rechtspraak, rechtsbijstand en DJI	0,2
Huurtoeslag	0,1
MEP	– 0,1
Pakket kredietverlening MKB en verhoging kredietplafond Qredits	0,1
Begrotingsakkoord: intensivering OCW	0,7
In=uittaakstelling	1,1
Innovatiefonds	– 0,1
Onderuitputting	– 0,6
Kasschuiven	– 0,2
Overige mutaties	– 0,1
Stand kadertoetsing Financieel Jaarverslag van het Rijk 2013	– 0,4

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

Het deatkader RBG-eng laat in 2013 een onderschrijding zien van 0,4 miljard euro. Deze onderschrijding wordt veroorzaakt door het saldo van mee- en tegenvallers en beleidsmatige ontwikkelingen.

Bij de macromutaties en overige mee- en tegenvallers is sprake van een ruilvoetverlies⁵ van 0,2 miljard euro, doordat de prijs nationale bestedingen meer naar beneden is bijgesteld ten opzichte van de stand Startnota dan de loon- en prijsbijstelling. Daarnaast is sprake van een meevaller van 0,5 miljard euro als gevolg van meevallende dividenden uit de staatsdeelnemingen. Deze meevaller werd veroorzaakt door hoger dan geraamd dividend van de Nederlandsche Bank, Urenco Centrum Nederland, Gasunie en Schiphol.

De uitgaven voor Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS) vallen in 2013 0,3 miljard euro lager uit. De uitgaven aan ontwikkelingssamenwerking zijn gekoppeld aan het bnp. Aangezien het bnp neerwaarts is bijgesteld daalt het budget voor ontwikkelingssamenwerking. De uitgaven aan het Gemeentefonds en het Provinciefonds zijn eveneens gedaald, onder andere als gevolg van de lagere nominale ontwikkeling. Een toelichting op de accresontwikkeling is opgenomen in bijlage 8 van dit Financieel Jaarverslag.

⁵ De ruilvoet is het verschil tussen enerzijds het niveau van prijs nationale bestedingen (pNB) (waarmee het uitgavenkader wordt aangepast), en anderzijds het loon- en prijsniveau waarmee de onderliggende uitgaven daadwerkelijk muteren.

Wat betreft de beleidsmatige mutaties is sprake van lagere uitgaven ten belope van 0,6 miljard euro door het inhouden van de prijsbijstelling. Het kabinet besloot om de prijsbijstelling tranche 2013 volledig in te houden om een overschrijding van het totaal kader te voorkomen.⁶ Er heeft zich ook een uitgavenverhoging van 0,1 miljard euro voorgedaan door de invoering van het Woningmarktpakket. Daarin is besloten om de bijdrage aan de startersleningen te verhogen en een revolverend fonds voor energiebesparende maatregelen in te stellen.

Doordat de toerekening aan Official Development Assistance (ODA) van schuldkwijtschelding aan ontwikkelingslanden lager uitvalt, is de ruimte voor ODA-uitgaven in 2013 met 0,2 miljard euro toegenomen. Daarnaast is in 2013 de vrije ruimte binnen het non-ODA deel van de HGIS met 0,1 miljard euro verkleind. Vervolgens doet zich een beleidsmatige tegenvaller voor ter grootte van circa 0,2 miljard euro op de begroting van VenJ. Deze wordt onder andere veroorzaakt door DJI en meer behoefte bij de rechtsbijstand. Het masterplan DJI voorziet de sluiting van een aantal gevangenissen. Voor een deel van het boekwaardeverlies dat hierdoor optreedt werd een reservering getroffen vanaf 2013.

Verder is bij de huurtoeslag een tegenvaller van 0,1 miljard euro. Aangezien een aanpassing in hetzelfde begrotingsjaar niet mogelijk bleek, is de tegenvaller ingepast onder het kader. Doordat de uitgaven voor de reeds beëindigde subsidie Milieukwaliteit Elektriciteitsproductie (MEP) lager uitgevallen zijn dan gepland, doet zich een meevaller voor onder het uitgavenkader ter grootte van 0,1 miljard euro. Dit is het gevolg van een lagere hoeveelheid te subsidiëren productie van duurzame energie.

Daarnaast is in het kader van de beleidspakketten sprake van een aantal uitgavenverhogingen. Door de invoering van het pakket kredietverlening MKB en de verhoging van het kredietplafond van Qredits (microkredieten) is sprake van 0,1 miljard euro hogere uitgaven onder het kader. Vervolgens is sprake van een intensivering van het OCW-budget van 0,7 miljard euro. Deze budgetverruiming gaat naar kwaliteitsverbetering van het onderwijs.

Ook dit jaar is de in=uittaakstelling ingevuld. Deze bedroeg 1,1 miljard euro. Departementen mogen onderuitputting tot maximaal 1 procent van hun gecorrigeerde begrotingstotaal meenemen naar volgend jaar (via de zogenoemde eindejaarsmarge). Als tegenhanger hiervan is de ramings-technische veronderstelling in=uit op de Aanvullende Post verwerkt. Hierbij wordt er van uitgegaan dat de onderuitputting die zich in 2012 heeft voorgedaan ook in 2013 zal optreden. Hiermee leidt de systematiek van de eindejaarsmarge niet tot EMU-saldobelasting of belasting van de kaders. Op het innovatiefonds is onderuitputting opgetreden. Deze onderuitputting wordt via de eindejaarsmarge doorgeschoven naar 2014. Tot slot is sprake geweest van een aantal kasschuiven dat per saldo heeft geleid tot een meevaller van 0,1 miljard euro.

⁶ Aan de Staten-Generaal en Overige Hoge Colleges van Staat is, op grond van de bijzondere staatsrechtelijke positie in de Comptabiliteitswet, de prijsbijstelling tranche 2013 wel uitgekeerd. Ook is het BES-fonds geïndexeerd.

Tabel 2.2.3 Kadertoetsing SZA (+ = tegenvaller, in miljarden euro)

	2013
Kadertoetsing Startnota	0,0
Werkloosheidsuitgaven	0,7
Ruilvoet	0,1
Kinderopvangtoeslag	– 0,5
AOW	– 0,2
WAO/WIA/WAZ	– 0,1
WAZO	– 0,1
Export MKOB en AO-tegemoetkoming	0,3
Stand kadertoetsing Financieel Jaarverslag van het Rijk 2013	0,2

Het kader SZA laat in 2013 een overschrijding zien van 0,2 miljard euro. Dit is het saldo van tegenvallers op met name de werkloosheidsregelingen en meevallers op andere regelingen.

De werkloosheidsuitgaven kwamen in 2013 0,7 miljard euro hoger uit dan begroot. Dit komt vooral doordat de werkloosheid hoger was dan verwacht ten tijde van de begroting, waardoor meer mensen (langer) een WW-uitkering of WWB-uitkering hadden. De ruilvoet zorgde voor een relatief beperkte tegenvaller.

Aan de kinderopvangtoeslag is minder uitgegeven dan verwacht. Als gevolg van maatregelen die beogen de uitgaven aan kinderopvang te verlagen, passen ouders het gebruik van kinderopvang eerder en sterker aan dan aanvankelijk verondersteld werd. Daarnaast draagt ook de economische situatie in 2013 met een oplopende werkloosheid bij aan een dalend gebruik van kinderopvang.

De AOW-uitgaven zijn lager uitgekomen dan begroot. Dit wordt met name veroorzaakt door een andere huishoudensamenstelling dan verwacht. Het aantal alleenstaanden en het aantal gehuwden met een partnertoeslag was lager, het aantal gehuwden zonder een partnertoeslag was juist hoger dan verwacht.

Aan arbeidsongeschiktheidsuitkeringen is per saldo minder uitgegeven dan verwacht. Dit komt met name doordat minder mensen instroomden in de WGA (regeling werkhervatting gedeeltelijk arbeidsgeschikten) en minder mensen doorstroomden van WGA naar IVA (regeling inkomensvoorziening volledig en duurzaam arbeidsongeschikten). Met name door een lager aantal geboorten werd minder uitgegeven aan zwangerschaps- en bevallingsverlofuitkeringen.

In de MKOB (Wet mogelijkheid koopkrachttegemoetkoming oudere belastingplichtigen) en de tegemoetkoming voor arbeidsongeschikten heeft zich in 2013 een incidenteel besparingsverlies voorgedaan, omdat deze regelingen met terugwerkende kracht geëxporteerd werden.

Tabel 2.2.4 Kadertoetsing BKZ (+ = tegenvaller, in miljarden euro)

	2013
Kadertoetsing Startnota	0,0
Ruilvoet	0,1
<i>Mee- en tegenvallers en beleidsmatige mutaties</i>	
Actualisering zorguitgaven	– 0,9
Overig	– 0,3
Stand kadertoetsing Financieel Jaarverslag van het Rijk 2013	– 1,1

Ondanks een ruilvoetverslechtering levert de kadertoetsing van het BKZ voor 2013 een sterk verbeterd beeld op. Dit komt vooral door per saldo meevallers binnen de zorg. Op basis van nieuwe gegevens over 2012 en 2013 van het College van Zorgverzekeraars (CvZ) en de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) zijn de zorguitgaven geactualiseerd.

Bij de uitgaven voor geneesmiddelen is sprake van een overschrijding van 1,2 miljard euro. Het gaat deels om de structurele doorwerking van de overschrijding uit het jaarverslag over 2012. In 2013 vielen de uitgaven voor geneesmiddelen nog lager uit. De vergoedingen voor geneesmiddelen waren lager door een lagere groei van het aantal geneesmiddelen en het aantal uitgiftes van geneesmiddelen door apothekers in combinatie met een verdere daling van de gemiddelde geneesmiddelenprijzen onder druk van patentverlies en het door zorgverzekeraars gevoerde preferentie-beleid. Ook bij de eerstelijnszorg en bij de hulpmiddelen doen zich substantiële overschrijdingen voor.

Op basis van de thans beschikbare inzichten over de schadelast en de eerste indicaties voor de transitiebedragen medisch specialistische zorg is sprake van een overschrijding van het beschikbare kader in 2012 en 2013. Hoewel de cijfers nog niet definitief zijn en wijzigingen nog kunnen plaatsvinden is het niet de verwachting dat deze wijzigingen de overschrijding teniet zullen doen. Vooralsnog wordt uitgegaan van een mogelijke incidentele overschrijding in 2012 van 0,6 miljard euro en in 2013 van 0,3 miljard euro.

Bij de AWBZ volgt uit de actualisering 2013 per saldo een incidentele overschrijding van circa 0,3 miljard euro. Deze wordt verklaard door de tegenvaller bij de productie en door een tegenvaller op de kapitaallasten.

Tot slot waren er diverse gereserveerde posten op nominaal en onverdeeld die thans vrijvallen. Het gaat hier bijvoorbeeld om de loon- en prijsbijstellingen en reserveringen die niet aan andere sectoren zijn uitgedeeld.

2.3 Ontwikkeling van de inkomsten

De belasting- en premieontvangsten zijn in 2013 10,4 miljard euro lager uitgekomen dan verwacht bij Startnota 2013. Deze tegenvallende ontwikkeling hangt samen met de economische groei over 2013. De waardeontwikkeling van het bbp komt met 0,6 procent fors lager uit dan bij Startnota nog werd verwacht (3,0 procent). Voor de ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten is ook de samenstelling van de economische groei van belang. Een andere samenstelling van het bbp

dan verwacht bij Startnota leidt eveneens tot andere belastingopbrengsten dan eerder verondersteld. In deze paragraaf wordt de ontwikkeling van de ontvangsten in 2013 dan ook zo veel mogelijk toegelicht aan de hand van de ontwikkeling van onderliggende relevante economische indicatoren.

Tabel 2.3.1 Ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten 2013 op EMU-basis (in miljarden euro)

	Startnota	FJR 2013	Vershil
Belastingen en premies volksverzekeringen	182,7	174,1	– 8,6
waarvan belastingen	140,8	130,5	– 10,2
waarvan premies volksverzekeringen	41,9	43,6	1,7
Premies werknemersverzekeringen	54,7	52,9	– 1,9
Totaal	237,4	227,0	– 10,4

Tabel 2.3.2 geeft een overzicht van de oorsprong van de lagere ontvangsten in 2013 dan verwacht bij Startnota. Zo is er sprake van beleidswijzigingen in 2013 die na de Startnota tot stand zijn gekomen. Daarnaast hebben de uiteindelijk gerealiseerde ontvangsten over 2012 een doorwerking naar de ontvangsten over 2013. Bij de totstandkoming van de Startnota waren de ontvangsten over 2012 immers nog niet gerealiseerd. Ten slotte resulteert het verschil in de gerealiseerde endogene ontwikkeling van de ontvangsten in 2013 ten opzichte van de veronderstelde ontwikkeling bij Startnota. De endogene ontwikkeling betreft de beleidsarme ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten over 2013.

Tabel 2.3.2 Ontwikkeling ontvangsten vanaf Startnota gesplitst naar oorzaak (in miljarden euro) op EMU-basis¹

Startnota	237,4
Totale mutatie	– 10,4
Beleidswijzigingen	– 1,6
waarvan premies werknemersverzekeringen	– 1,9
waarvan vennootschapsbelasting	– 0,2
waarvan loon-/inkomensheffing	0,8
waarvan omzetbelasting	– 0,2
waarvan overig	– 0,1
Doorwerking realisatie 2012	– 2,5
waarvan belastingen en premies volksverzekeringen	– 3,1
waarvan premies werknemersverzekeringen	0,6
Endogene ontwikkeling	– 6,3
waarvan omzetbelasting	– 2,7
waarvan loon-/inkomensheffing	– 1,0
waarvan vennootschapsbelasting	– 1,1
waarvan accijnzen	– 1,1
waarvan premies werknemersverzekeringen	– 0,5
waarvan belasting op personenauto's en motorrijwielen	– 0,3
waarvan schenk- en erfbelasting	0,3
waarvan overige belastingen en premies	0,2
Financieel Jaarverslag van het Rijk 2013	227,0

¹ Door afronding wijkt de som van de delen af van het totaal.

Beleidswijzigingen sinds Startnota

Ook na de totstandkoming van de Startnota 2013 is sprake geweest van beleidswijzigingen voor 2013. De budgettaire consequenties van deze wijzigingen bedragen per saldo – 1,6 miljard euro (zie tabel 2.3.2). Dit betreft onder meer de volgende maatregelen: een incidentele verlaging van de Aof-premie in 2013 wat leidt tot 1,3 miljard euro lagere ontvangsten, de tijdelijke verruiming van de willekeurige afschrijving van 1 juli tot en met 31 december 2013, de gewijzigde overgangsregeling voor de levensloopregeling en de tijdelijke btw-verlaging per 1 maart 2013 op renovatie, herstel en tuinonderhoud woningen.

Doorwerking realisatie 2012 naar 2013

Het verschil tussen de gerealiseerde ontvangsten over 2012 en de verwachting daarover bij Startnota werkt door naar de ontvangsten over 2013. Bij Startnota (publicatie december 2012) betrof de stand van de inkomsten 2012 nog een raming. De raming van de ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten in 2013 bij Startnota is gebaseerd op deze ramingsstand voor 2012. De gerealiseerde ontvangsten over 2012 kenden uiteindelijk nog een tegenvaller ten opzichte van de Startnota-stand. De doorwerking van deze tegenvaller zorgt voor een 2,5 miljard euro (zie tabel 2.3.2) lagere basisstand waartegen de ontwikkeling van de inkomsten in 2013 wordt afgezet. Deze tegenvallende ontvangsten over 2012 betreffen onder meer de vennootschapsbelastingontvangsten (– 1,1 miljard euro), de btw-ontvangsten (– 0,7 miljard euro), de belasting op personenauto's en motorrijwielen (– 0,3 miljard euro) en de loon- en inkomensheffing (– 0,3 miljard euro).

Endogene ontwikkeling ten opzichte van de raming bij Startnota

De endogene ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten over 2013 is 6,3 miljard euro lager uitgekomen dan geraamd bij Startnota (zie tabel 2.3.2). De grootste tegenvallers (in absolute zin) zijn te vinden bij de omzetbelasting, de vennootschapsbelasting, de loon- en inkomensheffing en de accijnzen. Deze tegenvallers laten zich verklaren door de ontwikkeling van de relevante macro-economische indicatoren.

De ontvangsten uit de omzetbelasting (btw) zijn 2,7 miljard euro lager uitgevallen dan bij Startnota werd verwacht. Deze tegenvallende ontwikkeling wordt vooral veroorzaakt door een fors negatievere ontwikkeling van de particuliere consumptie en de investeringen in nieuwe woningen dan waar bij Startnota vanuit is gegaan. Voor de ontwikkeling van de investeringen in nieuwe woningen in 2013 werd bij Startnota een groei van 1,9 procent voorzien, maar is uiteindelijk een afname van 7,8 procent gerealiseerd. Verder is de waardeontwikkeling van de particuliere consumptie 2,3 procent lager uitgekomen dan oorspronkelijk verwacht. Daarbij is tevens sprake van een samenstellingseffect vanwege het gedifferentieerde karakter van de btw-heffing. De duurzame consumptie – die belast is met het algemene tarief van 21 procent – heeft zich minder gunstig ontwikkeld dan de consumptie die belast is tegen het lage tarief.

De ontvangsten uit de loon- en inkomensheffing kennen een tegenvaller van 1,0 miljard euro. De belangrijkste verklaringen daarvoor zijn de ontwikkeling van de werkgelegenheid en de lonen. De ontwikkeling van de werkgelegenheid is met – 1,9 procent flink negatiever uitgekomen dan bij Startnota was voorzien. Daarnaast kwam de loonontwikkeling lager uit dan verwacht als gevolg van een lagere contractloonontwikkeling.

De ontwikkeling van de ontvangsten uit de vennootschapsbelasting vallen 1,1 miljard euro lager uit dan bij Startnota geraamd. Deze tegenvaller komt voort uit een lagere dan verwachte winstontwikkeling over 2013. Ook heeft de verliesverrekening een grotere invloed gehad op de kasontvangsten in 2013 dan eerder ingeschat.

Bij de accijnzen is in totaal sprake van 1,1 miljard euro lagere ontvangsten dan bij Startnota werd verwacht. Deze tegenvallers betreffen de tabaksaccijns en de brandstofaccijnzen. In de grensrapportage⁷ is uitgebreid ingegaan op de ontwikkeling van de accijnzen. Ten opzichte van deze rapportage zijn er geen verdere tegenvallers opgetreden. De tegenvaller betrof met name de ontvangsten van de tabaksaccijns in 2013. De belangrijkste oorzaken voor deze tegenvaller bij de tabaksaccijns (0,5 miljard euro op EMU-basis) zijn voorraadvorming tegen oude accijnstarieven waardoor de consument ook na 1 maart 2013 pakjes tegen het oude tarief kon kopen en extra aankopen van consumenten in december 2012 tegen oude accijnstarieven, een negatievere ontwikkeling van de particuliere consumptie dan bij Startnota nog werd verwacht en een grotere substitutie van sigaretten naar (goedkopere) shag. Wat betreft de accijns op lichte olie (benzine) zien we de ontvangsten sinds 2010 al wat teruglopen. In 2013 zijn de ontvangsten echter nog sterker teruggelopen dan in 2012. Meest waarschijnlijke verklaring voor de tegenvaller bij de benzineaccijns in 2013 is een zuiniger wagenpark dan verwacht bij Startnota. Ten slotte kende de accijnsontvangsten op overige minerale oliën (onder andere diesel en LPG) een tegenvaller. Ook hier speelt de ontwikkeling in het wagenpark (steeds zuiniger) een rol. Daarnaast kan de economische ontwikkeling in 2013 een rol hebben gespeeld waardoor er minder zakelijke kilometers zijn gereden.

De ontwikkeling van de ontvangsten uit de premies werknemersverzekeringen is 0,5 miljard euro lager uitgekomen ten opzichte van de Startnota. Deze ontwikkeling is parallel aan lagere ontvangsten bij de loon- en inkomensheffing en komt voort uit een lagere grondslagontwikkeling als gevolg van de lager uitgekomen ontwikkeling van de werkgelegenheid en de lonen.

Bij de ontvangsten uit de belasting op personenauto's en motorrijwielen (bpm) doet zich een tegenvallende endogene ontwikkeling voor van 0,3 miljard euro. Samen met de doorwerking van de tegenvallende bpm-ontvangsten in 2012 ten opzichte van de Startnotastand bedraagt de totale tegenvaller bij de bpm-ontvangsten in 2013 0,6 miljard euro. Deze tegenvaller is het gevolg van zowel aanzienlijk lagere verkopen als een sterkere verandering van mobiliteitsvoorkeuren dan bij de Startnotaraming werd verwacht. De verkopen hebben zich sterker dan voorzien geconcentreerd op kleinere auto's en op zeer zuinige auto's die profiteren van fiscale voordelen. Ten slotte heeft zich een meevaller voorgedaan bij de schenk- en erfbelasting van 0,3 miljard euro.

⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 752, nr. 7

Tabel 2.3.3 Relevante economische variabelen belasting- en premieontvangsten

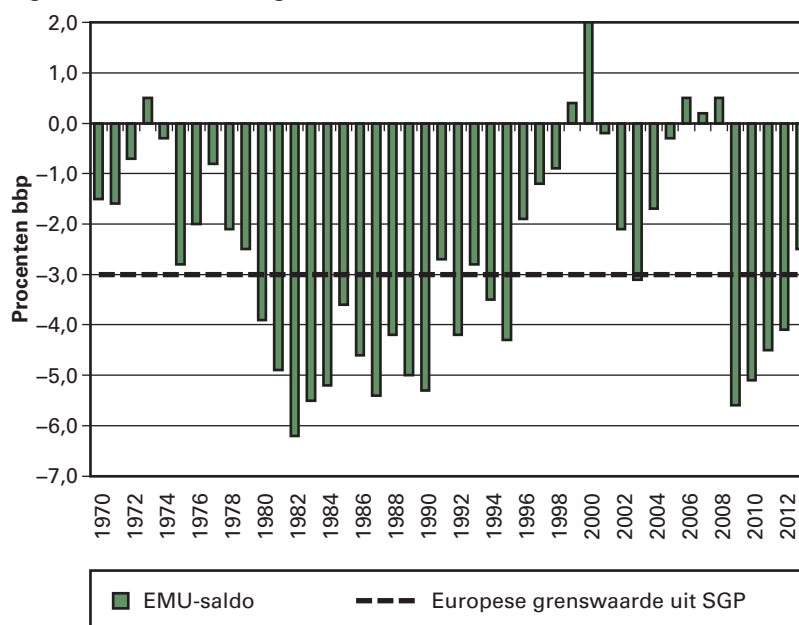
	Startnota	FJR 2013	Vershil
Nominale groei BBP	3,0%	0,6%	- 2,4%
Waardemutatie particuliere consumptie	2,6%	0,2%	- 2,3%
Waardemutatie investeringen in woningen	1,9%	- 7,8%	- 9,7%
Waardemutatie verkopen tweedehands woningen	- 3,2%	- 11,9%	- 8,7%
Waardemutatie investeringen in motorvoertuigen	- 1,2%	- 9,1%	- 7,9%
Grondslagontwikkeling vpb	0,0%	- 2,0%	- 2,0%
Loonstijging (contractueel en incidenteel)	2,5%	1,7%	- 0,8%
Werkgelegenheid (markt)	- 0,1%	- 1,9%	- 1,8%
Arbeidsinkomensquote	81,7%	81,1%	- 0,6%

2.4 Ontwikkeling van het EMU-saldo en de EMU-schuld

In 2013 is het EMU-saldo uitgekomen op een tekort van 15,2 miljard euro, hetgeen neerkomt op een tekort van 2,5 procent bbp. In de Startnota werd nog uitgegaan van een tekort van 2,6 procent bbp. Dit betekent dat ten opzichte van deze raming sprake is van een verbetering van 0,1 procentpunt.

Sinds 2009 is het tekort groter geweest dan het toegestane niveau van 3 procent van het bbp uit het Stabiliteits- en Groeipact, zoals te zien is in figuur 2.4.1. Het feit dat het EMU-saldo 2013 onder deze norm is gebleven is positief; daarentegen is nog steeds sprake van een tekort. Bovendien is dit niet voldoende om uit de buitensporigtekortprocedure ontslagen te worden (abrogatie). Voor abrogatie dient het begrotingstekort van een lidstaat duurzaam onder de grenswaarde van - 3 procent te blijven. Naast realisatie van het EMU-saldo over 2013, is ook de raming hiervan voor de komende jaren van belang. De voorjaarsraming van de Europese Commissie (Spring Forecast) zal meer duidelijkheid bieden over de verwachte ontwikkeling van het EMU-saldo in 2014 en 2015.

Figuur 2.4.1 Ontwikkeling EMU-saldo 1970-2013



Tabel 2.4.1 geeft inzicht in de ontwikkeling van het EMU-saldo tussen de Startnota en het Financieel Jaarverslag over 2013. Ondanks de tegenvallende belasting- en premie-inkomsten, is sprake van een lichte verbetering van het EMU-saldo in 2013. Dit wordt voor een belangrijk deel verklaard door de opbrengst van de frequentieveiling voor mobiele telefonie en mobiel internet (4G). De veiling heeft geleid tot een eenmalige saldo-meevaller van 3,8 miljard euro (0,6 procent bbp) in 2013.⁸

Daarnaast hebben zich meevallers voorgedaan onder de uitgavenkaders Rijksbegroting in enge zin en bij de zorguitgaven. Als gevolg van onder andere een hogere olieprijs laten ook de gasbaten een meevaller zien ten opzichte van de raming bij Startnota. Een andere meevaller voor het EMU-saldo wordt veroorzaakt door de lagere rentevoet dan werd verwacht bij Startnota. Dit heeft geleid tot lagere rentelasten. Ook bij de rest van de centrale overheid (bijvoorbeeld het onderwijs) doet zich een meevaller voor, wat leidt tot een verbetering van het EMU-saldo. Het EMU-saldo van de lokale overheden is eveneens gunstiger uitgekomen dan werd verwacht ten tijde van de Startnota. Tot slot heeft zich in 2013 een noemereffect voorgedaan dat saldoverslechterend werkt. Dit effect is veroorzaakt door de neerwaartse bijstelling van het bbp.

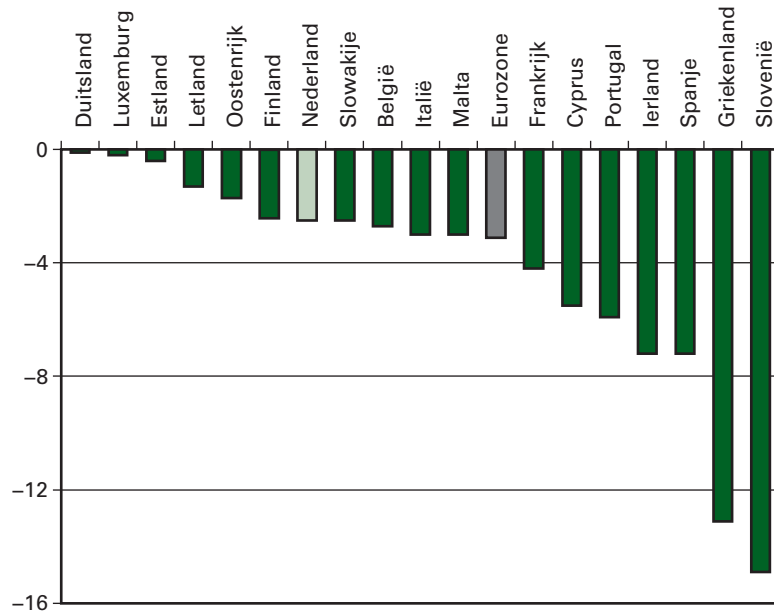
Tabel 2.4.1 Ontwikkeling EMU-saldo (in procenten bbp) ¹	
	2013
EMU-saldo Startnota	- 2,6
Belasting- en premie-inkomsten	- 1,7
Uitgaven	
waarvan Rijksbegroting in enge zin	0,2
waarvan Sociale zekerheid (incl. werkloosheidsuitkeringen)	0,0
waarvan Zorguitgaven	0,3
Gasbaten (transactiebasis)	0,3
Rentelasten	0,1
Rest centrale overheid	0,1
EMU-saldo lokale overheden	0,3
4G-veiling	0,6
Overige uitgaven	0,1
Noemereffect	- 0,1
EMU-saldo Financieel Jaarverslag Rijk 2013	- 2,5

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

Het EMU-saldo van de landen in de eurozone is weergegeven in figuur 2.4.2. Het gemiddelde EMU-saldo van de eurozone bedraagt in 2013 - 3,1 procent bbp. Met een EMU-saldo van - 2,5 procent bbp zit Nederland in 2013 onder dit gemiddelde.

⁸ Kamerstukken II, 2012-2013, 24 095, nr. 328

Figuur 2.4.2 EMU-saldo eurozone 2013 (in procenten bbp)



Bron: Winter Forecast 2014 Europese Commissie

Structureel EMU-saldo

Het structurele EMU-saldo is het feitelijke EMU-saldo gecorrigeerd voor de stand van de conjunctuur en incidentele componenten. Tabel 2.4.2 laat zien hoe het structurele saldo zich heeft ontwikkeld ten opzichte van de Startnota. De conjuncturele component weerspiegelt de tegenvallende economische groei. Daarnaast heeft zich in 2013 een eenmalige saldoverbetering voorgedaan als gevolg van de frequentieverlaging voor mobiele telefonie en mobiel internet (4G). Het structurele saldo is hiervoor gecorrigeerd. In 2013 is het structurele EMU-saldo uitgekomen op een tekort van – 1,1 procent bbp. Ten opzichte van de Startnota is dit een verbetering van 0,1 procentpunt.

Het structurele saldo speelt een rol in de voor Nederland geldende Europese saldodoelstellingen. Zo zijn de doelstellingen in de zogenoemde Medium-Term Objective (MTO) van het Stabiliteits- en Groeipact opgehangen aan onder andere het structurele saldo. Ook in de buitensporigtekortprocedure worden eisen gesteld aan (de verbetering van) het structurele saldo.

Het is hierbij van belang in ogenschouw te nemen dat de conjunctuurcorrectie vrij onzeker is en veelal achteraf wordt bijgesteld. Hoewel de richting waarin het structurele saldo zich ontwikkelt redelijk betrouwbaar is, is het structurele saldo een minder harde variabele dan het ongeschoonde (feitelijke) EMU-saldo⁹ en minder structureel dan de naam doet vermoeden.

⁹ Zie ook MEV 2014, p. 46.

Tabel 2.4.2 Structureel EMU-saldo (in procenten bbp)

	Startnota	FJR 2013
Feitelijk EMU-saldo	- 2,6	- 2,5
Af: conjuncturele component / incidentele componenten	- 1,4	- 1,4
Structureel EMU-saldo	- 1,2	- 1,1

Ontwikkeling van de EMU-schuld

De EMU-schuld is in 2013 uitgekomen op 73,5 procent bbp. Dit is een verslechtering van 3,1 procentpunt ten opzichte van de raming ten tijde van de Startnota, waarin uit werd gegaan van een EMU-schuld van 70,4 procent bbp. Tabel 2.4.3 geeft de ontwikkeling van de EMU-schuld ten opzichte van de verwachting in de Startnota weer.

Tabel 2.4.3 Ontwikkeling EMU-schuld (in procenten bbp)

	2013
EMU-schuld Startnota	70,4
Realisatie schuld ultimo 2012	- 0,2
Mutatie EMU-saldo	- 0,2
Noemereffect	2,6
<i>Financiële transacties en overig</i>	
Nationalisatie SNS (schuldeffect)	1,5
ING back-up faciliteit	- 0,6
EFSF	0,1
Leningen en mutaties in rekening courant agentschappen, sf en rwt's	- 0,2
Schatkistbankieren	0,1
EMU-schuld Financieel Jaarverslag van het Rijk 2013	73,5

Ten opzichte van de raming bij de Startnota is de overheidsschuld in 2013 verslechterd. Allereerst wordt de hoogte van de schuld altijd beïnvloed door de ontwikkeling van de schuld in voorgaande jaren. Deze veranderingen verlagen de schuld in 2012 en daarmee ook de beginstand van de schuld voor 2013.

Het begrotingstekort werkt door op de EMU-schuld. De verbetering van het begrotingstekort ten opzichte van de raming ten tijde van Startnota leidt tot een verbetering van de overheidsschuld.

Daarnaast speelt het noemereffect een grote rol. Wijzigingen in (de raming van) het bbp leiden tot wijzigingen in de schuld uitgedrukt als het percentage van het bbp. Het bbp is in 2013 lager uitgekomen dan de raming van het bbp voor 2013 bij de Startnota. Als gevolg van het lagere bbp stijgt de schuld uitgedrukt in het percentage van het bbp.

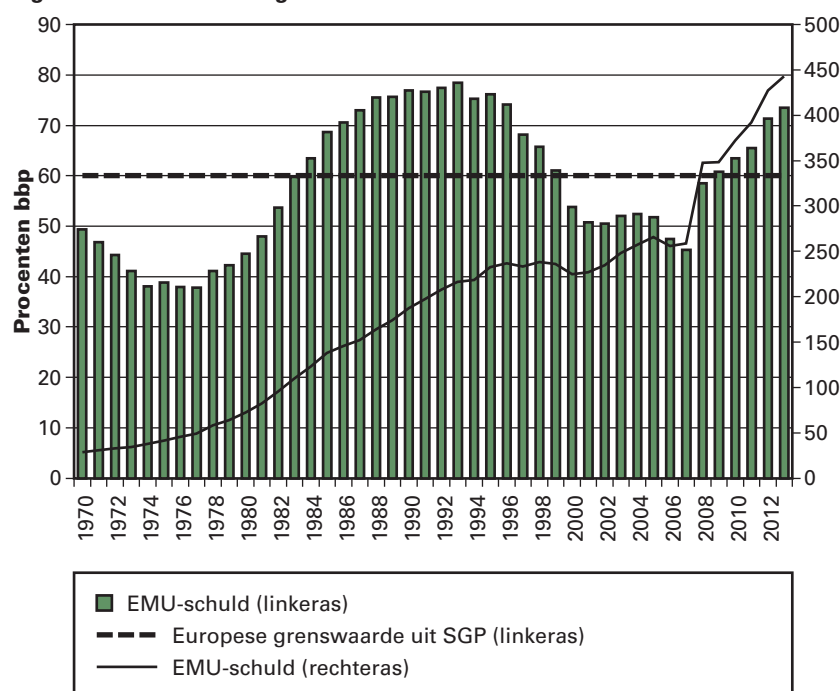
Ook de financiële transacties die gerelateerd zijn aan de financiële crisis zorgen voor een aanpassing van de schuldraming. De nationalisatie van SNS begin 2013 heeft geleid tot een additionele schuldverslechtering van 1,5 procent bbp in 2013. Voorts heeft de afwikkeling van de ING back-up faciliteit geleid tot een verbetering van de EMU-schuld in 2013. De toerekening aan het EFSF is in 2013 hoger dan waar in Startnota rekening mee werd gehouden. Dit heeft een schuldverhogend effect.

De financieringsbehoefte van de overheid wordt tevens beïnvloed door de rekeningen courant van de agentschappen, sociale fondsen (sf) en rechtspersonen met een wettelijke taak (rwt's). Het positieve saldo heeft een schuldverlagend effect.

Tot slot heeft het verplicht schatkistbankieren voor decentrale overheden geleid tot schuldreductie van 5,6 miljard euro in 2013. Ten opzichte van de raming bij Startnota is de schuldreductie echter lager dan verwacht (0,1 procent)¹⁰.

De historische ontwikkeling van de schuld wordt geïllustreerd in figuur 2.4.3. Zoals ook in deze figuur te zien is, blijft de Nederlandse EMU-schuld in 2013 boven de in Europa afgesproken grens van 60 procent van het bbp.

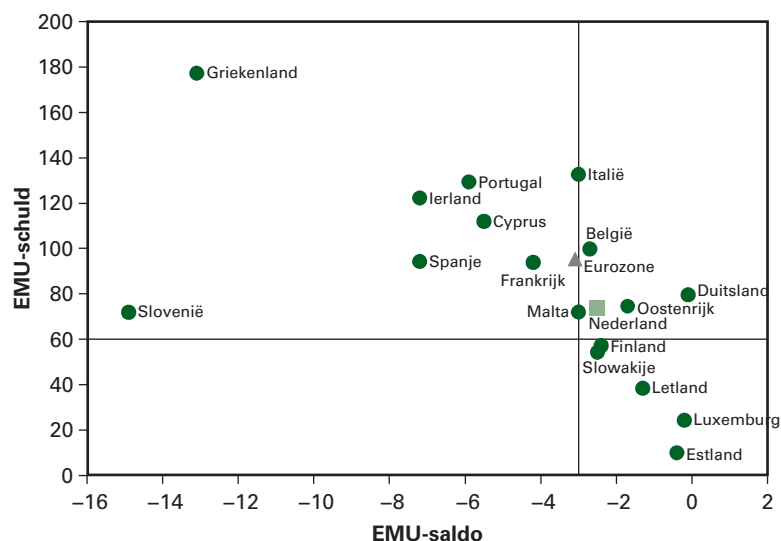
Figuur 2.4.3 Ontwikkeling EMU-schuld 1970–2013



In figuur 2.4.4 is voor de eurozone het EMU-saldo en de EMU-schuld weergegeven. Te zien is dat een groot aantal landen een hoge schuld heeft. Dit geldt niet alleen voor landen met een hoog tekort (linksboven in de figuur), maar ook voor landen met een EMU-saldo lager dan – 3 procent bbp, zoals Nederland (rechtsboven in de figuur).

¹⁰ Verplicht schatkistbankieren voor decentrale overheden wordt nader toegelicht in paragraaf 2.5 en hoofdstuk 3 van dit Financieel Jaarverslag.

Figuur 2.4.4 EMU-saldo en EMU-schuld eurozone 2013 (in procenten bbp)



Box 2.4.1 Voortgang beleidspakketten

In 2013 is een groot aantal maatregelen uit het Regeerakkoord van het kabinet Rutte-Asscher en de begrotingsafspraken 2014 in wet- en regelgeving verankerd, een uitgebreide toelichting hierop is te vinden in de verantwoordingsbrief 2013. Hieronder wordt nader ingegaan op de budgettaire voortgang van de verschillende (Regeer)akkoorden.

Tabel 2.4.4 presenteert de ex ante EMU-saldoverbetering van de (Regeer)akkoorden sinds het Regeerakkoord van het kabinet Rutte-Verhagen. De gepresenteerde akkoorden zijn verwerkt in het niveau van de uitgaven- en lastenkaders. De totale ex ante EMU-saldoverbetering van de verschillende pakketten bedraagt 21 miljard euro. In 2012 bedroeg de ex ante EMU-saldoverbetering 8 miljard euro. Door afronding kan de som der delen afwijken van het totaal.

Tabel 2.4.4 Ex ante EMU-saldoverbetering (in miljarden euro)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1. Regeerakkoord Rutte-Verhagen	- 7	- 10	- 15	- 18	- 19	- 19
2. Begrotingsakkoord 2013	- 2	- 12	- 10	- 8	- 10	- 10
3. Regeerakkoord Rutte-Asscher (incl. motie Zijlstra-Samsom en sociaal akkoord)		0	- 3	- 10	- 13	- 16
4. Woningmarktpakket		0,2	0,2	0,2	0,2	0,3
5. Aanvullend pakket (incl. begrotingsafspraken 2014)		2	- 6	- 6	- 6	- 6

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
6. Ex ante EMU-saldoverbetering	- 8	- 21	- 34	- 42	- 47	- 51
Waarvan uitgaven	- 6	- 12	- 19	- 27	- 31	- 35
Waarvan lasten	- 2	- 9	- 10	- 12	- 12	- 12
Waarvan niet lastenrelevante inkomsten		- 1	- 5	- 2	- 4	- 4

Let op: bij Rutte-Verhagen zijn de lasten in netto contante waarde (NCW) en voor 2016 en 2017 geëxtrapoleerd op het niveau 2015 (uitgezonderd SDE+heffing).

Voor het Regeerakkoord Rutte-Verhagen en het Begrotingsakkoord 2013 geldt dat beide nagenoeg geheel afgerond zijn. Enkele maatregelen zijn nog niet (parlementair) afgerond; deze tellen op tot minder dan 0,4 miljard in 2017 en kennen een individuele opbrengst lager dan 100 miljoen. Waar relevant zijn deze maatregelen alternatief gedekt binnen het uitgavenkader.

Tabel 2.4.5 maakt vanaf 2014 inzichtelijk welk deel van de maatregelen uit de (Regeer)akkoorden vanaf het Regeerakkoord Rutte-Asscher inmiddels is afgerond. Voor het jaar 2013 geldt dat de maatregelen volledig zijn afgerond (en om deze reden niet opgenomen in de tabel). In de tabel is onderscheid gemaakt tussen maatregelen waarvan de parlementaire behandeling reeds volledig is afgerond, maatregelen die in de Tweede Kamer zijn aangenomen maar waarvan behandeling in de Eerste Kamer nog moet plaatsvinden en nog niet gerealiseerde maatregelen. Door afronding kan de som der delen afwijken van het totaal.

Tabel 2.4.5 Voortgang maatregelen (in miljarden euro)

	2014	2015	2016	2017
1. Regeerakkoord Rutte-Asscher (incl. motie Zijlstra-Samsom en sociaal akkoord)	- 3	- 10	- 13	- 16
Waarvan afgerond	- 2	- 3	- 4	- 6
Waarvan aangenomen door Tweede Kamer	- 1	- 6	- 8	- 9
Waarvan nog niet gerealiseerd	0	0	0	- 1
2. Woningmarktpakket	0,2	0,2	0,2	0,3
Waarvan afgerond	0,2	0,2	0,2	0,3
3. Aanvullend pakket (incl. begrotingsafspraken 2014)	- 6	- 6	- 6	- 6
Waarvan afgerond	- 6	- 5	- 4	- 4
Waarvan aangenomen door Tweede Kamer	0	0	0	0
Waarvan nog niet gerealiseerd	0	- 1	- 2	- 2
4. Ex ante EMU-saldoverbetering	- 9	- 15	- 18	- 22
Waarvan afgerond	- 8	- 8	- 8	- 9
Waarvan aangenomen door Tweede Kamer	- 1	- 6	- 8	- 9
Waarvan nog niet gerealiseerd	0	- 1	- 2	- 3

Hieronder zijn voor het Regeerakkoord Rutte-Asscher en het aanvullend pakket (inclusief begrotingsafspraken 2014) uit elke categorie, waar relevant, de vier maatregelen met de grootste budgettaire opbrengst in 2017 beschreven.

De afgeronde maatregelen met de grootste budgettaire opbrengst uit het Regeerakkoord Rutte-Asscher betreffen de verhoging van de assurantiebelaasting, de taakstelling op de Rijksdienst, de korting op ontwikkelingshulp en de hoofdlijnenakkoorden in de zorg. De maatregelen met de grootste budgettaire opbrengst die zijn aangenomen in de Tweede Kamer maar nog niet in de Eerste Kamer betreffen de aanpassing van de WMO, de aanpassingen in de opbouw van aanvullend pensioen (Witteveen), de hervorming van de kindregelingen en de aanpassing van de WW en het ontslagrecht. De grootste maatregelen in de categorie nog niet gerealiseerd zijn de aanpassingen in de langdurige zorg, verschillende aanpassingen in de AOW en het invoeren van stringent pakketbeheer.

Voor het aanvullend pakket (inclusief begrotingsafspraken 2014) geldt dat de grootste maatregelen in de categorie afgerond gevormd worden door de verdere aanscherping van de hoofdlijnenakkoorden in de zorg, het samenhangend geheel aan maatregelen op het gebied van geneesmiddelen, de maatregel op het gebied van de stamrecht BV's en het bevriezen van de belastingschijven en heffingskortingen. De categorie aangenomen in de Tweede Kamer maar nog niet in de Eerste Kamer wordt volledig verklaard door de hervorming van de kindregelingen. De grootste maatregelen in de categorie nog niet gerealiseerd zijn de invoering van de huishouden-toeslag, de verlaging van de AO-tegemoetkoming, de verlaging van de marge in het gebruikelijk loon in box 2 en de herschikking van subsidies.

2.5 Institutionele ontwikkelingen in 2013

Wet Houdbare Overheidsfinanciën

De Wet Houdbare Overheidsfinanciën (Wet Hof) is op 15 december 2013 van kracht geworden. Met de Wet Hof zijn de Europese begrotingsafspraken omtrent EMU-saldo en EMU-schuld verankerd in nationale wetgeving. De meest in het oog springende Europese begrotingsafpraak is dat op de middellange termijn landen hun begroting structureel in evenwicht moeten brengen en houden.

Naast de Europese afspraken zijn de uitgangspunten van het Nederlands trendmatig begrotingsbeleid vastgelegd in de Wet Hof. Hiermee is invulling gegeven aan het verzoek van de Tweede Kamer om de begrotingsregels wettelijk te verankeren.¹¹ Het gaat om het hanteren van uitgavenkaders, het principe van automatische stabilisatie aan de inkomstenkant van de begroting, en het baseren van het begrotingsbeleid op de meerjarencijfers en de macro-economische ramingen van het CPB.

Omdat de Europese begrotingsafspraken betrekking hebben op de inkomsten en uitgaven van de hele collectieve sector, dus ook van gemeenten, provincies en waterschappen, voorziet de wet in een procedure die er op gericht is dat de decentrale overheden een gelijkwaardige inspanning als de rijksoverheid leveren aan het bereiken en

¹¹ Kamerstukken II, 2010/11, 32 565, nr. 4.

vasthouden van de Europese begrotingsafspraken. De wet voorziet in bestuurlijk overleg met de decentrale overheden alvorens hun gelijkwaardige inspanningsplicht wordt vastgesteld. Vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Wet Hof is in januari 2013 een akkoord bereikt met de decentrale overheden over hun bijdrage aan de Europese begrotingsafspraken deze kabinetsperiode. Voor 2013 gold een tekortnorm van 0,5 procent bbp voor alle decentrale overheden gezamenlijk. Het saldo van de decentrale overheden is uitgekomen op – 0,3 procent bbp in 2013. Dit betekent een onderschrijding van de afgesproken tekortnorm. Deze tekortnorm is een *macronorm* voor het EMU-saldo van de decentrale overheden gezamenlijk, die niet onderverdeeld wordt in een (micro)norm per individuele overheid. Er wordt daarnaast gewerkt met referentiewaarden¹², die bedoeld zijn als richtsnoer voor het toegestane tekort op individueel decentraal niveau.

Schatkistbankieren

De wet die alle provincies, gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen verplicht om hun tegoeden aan te houden in de Nederlandse schatkist (de zogeheten wet verplicht schatkistbankieren¹³) is in 2013 van kracht geworden.

Schatkistbankieren heeft een verlagend effect op de Nederlandse EMU-schuld. De EMU-schuld betreft de uitstaande schuld van de gehele overheid aan partijen buiten de overheid. Dit betekent dat de onderlinge schuldverhouding tussen overheidslagen tegen elkaar weggestreept wordt, waardoor de bruto-schuld daalt. Wanneer decentrale overheden hun tegoeden aanhouden in de Nederlandse schatkist, daalt de financieringsvraag van de Nederlandse Staat op de financiële markten. Dit wordt toegelicht in box 2.5.1.

De omvang van de middelen die een decentrale overheid in de schatkist aanhoudt, zal in de loop van de tijd variëren, afhankelijk van de omvang van haar ontvangsten en uitgaven. Voor 2013 werd een schuldreductie van circa 6 miljard euro geraamd. De daadwerkelijke instroom van overtollige middelen in 2013 is uitgekomen op 5,6 miljard euro¹⁴. Naast het verlagen van de EMU-schuld draagt verplicht schatkistbankieren bij aan beheersing van kredietrisico's voor decentrale overheden, zoals wordt beschreven in hoofdstuk 3 van dit Financieel Jaarverslag.

De wet verplicht alle decentrale overheden om hun overtollige (liquide) middelen aan te houden in de schatkist. Het woord «overtollig» verwijst naar alle middelen die decentrale overheden niet onmiddellijk nodig hebben voor de publieke taak. Als alternatief voor het aanhouden van overtollige middelen in de schatkist kunnen decentrale overheden ervoor kiezen hun tegoeden te gebruiken voor schuldaflissing of om aan elkaar leningen te verstrekken. Voorwaarde is dat er geen (verticale) toezichtrelatie mag bestaan tussen de betrokken decentrale overheden. Ook onderlinge leningen hebben een verlagend effect op de EMU-schuld.

¹² De referentiewaarde is een doorvertaling van de macronorm naar het individueel niveau van gemeenten, waterschappen en provincies op basis van de begrotingstotalen van deze individuele gemeenten, provincies en waterschappen.

¹³ Deze wet staat officieel bekend als «Wijziging van de Wet financiering decentrale overheden (Fido) in verband met het rentedragend aanhouden van liquide middelen in 's Rijks schatkist».

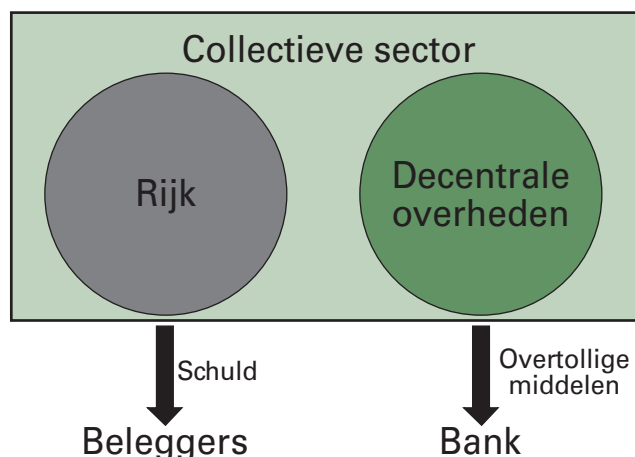
¹⁴ De mutatie in de aangehouden middelen wordt verantwoord in het jaarverslag van de Nationale Schuld.

Box 2.5.1 Schuldreductie door schatkistbankieren decentrale overheden

Situatie voor verplicht schatkistbankieren decentrale overheden

De overheidsschuld (ook wel EMU-schuld genoemd) is de bruto-schuld van de overheid aan derde partijen. Dat betekent dat (financiële) bezittingen van de overheid niet in mindering worden gebracht op de uitstaande schulden. In de situatie voordat verplicht schatkistbankieren ingevoerd werd voor decentrale overheden konden decentrale overheden hun overtollige (liquide) middelen aanhouden bij private partijen. Deze bezittingen werden niet in mindering gebracht op de uitstaande schuld van de overheid.

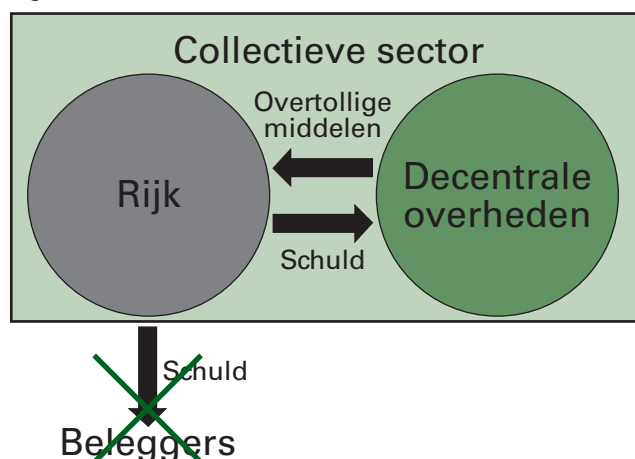
Figuur 2.5.1 Voor schatkistbankieren decentrale overheden



Situatie na verplicht schatkistbankieren decentrale overheden

De overheidsschuld betreft de uitstaande schuld van de gehele overheid aan partijen buiten de overheid. Dit betekent dat de onderlinge schuldverhouding tussen overheidslagen tegen elkaar weggestreept wordt bij de berekening van de overheidsschuld. Door consolidatie van schulden en vermogen binnen de gehele collectieve sector daalt de brutoschuld van Nederland.

Figuur 2.5.2 Na schatkistbankieren decentrale overheden



Hoofdstuk 3: Risicoanalyse en -beleid

3.1 Inleiding

Met het verschijnen van een apart hoofdstuk over de impliciete en expliciete risico's voor de overheidsfinanciën in de Miljoenennota 2014 is een nieuwe traditie ingezet die in dit Financieel Jaarverslag voortzetting krijgt. Waar het vorige Financieel Jaarverslag een terugblik op de risico's voor de overheid in een paragraaf binnen hoofdstuk 2 bevatte, staat dit hoofdstuk geheel in het teken ervan. Als impliciete en expliciete risico's zich daadwerkelijk materialiseren, wordt de staat van de overheidsfinanciën danig beïnvloed. Monitoring van deze risico's acht het kabinet van groot belang, evenals de beleidsreacties daarop. Niet in de laatste plaats omdat het parlement heeft verzocht¹⁵, mede op advies van de Algemene Rekenkamer, om periodiek en integraal de ontwikkeling van de risico's voor de overheidsfinanciën in beeld te brengen.

De verschillende soorten risico's die de overheidsfinanciën kunnen raken, passeren in paragraaf 2 de revue. Paragraaf 3 gaat vervolgens in op de nationalisatie van SNS REAAL, als daadwerkelijk gematerialiseerd risico in 2013. Paragraaf 4 beschrijft de in 2013 gerealiseerde afbouw van expliciete risico's als de *Illiquid Assets Back-up Facility* (IABF), de Europese Financiële Stabiliteitsfaciliteit (EFSF) en de Nationale Hypotheekgarantie (NHG). Ten slotte komen in paragraaf 5 de institutionele aanpassingen voorbij die risico's voor de overheidsfinanciën verkleinen, zoals de bankenunie en het garantiekader van het kabinet.

3.2 Overheidsfinanciën onderhevig aan risico's

Risico's voor de overheid zijn er in allerlei soorten en maten. Onverwachte gebeurtenissen van grote omvang, die vanuit marktfalen bij de overheid neerslaan, kunnen tot grote kosten leiden. Denk aan natuurrampen, die niet alleen tot veel menselijk leed leiden maar ook de overheid doorgaans veel geld kosten. De overheidsfinanciën staan daarnaast voor de uitdaging het hoofd te bieden aan trendmatige ontwikkelingen zoals klimaatverandering. Ramingen van trendmatige ontwikkelingen maar ook, dichterbij in de tijd, ramingen van de uitgaven in het lopende jaar zijn onzeker. De oplopende werkloosheid die hoofdstuk 1 van dit Financieel Jaarverslag beschrijft, leidt direct tot grotere WW-uitgaven en indirect tot grotere risico's voor de overheid via bijvoorbeeld de achterborgstelling bij de NHG. Uiteraard houdt het kabinet rekening met de gevolgen van fluctuaties in de werkloosheid, maar inschattingen zijn altijd met onzekerheid omgeven. Geheel anders van aard zijn de risico's die de overheid loopt over staatsdeelnemingen, zoals de Staatsloterij, Gasunie of de NS. Deze bedrijven acteren in een markt met de daarbij behorende ondernemersrisico's, waaraan de overheid zich via het (gedeeltelijke) staatsaandeelhouderschap ook blootstelt. Die risico's vallen uiteen in

¹⁵ Kamerstukken I 2012/13, 33 400, nr. F.

onzekerheid over rendementen uit de participatie en onzekerheid over de financiering van de onderneming.

In het algemeen geldt dat de uitgangspositie van de overheidsfinanciën bepalend is voor de mate waarin de overheid risico's kan dragen. Het is daarom van belang om zowel de overheidsfinanciën te verbeteren als de risico's voor de overheidsfinanciën te beheersen. Met een relatief lage overheidsschuld en een begrotingsoverschot is de overheid beter in staat onverwachte klappen op te vangen dan wanneer een schok zich aandient op het moment dat de overheid een grote schuld kent en jaarlijks meer uitgeeft dan er binnenkomt. Omdat Nederland voorafgaand aan de financiële crisis van 2008 / 2009 een overschot op de begroting en een relatief lage overheidsschuld had, was het voor Nederland mogelijk om de schok van de crisis op te vangen. Sinds 2008 kent de overheid een fors groter begrotingstekort en een fiks opgelopen overheidsschuld. Dat onderstreept het belang om zowel de overheidsfinanciën te verbeteren als de risico's nauwlettend te monitoren en te beheersen. Zo kan het vermogen van de overheid om schokken op te vangen vergroot worden.

Het Financieel Jaarverslag 2012, de Miljoenennota 2013 en de Miljoenennota 2014 bevatten alle een uitgebreide opsomming van alle onzekerheden en risico's waarmee de rijksbegroting omgeven is. Die risico-schetsen doen nog steeds opgeld; eenzelfde uiteenzetting op deze plaats kent dus weinig toegevoegde waarde. Bovendien, zoals het Financieel Jaarverslag 2012 verwoordde, «is het per definitie niet mogelijk om alle impliciete risico's te beschrijven en kwantificeren, omdat er in principe een oneindige hoeveelheid gebeurtenissen mogelijk is die kunnen leiden tot schades voor de overheidsfinanciën»¹⁶. Dit Financieel Jaarverslag loopt om die reden niet alle mogelijke risico's langs maar zoomt specifiek in op 2013, van de gematerialiseerde risico's via de afbouw van risicovolle posten op de begroting naar nieuwe instituties die risico's voor de overheid zullen verminderen.

Een integrale analyse van de samenhang tussen expliciete en impliciete risico's en de directe en indirecte effecten van schokken op de economie en de overheidsfinanciën volgt in de vorm van een nieuwe Schokproef Overheidsfinanciën later dit jaar.

Het Rijk legt in het Financieel Jaarverslag verantwoording af over het afgelopen jaar. Dit hoofdstuk kent echter een uitzondering op dit uitgangspunt. De verkoop van de Alt A-hypotheekportefeuille van ING is in 2014 afgerond, maar in 2013 gestart. Om een volledig beeld van deze operatie te schetsen zal de tekst ingaan op de verkoop van de totale portefeuille, waarbij ook de delen die in 2014 zijn geveild worden meegenomen. Overige cijfers in dit hoofdstuk hebben betrekking op de stand eind 2013.

Tabel 3.2.1 Overzicht garanties, leningen ¹ en achterborgstellingen (in miljarden euro's)						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Totaal garanties	63,5	152,7	152,2	238,2	258,0	214,2
Totaal leningen	45,7	9,2	7,2	8,0	7,8	8,8
Totaal achterborgstellingen	177,7	192,8	220,2	235,7	250,4	259,1

¹ Tot «leningen» behoren aan de kredietcrisis en de schulden crisis gerelateerde verstrekte leningen

¹⁶ Financieel Jaarverslag van het Rijk 2012, pag. 45

3.3 Gematerialiseerde risico's 2013

De economie is in de loop van afgelopen jaar vergeleken met de jaren daarvoor in rustiger vaarwater beland, zoals ook hoofdstuk 1 verwoordt. Ondanks de rijke schakering van mogelijke risico's waarmee de overheid – zeker in economisch zware tijden – te maken kan krijgen, hebben in 2013 relatief weinig nieuwe risico's zich ook daadwerkelijk gematerialiseerd. Het impliciete risico dat begin vorig jaar manifest werd, noopte wel direct tot een omvangrijke en complexe ingreep van overheidswege. Na ABN Amro / Fortis moest ook SNS Reaal genationaliseerd worden.

Nationalisatie SNS REAAL

De noodzakelijke aankoop van ABN Amro / Fortis door de overheid in 2008 gold in de Miljoenennota 2013 als voorbeeld van impliciete risico's voor de overheidsfinanciën. Deze terugblik op het afgelopen jaar dient daar ook de nationalisatie van SNS REAAL aan toe te voegen. Begin 2013 bleek geen van de onderzochte oplossingen om de financiële problemen van SNS REAAL op te lossen haalbaar en werd nationalisatie van SNS REAAL noodzakelijk.

De nationalisatie stelde het geld op 1,6 miljoen spaarrekeningen en 1 miljoen betaalrekeningen zeker. Klanten konden zonder onderbreking gebruik blijven maken van de dienstverlening van SNS REAAL. Na de nationalisatie heeft de overheid financiële steun verleend om SNS REAAL te stabiliseren. De instelling is geherkapitaliseerd en de bron van de problemen, de vastgoedtak, is financieel en operationeel geïsoleerd van de instelling. Dit maatregelenpakket verslechterde de EMU-schuld met 1,5 procent van het bbp; een verslechtering die niet in het beeld voor 2013 zat ten tijde van de Miljoenennota 2013. Naast de aandeelhouders zijn ook bezitters van achtergestelde schuld onteigend. Zij hebben zo voor ongeveer 1 miljard euro bijgedragen aan de kosten van de nationalisatie. Via een eenmalige resolutieheffing van 1 miljard euro in 2014 dragen ook Nederlandse banken – die bij een faillissement van SNS REAAL sterk negatieve gevolgen zouden hebben ondervonden – bij aan de nationalisatie¹⁷.

De Europese Commissie heeft medio december 2013 de met de nationalisatie samenhangende steunmaatregelen en de herstructurering van SNS REAAL goedgekeurd. In het door de Commissie geëiste herstructureringsplan voor de financiële instelling – een van de voorwaarden voor deze goedkeuring – is een splitsing van de bank- en de verzekeringsactiviteiten opgenomen. Op termijn kunnen SNS Bank en REAAL los van elkaar worden verkocht. De totale herstructurering van de instelling beslaat de jaren 2014 tot en met 2017. Gedurende deze periode kent SNS REAAL een aantal beperkingen ter bescherming van het gelijke speelveld in de markt. Zo mag SNS REAAL geen materiële overnames doen, mag SNS REAAL de markt voor commercieel vastgoed niet betreden en mag het staatseigendom niet gebruikt worden in reclame-uitingen. Daarnaast worden beperkingen gesteld aan de beloningen van SNS REAAL-bestuurders.

Onteigenden hebben op basis van de Wet op het financieel toezicht recht op schadeloosstelling. De Minister van Financiën heeft begin maart 2013 een aanbod tot schadeloosstelling van nul euro aan de onteigenden

¹⁷ Om banken niet onevenredig te belasten en met het oog op de kredietverlening is de invoering van de ex-ante bijdrage voor het depositogarantiestelsel, die op 1 juli 2013 van kracht zou worden, met twee jaar uitgesteld. Daarnaast is afgezien van de onteigening van concurrente crediteuren vanwege de negatieve gevolgen voor de financiële stabiliteit.

gedaan, omdat zij in faillissement ook niets zouden hebben ontvangen. Tevens heeft de Minister van Financiën de Ondernemingskamer van het gerechtshof Amsterdam verzocht de schadeloosstelling overeenkomstig het aanbod vast te stellen.

Vastgoedtak SNS Property Finance is – met instemming van de Autoriteit Consument en Markt (ACM) – per 31 december 2013 afgesplitst van SNS REAAL en verdergegaan onder de naam Propertize BV. Direct na afsplitsing heeft de overheid als aangekondigd 500 miljoen euro kapitaal gestort in Propertize en een garantie afgegeven op de schuld die Propertize nog had aan SNS Bank. Deze schuld wordt afgelost door het aantrekken van nieuwe schuld, waarop eveneens een overheidsgarantie rust. De afsplitsing van de vastgoedtak heeft geen gevolgen voor de eigendomstructuur. De overheid is vooralsnog volledig economisch eigenaar van zowel Propertize als SNS REAAL.

3.4 Afbouw van expliciete risico's

De overheid zal vaak de partij zijn die in geval van marktfalen grote schokken zal moeten opvangen. Zoals de inleiding van dit hoofdstuk reeds aanstipte, wordt het vermogen van de overheid om dergelijke gebeurtenissen het hoofd te kunnen bieden met name bepaald door de uitgangspositie van de overheid. Een lage schuld en een klein jaarlijks tekort, en nog liever een begrotingsoverschot, vergroten de kans dat de overheid zich succesvol, zonder grote gevolgen voor lopende uitgaven, kan opwerpen als *last resort*. Het kabinet is zich daar terdege van bewust en bouwt waar mogelijk risico's af, ook risico's die de overheid de laatste jaren naar zich toe heeft getrokken. Alleen zo kan de overheid op termijn wederom ingrijpen, mocht de situatie daar onverhoopt om vragen.

Afwikkeling Illiquid Assets Back-up Facility

Een situatie waarin de overheid moest ingrijpen deed zich ook begin 2009 voor toen ING te hulp werd geschoten. Portefeuilles met Amerikaanse hypothekeken waren door de onrust op financiële markten nauwelijks verhandelbaar. ING had hierdoor haar Alt A-portefeuille moeten afschrijven tot marktwaarde en daarmee fors moeten interen op het eigen vermogen. Via de in januari 2009 opgerichte *Illiquid Assets Back-up Facility* (IABF) heeft de overheid 80 procent van het risico op en de kasstroom uit de Amerikaanse ING-portefeuille overgenomen. Hierdoor stelde de overheid zich direct bloot aan risico's op de Amerikaanse woningmarkt.

De afwikkeling van de IABF toont dat risico's – mits goed beheerst – ook positief kunnen uitpakken voor de overheid. Eind 2013 is ingezet op afwikkeling van de IABF en is op verschillende manieren gepoogd de risico's ook bij de verkoop van de portefeuille in te perken. Zo is de portefeuille in delen verkocht, waarmee voorkomen werd dat een integrale veiling van de portefeuille de prijs zou drukken. Bovendien is bewust eerst het meest risicovolle deel van de portefeuille verkocht. Uiteindelijk heeft deze strategie, in combinatie met positieve marktomstandigheden, geleid tot een nettoresultaat van 1,4 miljard euro¹⁸. Dat is 600 miljoen euro meer dan waar rekening mee gehouden werd, en dus ook een grotere aflossing van de staatsschuld dan verwacht. Deze casus is tekenend voor de onzekerheid waarmee de overheid te maken heeft en

¹⁸ Dit nettoresultaat is inclusief 400 miljoen euro die ING heeft betaald ter compensatie van de toekomstige garantiefees.

de, zeker in absolute termen gemeten, potentieel grote effecten van die onzekerheid op de staat van de overheidsfinanciën.

Garantieregeling interbancaire leningen

De garantieregeling interbancaire leningen die per 1 januari 2011 gesloten is, eindigt dit jaar definitief. Sinds de sluiting van de regeling, begin 2011, kunnen geen aanvragen meer worden ingediend. Als onderdeel van de exit-strategie wordt sindsdien banken de mogelijkheid geboden de onder de regeling uitgegeven gegarandeerde leningen terug te kopen. Ook in 2013 hebben verschillende deelnemers aan de garantieregeling van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. Momenteel staat er nog een kleine 10 miljard euro aan gegarandeerde leningen uit, die uiterlijk in 2014 aflopen. Het garantiëplafond kan dus eind 2014 met dat bedrag worden verlaagd.

Leningen

Hoewel leningen in principe afbetaald worden, loopt de overheid bij het uitlenen van middelen aan landen of financiële instellingen altijd een risico dat de lenende partij failliet gaat, waardoor (een deel van) het uitgeleende bedrag niet terugbetaald wordt. Momenteel loopt de overheid dergelijke risico's over meerdere leningen aan derde partijen.

De kredietcrisis heeft eerder geleid tot de overname van meerdere onderdelen van het toenmalige Fortis-consortium. Bij deze overname zijn ook leningen voor een bedrag van 50 miljard euro overgenomen die eerder waren verstrekt. Hierdoor is er een schuldverhouding van de overheid met Fortis ontstaan, die sinds de fusie van Fortis Nederland met ABN Amro omgezet is in een vordering op ABN Amro. Een groot deel is inmiddels afgelost. Eind 2013 resteerde er nog een totaal van 3,8 miljard euro dat volgens een vaststaand schema wordt afgelost. Eind 2017 zal er nog 0,8 miljard euro open staan. De laatste aflossing vindt plaats in 2027.

Na het faillissement van het IJslandse Landsbanki in 2008, wat ook het einde van het in Nederland actieve Icesave betekende, heeft de Nederlandsche Bank (DNB) namens de overheid, vanwege het in werking treden van het depositogarantiestelsel, ruim 1,4 miljard euro uitgekeerd aan depositohouders. De opbrengsten die vrijkomen uit de afwikkeling van failliete boedel van Landsbanki dienen als aflossing van deze voorfinanciering. In september 2013 hebben de IJslanders een vierde boedeluitkering overgemaakt à 77 miljoen euro, waarmee de overheid inmiddels 811 miljoen euro uit de boedel van Landsbanki heeft ontvangen. De verwachting, bevestigd door de IJslandse overheid, is dat de boedel van Landsbanki voldoende omvang heeft om de gehele hoofdsom uiteindelijk te dekken.

Naast de hoofdsom stuurt het kabinet eveneens aan op een vergoeding voor gederfde rente en de gemaakte kosten. De gederfde rente kan slechts voor een beperkt deel op de boedel verhaald worden en de gemaakte kosten in het geheel niet. Sinds oktober 2008 heeft de uitvoerder van het IJslandse depositogarantiestelsel TIF 115 miljoen euro in kas beschikbaar voor uitkeringen. TIF heeft tot op heden geweigerd de beschikbare gelden tegen aanvaardbare voorwaarden uit te keren, ondanks herhaald overleg tussen TIF enerzijds en DNB en de uitvoerder van het Britse depositogarantiestelsel FSCS anderzijds. Landsbanki was namelijk ook in het Verenigd Koninkrijk actief. Gezien het risico op verjaring heeft DNB in oktober 2013 een dagvaarding gestuurd aan TIF, waarin DNB het onder het IJslandse depositogarantiestelsel aan Icesave-spaarders uitgekeerde bedrag met rente en kosten terugvordert. Deze zaak dient naar

verwachting in 2014 voor de IJslandse rechter. De hoogte en frequentie van toekomstige uitkeringen aan de Nederlandse overheid is met onzekerheid omgeven. IJsland kent momenteel namelijk nog steeds kapitaalrestricties die een belemmering vormen voor betalingen aan buitenlandse crediteuren.

Naast de risico's over de leningen aan Fortis en IJsland loopt de overheid ook risico over bilaterale leningen die aan Griekenland zijn verstrekt en via de garanties aan de noodfondsen. Ter beheersing van deze risico's gaan dergelijke financiële interventies gepaard met strikte voorwaarden en monitoring. Leningen aan programmalanden worden in tranches uitgekeerd en programmalanden ontvangen een nieuwe tranche alleen als het Internationaal Monetair Fonds (IMF), de Europese Commissie en de Europese Centrale Bank (ECB) – de zogenoemde *trojka* – hebben vastgesteld dat er voldoende bezuinigingen en hervormingen zijn doorgevoerd.

Bilaterale leningen aan Griekenland

Onder de zogenoemde *Greek Loan Facility* heeft de overheid tussen 2009 en 2011 bilaterale leningen verstrekt aan Griekenland voor in totaal 3,2 miljard euro. Sindsdien zijn er geen bilaterale leningen meer verstrekt en ontvangt Griekenland leningen via de Europese Financiële Stabiliteitsfaciliteit (EFSF) en het IMF.

EFSF en EFSM

Het tijdelijke noodfonds EFSF geeft, door de komst van Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM) in oktober 2012 als voornaamste noodfonds, sinds medio 2013 geen nieuwe leningen meer uit. Dit tijdelijke noodfonds verstrekt nog wel de reeds toegezegde leningen aan Griekenland en Portugal. Ierland heeft het leningenprogramma eind vorig jaar succesvol verlaten. De EFSF blijft bestaan totdat Griekenland, Ierland en Portugal de laatste leningen hebben afgelost. Nu het ESM het voornaamste noodfonds is, is het EFSF-garantieplafond van 97,8 miljard euro – en daarmee de directe risicoblootstelling voor de overheid – neerwaarts bijgesteld. Het nieuwe plafond van 49,6 miljard euro voor de EFSF bestaat uit de benodigde geraamde garanties voor de gecommiteerde EFSF-capaciteit voor de huidige programma's van Ierland, Portugal en Griekenland en de benodigde geraamde garanties voor het aanhouden van de kasreserve van de EFSF, waarmee tevens de garantie voor het rente-uitstel van Griekenland op EFSF-leningen wordt gegeven.

Onder het tijdelijke noodfonds Europees Financieel Stabiliteitsmechanisme (EFSM) kon de Europese Commissie namens de Europese Unie maximaal 60 miljard euro op de financiële markt aantrekken op grond van een impliciete garantie van de EU-begroting. Het risico van deze garantie slaat uiteindelijk neer op de lidstaten die de garantie dragen naar rato van hun bruto nationaal inkomen. Het Nederlandse aandeel in het EFSM ligt tussen 4,6 procent en 4,8 procent oftewel ongeveer 2,8 miljard euro. Ierland en Portugal hebben een beroep gedaan op het EFSM voor respectievelijk 22,5 miljard euro en 26 miljard euro. Analooq aan de EFSF verstrekt het EFSM vanaf juli 2013 geen nieuwe leningen meer, en blijft het EFSM bestaan totdat de laatste lening is terugbetaald.

Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM)

Het permanente noodfonds ESM, sinds oktober 2012 in werking, bestaat uit een deel volgestort en een deel oproepbaar kapitaal. Het volgestort kapitaal storten lidstaten in vijf termijnen. Twee van deze vijf kapitaalstorting en in 2013 uitgevoerd. Daarmee is eind 2013 80 procent van de

uiteindelijke 80 miljard euro in het ESM opgebouwd, waarvan Nederland 4,6 miljard euro voor zijn rekening neemt. Daarnaast heeft Nederland een garantie van 35,4 miljard euro afgegeven voor het oproepbaar kapitaal uit het ESM dat in totaal 620 miljard euro bedraagt.

Het ESM heeft afgelopen jaar financiële steun verstrekt aan Spanje en Cyprus. Voor Spanje was maximaal 100 miljard euro beschikbaar onder het ESM. Spanje heeft in totaal 41,4 miljard euro aan leningen ontvangen van het ESM voor de herkapitalisatie van de Spaanse bankensector. Daarmee heeft het land niet het volledig beschikbare bedrag nodig gehad. Spanje heeft eind 2013 het leningenprogramma succesvol verlaten. Eind maart 2013 is besloten tot een leningenprogramma voor Cyprus van maximaal 10 miljard euro gedurende drie jaar, waarvan ongeveer 9 miljard euro afkomstig is van het ESM. Het resterende gedeelte komt vanuit het IMF. Cyprus heeft in 2013 4,6 miljard euro uit het ESM uitgekeerd gekregen.

Nationale Hypotheekgarantie (NHG)

Op het moment dat de kredietverstrekking tijdens de crisis hard geraakt werd en consumenten huizenprijzen zagen dalen, heeft de overheid ervoor gekozen om als achtervang garant te staan voor een groter deel van de huizenmarkt via de Nationale Hypotheekgarantie (NHG). De grens van de NHG is op 1 juli 2009 opgehoogd van 265.000 euro naar 350.000 euro. Hierdoor viel circa 80 procent van de woningtransacties onder het bereik van de NHG. Het kabinet heeft, in tegenspraak met Milton Friedmans woorden dat niets zo permanent is als een tijdelijk overheidsprogramma, laten zien in staat te zijn tijdelijke en gerichte crisismaatregelen te nemen. Na een verlaging van de NHG-grens in 2012 tot 320.000 euro wordt de grens vervolgens met jaarlijkse stappen verder afgebouwd tot 290.000 euro, 265.000 euro, 245.000 euro en uiteindelijk 225.000 euro in 2016. In de jaren die volgen wordt de grens gebaseerd op de gemiddelde huizenprijs.

De grotere risico's voor de overheid hebben zich vertaald in een hogere NHG-premie, die huizenkopers als percentage van het afgesloten hypotheekbedrag verschuldigd zijn. Waar de premie in 2011 nog 0,55 procent bedroeg, is deze in 2012 verhoogd tot 0,70 procent, tot 0,85 procent in 2013, en tot 1,0 procent per 1 januari 2014. De premiestijging vormt een betere reflectie van risico's die worden gedragen door het Waarborgfonds Eigen Woningen (WEW), waarvoor het Rijk uiteindelijk borg staat. Bovendien draagt de hogere NHG-premie bij aan het versterken van de buffers van het WEW. Daarnaast dragen financiers met ingang van 2014 een eigen risico van 10 procent over nieuwe NHG-leningen.

De blootstelling van de overheid aan risico's op de huizenmarkt in algemene zin is ingeperkt door de per 2012 ingezette verlaging van de zogenoemde *loan-to-valueratio*. Het gegeven dat huishoudens zich bij de aankoop van een woning minder diep in de schulden steken en deze schuld aflossen – sinds begin 2013 een voorwaarde om in aanmerking te komen voor de hypotheekrenteaftrek – vermindert de financiële kwetsbaarheid van huishoudens en daarmee de risico's voor de overheid als borggarant van het WEW. Ook meer indirect leiden deze beleidsaanpassingen tot verminderde risico's voor de overheid. Financieel minder kwetsbare huishoudens leiden tot kleinere risico's voor financiële instellingen. Meer stabiliteit in de financiële sector vermindert de kans dat de overheid dient in te grijpen.

Tabel 3.4.1 Ontwikkeling kengetallen NHG

	2012	2013 ¹
Aantal nieuwe garanties	122.000	106.200
Aantal actieve garanties	1.027.000	1.093.000
Aantal gehonoreerde verliesdeclaraties	3.203	3.876
Totaal uitgekeerd verliesbedrag (miljoen)	112	150,7
Gegarandeerd vermogen (miljoen)	154.081	164.000
Garantievermogen (miljoen)	786	778

¹ De getallen voor 2013 betreffen voorlopige jaarcijfers.

Conform de verwachting is in 2013 het aantal aanspraken op de NHG gestegen ten opzichte van een jaar eerder. Deze toename is in lijn met de lagere huizenprijzen in 2013. Het garantievermogen is in 2013 mede licht gedaald door de lagere premie-inkomsten als gevolg van een kleiner aantal NHG-hypotheken, zowel door de verlaagde NHG-grens als door een kleiner aantal transacties. Ondanks de terugloop in het garantievermogen ligt het niet in de lijn der verwachting dat vanuit de NHG een beroep op de borgstelling door de overheid gedaan dient te worden. Het fonds is immers bedoeld om de effecten van zwaar weer op de koopwoningmarkt op te vangen. Bij herstel van de woningmarkt zal het vermogen van het fonds naar verwachting op termijn weer groeien.

DNB-garantie

De crisis heeft risico's op financiële uitzettingen doen stijgen. Dat geldt ook voor de uitzettingen van centrale banken. Het stelsel van Europese Centrale Banken (ESCB) heeft gezamenlijk besloten om het nationale banken mogelijk te maken een voorziening te treffen voor dergelijke risico's. Zo'n voorziening, of een tijdelijke vergroting van de reserves, bij DNB zou leiden tot een evenredige verlaging van de winstafracht aan de overheid als aandeelhouder. Gekozen is om DNB een garantie te verstrekken op de crisisgerelateerde financiële risico's als volwaardig alternatief voor een voorziening. Zo kan DNB vasthouden aan de reguliere winstafracht aan de overheid.

De aan DNB afgegeven garantie van maximaal 5,7 miljard euro heeft alleen betrekking op uitzettingen uit hoofde van het Securities Market Programme (SMP) en vorderingen op banken en nationale centrale banken in Griekenland, Cyprus en Portugal. De uitzettingen waarop de garantie van toepassing is, daalden in 2013 van 21,6 miljard euro tot 17,4 miljard euro, voornamelijk als gevolg van geplande aflossingen binnen het SMP en de herkapitalisatie van Griekse banken. In het afgelopen jaar zijn er geen verliezen geleden op deze uitzettingen, maar het risicoprofiel ervan blijft hoog. De garantie eindigt zodra DNB geen risico meer loopt of zal lopen op de gegarandeerde activa.

Internationale financiële instellingen

Nederland heeft als aandeelhouder toezicht gehouden op de financiële soliditeit van internationale financiële instellingen, zoals bijvoorbeeld de Wereldbank, het IMF en de Europese Investeringsbank (EIB), door in te zetten op een prudente en evenwichtige portefeuille van uitstaande leningen, waarbij additionaliteit ten opzichte van de markt en selectiviteit leidende principes zijn. Sinds het uitbreken van de mondiale financiële crisis in 2008 is de rol van het IMF als crisisbestrijder zowel binnen als buiten Europa belangrijk gebleken. In de eurozone heeft het IMF vanaf

2010 als onderdeel van de *trojka* met de Europese Commissie en de Europese Centrale Bank een aantal programma's voor landen vormgegeven. Ook aan het leningenprogramma voor Cyprus draagt het IMF bij. Het IMF-programma in Ierland is inmiddels succesvol afgerond; het IMF heeft eind 2013 de laatste tranche aan Ierland betaald. Dat geldt eveneens voor de technische assistentie op het gebied van de financiële sector die het IMF aan Spanje heeft verleend.

In 2013 heeft Nederland met 450 miljoen euro bijgedragen aan een kapitaalverhoging bij de EIB van in totaal 10 miljard euro. Hiertoe was in 2012 besloten als onderdeel van een breder initiatief ter ondersteuning van de groei, werkgelegenheid en concurrentiekracht in de Europese Unie. De EIB heeft vorig jaar in totaal 62 miljard euro uitgezet binnen de EU, met een sterk accent op het midden- en kleinbedrijf en infrastructuur. De EIB was in 2013 ook betrokken bij verschillende specifieke Europese initiatieven voor economische groei en werkgelegenheid, waaronder een programma voor de bestrijding van jeugdwerkloosheid. Nederland heeft deze initiatieven ondersteund en ervoor gepleit dat de EIB haar additionele capaciteit voldoende gebalanceerd over de lidstaten verdeelt. Mede in dit kader heeft Nederland het belang van een verdere versterking en diversificatie van de operationele activiteiten van de EIB in Nederland (1,2 miljard euro in 2013) onderstreept.

Renterisico's op de staatsschuld

De Nederlandse EMU-schuld is gedurende de financiële crisis en de economische recessie die daarop volgde flink opgelopen; van 259 miljard euro in 2007 (45,3 procent bbp) tot 443 miljard euro eind 2013 (73,5 procent bbp). Deze stijging valt voornamelijk toe te rekenen aan de schuld van de centrale overheid. De staatsschuld wordt gefinancierd met de uitgifte van leningen die gekocht worden door investeerders als centrale banken, hedgefondsen, verzekeraars en pensioenfondsen. Investeerders in staatsschuld ontvangen rente over de leningen die zij aanhouden.

Ondanks de sterke stijging van de schuld is de door de overheid betaalde rente per euro staatsschuld sinds 2007 gedaald. Zie, ter illustratie, figuur 3.4.1 die de ontwikkeling van de tienjaarsrente op Nederlandse staatsobligaties weergeeft. Als de totale huidige staatsschuld gefinancierd zou moeten worden tegen de gemiddelde rente die in 2007 werd betaald, zouden de rentelasten in 2013 veel hoger liggen dan feitelijk het geval is gebleken. De daling van de rente vanaf 2007 heeft dus tot een flinke meevaller in de rentekosten geleid. Hoewel de dalende staatsrente in de afgelopen jaren gunstig was voor de begroting kan de rente op termijn ook weer oplopen en dat is een risico voor de overheidsfinanciën.

Figuur 3.4.1: Ontwikkeling van de 10-jaars Nederlandse staatsrente



Nederland heeft de afgelopen jaren relatief goedkoop kunnen lenen omdat investeerders minder rente eisen om Nederlandse staatsschuld aan te houden. Enerzijds heeft dat te maken met de sterke daling van de door de ECB vastgestelde beleidsrente. Anderzijds kennen financiële markten Nederland, ook na de crisis en ondanks de fors gestegen staatsschuld, een heel hoge kredietwaardigheid toe. Zeker in vergelijking met bijvoorbeeld Zuid-Europese landen. Investeerders beleggen graag in Nederlandse staatsschuld. Vorig jaar kon Nederland, net als in 2012, op de geldmarkt – dus voor zeer kort lopende schuld – zelfs geregeld tegen negatieve rentes lenen. De Nederlandse overheid kreeg dan geld toe bij het uitgeven van een lening.

Hoewel kortlopende leningen doorgaans goedkoper zijn dan langere schuld is het niet zonder meer verstandig om de staatsschuld overwegend kort te financieren. Dit vergroot de blootstelling aan de rentevolatiliteit en vergroot de renterisico's voor de overheid. Hoewel de rente in de afgelopen jaren erg laag is geweest, is een stijgende rente de komende jaren even goed mogelijk. Een korte gemiddelde looptijd van de schuld betekent dat ieder jaar een relatief groot deel van de schuld afloopt. Deze aflopende schuld moet geherfinancierd worden tegen de op dat moment geldende rente. Dat betekent dat hoe korter de schuld gefinancierd is, hoe sneller de totale rentelasten op zullen lopen als de rente stijgt.

Om de gevoeligheid van de begroting voor schommelingen van de rente te beperken, is het beleid van staatsschuldfinanciering erop gericht dat de looptijd van nieuw afgesloten leningen effectief ongeveer zeven jaar bedraagt. Dit betekent dat ieder jaar ongeveer een zevende deel van de schuld opnieuw moet worden gefinancierd. Hierdoor werken rentestijgingen (of -dalingen) niet meteen volledig door in de rentelasten. In de praktijk geeft de Nederlandse staat leningen uit met verschillende looptijden: van korter dan een jaar tot ruim dertig jaar. Bepaalde soorten investeerders, zoals centrale banken, kopen doorgaans korter lopende schuld, terwijl pensioenfondsen juist een voorkeur hebben voor langer lopende stukken. Door leningen met uiteenlopende looptijden uit te geven, wordt getracht aan te sluiten bij de vraag van zo veel mogelijk investeerders. Een grotere vraag naar Nederlandse leningen zal immers ceteris paribus leiden tot een lagere rente.

Om toch te zorgen dat het renterisico van de totale staatsschuld altijd zeven jaar blijft, worden rentederivaten (swaps) gebruikt. Met renteswaps kan het renterisico van een lening met een willekeurige looptijd worden omgevormd tot een zevenjaarsrisico.

3.5 Institutionele veranderingen risicobeheersing

Voorkomen is beter dan genezen luidt een gevleugelde uitdrukking die ook opgeld doet voor de overheidsfinanciën. De hiervoor beschreven overheidsinterventies waren stuk voor stuk ingrepen waartoe de overheid genoodzaakt werd. Vanzelfsprekend gaat de voorkeur uit naar beleid dat ingrijpt voordat risico's zich materialiseren. Het kabinet heeft het afgelopen jaar via verschillende kanalen de financiële risico's voor de collectieve sector – (de)centrale overheden en (semi-)publieke sectoren – beter beheersbaar gemaakt. Via het kader financieel beheer en financieel toezicht heeft het kabinet normen opgesteld voor ordentelijk en sober financieel beheer, transparante en integrale verantwoording, een goed werkende governancestructuur en een betere borging van de financiële continuïteit voor (semi-)publieke instellingen. Daarnaast is het verstrekken van overheidsgaranties onderworpen aan strengere voorwaarden, zijn decentrale overheden verplicht overtollige middelen in de schatkist te stallen en is het gebruik van derivaten in de collectieve sector aanzienlijk beperkt. Stuk voor stuk maatregelen die de kans op onverwachte financiële schokken en schades voor de overheid kunnen beperken. In potentie zijn de risico's van dergelijke impliciete risico's namelijk enorm.

Bankenunie

De crisis heeft de nauwe verwevenheid tussen nationale overheden en de bankensector aangetoond. De overheid zag zich genoodzaakt grote financiële instellingen die in moeilijkheden kwamen te redden van de ondergang, met grote stijgingen van staatsschulden binnen de Europese Unie tot gevolg. «*Too big too fail*» deed zijn intrede; private financiële instellingen met een zodanige omvang dat een eventuele ondergang ervan zou leiden tot een kettingreactie van faillissementen of zelfs een implosie van het financieel systeem.

Om de onderlinge besmetting tussen overheden en de financiële sector te verkleinen, de stabiliteit en integriteit van de muntunie te verzekeren en overheden te behoeden voor grote, onoverkomelijke interventies in de financiële sector is besloten het bankentoezicht op Europees niveau vorm te geven, evenals de afwikkeling van eventuele interventies bij banken die in problemen komen oftewel de resolutie van falende banken.

Deze zogenoemde bankenunie bevordert het gelijke speelveld tussen Europese banken, verzacht (grensoverschrijdende) systeemrisico's en verkleint besmettingsrisico's. De Europese aanpak verkleint de verwevenheid tussen nationale overheden en financiële instellingen. Ook kan een Europese aanpak met uniforme regelgeving de risico's van falende banken beter bij private partijen neerleggen dan elk van de lidstaten dat afzonderlijk kan. Voor Nederland biedt een dergelijke bankenunie potentieel grote voordelen vanwege de openheid van de economie, de omvang van de bankensector en de internationale focus van Nederlandse banken.

Een voorwaarde voor een succesvolle bankenunie is dat zowel toezicht als resolutie van falende banken op Europees niveau plaatsvindt. Nationale afwikkeling van in problemen geraakte banken leidt al snel tot een

ongelijk speelveld op de Europese bankenmarkt. Afgelopen jaren hebben ook aangetoond dat – in Europa's geïntegreerde bankenmarkt – grensoverschrijdende afwikkeling van falende banken door nationale autoriteiten met nationaal georiënteerde verantwoordingsmechanismen niet functioneert en zelfs schadelijk kan zijn. In geval van ingrijpen bij falende banken zullen verliezen bij banken in eerste instantie voor rekening van aandeelhouders en crediteuren komen, middels bail-in. In het uitzonderlijke geval dat het bail-ininstrument onvoldoende blijkt om een bank te stabiliseren, springt een privaat, door banken gefinancierd Europees resolutiefonds bij. Op die manier wordt de kans geminimaliseerd dat de belastingbetaler voor de falende banken moet opdraaien.

Het gevaar van een supranationaal toezichtmodel is dat *moral hazard* in de hand gewerkt wordt. Zowel banken als nationale overheden kunnen prikkels ervaren risicovol en onwenselijk gedrag tentoon te spreiden. De uiteindelijke kosten van dergelijk gedrag worden dan immers Europees gedeeld. Cruciaal is daarom een goede vormgeving van de bankenunie. Niet alleen de onafhankelijkheid en kwaliteit van het toezicht zijn van belang, maar zeker ook de geharmoniseerde hogere kapitaaleisen. Een gezondere verhouding tussen eigen vermogen en uitgeleend vermogen vermindert de kans op faillissementen en verkleint de kans dat overheden moeten ingrijpen. En in geval van een (waarschijnlijk) faillissement moeten de daaruit voortvloeiende kosten zo volledig mogelijk gedragen worden door private partijen, via bail-in. Zo wordt *moral hazard* voorkomen. Indien onverhoopt toch Europese publieke middelen gebruikt moeten worden, dan dient een deel van de kosten neer te slaan bij nationale overheden. Dat behoudt prikkels voor prudent nationaal beleid.

2013 was het jaar waarin grote stappen werden gezet richting de bankenunie. Zo werd overeenstemming bereikt over de vormgeving van het Europees toezichtsmechanisme (SSM). Hierdoor kan de Europese Centrale Bank (ECB) eind 2014 daadwerkelijk starten met het toezicht op Europese banken. Als voorbereiding op deze nieuwe taak is de ECB vorig jaar gestart met het uitvoeren van de zogenoemde *Asset Quality Reviews* die eventuele kapitaalttekorten bij banken aan het licht moeten brengen. Ook hebben de Europese ministers van Financiën eind 2013 een akkoord bereikt over de oprichting van een Europese autoriteit die een centrale rol in zal nemen bij de afwikkeling van falende banken¹⁹.

Tevens werd vorig jaar besloten over de hoofdlijnen van directe herkapitalisatie van banken vanuit het ESM, in plaats van kapitaalsteun door nationale overheden. Dat verbreekt de vicieuze cirkel waarin overheden en banken kunnen belanden op moment dat financiële instellingen in problemen komen zonder – wederom – de prikkels voor nationale overheden voor prudent beleid uit het oog te verliezen. Niet minder belangrijk is dat besloten is tot geharmoniseerde regels voor banken, waaronder kapitaaleisen voor banken, afspraken over instrumenten om financiële problemen van banken snel en effectief op te lossen en afspraken over, indien nodig, een ordentelijke afwikkeling van falende banken. Ook in dit geval geldt het uitgangspunt dat niet overheden en belastingbetalers maar de private sector betaalt voor in de private markt ontstane problemen door aandeelhouders en crediteuren mee te laten delen in de kosten.

¹⁹ De Europese Raad heeft in maart 2014 een akkoord gesloten met het Europees Parlement over de definitieve vormgeving van deze Europese autoriteit.

Garantiekader

Overheidsinstrumenten waarnaar de afgelopen jaren vaak en snel is gegrepen zijn garanties. Dergelijke risicoregelingen, waartoe ook leningen worden gerekend, zijn populair omdat deze op korte termijn vaak gepaard gaan met lage kosten en met weinig tot geen budgettair beslag. Feitelijk maakt de overheid via een risicoregeling duidelijk dat zij ingeval een bepaalde gebeurtenis zich materialiseert (een deel van) de daaruit volgende schade voor haar rekening neemt. De overheid stelt zich daarmee bloot aan risico's die zij vaak niet zelf in de hand heeft. Het verstrekken van garanties en achterborgstellingen kan in potentie tot grote kosten voor de overheid leiden.

Hoewel marktfalen kan nopen tot nieuwe garantieregelingen betracht het kabinet zo veel mogelijk terughoudendheid bij het aangaan van nieuwe risico's. Nieuwe risico's worden kritisch gezien en bestaande risico's worden zo goed als mogelijk beheerst. In reactie op het rapport van de ambtelijke Commissie Risicoregelingen heeft het kabinet, met deze uitgangspunten in het achterhoofd, het garantiekader geïntroduceerd.

Het garantiekader kent in lijn met de huidige begrotingsregels een «nee, tenzij»-beleid voor nieuwe garanties, zie begrotingsregel 25. Voor nieuwe regelingen geldt de verplichting dat de regeling een kostendekkende premie kent die gestort wordt in een begrotingsreserve en dat de kosten van een regeling volledig voor rekening van het betreffende departement komen. Daarnaast heeft het kabinet vastgelegd dat alle nieuwe regelingen, en bestaande regelingen die aangepast worden, een horizonbepaling kennen. Ongebruikte plafonds van regelingen worden afgebouwd. Het kabinet gaat daarnaast bezien hoe bestaande risicoregelingen in lijn kunnen worden gebracht met het garantiekader. De resultaten van deze exercitie volgen in de begroting voor 2015.

De introductie van nieuwe regelingen en aanpassing van bestaande regelingen moet gepaard gaan met een versobering van andere garantieregelingen. Bij grote en complexe risico's zal een onafhankelijke partij gevraagd worden om een second opinion voor wat betreft de risicobeheersing en de premiestelling. Het parlement ontvangt bij nieuwe regelingen en aanpassingen aan bestaande regelingen altijd een toetsingskader. In Europees verband zal Nederland aandringen op het vergroten van inzicht in en de transparantie over risico's voor overheden. Bijlage 5 bij dit Financieel Jaarverslag bevat een overzicht van alle garanties, leningen en achterborgstellingen.

Schatkistbankieren

Decentrale overheden zijn sinds medio december verplicht overtollige financiële middelen aan te houden in de schatkist. Onder overtollige middelen vallen alle middelen die decentrale overheden niet onmiddellijk nodig hebben voor de publieke taak. Naast het verlagen van de EMU-schuld in 2013 met 5,6 miljard euro, zoals beschreven in hoofdstuk 2, draagt dit zogenoemde «verplicht schatkistbankieren²⁰» bij aan beheersing van kredietrisico's voor decentrale overheden.

Het Rijk kent een hogere kredietwaardigheid dan een doorsnee financiële instelling. Minder kredietwaardige tegenpartijen bieden hogere rentetarieven. Verplicht schatkistbankieren voorkomt dat decentrale overheden

²⁰ Deze wet staat officieel bekend als «Wijziging van de Wet financiering decentrale overheden (Fido) in verband met het rentedragend aanhouden van liquide middelen in 's Rijks schatkist»

met overvloedige middelen op zoek gaan naar relatief hoge rendementen in de markt die gepaard gaan met relatief grote risico's. Verplicht schatkist-bankieren voorkomt dus problemen zoals rondom het faillissement van Icesave in 2008, waarbij een aantal decentrale overheden en (semi-) publieke instellingen voor miljoenen euro's gedupeerd werden.

Derivaten

Derivaten – financiële producten waarvan de waarde is afgeleid van een onderliggend product of index – zijn nuttige instrumenten voor het beheersen van renterisico's. Producten als renteswaps stellen organisaties en instellingen in staat zekerheid te krijgen over toekomstige renteverplichtingen. Met derivaten kunnen echter ook speculatieve doelen nagestreefd worden.

Speculatie binnen de (semi-)collectieve sector wordt niet in het publieke belang geacht. Speculatie kan naast winst namelijk ook leiden tot potentieel grote verliezen. Verlies van publieke middelen gaat linksom of rechtsom ten koste van de publieke dienstverlening zoals bij Vestia en casussen in andere semipublieke sectoren is gebleken. Om die reden kondigde het Regeerakkoord een verbod aan op speculatie met derivaten voor de (semi-)collectieve sector. Het kabinet heeft dit verbod vormgegeven in het Beleidskader Derivaten dat vorig jaar is vastgesteld.

Het Beleidskader Derivaten bevat een positief limitatieve lijst met financiële producten die toegestaan zijn. Instellingen gefinancierd met publiek geld mogen met derivaten alleen renterisico's afdekken. Eenzijdige onderpandverplichtingen voor (semi-)publieke instellingen zijn gezien de potentieel grote liquiditeitsrisico's verboden. Onderpandverplichtingen zijn alleen toegestaan als beide partijen dergelijke verplichtingen op zich nemen, of alleen de financiële instelling. Strikt genomen is er naar de mening van het kabinet geen argument waarom overheden eenzijdig onderpandverplichtingen op zich zouden moeten nemen. De overheid kent immers, zoals eerder gesteld, een hogere kredietwaardigheid dan de meeste financiële instellingen.

Het is (semi-)collectieve instellingen eveneens verboden ineffectieve posities in te nemen. Een ineffectieve positie ontstaat als een – in de kern toegestaan – renteswap niet één op één loopt met (de looptijd van) een lening. Instellingen kunnen dan geconfronteerd worden met kosten vanuit het derivaat die niet gecompenseerd worden door lagere kosten vanuit een lening.

Uit inventarisaties eind 2012 en begin 2013 bleek 5 procent van de decentrale overheden gebruik te maken van derivaten om risico's op de begroting te beheersen, met name via rentecaps en payer swaps²¹. Deze producten zijn ook onder het beleidskader toegestaan. In de onderwijssector bleek een op de drie instellingen over derivaten met overzichtelijke risico's te beschikken. Bij 5 procent van de onderwijsinstellingen bleek echter sprake te zijn van open posities en eveneens 5 procent van de instellingen had aan derivaten gekoppelde onderpandverplichtingen. Van alle zorginstellingen had 18,5 procent derivaten, met name payer swaps. Iets meer dan 1 procent van de zorginstellingen kende onderpandverplichtingen.

²¹ Een rentecap is een financieel product dat een renteplafond op een lening met variabele rente zet. Via een payer swap kan een instelling met een lening tegen een variabele rente zich verzekeren van een vaste rentevergoeding. Bij een payer swap betaalt de instelling dan een vaste rente aan een tegenpartij en ontvangt van de tegenpartij een variabele rente.

tingen. In totaal was 2,6 procent van de zorginstellingen in bezit van ingewikkelde derivaten die echter wel gekoppeld waren aan onderliggende leningen en daardoor als relatief risicoloos kunnen worden beoordeeld.

Het vastgestelde Beleidskader Derivaten bevat algemene uitgangspunten voor de (semi-)publieke sector. Vakministers zullen de algemene uitgangspunten in sectorale wet- en regelgeving verankeren en het parlement daarover informeren. Gestreefd wordt de sectorale uitwerkingen voor 1 januari 2015 afgerond te hebben.

Hoofdstuk 4: Financieel Management

4.1 Inleiding

De financiële functie²² zorgt 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 zelf. Het Nederlandse stelsel kent een duidelijke decentrale inrichting van de financiële functie en tegelijkertijd een groeiende samenwerking binnen de bedrijfsvoering van de rijksoverheid. Naast de traditionele taken voor financieel beheer, materieelbeheer en personeelsbeheer is er in toenemende mate sprake van coördinerende taken en verantwoordelijkheden voor de Ministers van Financiën, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de Minister voor Wonen en Rijksdienst (WenR) voor de rijksbrede bedrijfsvoering (zie paragraaf 4.4).

Resultaten 2013

De inspanningen van het afgelopen jaar hebben ervoor gezorgd dat in 2013 de bedrijfsvoering over het algemeen beheerst is verlopen. Het niveau van rechtmatigheid van de verplichtingen, ontvangsten en uitgaven van het Rijk is in 2013 wederom hoog. Nederland voldoet op rijksniveau ruimschoots aan de nationale norm voor rechtmatigheid. De rechtmatigheid van de uitgaven blijft op rijksniveau ruim binnen de gestelde strenge toleranties voor fouten en onzekerheden.

Dit betekent niet dat er geen risico's bestaan. Bij enkele ministeries is de rapporteringstolerantie op begrotingshoofdstukniveau overschreden en in een aantal gevallen de rapporteringstolerantie op begrotingsartikelniveau (zie paragraaf 4.2). De (rijksbrede) bedrijfsvoering (zie paragrafen 4.3, 4.4 en 4.6), de hierin onderkende risico's (zie paragraaf 4.5) en de kwaliteit van de beleidsinformatie (zie paragraaf 4.7) blijven onverminderd de aandacht vragen. Om de kwaliteit van de bedrijfsvoering op een hoog niveau te waarborgen en adequaat te reageren op de (rijksbrede) risico's is continue aandacht voor verandering en verbetering noodzakelijk (zie paragrafen 4.6 en 4.8). Voor de resultaten in 2013 op het terrein van personeel, informatie- en communicatietechnologie (ICT), organisatie, huisvesting, inkoop, facilitaire dienstverlening en beveiliging wordt verwezen naar de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2013²³ van de Minister voor WenR.

Ontwikkelingen in de financiële functie

Aan de rijksoverheid zijn de laatste jaren aanzienlijke taakstellingen opgelegd. De noodzaak tot doelmatige allocatie van middelen is prominent aanwezig. Ook voor de komende jaren zal beheersing van de

²² De financiële functie omvat zowel de centrale controlfunctie (directies Financieel Economische Zaken bij de ministeries) als de decentrale controlfunctie en de auditfunctie (Auditdienst Rijk en de departementale auditdiensten).

²³ De Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2013 wordt tegelijk met het departementale jaarverslag van BZK aan de Tweede Kamer aangeboden.

overheidsuitgaven noodzakelijk blijven. Dat vraagt om extra inspanningen van de financiële functie als geheel. De Hervormingsagenda Rijksdienst (mei 2013) bevat de hoofdlijnen van het veranderproces in de bedrijfsvoering in de komende jaren, gericht op een dienstverlenende, slagvaardige en kostenbewuste rijksoverheid. Centralisering van de bedrijfsvoering is daarbij een belangrijk uitgangspunt. Dat stelt ook eisen aan de financiële functie vanuit het principe «meer leveren met minder geld». De politieke wens om minimeisen te stellen aan het financiële beheer, de verantwoording en het toezicht op de semi-publieke sector en de verdere decentralisatie van beleid richting gemeenten, eisen van de financiële functie een adequate reactie. Daarnaast zijn ontwikkelingen gaande om de transparantie te vergroten via open data (zie paragraaf 4.6). In het regeerakkoord zijn taakstellingen opgenomen op de rijksdienst. De Minister voor WenR is verantwoordelijk voor de compacte Rijksdienst en monitort daartoe de ontwikkeling van de apparaatsuitgaven.

De financiële functie is essentieel bij het realiseren van de ingrijpende taakstellingen en het realiseren van de hervormingen uit het regeerakkoord. De financiële functie 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 meer uniformering, meer samenwerking (*shared services*), minder administratieve lasten en meer vereenvoudiging wordt hierdoor steeds groter. Dit vraagt tegelijkertijd om goed functionerend toezicht op de financiële functie van het Rijk en goed functionerende Audit Committees (zie paragrafen 4.4 en 4.8).

De bedrijfsvoering binnen de ministeries zal zich moeten aanpassen aan deze en andere ontwikkelingen die in de komende 5 tot 10 jaar worden verwacht. Dat heeft ook gevolgen voor de faciliterende, kaderstellende en toezichthoudende rollen van de Minister van Financiën en de Minister voor Wonen en Rijksdienst (zie paragraaf 4.4).

Tegen deze achtergrond zullen het financieel beleid, de financiële functie en het financieel management bij de ministeries zich in de komende jaren verder ontwikkelen. In paragraaf 4.8 zal hierop worden ingegaan.

4.2 Rechtmatigheid van de uitgaven in 2013

Het niveau van rechtmatigheid van de verplichtingen, ontvangsten en uitgaven van het Rijk is in 2013 wederom hoog. Het percentage onrechtmatigheden ligt voor het gehele Rijk, evenals voorgaande jaren, ruim onder de tolerantie van 1 procent van de totale uitgaven in 2013.

Voor de rechtmatigheid heeft Nederland de lat hoog gelegd. Er wordt een rapporteringstolerantie van 1% gehanteerd voor het begrotingshoofdstukniveau (met uitzondering van kleine begrotingshoofdstukken). Internationaal zijn ruimere toleranties gebruikelijk en worden geen tolerantiegrenzen op het niveau van begrotingsartikelen gehanteerd. Voor de Europese uitgaven geldt bijvoorbeeld een tolerantiegrens van 2%, alleen op het begrotingshoofdstukniveau. Dit betekent dat ondanks enkele overschrijdingen van de toegestane tolerantiegrenzen het totaalbeeld over de rechtmatigheid in een internationale vergelijking een goede prestatie genoemd kan worden.

Tabel 4.1 Rechtmatigheid van de rijksuitgaven in de afgelopen jaren (in procenten)						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Rechtmatigheid Rijk	99,69 ¹	99,69	99,66	99,76	99,80	99,73

¹ Het percentage over 2008 is exclusief de onrechtmatigheid als gevolg van de kredietcrisis (nationalisatie banken)

In 2013 is de rechtmatigheid van alle begrotingshoofdstukken afzonderlijk eveneens ruim binnen de geldende strenge rapporteringstoleranties gebleven, met uitzondering van de begrotingshoofdstukken van Defensie en WenR. Daarnaast is bij een aantal begrotingsartikelen de rapporteringstolerantie overschreden. In de bedrijfsvoeringsparagrafen van de departementale jaarverslagen over 2013 worden deze overschrijdingen van de rapporteringstoleranties nader toegelicht en gekwantificeerd.

De belangrijkste fouten en onzekerheden over de rechtmatigheid in 2013 zijn veroorzaakt door:

1. Onzekerheden als gevolg van ontbrekende brongegevens door een tijdelijke terugval in het beheer in verband met de lopende reorganisatie bij het Ministerie van Defensie;
2. Onzekerheden over de rechtmatige afrekening van subsidies door het Ministerie van OCW als gevolg van controleverklaringen van externe accountants die geen oordeel bevatten over de rechtmatige besteding van de ontvangen subsidiegelden;
3. Bekostigingsfouten bij MBO-scholen die de wettelijk voorgeschreven onderwijstijd niet naleven en bij scholen voor primair onderwijs als gevolg van geconstateerde fouten in de opgaven van leerlinggewichten door de onderwijsinstellingen;
4. Fouten in de toeslagen als gevolg van onder meer behandelfouten en onjuiste opgave van gegevens door belanghebbenden;
5. Onzekerheden bij het Ministerie van VWS over de rechtmatigheid van de uitgaven van Caribisch Nederland;
6. Fouten en onzekerheden als gevolg van het niet geheel voldoen aan de Europese aanbestedingsregels.

Misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O)

Regelingen zijn gevoelig voor M&O indien bij de hieruit voortvloeiende uitgaven en ontvangsten (subsidies, uitgaven sociale zekerheid en belastingen) afhankelijkheid bestaat van gegevens die door een derde of een andere belanghebbende verstrekt moeten worden.

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

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

geheel of ten dele ontgaan van een verplichte bijdrage aan de overheid en verkrijgen of genieten van een (te hoge) uitkering.²⁴

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

De omvang van de te nemen maatregelen voor een toereikend M&O-beleid wordt echter wel begrensd door eventuele inherente beperkingen in wettelijke bepalingen, zoals privacywetgeving. Een te ongunstige verhouding tussen de kosten die aan de te nemen (extra) maatregelen zijn verbonden in relatie tot het nut van die maatregelen kan eveneens een begrenzing vormen voor het te voeren M&O-beleid. Ook politieke overwegingen kunnen nadere grenzen stellen aan de controle op M&O. Bovendien kennen basisregistraties waaraan derdengegevens worden ontleend of getoetst eveneens hun beperkingen ten aanzien van de betrouwbaarheid. Dit alles zorgt voor inherente onzekerheid bij het voorkomen en bestrijden van M&O.

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

Over regelingen met onvoldoende toereikend M&O-beleid moet gerapporteerd worden in het onderdeel «Rechtmatigheid» van de bedrijfsvoeringsparagraaf van het departementaal jaarverslag.

Onzekerheid die het gevolg is van onvoldoende M&O-beleid kan, afhankelijk van de omvang, wel negatieve gevolgen hebben voor het oordeel van de ADR en de Algemene Rekenkamer.

Indien sprake is van een toereikend M&O-beleid hoeft dit niet te worden beschreven in de bedrijfsvoeringsparagraaf, aangezien deze paragraaf een uitzonderingsrapportage is. Een aantal departementen geeft in hun bedrijfsvoeringsparagrafen overigens wel een beschrijving van het toereikende M&O-beleid.

In geen van de bedrijfsvoeringsparagrafen van de departementale jaarverslagen is melding gemaakt van M&O-beleid dat (op onderdelen) niet toereikend is. Daaruit kan worden geconcludeerd dat het M&O-beleid in opzet en werking bij alle departementen toereikend is. Zoals hiervoor uiteengezet wil dat niet zeggen dat er geen sprake is van inherente beperkingen en onzekerheden bij het voorkomen en bestrijden van M&O.

Uit een inventarisatie van de ADR over 2013 zijn de volgende inherente beperkingen en onzekerheden gebleken die ondermeer resteren na uitvoering van het gevoerde M&O-beleid:

1. Afhankelijkheid van de juiste opgave door belanghebbenden van gegevens omtrent woonplaats, werk, (buitenlands) inkomen en kinderen in het buitenland;
2. Afhankelijkheid van de juistheid en volledigheid van de registratie in de BRP²⁵;

²⁴ Handleiding ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik, ministerie van Financiën, juni 1998

²⁵ Basisregistratie Personen (voorheen GBA)

3. Afhankelijkheid van de juiste en tijdige opgave van huurprijsgegevens door verhuurders (woningcorporaties);
4. Afhankelijkheid van de juiste opgaven van ouders van leerlingen over hun opleidingsniveau, die door de scholen niet mogen worden getoetst aan officiële documenten (zoals diploma's);
5. Extra controle-inspanningen die niet opwegen tegen de kosten die daarmee zijn gemoeid.

Fraude

Op verzoek van de Tweede Kamer is tijdens het verantwoordingsdebat over 2012 toegezegd om vanaf 2013 in de bedrijfsvoeringsparagrafen van de departementale jaarverslagen expliciet aandacht te besteden aan de onderkende frauderisico's²⁶ en de maatregelen die zijn of worden ingezet om deze risico's te beheersen.

De meeste departementen hebben hieraan expliciet aandacht besteed in de bedrijfsvoeringsparagrafen van hun departementale jaarverslagen. Hieruit komt het beeld naar voren dat de departementen in hun processen en procedures voldoende aandacht besteden aan fraude- en integriteitsrisico's en de beheersmaatregelen die deze risico's moeten beperken. In de Verantwoordingsbrief 2013 wordt hierop nader ingegaan.

De Minister van Veiligheid en Justitie heeft namens het kabinet op 20 december 2013 de Tweede Kamer geïnformeerd²⁷ over de rijksbrede aanpak van fraude. Hierin is een actieplan gepresenteerd met aanvullende maatregelen ter versterking van de aanpak van fraude met publieke middelen. De voortgang en maatregelen worden gemonitord. De diverse bewindslieden zullen de Kamer op de gebruikelijke manier – via de departementale jaarverslagen en andere reguliere rapportages – informeren over de stand van zaken op de onderscheiden beleids-terreinen.

Nationale verantwoording uitgaven EU-fondsen in gedeeld beheer

Het kabinet heeft in 2014 voor de achtste maal een nationale verklaring afgegeven. De nationale verklaring gaat in 2014 over de EU-Structuurfondsuitgaven in 2012, de EU-Landbouwwitgaven in 2012 en de Jaarprogramma-uitgaven voor de migratiefondsen in 2010. 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 Sociaal Fonds, het grootste deel van het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling en het grootste deel van de Europese migratiefondsen.

Bij het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EU-bijdrage aan Nederland over 2012: 142,0 miljoen), Europees Visserij Fonds (EU-bijdrage aan Nederland over 2012: 4,5 miljoen) en de Europese Migratiefondsen (EU-bijdrage aan Nederland voor jaarprogramma 2011: 11,2 miljoen), is sprake van een voorbehoud bij de verklaring. Hiervoor worden door de beleidsverantwoordelijke ministers verbetermaatregelen geïmplementeerd.

²⁶ Onder fraude wordt verstaan: «Opzettelijke misleiding om een onrechtmatig of onwettig voordeel te verkrijgen» (Algemene Rekenkamer, 2008, Studierapport Signaleren van fraude).

²⁷ TK 2013–2014, 17 050, nr. 450

Naast Nederland geven ook Denemarken en Zweden een nationale verklaring af.

4.3 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 materieelbeheer, de totstandkoming van de beleidsinformatie en over eventuele overige aspecten van de bedrijfsvoering van het desbetreffende ministerie. Op deze manier sluit de verslaglegging aan bij de ministeriële verantwoordelijkheid. In het Financieel Jaarverslag van het Rijk wordt mede op basis van deze bedrijfsvoeringsparagrafen een rijksbreed beeld geschetst. Waar relevant wordt verwezen naar de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2013.

Het gevoerde financieel beheer en materieelbeheer en de overige aspecten van de bedrijfsvoering: rijksbreed beeld 2013

Uit de (bedrijfsvoeringsparagrafen in de) departementale jaarverslagen en de samenvattende auditrapporten komt het beeld naar voren dat het financieel beheer en materieelbeheer rijksbreed voor het overgrote deel op orde is. In de afgelopen jaren hebben de aandacht voor het financieel beheer en materieelbeheer en de ingezette verbeteringen ertoe geleid dat een deel van de bestaande problemen is opgelost en er binnen het beheer niet veel nieuwe grote problemen zijn ontstaan.

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

Een beperkt deel van het financieel beheer, materieelbeheer en de overige aspecten van de bedrijfsvoering van de ministeries vertoont echter nog tekortkomingen. Het gaat daarbij vooral om:

- de administratie en het beheer van voorschotten en verplichtingen;
- het inkoop- en contractbeheer (inclusief de naleving van de Europese aanbestedingsregels);
- de kwaliteit van het betaalproces en de tijdige betaling van facturen;
- de totstandkoming van de jaarrekeningen van enkele departementen en de (tussentijdse) afsluiting van de financiële administraties;
- de werking en de beveiliging van geautomatiseerde systemen;
- de informatiebeveiliging bij de departementen, in het bijzonder de volledige implementatie van het Besluit Informatiebeveiliging Rijksdienst (BIR);
- de resterende knelpunten zowel in de regelgeving als de uitvoering van de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (Wnt) door zowel het Rijk als door andere instellingen die onder deze wet vallen.

De belangrijkste resterende risico's voor de rijksbrede bedrijfsvoering zijn vermeld in paragraaf 4.5. In 2013 zijn verbeteringen doorgevoerd in de rijksbrede bedrijfsvoering (zie paragraaf 4.6) en hebben belangrijke ontwikkelingen plaatsgevonden in het financieel beleid, de financiële functie en het financieel management (zie paragraaf 4.8). Deze ontwikkelingen en verbeteringen zullen naar verwachting bijdragen aan het verminderen en oplossen van de gesignaleerde tekortkomingen en (rijksbrede) risico's voor de bedrijfsvoering.

4.4 De beheersing van de rijksbrede bedrijfsvoering

Voor de rijksbrede bedrijfsvoering dragen zowel de Minister voor Wonen en Rijksdienst (WenR) als de Minister van Financiën een bijzondere verantwoordelijkheid. Beide ministers hebben kaderstellende of voorwaardenscheppende verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor de rijksbrede bedrijfsvoering (systeemverantwoordelijkheid).

Verantwoordelijkheidsverdeling en verantwoording rijksbrede bedrijfsvoering

De Minister van Financiën heeft op grond van de Comptabiliteitswet 2001 een coördinerende taak bij zowel het begrotingsbeheer als de rijksbrede financiële bedrijfsvoering. Het Ministerie van Financiën geeft onder meer invulling aan deze coördinerende taak door het stellen van (wettelijke) kaders. 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, de Regeling Agentschappen en de Regeling Audit Committees. De Minister van Financiën verantwoordt zich over de invulling van zijn (systeem)verantwoordelijkheid voor het rijksbrede begrotingsbeheer en de rijksbrede financiële bedrijfsvoering in het Financieel Jaarverslag van het Rijk (FJR).

De Minister voor WenR heeft een systeemverantwoordelijkheid op het terrein van personeel, informatie- en communicatietechnologie (ICT), organisatie, huisvesting, inkoop, facilitaire dienstverlening en beveiliging. De systeemverantwoordelijkheid van de Minister voor WenR kent drie componenten:

- kaderstelling door het vastleggen van normen of standaarden;
- monitoring door het volgen van de uitvoering in de praktijk;
- het plegen van interventies door het aanspreken van betrokkenen op de naleving van normen en standaarden of het aanpassen van de kaders aan geconstateerde tekortkomingen.

De Minister voor WenR rapporteert over de uitvoering van het rijksbrede beleid ten aanzien van de bedrijfsvoeringstaken in de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk. Daarnaast biedt de Minister voor WenR in de jaarrapportage een samenhangend beeld van de organisatie en de bedrijfsvoering van het Rijk. In deze jaarrapportage komen de volgende bedrijfsvoeringsonderwerpen aan de orde: organisatie en personeel, huisvesting, facilitaire zaken, inkoop, ICT en informatiehuishouding. Tevens bevat de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2013 de ontwikkelingen in de Hervormingsagenda Rijksdienst.

De Minister voor WenR kan op grond van het *Coördinatiebesluit organisatie en bedrijfsvoering 2011* na overleg met de andere Ministers kaders vaststellen ter bevordering van de eenheid, de kwaliteit of de efficiëntie van de bedrijfsvoering door de ministeries. Hij is op grond van hetzelfde besluit bevoegd om rijksbrede shared service organisaties (SSO's) aan te wijzen.

Monitoring rijksbrede bedrijfsvoering

Om hun (systeem)verantwoordelijkheden voor de rijksbrede bedrijfsvoering te kunnen dragen, monitoren de Minister van Financiën en de Minister voor WenR de bedrijfsvoering bij de ministeries. De invulling van deze monitoring is afhankelijk van de verantwoordelijkheidsverdeling en

gebeurt in de meeste gevallen op basis van de resultaten bij de ministeries. De verantwoordelijkheid voor deze resultaten ligt bij de vakministers.

De monitoring door de Minister van Financiën van de rijksbrede financiële bedrijfsvoering is vooral gericht op het signaleren van rijksbrede ontwikkelingen in de financiële functie en het (tijdig) onderkennen van de noodzaak om kaders (bij) te stellen indien de (rijksbrede) ontwikkelingen hierom vragen.

De Minister voor WenR streeft een actieve invulling van de systeemverantwoordelijkheid na. Om onnodige bureaucratische lasten te voorkomen richt die actieve invulling zich alleen op die (beleids)kaders, normen en rijksbrede afspraken waar zich de grootste risico's bevinden. In 2013 is per bedrijfsvoeringsdomein een risico-inschatting gemaakt met betrekking tot de (beleids)kaders, gehanteerde normen en rijksbrede afspraken. Hierbij is bezien hoe groot de kans is op overschrijding van het (beleids)kader, de gehanteerde norm of de rijksbrede afspraak en wat het effect is als niet wordt nageleefd.

4.5 Risico's voor de rijksbrede bedrijfsvoering

Zoals in paragraaf 4.1 genoemd, is de financiële functie niet vrij van risico's en blijft de rijksbrede bedrijfsvoering onverminderd de aandacht vragen. Vanuit het toezicht en de monitoring op de rijksbrede bedrijfsvoering in 2013 (zie paragraaf 4.4) en uit de signalen van de Auditdienst Rijk zijn de volgende belangrijke risico's in de rijksbrede bedrijfsvoering onderkend:

- De implementatie van nieuwe ICT-systemen verloopt niet altijd zoals verwacht. Het onderkennen van dit risico telt zwaar nu de afhankelijkheid van ICT-systemen alleen maar toeneemt en de beveiliging van informatie een permanente opgave is. Het is daarom belangrijk te leren van de lessen van implementatietrajecten en deze lessen te delen tussen departementen.
- De totstandkoming van de departementale jaarverslagen is bij een aantal departementen moeizaam verlopen. Met name de administratie en het beheer van verplichtingen en voorschotten is daarbij een punt van zorg. In 2013 is een project gestart om processen en data binnen financiële administraties te harmoniseren (zie paragraaf 4.8).
- Bij de inkoop en met name de naleving van Europese aanbestedingsregels is er sprake van tekortkomingen in het beheer. Deze worden vooral veroorzaakt door de implementatie van de nieuwe complexe Aanbestedingswet, die ook geldt voor overheidsopdrachten onder de EU-drempelwaarden. Hierdoor ontstaan risico's op rechtmatigheidsfouten en claims en een toenemende regeldruk door aanvullende eisen die Nederland stelt boven de EU-regels. In de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2013 is hierover meer informatie te vinden.
- De Wnt stelt met ingang van 2013 eisen aan de openbaarmaking van gegevens van niet-topfunctionarissen, waaraan in de jaarverslagen 2013 niet volledig kon worden voldaan door de departementen. De oorzaak daarvan was gelegen in de complexiteit van de normen en de onmogelijkheid om deze verplichting tot openbaarmaking achteraf uit te voeren, terwijl de daarvoor noodzakelijke gegevens niet eenduidig in de departementale administraties waren vastgelegd. Een groot aantal van deze onduidelijkheden is recentelijk opgelost door een aanpassingswet, een ministeriële regeling en aanvullende beleidsregels. Om de uitvoering van de Wnt vanaf het verslagjaar 2014 beter te

laten lopen wordt door het beleidsmatig verantwoordelijke ministerie (BZK) dit voorjaar een verbeterplan opgesteld. Dit plan richt zich op de aanpak van de knelpunten, zowel in de regelgeving als in de uitvoering. Het verbeterplan betreft de toepassing van de wet door zowel het Rijk als door andere instellingen die onder deze wet vallen.

- Het financieel beheer, de verantwoording en het toezicht op organisaties in de semi-publieke sector is een belangrijk aandachtspunt. Gezien het belang van de publieke dienstverlening en de bedragen die hierin omgaan, heeft het kabinet inmiddels kaders gesteld waaraan het financieel beheer, de verantwoording, het intern toezicht en het extern financieel toezicht bij instellingen met een publiek belang ten minste moeten voldoen (zie paragraaf 4.6).
- De gevolgen van de decentralisaties in het sociale domein voor het stelsel en de inrichting van het systeem van verantwoorden en monitoring is een belangrijk aandachtspunt. De wijze waarop de gevraagde financiële informatie en beleidsinformatie wordt geanalyseerd verdient daarbij bijzondere aandacht. In de Verantwoordingsbrief 2013 wordt nader ingegaan op het thema «Decentralisaties».

Indien sprake is van rijksbrede risico's dan vragen deze om een rijksbrede aanpak. Aansluitend bij de (systeem)verantwoordelijkheden van de Minister van Financiën en de Minister voor WenR (zie paragraaf 4.4) zijn en worden maatregelen genomen om een aantal van deze genoemde rijksbrede risico's te beperken. Deze rijksbrede maatregelen worden toegelicht in paragraaf 4.6 (Verdere verbetering van de rijksbrede bedrijfsvoering) en paragraaf 4.8 (Ontwikkelingen financieel beleid, financiële functie en financieel management).

Indien bedrijfsvoeringsrisico's bij één ministerie optreden is de monitoring erop gericht om vast te stellen of er voldoende aandacht is bij het ministerie voor de beheersing van deze risico's. Indien nodig zal de Minister van Financiën de betreffende Minister hierop aanspreken.

4.6 Verdere verbetering van de rijksbrede bedrijfsvoering

Verbetering van de bedrijfsvoering is een continue opgave. Binnen de rijksdienst zijn diverse rijksbrede en interdepartementale ontwikkelingen in gang gezet om de effectiviteit en efficiency van de rijksbrede bedrijfsvoering verder te verbeteren.

Deze ontwikkelingen worden gekenmerkt door meer samenwerking, meer uniformiteit, minder lasten en vereenvoudiging van regels en processen. Daarnaast is er ook meer aandacht voor financieel beheer, toezicht en verantwoording in de semi-publieke sector. De belangrijkste verbeteringen in de rijksbrede bedrijfsvoering worden hierna toegelicht.

Herinrichting governance bedrijfsvoering Rijk

In mei 2013 heeft de Minister voor WenR de Hervormingsagenda Rijksdienst²⁸ gepresenteerd. De Hervormingsagenda bouwt logisch voort op het programma Compacte Rijksdienst en de voorlopers daarvan. In de Hervormingsagenda Rijksdienst heeft het kabinet de visie op de ontwikkeling van de rijksdienst geformuleerd. Het realiseren van noodzakelijke besparingen wordt gecombineerd met het gereed maken van de rijksdienst voor toekomstige ontwikkelingen in maatschappij en bestuur.

²⁸ TK 2012–2013, 31 490, nr. 119

Nu de bedrijfsvoering steeds meer in rijksbrede Shared Service Organisations (SSO's; zie paragraaf 4.8) wordt georganiseerd kan de governance en de financiering hiervan aanzienlijk worden vereenvoudigd. Het programma «Herinrichting governance bedrijfsvoering» heeft hiertoe in 2013 een eindbeeld uitgewerkt. Dit eindbeeld kent de volgende kenmerken:

- een sterk vereenvoudigd besturingsmodel met minder intern overleg en minder deelnemers en gericht op harmonisatie en standaardisatie;
- de opdrachtverstrekking voor generieke dienstverlening aan een rijksbrede SSO vindt plaats door een centrale opdrachtgever namens alle departementen;
- een stapsgewijze introductie van centrale bekostiging (minder interne facturen en verrekeningen) waarbij het budget voor generieke bedrijfsvoering is belegd bij de centrale opdrachtgever;
- de invoering van een kwaliteitssysteem met generieke en specifieke prestatie-indicatoren, benchmarks en performance audits om de kwaliteit van de dienstverlening te volgen.

In de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2013 wordt verder ingegaan op de Hervormingsagenda Rijksdienst.

Inkoopbeheer en naleving Europese aanbestedingsregels

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

In 2013 is gewerkt aan de inrichting van de twintig aangewezen Inkoop Uitvoeringscentra (IUC's). Deze zijn sinds 1 januari 2013 allemaal in bedrijf. In de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2013 is hierover meer informatie te vinden.

Op grond van artikel 4.29 van de Aanbestedingswet 2012²⁹ onderzoekt de Minister van Economische Zaken binnen twee jaar na de inwerkingtreding van deze wet (1 april 2013) de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk. Onlangs is gestart met het voorbereiden van deze evaluatie.

Verbetering financieel beheer en verantwoording van subsidies

In 2013 is een rapportage over de werking van het Uniform subsidiekader (USK) aan de Tweede Kamer aangeboden. De belangrijkste conclusies waren dat alle rijkssubsidieregelingen zijn aangepast en dat de beperking van tussenrapportages, verantwoordingseisen en de vaste termijnen als een zinvolle lastenreductie wordt ervaren. Een belangrijk aandachtspunt is het vastleggen van risicoanalyses bij subsidieregelingen. Uit de rapportage blijkt dat de risicoanalyse bij het verlenen van subsidies vooral impliciet plaatsvindt, zonder expliciete vastlegging van de uitkomsten van zo'n analyse. De betrokken ministeries voeren verbeteringen door op dit terrein en werken aan kennisverbetering op het gebied van M&O-beleid, in het bijzonder aan de uitvoering en vastlegging van risicoanalyses.

De horizonbepaling voor subsidieregelingen, waarbij nieuwe regelingen moeten worden voorzien van een vervaldatum van maximaal 5 jaar na inwerkingtreding van de regeling, was al opgenomen in de «Aanwijzingen

²⁹ Stb. 2012, 542

voor subsidieverstrekking»³⁰ en wordt wettelijk geregeld door opname in de Comptabiliteitswet 2001³¹.

Specifieke uitkeringen: Single information & single audit (SiSa)

SiSa staat voor eenmalige informatieverstrekking (single information) en eenmalige accountantscontrole (single audit). SiSa is sinds 2006 de manier waarop medeoverheden (provincies, gemeenten en gemeenschappelijke regelingen) jaarlijks verantwoording afleggen aan het Rijk over hoe de specifieke uitkeringen van het Rijk zijn besteed. Voorheen werd door de medeoverheden voor iedere specifieke uitkering een aparte verantwoording met controleverklaring opgeleverd. Nu kan dit in één bijlage als onderdeel van de jaarrekening van de medeoverheid, de zogeheten SiSa-bijlage. De accountant van de medeoverheid verstrekt een controleverklaring bij de volledige jaarrekening inclusief SiSa-bijlage. Om de werking van dit systeem te waarborgen wordt jaarlijks door de Auditdienst Rijk (ADR) een review uitgevoerd op de verrichte controlewerkzaamheden van de accountants van gemeenten en provincies. Uit de eindrapportage single review 2013 van de ADR blijkt dat de ministeries voor de vaststelling van hun specifieke uitkeringen over 2012 kunnen steunen op de accountantscontrole van de SiSa-bijlagen van de medeoverheden. Wel concludeert de ADR dat de controles van de SiSa-bijlagen door de accountantskantoren nog niet overal aan de daaraan te stellen eisen voldoen. Om deze situatie te verbeteren wordt overleg gevoerd met de accountantskantoren en de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA).

Op basis van de ervaringen uit de single review 2013 en voorgaande jaren zijn verbeteringen afgesproken voor de single review 2014. Concrete maatregel is onder andere het verbeteren van controlerichtlijnen voor accountantskantoren (met name gericht op het oplossen van interpretatieproblemen). Verder wordt in overleg met de accountantskantoren in 2014 een besluit genomen over het informeren van de AFM en de opdrachtgevende medeoverheden over de resultaten van de single review. Naast de beoogde verbetering van de single review wordt ook aandacht besteed aan vereenvoudiging van indicatoren en boetes. De Minister van BZK – als coördinerend verantwoordelijk Minister en opdrachtgever van de single review – en de Algemene Rekenkamer zijn nauw betrokken bij de aanpassingen in de aanpak vanaf 2014.

Informatiebeveiliging

In 2013 zijn nieuwe versies van zowel het Beveiligingsvoorschrift Rijksdienst (BVR 2013) als het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst – Bijzondere Informatie (VIR-BI 2013) vastgesteld.

Het Beveiligingsvoorschrift Rijksdienst beschrijft de organisatie en verantwoordelijke personen voor integrale beveiliging (personen, gebouwen, materiaal en informatie). Tevens is in het voorschrift de functie van de RijksBeveiligingsAmbtenaar (RijksBVA) geïntroduceerd en de relatie met de departementale BVA's vastgelegd. Een belangrijk aspect van deze functies is het toezicht op de naleving van de rijksbrede beveiligingskaders. In het kader van de invoering van de Baseline Informatiebeveiliging Rijksdienst is afgesproken dat de ADR jaarlijks een audit verricht op naleving van elementen van de Baseline.

³⁰ Stcrt. 2012, 13009

³¹ zie Zesde wijziging van de Comptabiliteitswet 2001: TK 2013–2014, 33 837

Het eveneens in 2013 vastgestelde VIR-BI geeft aanwijzingen voor de omgang met en de beveiliging van gerubriceerde informatie. Eind 2013 is daarnaast een begin gemaakt met het opstellen van een nieuw Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst (VIR) ter vervanging van het huidige voorschrift uit 2007.

Belangrijk element voor het op orde houden van de informatiebeveiliging is een functionerende Plan-Do-Check-Act cyclus (PDCA cyclus). Daarnaast is structurele aandacht van het management nodig. In 2013 is aan beide zaken veel aandacht gegeven door de Taskforce Bestuur Informatieveiligheid Dienstverlening, die is ingesteld door de Minister van BZK als *follow up* op de DigiNotar-crisis. Hoofdtak van de Taskforce is om voor alle sectoren van de overheid, waaronder de rijksdienst, bewustwording en aandacht van topmanagement en bestuurders te creëren door informatiebeveiliging concreet en werkend te maken. In de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2013 is hierover meer informatie te vinden.

Gebruik open data

In 2013 heeft het kabinet het Actieplan «Open Overheid»³² uitgebracht. In dit actieplan worden voor de komende twee jaren diverse acties en pilots beschreven om te gaan werken aan een open overheid onder regie van het Ministerie van BZK. Een van de actiepunten betreft het onderdeel *Open Spending*: meer inzicht geven in financiële cijfers van de vier bestuurslagen (Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten).

Het Ministerie van Financiën heeft in 2013 alle achtergrondtabellen van de Miljoenennota beschikbaar gesteld als open data. Dit is een eerste uitwerking van het meer inzicht geven in de cijfers op rijksniveau. Het is de bedoeling dat de begroting de komende jaren steeds meer een digitale vorm gaat aannemen waardoor de ontwikkeling naar *open spending* ook sneller is te realiseren.

Uitgaande van het kabinetsbeleid «Open tenzij» zal het Ministerie van Financiën in samenwerking met alle betrokken partijen de jaarlijkse Rijksbegrotingen, gewijzigde begrotingen en verantwoordingsinformatie ook steeds meer als open data ontsluiten.

Uit het recent verschenen trendrapport van de Algemene Rekenkamer³³ over open data blijkt dat er meer open data beschikbaar is op beleids-terreinen waar een verplichting geldt of externe druk aanwezig is om gegevens als open data aan te bieden.

In 2014 wordt door het Ministerie van Financiën een gemeenschappelijk datakader voor de financiële administraties opgesteld. Naar verwachting zal dit gemeenschappelijk datakader in 2015 in de diverse administratieve systemen worden ingevoerd en biedt dit kader een goede basis om financiële data over uitgaven verder te ontsluiten als open data.

Het kabinet zal daarnaast samen met de Algemene Rekenkamer uiterlijk bij komende Prinsjesdag melden welke additionele voorstellen mogelijk zijn om het gebruik van open data aan te jagen.

Financieel beheer, verantwoording en toezicht semi-publieke sector

Ter versterking van het financieel beheer, de verantwoording en het toezicht op de semi-publieke sector heeft het kabinet op voordracht van de Minister van Financiën een sectoroverstijgend normenkader voor het

³² TK 2013–2014, 32 802, nr. 5

³³ TK 2013–2014, 32 802, nr. 7

financieel beheer, een transparante verantwoording en het toezicht vastgesteld. Daarnaast heeft het kabinet een normenkader voor de versterking van het externe financiële toezicht geïntroduceerd. Het kabinet heeft de Tweede Kamer hierover in november 2013 geïnformeerd³⁴. De desbetreffende ministers hebben ruimte in de wijze waarop het kader bij de onder hen ressorterende sectoren en instellingen wordt geëffectueerd en gehandhaafd. Hierdoor kan rekening worden gehouden met de specifieke omstandigheden en bestaande inrichting in de desbetreffende sectoren. De Minister van Financiën monitort de invoering en handhaving van het normenkader door de verantwoordelijke ministers.

Het sectoroverstijgende normenkader bevat kernelementen voor sober en ordentelijk financieel beheer waardoor de instellingen zelf goed *in control* kunnen zijn, meer toekomst- en risicogericht kunnen handelen en zich transparant kunnen verantwoorden. Het kabinet is van mening dat de inhoud van dit normenkader tot het normale gedachtegoed van bestuurders en toezichthouders moet behoren bij instellingen die een publiek belang dienen. Ter ondersteuning van de uitvoering van het financieel beheer stelt de Minister van Financiën een handreiking financieel beheer op. Het externe toezicht wordt onder andere versterkt door het financiële toezicht en het kwaliteitstoezicht te scheiden en gelijkwaardig te beleggen. Vanwege de samenhang tussen beide vormen van toezicht worden deze wel onder de verantwoordelijkheid van dezelfde Minister belegd.

Met het oog op de versterking van extern financieel toezicht en meer samenwerking wordt een verkenning uitgevoerd naar de organisatie en uitvoering van dit toezicht. Hierbij wordt onder andere in kaart gebracht hoe het financieel toezicht momenteel is georganiseerd en welke ontwikkelingen en ideeën er zijn voor versterking, kennisdeling en samenwerking over de inspectiegrenzen heen.

4.7 Beleidsinformatie

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:

- definiëren en opnemen van goed meetbare en reproduceerbare indicatoren;
- de tijdigheid en de volledigheid van de dossiervorming, zodat de totstandkoming achteraf goed is te reconstrueren;
- het opstellen van goede procesbeschrijvingen.

Kwaliteit beleidsinformatie

Door de invoering van de nieuwe begrotingspresentatie «Verantwoord Begroten» sluiten per begrotingsartikel de beleidsambities, de feitelijke beleidsinzet en financiële consequenties beter op elkaar aan. Hiermee wordt de koppeling tussen geld en beleid versterkt. Beleidsinformatie is voortaan beter afgestemd op de beleidsinzet en op de rol en de verantwoordelijkheid van de Minister voor een bepaald beleidsterrein. Het uitgangspunt voor de beleidsinformatie in de begroting is dat alleen indicatoren en kengetallen worden opgenomen die direct te relateren zijn aan de beleidsinzet van de Minister en de instrumenten die hij daartoe inzet. In de jaarverslagen 2013 wordt voor achterliggende beleidsinfor-

³⁴ TK 2013–2014, 33 822, nr. 1

matie, vaker dan voorheen, verwezen naar een beleidsnota of beleidsevaluatie waarin beleidsinformatie is opgenomen. In dit soort documenten is bijvoorbeeld meer informatie te vinden over het beleidsterrein vanuit een breder maatschappelijk perspectief.

Bij het vaststellen van de effectiviteit van beleid gaat het om de vraag wat de uitvoering van het beleid heeft bijgedragen aan het al dan niet bereiken van de doelstellingen en om de vraag welke neveneffecten zijn opgetreden. Dit is niet uit te drukken met enkele indicatoren maar vereist analyse waarin het causale verband tussen beleidsresultaten, eventuele neveneffecten en het gevoerde beleid worden gezien. Een beleidsevaluatie is daarom meestal het beste middel om de effectiviteit van beleid te bepalen. Hiervoor blijft het verzamelen van beleidsinformatie en effectinformatie overigens wel onverminderd noodzakelijk.

Evaluaties

Evaluaties gaan in op de vraag in hoeverre een gewenste maatschappelijke uitkomst tot stand is gekomen, dankzij het ingezette beleid en de ingezette middelen. Vakministers zijn verantwoordelijk voor het periodiek evalueren van de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid. De Minister van Financiën stelt daarvoor nadere regels (Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2012).

Evaluaties zijn een onmisbare schakel in «Verantwoord Begroten»: evaluaties zijn nodig om lessen te kunnen trekken voor de volgende begroting(en) en om het gevoerde beleid te kunnen verantwoorden. Resultaten van evaluaties maken een afweging mogelijk over voortzetting of wijziging van het beleid. Al het beleid wordt periodiek (bijvoorbeeld eens per vier jaar en ten minste eens in de zeven jaar) geëvalueerd in een *beleidsdoorlichting*. De beleidsdoorlichtingen zijn de verantwoordelijkheid van de betreffende vakminister.

In 2013 is gebouwd op de stappen die zijn gezet in 2012 om de kwaliteit (en kwantiteit) van evaluaties te verbeteren. De nieuwe Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) is per 1 januari 2013 in werking getreden. Deze regeling bevat algemene kwaliteitscriteria voor evaluaties in het algemeen en voor beleidsdoorlichtingen in het bijzonder. Een evaluatie wordt pas als beleidsdoorlichting naar de Kamer gestuurd, als voldaan is aan de vereisten van de RPE. Verplichte elementen van een beleidsdoorlichting zijn een motivering van het beleid en de beoogde doelen, een onderbouwing van de uitgaven, de effecten van het gevoerde beleid en een analyse en beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van alle instrumenten in hun onderlinge samenhang.

Net als in voorgaande jaren zijn in 2013 niet alle geprogrammeerde beleidsdoorlichtingen op tijd afgerond. Tevens is een aantal geplande beleidsdoorlichtingen geannuleerd of uitgesteld. Soms zijn daar goede redenen voor. Zo is bijvoorbeeld één beleidsdoorlichting omgevormd tot een interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO). In tabel 4.2 is per departement weergegeven hoeveel beleidsdoorlichtingen bij begroting 2013 waren aangekondigd (21) en hoeveel beleidsdoorlichtingen daarvan in 2013 aan de Tweede Kamer zijn gezonden (9). In totaal zijn er in 2013 19 beleidsdoorlichtingen naar de Tweede Kamer gestuurd, 10 beleidsdoorlichtingen waren geprogrammeerd in de begroting van 2012 of eerder.

Tabel 4.2 Beleidsdoorlichtingen, aangekondigd bij begroting 2013 om in 2013 aan de Tweede Kamer te verzenden

	Totaal aantal	In 2013 aange- boden aan Tweede Kamer	In 2014 aanbieding aan Tweede Kamer	Niet gestart
Buitenlandse Zaken (incl. BHOS)	5	3	2	
Wonen en Rijksdienst	1			1
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	0			
Defensie	1		1	
Economische Zaken	2		2	
Financiën	1	1		
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	2		1 ¹	1
Infrastructuur en Milieu	2	1		1 ²
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	2	2		
Veiligheid en Justitie	4	2	2 ³	
Volksgezondheid, Welzijn en Sport	1			1 ⁴
Totalen	21	9	8	4

¹ IBO Wetenschapsbeleid

² Er is in 2013 wel een beleidsevaluatie naar GIS-3 afgerond, deze wordt meegenomen bij de doorlichting in 2017.

³ De beleidsdoorlichting Nationale Politie wordt meegenomen in het IBO Politie. Het IBO zal in 2015 worden afgerond.

⁴ Ziektepreventie (Aanvullende Seksuele Gezondheidszorg en Screeningsbeleid): start 2014, afronding 2015.

Het kabinet is voornemens om in de eerstvolgende begroting een dekkende meerjarenprogrammering van beleidsdoorlichtingen op te nemen waarin ambitie en realisme in balans zijn. Dit betekent dat doorlichtingen van beleidsartikelen evenwichtig in de planning zijn gespreid en dat beleidsdoorlichtingen substantieel zijn.

Bijlage 7 geeft een nader overzicht van de beleidsdoorlichtingen die voor 2013 waren gepland, inclusief beleidsdoorlichtingen die zijn doorgeschoven uit voorgaande jaren en van de beleidsdoorlichtingen die in 2013 zijn afgerond.

De informatievoorziening over de evaluaties is in 2013 verder verbeterd. De begrotingstabellen bevatten links naar de evaluaties. Daarnaast is het onderdeel *beleidsevaluaties* toegevoegd aan de website rijksbegroting.nl (zie www.rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties) zodat op één plek informatie te vinden is over de geprogrammeerde en afgeronde evaluaties per departement. Daarnaast zijn onder andere alle afgeronde beleidsdoorlichtingen en interdepartementale beleidsdoorlichtingen, inclusief kabinetsreactie, op deze internetpagina te vinden. Departementen plaatsen ook informatie over hun evaluaties op www.rijksoverheid.nl/evaluaties.

Interdepartementale beleidsonderzoeken

De interdepartementale beleidsonderzoeken (IBO's) geven inzicht in de effectiviteit en doelmatigheid van beleid en leveren bovendien concrete en doorgerekende beleidsopties op voor effectiever en doelmatiger beleid (*better spending*) en voor besparingen. Het IBO-instrument bestaat al sinds 1981; sindsdien zijn er ruim 270 rapporten afgerond. IBO's richten zich op substantiële thema's.

In 2013 zijn vier interdepartementale beleidsonderzoeken afgerond; (i) Staatsdeelnemingen, (ii) Bekostiging funderend onderwijs bij dalende leerlingaantallen, (iii) Dienst Justitiële Inrichtingen en (iv) Inkomens- en vermogenspositie en subsidiëring 65-plussers. Begin 2014 is ook het IBO

ODA³⁵ en OESO/DAC³⁶ afgerond. Daarnaast zijn in 2013 drie IBO's van start gegaan, zie tabel 4.3.

Tabel 4.3 Interdepartementale beleidsonderzoeken, ronde 2013–2014

Wetenschappelijk onderzoek
Grensoverschrijdende zorg
Agro-, visserij- en voedselketens

Beleidsmatige mutaties na de Najaarsnota

De tweede suppletoire wet (Najaarsnota) is het laatste wetgevingsmoment gedurende het begrotingsjaar om begrotingsmutaties voor goedkeuring voor te leggen aan de Tweede Kamer. Indien daarna nog beleidsmatige begrotingsmutaties nodig zijn, dan moeten deze per brief aan de Tweede Kamer worden voorgelegd. Hiermee wordt recht gedaan aan het budgetrecht van de Tweede Kamer.

Vanaf 2011 is in het Financieel Jaarverslag Rijk (FJR) een overzicht opgenomen van de beleidsmatige mutaties die hebben plaatsgevonden na de Najaarsnota. In 2013 heeft de Minister van Financiën er scherp op toegezien dat de ministers de Tweede Kamer tijdig informeren over zowel beleidsmatige uitgavenmutaties als beleidsmatige verplichtingenmutaties, die zich na de Najaarsnota hebben voorgedaan.

In dit FJR over 2013 is een bijlage (zie bijlage 6) opgenomen met de beleidsmatige begrotingsmutaties na de Najaarsnota. Net als vorig jaar is daarbij een ondergrens van 2 miljoen gehanteerd. De Tweede Kamer heeft hiermee een goed inzicht in de belangrijkste beleidsmatige mutaties die na de Najaarsnota hebben plaatsgevonden.

4.8 Ontwikkelingen financieel beleid, financiële functie en financieel management

De financiële functie en het financieel management waren in 2013 volop in verandering met als doel de kwaliteit en doelmatigheid verder te vergroten. Belangrijke ontwikkelingen in het financieel beleid zijn de volledige invoering van Verantwoord Begroten bij alle begrotingen en de voorbereidingen voor de wijziging van de Comptabiliteitswet 2001. De veranderingen in de financiële functie en het financieel management worden gekenmerkt door meer samenwerking en coördinatie binnen de rijksoverheid. Daarnaast is er meer aandacht voor de aansturing en bekostiging van agentschappen.

Verantwoord Begroten

De kern van «Verantwoord Begroten» is dat er een duidelijke tweedeling wordt gemaakt tussen de apparaatsuitgaven en de programma-uitgaven en dat er meer inzicht wordt geboden in de aard en de omvang van de financiële instrumenten. De relatie tussen de beleidsinzet van een Minister en de inzet van de budgetten wordt weergegeven door duidelijk te maken wat de rol en verantwoordelijkheid van de Minister is en welke financiële instrumenten daartoe worden ingezet. Deze nieuwe vorm van begrotingspresentatie stelt de Tweede Kamer beter in staat om te bepalen op welke

³⁵ Official Development Assistance

³⁶ Development Assistance Committee

resultaten een Minister nu daadwerkelijk aan te spreken is en hoe het geld wordt ingezet.

In beleidsconclusies wordt over elk begrotingsartikel een expliciet oordeel gegeven over hoe het beleid het afgelopen jaar is verlopen en worden, indien nodig, hier lessen uit getrokken. Tenslotte verschaffen de stukken een beter inzicht in de programmering en uitvoering van beleidsdoorlichtingen, beleidsevaluaties en verstrekte subsidies.

«Verantwoord Begroten» is voor het eerst bij alle begrotingen in 2013 geheel doorgevoerd. De toetsing en kamerbehandeling van de begroting 2013 is gebruikt om, in overleg met de Algemene Rekenkamer en de departementen, de uitwerking van Verantwoord Begroten in de begrotingen 2014 verder te verbeteren. Na behandeling in de Tweede Kamer van de jaarverslagen 2013 wordt «Verantwoord Begroten» geëvalueerd. De Tweede Kamer lijkt de nieuw aangeboden informatie in toenemende mate te gebruiken voor de versterking van haar budgetrecht. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de toename van vragen over de omvang en effectiviteit van financiële instrumenten of bepaalde geldstromen aan ontvangende partijen.

Wijziging van de Comptabiliteitswet 2001

De Minister van Financiën werkt aan de modernisering van de Comptabiliteitswet. In december 2013 heeft in de Tweede Kamer een notaoverleg over de hoofdlijnennotitie modernisering Comptabiliteitswet³⁷ plaatsgevonden. In dit overleg heeft de Tweede Kamer het belang van de modernisering van de Comptabiliteitswet onderschreven. De Minister van Financiën zet de voorbereiding van het betreffende wetsvoorstel voort en verwacht dit voorstel medio 2014 voor advies aan de Algemene Rekenkamer voor te leggen.

Vorming Shared Service Organisaties (SSO's)

Een SSO of Shared Service Centrum (SSC) levert bedrijfsvoeringsdiensten aan afnemers binnen de rijksoverheid. SSO's zijn actief in de verschillende bedrijfsvoeringsdomeinen binnen het Rijk waaronder P&O, Facilitair, Huisvesting, Inkoop en ICT.

Het Uitvoeringsprogramma Compacte Rijksdienst zet in op de concentratie van de bedrijfsvoering voor de kerndepartementen. Alle departementen maken bijvoorbeeld gebruik van P-Direkt en zes departementen maken inmiddels gebruik van de diensten van SSC-ICT Den Haag. FMHaaglanden, de facilitaire aanbieder regio Haaglanden, biedt aan acht ministeries zijn diensten aan. Meer informatie over de SSO's is te vinden in de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2013.

In bijlage 9 wordt de stand van zaken rond een aantal specifieke SSO's toegelicht die ook agentschap zijn volgens de Regeling Agentschappen.

Toekomst controlfunctie

In 2013 heeft een onderzoek plaatsgevonden naar de toekomst van de financiële functie bij de departementen. Het onderzoek is door het Ministerie van Financiën uitgevoerd in samenwerking met de directies Financieel Economische Zaken (FEZ) van de departementen. Onderwerp van dit onderzoek is de vraag hoe de FEZ-functie zich de komende jaren moet ontwikkelen, gegeven de uitdagingen die op de FEZ-functie afkomen

³⁷ TK 2012–2013, 33 670, nr. 1.

en welke ondersteuning het Directoraat-Generaal Rijksbegroting (DGRB) van het Ministerie van Financiën kan bieden. Het onderzoek komt voort uit een aantal belangrijke ontwikkelingen zoals genoemd in paragraaf 4.1.

Medio 2013 kent de FEZ-functie bij de departementen 635 fte³⁸ (2009: 802 fte). De financiële functie als geheel is de afgelopen jaren fors afgeslankt (van 5.250 fte in 2009 naar 4.064 in 2013). De komende jaren werken de taakstellingen door op het aantal mensen dat werkzaam is in de financiële functie als geheel. Tegelijkertijd zijn de ambities groot en zullen de taken naar behoren moeten worden uitgevoerd. Versterkte samenwerking is nodig om de afgesproken taakstellingen op de financiële functie tot 2018 in te kunnen vullen.

Een belangrijke stap is gezet bij de financiële administraties om bij vervangingsvragen van de financiële systemen verplicht aan te sluiten bij bestaande systemen (zie verderop in paragraaf 4.8). Deze ontwikkeling zal er uiteindelijk toe leiden dat er op termijn een beperkt aantal clusters van systemen ontstaat waarop alle departementen zijn aangesloten.

De directies FEZ hebben in 2013 de krachten gebundeld door medewerkers van FEZ voor een jaar met elkaar uit te wisselen. Dit is een nieuw initiatief naast het succesvolle Financial traineeship waarvan inmiddels 118 trainees als medewerker werkzaam zijn binnen de financiële functie.

Op het terrein van zicht op de overheidsfinanciën is in 2013 gewerkt aan een aantal kaders voor de publieke sector waaronder het garantiekader, beleidskader derivaten, een normenkader voor financieel beheer, toezicht en verantwoording van de semi-publieke sector (zie paragraaf 4.6) en een nieuw normenkader voor bestaande en nieuwe agentschappen (zie verderop in paragraaf 4.8).

Vorming Auditdienst Rijk (ADR)

Inmiddels bestaat de Auditdienst Rijk (ADR) bijna 2 jaar en zijn alle voormalige departementale auditdiensten in deze nieuwe rijksbrede dienst opgegaan. Als laatste is de auditfunctie van het Ministerie van Defensie in april 2014 bij de ADR aangesloten. Dat is wat later dan voorzien vanwege een omvangrijke reorganisatie bij dit ministerie.

De bereikte resultaten van de ADR zijn positief. De ADR heeft onder meer bij de controle van de departementale jaarverslagen en van het financieel en materieelbeheer (de wettelijke taak) in 2013 laten zien wat de kracht is van een rijksbrede dienst door een uniforme wijze van rapporteren en een samenvattend beeld te schetsen van de situatie binnen de rijksdienst op hoofdlijnen. Door de departementale opdrachtgevers is dit positief ontvangen. Bij uitvoering van de wettelijke taak worden de controleplannen van de ADR afgestemd met de Algemene Rekenkamer om onnodige verschillen in aanpak en risico-inschattingen tussen de ADR en de Algemene Rekenkamer te voorkomen.

Naast de wettelijke taak voert de ADR opdrachten uit die voorzien in de specifieke behoeften van de leiding van het ministerie. De probleemstelling van de opdrachtgever staat daarbij centraal en sluit aan op actuele vraagstukken die bij het betrokken ministerie spelen. Voorts voert de ADR in opdracht van enkele ministeries werkzaamheden uit voor de Europese

³⁸ Full-time equivalenten

Unie. Deze werkzaamheden zijn nodig om als lidstaat Nederland invulling te geven aan de voorschriften uit de Europese regelgeving.

In 2014 zal de ADR inzetten op de verdere uniformering en efficiencyverbetering in de uitvoering van de controlewerkzaamheden, het versterken van het relatiemanagement en het verder harmoniseren van de auditprocessen. In 2014 staat bovendien een evaluatie gepland door de ADR om onder meer de tevredenheid van de opdrachtgevers van de ADR te meten.

Risicomanagement

De inzet van risicomanagement wordt steeds belangrijker voor de beheersing en de verdere verbetering van de kwaliteit en de efficiency van de bedrijfsvoeringsprocessen en beleids(uitvoerings)processen van de ministeries. Daarnaast speelt risicomanagement door de invoering van de Regeling Audit Committees een steeds belangrijkere rol voor de taakinvulling van de Audit Committees. Risicomanagement draagt bovendien bij aan de efficiënte inzet van de beschikbare auditcapaciteit van de ADR voor de verdere verbetering van de kwaliteit van de interne beheersing en de bedrijfsvoering bij het Rijk.

In 2013 heeft het Ministerie van Financiën met de ADR het initiatief genomen om samen met de departementen *good practices* voor risicomanagement in kaart te brengen en uit te wisselen die breed toepasbaar zijn binnen de rijksoverheid. De uitwisseling van kennis en ervaring op dit terrein wordt voorgezet in 2014. De (externe) leden van de departementale Audit Committees en de Algemene Rekenkamer worden hierbij betrokken.

Audit Committees

In 2012 is de regeling Audit Committees in werking getreden. Deze regeling heeft tot doel:

- 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;
- het functioneren van de Audit Committees bij het Rijk te uniformeren.

De taakinvulling van de departementale Audit Committees is bovendien verruimd met het adviseren van het departementale management op het risicomanagementbeleid en de uitkomsten daarvan. Inmiddels beschikken alle ministeries over een Audit Committee, waarin ten minste twee externe leden zitting hebben. In 2013 is een symposium georganiseerd voor de externe leden van de Audit Committees waarin de eerste ervaringen zijn gedeeld. De regeling wordt in 2014 geëvalueerd om te beoordelen of de gestelde doelen zijn gerealiseerd.

Ontwikkelingen financiële administraties

In 2012 heeft de Ministerraad ingestemd met het voorstel om op het terrein van financiële administraties toe te werken naar een beperkt aantal systeemplatformen. Dit moet leiden tot minder verschillende financiële systemen en harmonisatie van data en processen binnen de financiële administraties van de departementen.

In 2013 is een inventarisatie uitgevoerd naar de in gebruik zijnde financiële systemen bij de departementen. Daarbij is ook gekeken naar de departementen die een vervangingsvraag hebben, zodat bij de keuze voor een nieuw systeem aangesloten kan worden bij bestaande departe-

mentale systemen. In het najaar van 2013 zijn vervolgens twee projecten opgestart:

1. Kennismanagement Financiële Administraties;
2. Toekomst van de Financiële Administraties (TFA).

Het project Kennismanagement is bedoeld voor kennisverbreding en -verdieping bij de medewerkers van financiële administraties, zodat de kennis en mobiliteit van deze medewerkers verbetert. Het project TFA heeft tot doel om processen en data binnen financiële administraties te harmoniseren. Beide projecten moeten ervoor zorgen dat de financiële administraties toekomstbestendiger worden en dat meer samenwerking en bundeling tussen departementen zal plaatsvinden, zowel op het gebied van financiële systemen als op het gebied van personeel.

Agentschappen

Op 1 januari 2013 is de nieuwe Regeling Agentschappen in werking getreden. In de regeling is opgenomen dat alle agentschappen voortaan minimaal iedere vijf jaar moeten worden doorgelicht. In 2013 zijn de doorlichtingen van Domeinen Roerende Zaken (FIN), Logius (BZK) en Justis (VenJ) afgerond en zijn de doorlichtingen gestart van Agentschap Telecom (EZ), Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (VWS), Dienst Justitiële Inrichtingen (VenJ), Immigratie- en Naturalisatiedienst (VenJ), Dienst Publiek en Communicatie (AZ) en Nederlandse Emissieautoriteit (IenM). Begin 2014 zijn de doorlichtingen van Agentschap Telecom, Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu en Immigratie- en Naturalisatiedienst afgerond.

In bijlage 9 is een overzichtstabel opgenomen met de belangrijkste aanbevelingen uit de doorlichtingen die in 2013 zijn afgerond:

- het actiever invullen van de rol van eigenaar in het sturingsmodel;
- het beter vastleggen van gemaakte afspraken (met name over sturingsmodel en risicoverdeling);
- het meer expliciet zichtbaar maken van de doelmatigheidsontwikkeling;
- het meer transparant maken van het kostprijsmodel.

Gelet op de aanbevelingen over de rollen en verantwoordelijkheden binnen het sturingsmodel zijn in 2013 twee *masterclasses* met eigenaren, opdrachtgevers en opdrachtnemers georganiseerd om de invulling van de rollen en de kennis over het functioneren van agentschappen te versterken.

Vertrouwen en risico georiënteerd werken

In 2013 is het referentiekader uit het project «Vertrouwen geven, maar toch in control zijn» steeds meer toegepast in de praktijk. Het gaat hierbij om de «negen kritische succesfactoren voor vertrouwen» zoals beschreven in de drie publicaties inzake «Vertrouwen geven, maar toch in control zijn». Door toepassing van de vertrouwensscan krijgen organisaties inzicht in de onderliggende factoren die de mate van vertrouwen bepalen. Dit inzicht maakt het voor deze overheidsorganisatie mogelijk gericht in te zetten op gerechtvaardigd vertrouwen en vermindering van de regelreflex. De organisatie krijgt niet alleen zicht waar men op het punt van vertrouwen in de relatie met een ander staat, maar ook de factoren die hiervoor zorgen (die behouden zouden moeten blijven) of die hier juist afbreuk aan doen (die verbeterd zouden moeten worden). Dit inzicht kan de basis zijn voor een dialoog tussen betrokkenen om – vanuit het belang van een goede samenwerking – te investeren in een optimalisering van de vertrouwensrelatie.

Om de mogelijkheden van de vermindering van regel- en controledruk door meer gerechtvaardigd vertrouwen rijksbreed bekendheid te geven, worden regelmatig lezingen en workshops georganiseerd.

Bijlage 1: Rijksrekening van uitgaven en ontvangsten

Rijksrekening van de ontvangsten van de ministeries en de begrotingsfondsen 2013 (x € 1.000)				
Rekening van		Oorspronkelijk vastgestelde begroting	Realisatie	Verschil realisatie en oorspronkelijk vastgestelde begroting
I	Koning	0	418	418
IIA	Staten-Generaal	2.954	5.056	2.102
IIB	Overige Hoge Colleges van Staat en Kabinetten	5.347	7.699	2.352
III	Algemene Zaken	6.599	9.216	2.617
IV	Koninkrijksrelaties	32.870	40.000	7.130
V	Buitenlandse Zaken	787.150	758.601	– 28.549
VI	Veiligheid en Justitie	1.362.084	1.465.294	103.210
VII	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	106.143	161.725	55.582
VIII	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	1.190.482	1.256.011	65.529
IXA	Nationale Schuld	48.027.819	55.074.595	7.046.776
IXB	Financiën	127.353.113	121.108.094	– 6.245.019
X	Defensie	373.783	308.490	– 65.293
XII	Infrastructuur en Milieu	176.056	220.579	44.523
XIII	Economische Zaken	12.823.952	17.974.573	5.150.621
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	1.785.034	2.050.946	265.912
XVI	Volksgezondheid, Welzijn en Sport	63.539	810.236	746.697
XVII	Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking	71.678	80.452	8.774
XVIII	Wonen en Rijksdienst	754.329	580.356	– 173.973
A	Infrastructuurfonds	6.234.490	6.088.999	– 145.491
B	Gemeentefonds	17.963.120	17.988.793	25.673
C	Provinciefonds	1.138.214	1.553.052	414.838
F	Diergezondheidsfonds	9.700	15.905	6.205
H	BES-fonds	32.093	35.688	3.595
J	Deltafonds	972.560	1.066.453	93.893
Totalen		221.273.109	228.661.231	7.388.122

Rijksrekening van de uitgaven van de ministeries en de begrotingsfondsen 2013 (x € 1.000)				
Rekening van		Oorspronkelijk vastgestelde begroting	Realisatie	Verschil realisatie en oorspronkelijk vastgestelde begroting
I	Koning	39.933	40.606	673
IIA	Staten-Generaal	135.894	138.510	2.616
IIB	Overige Hoge Colleges van Staat en Kabinetten	111.947	115.921	3.974
III	Algemene Zaken	62.164	59.280	- 2.884
IV	Koninkrijksrelaties	277.543	311.076	33.533
V	Buitenlandse Zaken	8.809.031	8.597.836	- 211.195
VI	Veiligheid en Justitie	12.011.124	12.383.259	372.135
VII	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	844.028	806.140	- 37.888
VIII	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	34.352.608	35.160.655	808.047
IXA	Nationale Schuld	50.257.744	48.963.257	- 1.294.487
IXB	Financiën	10.965.828	17.539.992	6.574.164
X	Defensie	7.776.971	7.702.087	- 74.884
XII	Infrastructuur en Milieu	9.985.497	9.857.324	- 128.173
XIII	Economische Zaken	5.151.201	5.014.867	- 136.334
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	30.389.943	29.290.315	- 1.099.628
XVI	Volksgesondheid, Welzijn en Sport	15.647.174	16.376.201	729.027
XVII	Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking	3.067.872	3.017.564	- 50.308
XVIII	Wonen en Rijksdienst	3.085.949	3.146.159	60.210
A	Infrastructuurfonds	6.234.490	6.248.579	14.089
B	Gemeentefonds	17.963.120	17.988.793	25.673
C	Provinciefonds	1.138.214	1.553.052	414.838
F	Diergezondheidsfonds	9.700	11.247	1.547
H	BES-fonds	32.093	35.688	3.595
J	Deltafonds	972.560	1.064.386	91.826
Totalen		219.322.628	225.422.794	6.100.166

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

In bovenstaande tabel is de Rijksrekening van uitgaven en ontvangsten over het jaar 2013 weergegeven. De uitgaven en ontvangsten in deze tabel zijn op kasbasis opgenomen. Een uitzondering hierop vormen de uitgaven en de ontvangsten van begroting IXA (Nationale Schuld). Deze uitgaven en ontvangsten zijn op kasbasis opgenomen, met uitzondering van de rente-uitgaven en de rente-ontvangsten die op transactiebasis zijn opgenomen. Dit gebeurt op basis van artikel 7, derde lid, van de Comptabiliteitswet 2001. De verschillen in de Verschilkolom worden niet toegelicht. Dat gebeurt in de departementale en niet-departementale jaarverslagen. Daarin worden, voor zowel de uitgaven als de ontvangsten, per begrotingsartikel de verschillen tussen de realisaties en de ramingen in de oorspronkelijk vastgestelde begrotingen toegelicht.

Het gerealiseerde saldo van de uitgaven en de ontvangsten over 2013 op grond van deze Rijksrekening – het verschil tussen € 225,4 miljard en € 228,7 miljard, zijnde een positief verschil (overschot) van ruim € 3,3 miljard – heeft geen directe relatie met het gerealiseerde EMU-saldo 2013 van het Rijk. De saldoberekeningen van beide opstellingen verschillen daartoe teveel van elkaar. Een belangrijk verschil vormen de uitgaven en ontvangsten van Nationale Schuld (IXA) die betrekking hebben op de

financieringstransacties (de aflossingen en de aangetrokken leningen in verband met de tekortfinanciering en de herfinanciering). Daarnaast vormen de *overige niet-relevante* uitgaven en ontvangsten een belangrijk verschil; deze zijn wel in het overzicht van de Rijksrekening meegenomen, maar tellen niet mee in de berekening van het EMU-saldo. Het «Europese Stelsel van Rekeningen (ESR) 1995» schrijft voor welke uitgaven en ontvangsten als niet-relevant voor het EMU-saldo worden aangemerkt.

Bijlage 2: Saldibalans van het Rijk per 31 december 2013

SALDIBALANS VAN HET RIJK PER 31 DECEMBER 2013			
DEBET		CREDIT	
OMSCHRIJVING	€ mln.	OMSCHRIJVING	€ mln.
1 Uitgaven ten laste van de begroting 2013	225.423	12 Ontvangsten ten gunste van de begroting 2013	228.662
2 Uitgaven buiten begrotingsverband (intra-comptabele vorderingen)	11.942	13 Ontvangsten buiten begrotingsverband (intra-comptabele schulden)	23.248
3 Liquide Middelen	471	14 Saldi begrotingsfondsen	152
4 Saldo geldelijk beheer van het Rijk	15.285	15 Saldi begrotingsreserves	1.059
<i>Totaal intra-comptabele posten</i>	<i>253.121</i>	<i>Totaal intra-comptabele posten</i>	<i>253.121</i>
5 Openstaande rechten	18.046	16 Tegenrekening openstaande rechten	18.046
6 Extra-comptabele vorderingen op derden	59.948	17 Tegenrekening extra-comptabele vorderingen	59.948
7 Tegenrekening extra-comptabele schulden	348.264	18 Extra-comptabele schulden aan derden	348.264
8 Voorschotten	131.309	19 Tegenrekening voorschotten	131.309
9 Tegenrekening openstaande verplichtingen	97.388	20 Openstaande verplichtingen	97.388
10 Deelnemingen	51.957	21 Tegenrekening deelnemingen	51.957
11 Tegenrekening garanties	220.253	22 Garanties	220.253
<i>Totaal extra-comptabele posten</i>	<i>927.165</i>	<i>Totaal extra-comptabele posten</i>	<i>927.165</i>
TOTAAL-GENERAAL	1.180.286	TOTAAL-GENERAAL	1.180.286

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 gereali-seerde 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. Het saldo geldelijk beheer is hiermee een meerjarige optelling van alle door het parlement goedgekeurde uitgaven en ontvangsten van het rijk tot en met het laatst afgesloten boekjaar.

De vaststelling van de slotwet 2012 van het Ministerie van Veiligheid en Justitie door de Eerste Kamer heeft op 4 februari 2014 – dus na 31 december 2013 – plaatsgevonden. Op grond van artikel 3 van de Regeling Rijksbegrotingsvoorschriften 2014 is besloten dat ook de overname van de uitgaven en ontvangsten van begrotingsjaar 2012 van het Ministerie van Veiligheid en Justitie wordt verwerkt in het boekjaar 2013.

Ad 5 en 16) Openstaande rechten

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

Ad 6 en 17) Extra-comptabele vorderingen op derden

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

Ad 7 en 18) Extra-comptabele schulden op derden

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

Ad 8 en 19) Voorschotten

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

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 en het Diergezondheidsfonds.

Ad 15) Saldi begrotingsreserve

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

- Museaal Aankoopfonds en de risicopremie garantstelling (OCW);
- Diverse Economische Zaken;
- Garantiefaciliteit Opkomende Markten (Financiën);
- SENO faciliteit (Financiën);
- Garantstelling EON (Financiën);
- Nationale Hypotheekgarantie (Wonen en Rijksdienst);
- Asiel (V&J);
- Fonds opkomende markten (FOM) (Buitenlandse Zaken, voorheen Economische Zaken);
- Finance for international business (FIB) (Buitenlandse Zaken, voorheen Economische Zaken).

Bijlage 3: De belasting- en premieontvangsten in 2013

	Ontwerpbegroting Startnota 2013	Realisatie FJR 2013	Vershil
Kostprijsverhogende belastingen op kasbasis	74.756	68.757	- 5.999
Invoerrechten	2.370	2.160	- 210
Omzetbelasting	45.898	41.879	- 4.019
Belasting op personenauto's en motorrijwielen	1.770	1.134	- 636
Accijnzen	11.980	11.100	- 881
– Accijns van lichte olie	4.104	3.854	- 250
– Accijns van minerale oliën, anders dan lichte olie	4.047	3.777	- 271
– Tabaksaccijns	2.753	2.399	- 354
– Alcoholaccijns	329	321	- 8
– Bieraccijns	404	406	2
– Wijnaccijns	343	344	0
Belastingen van rechtsverkeer	3.448	3.282	- 166
– Overdrachtsbelasting	1.201	1.083	- 118
– Assurantiebelasting	2.247	2.200	- 48
Motorrijtuigenbelasting	3.624	3.550	- 74
Belastingen op een milieugrondslag	4.720	4.812	92
– Energiebelasting	4.492	4.561	69
– Waterbelasting	124	144	20
– Brandstoffenheffingen	105	107	3
Verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken en andere producten	157	150	- 6
Belasting op zware motorrijtuigen	138	133	- 5
Bankbelasting	600	507	- 93
Verhuurderheffing	50	48	- 2
Belastingen op inkomen, winst en vermogen op kasbasis	65.376	60.844	- 4.531
Inkomstenbelasting kas	147	- 1.337	- 1.484
Loonbelasting kas	45.998	45.338	- 660
Dividendbelasting	2.539	2.191	- 348
Kansspelbelasting	479	474	- 6
Vennootschapsbelasting	14.815	12.447	- 2.368
Vermogensbelasting	11	1	- 10
Schenk- en erfbelasting	1.387	1.730	343
Niet nader toe te rekenen belastingontvangsten	17	95	78
Belasting- en premieontvangsten Caribisch Nederland	92	101	9
Belastingen op kasbasis	140.240	129.797	- 10.444
KTV Belastingen (aansluiting naar EMU-basis)	537	741	204
Premies volksverzekeringen op kasbasis	41.570	43.382	1.813
KTV premies vvz (aansluiting naar EMU-basis)	321	197	- 124
Premies werknemersverzekeringen (op EMU-basis)	54.743	52.868	- 1.875
Totaal belastingen en premies op EMU-basis	237.410	226.985	- 10.425

Bijlage 4: Overzicht interventies financiële sector

Budgettaire overzicht interventies kredietcrisis en Europa

Sinds het najaar van 2008 heeft het kabinet interventies gepleegd om het financiële stelsel gezond te houden en de rust te helpen herstellen in de financiële wereld. Vanaf 2010 heeft de overheid ook aan Europese faciliteiten bijgedragen, in het bijzonder door het verstrekken van garanties. Deze gebruikelijke bijlage geeft middels een aantal tabellen een overzicht van de verschillende interventies.

Tabel 4.1 geeft de kasstromen en de garanties die met de interventies gepaard gaan en de vindplaatsen ervan in de begroting IX integraal weer. Daarnaast zijn de effecten van de maatregelen op achtereenvolgens: het EMU-saldo, de EMU-schuld en de staatsschuld per thema becijferd. De kolom «telling» geeft hierbij aan welke posten bij elkaar moeten worden opgeteld. Onderaan de tabel worden de totalen van alle maatregelen opgeteld.

Tabel 4.1a Budgettaire overzicht interventies kredietcrisis (in miljoenen euro)						
#	Stand: FJR 2013	Telling	2008 2011	2012	2013	Bron:
A. Fortis/RFS/AA						
1	Aanschaf ABN AMRO Group – ASR					
	Verzekeringen – RFS Holdings					
	(incl. Z-share en residual N-share)		27.971	– 16	0	IX art.3
2	waarvan relevant voor het saldo		3.100			CBS
3	Overbruggingskrediet (voormalig) Fortis		3.750	0	0	IX art.11
4	Renteontvangsten overbruggingskredieten					
	(voormalig) Fortis	– 1.543		– 152	– 103	IX art.11
5	Dividend ABN Amro Group	– 200		– 50	– 400	IX art.3
6	Dividend ASR Verzekeringen	0		– 71	– 88	IX art.3
7	Dividend RFS Holdings	– 6		0	0	IX art.3
8	Dividend financiële instellingen	0		0	0	IX art.3
9	Premieontvangsten capital relief instrument	– 193		0	0	IX art.3
10	Premieontvangsten counter indemnity	– 52		– 26	– 26	IX art.3
<i>Verleende garanties</i>						
11	Capital Relief Instrument ABN-AMRO		32.611			IX art.3
12	waarvan vervallen		– 32.611			IX art.3
13	Counter Indemnity ABN-AMRO		950			IX art.3
	Totale uitgaven – ontvangsten	1, 3 t/m 10	29.727	– 315	– 617	
	Effect op EMU-saldo	2, 4 t/m 10	– 1.106	299	617	
	Effect op EMU-schuld	1, 3 t/m 10	29.624	– 315	– 617	
	Effect op staatsschuld	1, 3 t/m 10 ¹	29.624	– 315	– 617	
B. SNS Reaal						
14	Kapitalisatie holding en bank		0	0	2.200	IX art.3
15	Overbruggingskrediet		0	0	1.100	IX art.3
16	Kapitalisatie Propertize (voormalig SNS Property Finance)		0	0	500	IX art.3
17	Renteontvangsten overbruggingskrediet		0	0	– 7	IX art.3

#	Stand: FJR 2013	Telling	2008 2011	2012	2013	Bron:
18	Dividend SNS Reaal N.V.		0	0	0	IX art.3
19	Premieontvangsten garantie		0	0	0	IX art.3
20	<i>Verleende garanties</i> Garantieverlening VBO		0	0	4.166	IX art.3
	Totale uitgaven – ontvangsten	14 t/m 19	0	0	3.793	
	Effect op EMU-saldo	16 t/m 19	0	0	7	
	Effect op EMU-schuld	14 t/m 20 ²	0	0	7.848	
	Effect op staatsschuld	14 t/m 20	0	0	3.793	
	C. Kapitaalverstrekkingfaciliteit					
21	Verstrekt kapitaal ING		3.000	– 750	– 750	IX art.3
22	Verstrekt kapitaal Aegon		0	0	0	IX art.3
23	Verstrekt kapitaal SNS Reaal		565	0	0	IX art.3
	<i>waarvan afgeboekt</i>		0	– 565		IX art.3
24	Couponrente ING		– 684	– 34	– 31	IX art.3
25	Couponrente Aegon		– 177	0	0	IX art.3
26	Couponrente SNS Reaal		– 38	0	0	IX art.3
27	Repurchase fee ING		– 1.347	– 341	– 344	IX art.3
28	Repurchase fee Aegon		– 910	0	0	IX art.3
29	Repurchase fee SNS Reaal		0	0	0	IX art.3
	Totale uitgaven – ontvangsten	21 t/m 29	409	– 1.125	– 1.125	
	Effect op EMU-saldo	24 t/m 26	899	34	31	
	Effect op EMU-schuld	21 t/m 29	409	– 1.125	– 1.125	
	Effect op staatsschuld	21 t/m 29	409	– 1.125	– 1.125	
	D. Back-up faciliteit ING					
30	Meerjarenverplichting aan ING		10.264	– 2.609	– 4.933	IX art.3
31	Alt-A portefeuille		13.934	– 2.794	– 6.454	IX art.3
32	<i>relevant voor de EMU-schuld</i>		10.555	– 3.054	– 4.779	CBS
33	Back-up faciliteit ING totaal:					
34a	<i>waarvan funding fee</i> <i>(rente + aflossing)</i>		11.490	2.644	4.808	IX art.3
34b	<i>waarvan management fee</i>		145	33	26	IX art.3
34c	<i>waarvan portefeuille ontvangsten (rente + aflossing)</i>		– 10.889	– 2.434	– 4.275	IX art.3
34d	<i>waarvan garantiefee</i>		– 317	– 73	– 58	IX art.3
34e	<i>waarvan additionele garantiefee</i>		– 282	– 110	– 87	IX art.3
34f	<i>waarvan additionele fee</i>		– 146	– 46	– 35	IX art.3
34g	<i>waarvan verhandelbaarheidsfee</i>		0	– 15	– 18	IX art.3
34h	<i>waarvan eenmalige uitkering</i>		0	0	– 379	IX art.4
34i	<i>waarvan incidentele uitgave</i>		0	0	19	IX art.3
	Totale uitgaven – ontvangsten	34	1	0	0	
	Effect op EMU-saldo	34b, f, g	1	28	27	
	Effect op EMU-saldo inclusief afwikkeling		0		– 86	
	Effect op EMU-schuld	33	10.555	– 3.054	– 4.779	
	Effect op staatsschuld	34	1	0	0	
	E. Garantiefaciliteit bancaire leningen					
35	Premieontvangsten garanties bancaire leningen		– 884	– 230	– 165	IX art.2
36	Schade-uitkeringen		0	0	0	IX art.2
37	Garanties bancaire leningen		50.275			IX art.2
38	<i>waarvan vervallen</i>		– 17.100	– 15.933	– 7.349	IX art.2
	Totale uitgaven – ontvangsten	35, 36	– 884	– 230	– 165	
	Effect op EMU-saldo	35, 36	884	230	165	
	Effect op EMU-schuld	35, 36	– 884	– 230	– 165	
	Effect op staatsschuld	35, 36	– 884	– 230	– 165	

#	Stand: FJR 2013	Telling	2008 2011	2012	2013	Bron:
F. IJsland						
39	Vordering op IJsland		1.012	- 243	- 48	IX art.2
40	Tussenrekening «recovery topping up»		33	21	6	IX art.2
41	Uitkeringen depositogarantiestelsel Icesave		1.428	0	0	IX art.2
42	Uitvoeringskosten IJslandse DGS door DNB		7	0	0	IX art.2
43	Renteontvangsten lening IJsland		0	0	0	IX art.2
44	Aflossing hoofdsom lening IJsland		- 443	- 291	- 77	IX art.2
	Totale uitgaven – ontvangsten	41 t/m 44	992	- 291	- 77	
	Effect op EMU-saldo	42, 43	- 7	0	0	
	Effect op EMU-schuld	41 t/m 44	992	- 291	- 77	
	Effect op staatsschuld	41 t/m 44	992	- 291	- 77	
Totaal maatregelen kredietcrisis:						
	Toerekenbare rentelasten		5.173	1.040	759	
	Effect op EMU-saldo		- 3.489	- 149	315	
	Effect op EMU-schuld		40.696	- 5.015	1.085	
	Effect op staatsschuld		30.142	- 1.961	1.809	

¹ De conversie van de op de MCN lening opgebouwde rente (103 miljoen) telt wel mee in de uitgaven van 2010 maar niet in de staatsschuld.

² Het effect van de kapitaalinjectie in (500 miljoen) en staatsgarantie op de funding van (4.166 miljoen) Propertize telt in totaal voor 4.666 miljoen mee in de EMU schuld van 2013.

Tabel 4.1b Budgettaire overzicht interventies kredietcrisis (in miljoenen euro)

#	Stand per: FJR 2013	Telling	2008–2011	2012	2013	Bron:
G. Griekenland						
45	Vordering op Griekenland		3.194	5	0	IX art.4
46	Rente lening Griekenland		- 145	- 41	- 26	IX art.4
47	Rentevergoeding Griekenland (ANFA)		0	13	13	IX art.4
48	Teruggave winsten SMP		0		126	IX art.4
49	Verstrekt kapitaal EFSF		2			IX art.4
50	Verstrekt kapitaal ESM		0	1.829	1.829	IX art.4
51	Crisisgerelateerde winst DNB		0		- 905	IX art.3
52	waarvan relevant voor het EMU saldo		0		807	IX art.3
	<i>Garanties</i>		0			
53	Garantieplafond Nederland EFSF		97.782		- 48.142	IX art.4
	effect verstrekte garantie op EMU schuld:		993	7.600	2.264	CBS
	voor Ierland		495	279	307	CBS
	voor Portugal		498	695	405	CBS
	voor Griekenland		0	6.627	1.552	CBS
			0			
54	Garantieverlening NI-aandeel ESM		0	35.445		IX art.4
55	Garantieverlening DNB i.v.m. ophoging middelen IMF		13.610			IX art.4
56	Garantieverlening DNB i.v.m. winstafdracht		0		5.700	IX art.3
57	Garantieverlening NL-aandeel EU-begroting		2.826	6		IX art.4
	Totale uitgaven minus ontvangsten	45 t/m 51	3.051	1.806	1.037	
	Effect op EMU-saldo	46 t/m 48, 52	145	28	694	
	Effect op EMU-schuld	45 t/m 51, 54	4.044	9.406	3.301	
	Effect op staatsschuld	45 t/m 51	3.051	1.806	1.037	

#	Stand per: FJR 2013	Telling	2008–2011	2012	2013	Bron:
Totaal maatregelen «Europa»:						
	Toerekenbare rentelasten (saldorelevant)		86	120	140	
	Effect op EMU-saldo		59	– 92	554	
	Effect op EMU-schuld		4.044	9.406	3.301	
	Effect op staatsschuld		3.051	1.806	1.037	

Vanwege tussentijdse afronding op hele miljoenen kan de som der delen afwijken van het totaal.

Balans interventies

In de onderstaande tabel staan de bezittingen en schulden die vanwege de interventies (kredietcrisis en Europa) zijn ontstaan. Balansonderdelen zijn hierbij opgenomen tegen historische aankoopprijs, conform de bepalingen van de RBV die van toepassing zijn op het onderliggende departementale jaarverslag IX. De bezittingen zijn grotendeels gefinancierd met staatsschuld (zichtbaar in tabel 4.1). Verder is er het cumulatief saldo van kosten en opbrengsten («het resultaat») dat een deel van de bezittingen financiert (vanuit tabel 4.3).

Tabel 4.2 Balans interventies (in miljoenen euro)					
Bezittingen	Ultimo 2013	Bron:	Schulden	Ultimo 2013	Bron:
Fortis/RFS/AA					
ABN AMRO Group – ASR			staatsschuld		
Verzekeringen – RFS Holdings (incl. Z-share en residual N-share)	27.955	art. 3		35.884	tabel 1
Overbruggingskrediet Fortis	3.750	art. 11	cumulatief resultaat	1.227	tabel 3
SNS Reaal en Propertize					
Kapitalisatie holding en bank	2.200	art. 3	cumulatieve rente	7.318	tabel 3
Overbruggingskrediet SNS	1.100	art. 3	cumulatieve uitvoeringskosten	54	
Kapitalisatie Propertize (vastgoedbeheerorganisatie)	500	art. 3			
ING					
core-tier-1 securities	1.500	art. 3			
back up facility: vordering	4.686	art. 3	back up facility: verplichting voorziening en onverdeeld resultaat	2.722	art. 3
				1.964	art. 3
IJsland					
lening (inc. opgebouwde rente)	721	art. 2			
Griekenland					
lening	3.199	art. 4			
EFSF					
deelneming	2	art. 4			

Bezittingen	Ultimo 2013	Bron:	Schulden	Ultimo 2013	Bron:
ESM					
deelneming	3.658	art. 4	technische aansluiting	103	
Totaal:	49.271		Totaal:	49.272	

Overzicht toerekenbare kosten en opbrengsten

Tabel 4.3 geeft een overzicht van de kosten en opbrengsten van interventies. Het resultaat betreft het jaarlijkse saldo die op kasbasis gerealiseerd worden. Eventuele afwaarderingen van activa (tabel 4.2) worden eveneens in het resultaat meegenomen maar dan pas op het moment dat deze daadwerkelijk gerealiseerd zijn. Deze behandeling wijkt af van de systematiek van het EMU-saldo.

Tabel 4.3 Overzicht toerekenbare kosten en opbrengsten (in miljoenen euro)							
Kosten en opbrengsten	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Cumulatief
Fortis/RFS/AA							
dividend	0	0	6	200	121	488	815
premie counter indemnity	0	0	26	26	26	26	104
rente overbruggingskrediet (voormalig)							
Fortis	502	705	167	169	152	103	1.798
premieontvangsten CRI	0	28	165	0	0	0	193
dividend financiële instellingen	0	0	0	0	0	0	0
SNS Reaal							
couponrente SNS Reaal	0	38	0	0	0	0	38
repurchase fee SNS Reaal	0	0	0	0	0	0	0
afboeking core-tier-1 securities					- 565		- 565
dividend	0	0	0	0	0	0	0
rente overbruggingskrediet	0	0	0	0	0	7	7
bankenheffing in het kader van de nationalisatie	0	0	0	0	0	0	0
Aegon							
couponrente Aegon	0	166	11	0	0	0	177
repurchase fee Aegon	0	108	52	750	0	0	910
ING							
couponrente ING	0	645	39	0	34	31	749
repurchase fee ING	0	295	52	1.000	341	344	2.032
back up faciliteit (na vorming voorziening)		0	0	0	0	0	0
Griekenland							
rente en servicefee	0	0	30	115	41	26	212
rente vergoeding Griekenland (ANFA)	0	0	0	0	- 13	- 13	- 26
teruggave winsten SMP	0	0	0	0	0	- 126	- 126
IJsland							
topping up		- 106					- 106
recovery topping up		0	0	33	21	6	60
aangegroeide rente		74	- 23	42	27	23	143
Europese instrumenten							
crisisgerelateerde winst DNB	0	0	0	0	0	905	905
Overige							
premieontvangsten garanties bancaire leningen	0	116	407	361	230	165	1.279
uitvoeringskosten crisismaatregelen	- 9	- 31	- 3	2	- 1	- 12	- 54
toerekenbare rentelasten op staatsschuld	- 450	- 2.036	- 1.493	- 1.280	- 1.160	- 899	- 7.318

Kosten en opbrengsten	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Cumulatief
Resultaat	43	2	- 564	1.418	- 746	1.074	1.227

Garantieoverzicht

In onderstaand overzicht staan de uitstaande garanties die in het kader van de kredietcrisis en Europa verstrekt zijn. Het cumulatief saldo geeft de stand van de uitstaande garanties per einde 2013 weer.

Tabel 4.4 Garantieoverzicht (in miljoenen euro)							
Garanties kredietcrisis en Europa	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Som:
A. Fortis/RFS/AA							
Capital Relief Instrument ABN-AMRO	0	32.611	0	0	0	0	32.611
<i>waarvan vervallen</i>	0	0	- 32.611	0	0	0	- 32.611
Counter Indemnity ABN-AMRO	0	0	950	0	0	0	950
B. SNS Reaal en Propertize							
Garantieverlening Propertize	0	0	0	0	0	4.166	4.166
E. Garantiefaciliteit bancaire leningen							
Garanties bancaire leningen	2.740	47.535	0	0	0	0	50.275
<i>waarvan vervallen</i>	0	- 3.424	- 7.853	- 5.823	- 15.933	- 7.349	- 40.382
H. Europese instrumenten							
Garantieplafond Nederland EFSF	0	0	25.872	71.910	0	- 48.142	49.640
<i>effect op EMU-schuld</i>				993	7.600	2.264	10.857
<i>waarvan voor Ierland</i>				495	279	307	1.081
<i>waarvan voor Portugal</i>				498	695	405	1.598
<i>waarvan voor Griekenland</i>				0	6.627	1.552	8.179
Garantieverlening ESM	0	0	0	0	35.445	0	35.445
Garantieverlening DNB i.v.m. IMF	0	0	0	13.610	0	0	13.610
Garantieverlening DNB i.v.m. SMP	0	0	0	0	0	5.700	5.700
Garantieverlening EU-begroting	0	0	2.946	- 120	6	0	2.832
Totaal	2.740	76.722	- 10.696	79.577	19.518	- 45.625	122.236

Bijlage 5: Garantieoverzicht van het Rijk 2013

Tabellen 5.1, 5.2 en 5.3 geven een totaaloverzicht van directe en indirecte risico's voor het Rijk. Voor details over bovenstaande garantieregelingen en achterborgstellingen wordt verwezen naar begrotingen en jaarverslagen van de betreffende vakdepartementen. In de tabellen is aangegeven op welke begroting en op welk begrotingsartikel de verschillende regelingen zijn opgenomen.

Garanties

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

Tabel 5.1 bevat de garantieregelingen van het Rijk. Alle regelingen met een uitstaand risico groter dan 100 miljoen euro zijn uitgesplitst weergegeven; alle regelingen met een uitstaand risico kleiner dan 100 miljoen euro zijn samengevat in de post «overig». Het overzicht bevat alle garanties met de stand ultimo 2013. Ontwikkelingen daarna zijn niet in het overzicht opgenomen. Deze worden meegenomen in het garantieoverzicht bij de Miljoenennota 2015.

In het overzicht worden achtereenvolgens de begroting, het artikel en de omschrijving van de garantie weergegeven. Daarachter staat voor de jaren 2012 en 2013 het bedrag dat daadwerkelijk als risico is verleend dan wel door de Tweede Kamer is geautoriseerd, genaamd de «uitstaande garanties». Onder de uitstaande garanties vallen ook de garanties die in eerdere jaren zijn verstrekt. In 2013 zijn er garanties verleend, maar kwamen ook garanties te vervallen. Dit is terug te lezen in de kolommen «verleende garanties» en «vervallen garanties».

Een garantieregeling van het Rijk kent vrijwel altijd een maximum, dus een plafond. Dit plafond kan een jaarlijks plafond zijn (per jaar mag een maximaal bedrag aan garanties worden verleend) of een totaalplafond (er mogen nooit meer garanties verleend worden dan het plafond). In tabel 5.1 is onderscheid gemaakt tussen beide soorten plafonds die zijn opgenomen in respectievelijk de voorlaatste en de laatste kolom. Bij internationale garanties is gekozen het garantiëplafond, zoals geautoriseerd door de Tweede Kamer, altijd gelijk te stellen aan de uitstaande garanties, ook al is de ruimte onder het plafond niet volledig benut.

Tabel 5.1 Door het Rijk verleende garanties (in miljoenen euro)

b	a	omschrijving	Uitstaande garanties 2012	Verleende garanties 2013	Vervallen garanties 2013	Uitstaande garanties 2013	Garantie- plafond 2013	Totaal plafond
V	24	Garanties IS-NIO	256,4		4,3	252,1		252,1
V	24	Garanties IS-Raad van Europa	176,7			176,7		176,7
V	24	Garanties Regionale Ontwikkelings- banken	1.951,8		97,1	1.854,8		1.854,8
VIII	7	Bouwleningen academische ziekenhuizen	267,3		14,0	253,4		253,4
VIII	14	Achterborgover- eenkomst NRF	199,5	36,3	15,0	220,8		680,0
VIII	14	Indemniteitsre- geling	294,0	600,5	606,0	288,5		300,0
IXB	2	Garantie interban- caire leningen	17.242,3		7.349,4	9.893,0		9.893,0
IXB	2	WAKO (kernonge- vallen)	14.023,0			14.023,0		14.023,0
IXB	3	Garantie en vrijwaring inzake verkoop van deelnemingen	968,4		13,6	954,8		954,8
IXB	3	DNB-winstafdracht		5.700,0		5.700,0		5.700,0
IXB	3	Garantie SNS		4.166,4		4.166,4		4.166,4
IXB	3	Deelneming ABN AMRO	950,0			950,0		950,0
IXB	4	Kredieten EU-betalingsbalanssteun aan lidstaten	2.360,0		35,0	2.325,0		2.325,0
IXB	4	ESM	35.445,4			35.445,4		35.445,4
IXB	4	EFSM	2.832,0		42,0	2.790,0		2.790,0
IXB	4	EFSF	97.782,2		48.141,8	49.640,4		49.640,4
IXB	4	Wereldbank	3.225,6	29,5		3.255,1		3.255,1
IXB	4	EIB	9.895,5			9.895,5		9.895,5
IXB	4	DNB – deelneming in kapitaal IMF	46.485,2		1.140,3	45.345,0		45.345,0
IXB	4	EBRD	589,1			589,1		589,1
IXB	5	Regeling Investe- ringen	173,6	62,2	9,3	226,5	453,8	
IXB	5	Exportkredietver- zekering	17.423,8	12.901,9	9.467,7	20.858,1	10.000,0	
XIII	13	BMKB	2.449,4	343,8	525,3	2.268,0	1.000,0	
XIII	13	GO	841,1	66,0	219,2	687,9	300,0	
XIII	13	Scheeps- nieuwbouw garantieregeling		44,1		44,1	1.000,0	
XIII	16	Garantie voor investeringen & werkkapitaal landbouwonderne- mingen	438,8	36,3	80,8	394,3	135,0	
XIII	18	Garantie voor natuurgebieden en landschappen	449,1		15,9	433,2		449,1
XVI	2	Instellingen voor de gezond- heidszorg	579,9	9,8	66,3	523,4		523,4
XVI	3	Voorzieningen t.b.v. instellingen gehandicapten	165,8	2,6	20,8	147,5		147,5
		Overig	480,7	177,3	173,3	484,7		
		Totaal	257.946,6	24.176,7	68.037,1	214.086,7		

b	a	omschrijving	Uitstaande garanties 2012	Verleende garanties 2013	Vervallen garanties 2013	Uitstaande garanties 2013	Garantie- plafond 2013	Totaal plafond
		Totaal als percentage bbp	42,8%			35,5%		

In tabel 5.2 komen de uitgaven en ontvangsten behorende bij de door de staat verstrekte garanties 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, provisies en dergelijke als op derden verhaalde (schade-)uitkeringen.

Tabel 5.2 Uitgaven en ontvangsten op de door het Rijk verstrekte garanties (in miljoenen euro)							
b	a	omschrijving	Uitgaven 2012	Ontvangsten 2012	Uitgaven 2013	Ontvangsten 2013	
V	24	Garanties IS-NIO	1,5	0,5	0,8	1,6	
VI	34	Garantiestelling Faillissementscuratoren dienst JUSTIS	0,8		1,1		
XIII	13	BMKB	96,3	23,6	102,4	21,5	
XIII	13	GO	16,2	13,3	8,2	10,2	
XIII	13	Groeifinancieringsfaciliteit	2,3	2,2	2,4	2,0	
XIII	14	Geothermie			0,5	0,5	
XIII	16	Garantie voor investeringen & werkkapitaal landbouwondernemingen	8,4	1,7	24,1	1,2	
XIII	16	Regeling garantstelling visserij					
IXB	1	Garantie procesrisico's			0,3		
IXB	2	Garantie interbancaire leningen		230,2		164,8	
IXB	2	Terrorismeschades (NHT)		1,6		1,5	
IXB	2	WAKO (kernongevallen)		0,5		0,1	
IXB	3	NIB – Regeling Bijzondere Fin.		0,2		0,3	
IXB	3	Garantie en vrijwaring inzake verkoop van deelnemingen	4,8	4,8	5,4	4,8	
IXB	3	Deelneming ABN AMRO		25,6		25,6	
IXB	5	Exportkredietverzekering	58,0	141,7	91,2	167,0	
IXB	5	Regeling Investerings		0,5		0,7	
XV	2	Startende ondernemers	1,0		0,9		
XVI	3	Voorzieningen t.b.v. instellingen gehandicapten			12,7	1,7	
		Totaal	189,2	446,4	249,9	403,5	

Achterborgstellingen

Naast het risico uit garantieregelingen staat het Rijk ook indirect bloot aan risico's uit achterborgstellingen. In die gevallen wordt de daadwerkelijke garantieverplichting niet afgegeven door het Rijk maar door een daarvoor aangewezen tussenpersoon, bijvoorbeeld een stichting. Het Rijk ondervindt pas schade als de tussenpersoon niet aan zijn verplichtingen kan voldoen.

In de begroting van het betreffende vakdepartement worden, zo lang er geen schade ontstaat of is ontstaan, dergelijke achterborgstellingen niet als verplichting opgenomen. De achterborgstellingen zijn opgenomen in tabel 5.3. Bij de kwantificering van de achterborgstellingen wordt aangesloten bij de cijfers uit goedgekeurde jaarverslagen van de betreffende tussenpersoon.

Het risico uit de achterborgstellingen (uit tabel 5.3) is niet één op één te vergelijken met het risico uit de garantieregelingen (uit tabel 5.1). Bij het Waarborgfonds Eigen Woningen (WEW) wordt de achterborgstelling voor verplichtingen die zijn aangegaan voor 1 januari 2011 *fifty-fifty* gedeeld

met gemeenten. Verplichtingen aangegaan na deze datum worden volledig door de rijksoverheid gedekt. Bij het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) wordt de gehele positie met gemeenten gedeeld.

Per achterborgstelling gelden verschillende regelingen om eventuele schade te dekken. Bij het WSW dient eerst het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) sanering- en projectsteun te verlenen. Hierna moet het WSW zijn bufferkapitaal aanspreken. Indien dit niet voldoende is, worden de obligo's van de deelnemende woningcorporaties aangesproken. Een obligo is een voorwaardelijke verplichting van de deelnemer om aan het fonds een bepaald bedrag over te maken. Pas daarna wordt een beroep gedaan op de achterborg van de rijksoverheid. Zo heeft de sanering van Vestia niet geleid tot een aanspraak op de achterborgstelling. De Stichting Waarborgfonds Zorg (WFZ) kent een soortgelijke regeling. Ook hier wordt eerst het bufferkapitaal aangesproken om schade te dekken. Daarna moeten de zorginstellingen met een door het WFZ geborgde lening een percentage (maximaal 3 procent van de uitstaande garanties van de deelnemende zorginstelling) van het leningenbedrag afdragen (obligo). Mocht dit onvoldoende zijn om de verplichtingen van het WFZ na te komen, dan kan het WFZ een beroep doen op de rijksoverheid. Bij het WEW geldt geen obligoverplichting. Hier dienen huizen als onderpand, waardoor de schade zich beperkt tot eventuele restschulden na gedwongen verkoop. Het WEW teert bij verlies direct in op het bufferkapitaal.

Tabel 5.3 Achterborgstellingen van het Rijk (in miljarden euro)¹

b	a	omschrijving	Geborgd vermogen 2012	Geborgd vermogen 2013	Buffer- kapitaal 2013	Obligo
VII	3	Achterborgstelling WEW (NHG)	154,1	164,0	0,8	n.v.t.
VII	3	Achterborgstelling WSW	87,4	86,2	0,5	3,3
XVI	42	Achterborgstelling WFZ	8,9	8,9	0,3	0,3
		Totaal achterborgstellingen	250,4	259,1	1,5	3,6

¹ Bij het ter perse gaan van het FJR 2013 waren de jaarverslagen van het WEW en het WSW over 2013 nog niet beschikbaar. In deze tabel zijn daarom de voorlopige realisaties opgenomen.

Bijlage 6: Beleidsmatige mutaties na Najaarsnota

In deze bijlage is een overzicht opgenomen van de beleidsmatige mutaties na Najaarsnota. Hierbij is een ondergrens gehanteerd van 2 miljoen. Waar de mutaties per brief aan de Tweede Kamer zijn voorgelegd, is de verwijzing naar het betreffende Kamerstuknummer opgenomen.

In 2013 heeft de Minister van Financiën er (wederom) op toegezien dat ministers de Tweede Kamer tijdig informeren over beleidsmatige uitgaven- en verplichtingenmutaties die zich na de Najaarsnota hebben voorgedaan. Dit mede naar aanleiding van de aanbevelingen die de Algemene Rekenkamer heeft gedaan rondom de beleidsmatige mutaties in de Staat van de Rijksverantwoording 2012. Dit heeft geresulteerd in een toename van het aantal meldingen aan de Kamer ten opzichte van vorig jaar.

In onderstaande tabellen zijn alle beleidsmatige mutaties na Najaarsnota weergegeven. Het betreft zowel uitgavenmutaties (U) als verplichtingenmutaties (V). In de laatste kolom is tevens aangegeven of er op het betreffende artikel een overschrijding (O) heeft plaatsgevonden.

Mutaties gemeld aan de Tweede Kamer							
Begrotingshoofdstuk	Artikel-nummer	Omschrijving	Bedrag (in miljoen)	Kamerstuk	U	V	O
IV. Koninkrijksrelaties	2.4	Lopende inschrijving Curaçao	25,2	33 805 nr. 4	x		Ja
	1.1	Uitvoering rechtshandhaving	9,8	33 750 nr. 48		x	Ja
IXB. Financiën	3.57	IABF	2.493	31 371 nr. 378 en nr. 380	x		Ja
V. Buitenlandse Zaken	2.1	Internationale samenwerking voor veiligheid	3,6	33 751 nr. 4	x	x	Ja
VI. Veiligheid en Justitie	34.3	CJIB	69,6	33 750 nr. 111	x	x	Nee
	34.3	Eindafrekening DJI	20,3	33 750 nr. 111	x		Nee
	32.2	Betaling Raad voor de Rechtsbijstand	13,3	33 750 nr. 111	x		Ja
VII. Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	1.2	Subsidiëring politieke partijen	15,8	33 750 nr. 48		x	Ja
VIII. Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	4.70	Overboeking EZ	2,0	33 750 nr. 108	x		Nee
	1	Primair onderwijs	4,1	33 750 nr. 94		x	Nee
	3	Voortgezet onderwijs	64,6	33 750 nr. 94		x	Nee
	4	Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie	9,8	33 750 nr. 94		x	Nee
X. Defensie	4.1	Verlenging contract F16 opleidingen en trainingen	107,5	33 750 nr. 43		x	Ja

Begrotingshoofdstuk	Artikel-nummer	Omschrijving	Bedrag (in miljoen)	Kamerstuk	U	V	O
XII. Infrastructuur en Milieu	4.1	Verlenging contract onderhoud motoren Cougar helikopters	5,9	33 750 nr. 43		x	Ja
	8.2	Verhoging budget SAC C-17	91,2	33 750 nr. 43		x	Nee
	13.3	Schadevergoeding beleidslijn Ruimte voor de Rivier	3,4	33 805 nr. 4	x		Nee
	25.1	Bijdrage BDU beter benutten	146,8	33 805 nr. 4		x	Nee
	97.1	Contract regeringsvliegtuig	12,8	33 805 nr. 4		x	Nee
	98.1	Vastleggen inhuurcontracten	9,2	33 805 nr. 4 & 33 750 nr. 72		x	Nee
XIII. Economische Zaken	19.2	Vastleggen verplichtingen agentschappen	7,7	33 750 nr. 72		x	Nee
	16.95	Bijdrage aan Clinton foundation	4,4	33 750 nr. 108	x	x	Ja
	17.5	Overboeking OCW	2,3	33 750 nr. 108	x	x	Ja
	18.75	Bijdrage aan Staatsbosbeheer natuurbrand Schoorl	3,1	33 750 nr. 108	x	x	Nee
XVII. Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking	13.5	Amendement SIS	5,3	33 805 nr. 6		x	Ja
	3.1	Rechtstaatontwikkeling, wederopbouw en vrede	8,4	33 751 nr. 4	x		Ja
	3.2	Humanitaire hulp	2,6	33 751 nr. 4	x	x	Ja
	4.1	Voedselzekerheid	3,2	33 751 nr. 4	x		Ja
	5.1	Goed onderwijs	30,6	33 751 nr. 4	x	x	Ja
XVIII. Wonen en Rijksdienst	5.4	Seksuele en reproductieve gezondheid en rechten	9,7	33 751 nr. 4	x		Ja
	2.1	Nationaal Energie Besparingsfonds	20,7	33 779 nr. 1 30 196 nr. 223		x	Ja
	2.2	Uitvoering SER energieakkoord	7,0	33 750 nr. 48		x	Ja
Deltafonds	1.1	Ruimte voor de Rivier	29,1	33 805 nr. 4	x		Nee
Gemeentefonds	1.2	Spoorwegverbinding Roosendaal	5,0	33 805 nr. 4	x	x	Ja
Infrastructuurfonds	13.2	Overboeking binnen spoor	32,1	33 805 nr. 4	x	x	Nee
	15.2	Vaarwegen	6,0	33 805 nr. 4	x	x	Nee
Provinciefonds	1.3	DU ontwikkelen OEM variabel	43,7	33 750 nr. 7	x	x	Nee

Lopende inschrijving Curaçao

Curaçao heeft op 16 september een lening uitgegeven waarop Nederland, conform de procedure voor de lopende inschrijving vastgelegd in de Rijkswet financieel toezicht, heeft ingeschreven. De lening van NAF is – na Najaarsnota – integraal aan Nederland toegewezen. Hoewel de lening in het geheel van de staatsschuld opgaat, vindt verwerking conform geldende afspraken plaats via de begroting van Koninkrijksrelaties (IV).

Uitvoering Rechtshandhaving

De verplichtingen zijn in 2013 aangegaan voor uitgaven in latere jaren voor de activiteiten van de Koninklijke Nederlandse Marechaussee (KMar) in Caribisch Nederland en voor project Duradero dat in 2014 start.

IABF

In 2013 is overeenstemming bereikt over de beëindiging van de IABF. De beëindiging van de IABF zal plaatsvinden door de Alt-A portefeuille te verkopen en de opbrengsten te gebruiken om de lening van ING aan de Staat af te lossen. Door de verkoop van een deel van de Alt-A portefeuille in december 2013 en doordat elke dollar die binnenkomt gebruikt wordt om de lening aan ING af te lossen is de funding fee hoger dan geraamd bij de 2^e suppletoire begroting.

Internationale samenwerking voor veiligheid

De stijging van de uitgaven voor veiligheid en stabiliteit is veroorzaakt doordat het budget voor de bijdrage aan de NAVO is gestegen. De afroep voor de volgende bijdrage is nog in 2013 betaald. Daarnaast is ook het budget voor het Veiligheidsfonds gestegen als gevolg van de ontwikkelingen in Syrië en de betrokkenheid van de OPCW (Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons).

CJIB

Zowel de uitgaven, verplichtingen en ontvangsten zijn met 69,6 miljoen opgehoogd. Het betreft de comptabele verantwoording van de ontvangsten vergoeding voor administratiekosten bij boetes en transacties. Deze ontvangsten zijn beschikbaar gesteld aan het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) ter dekking van de gemaakte kosten.

Eindafrekening DJI

Per saldo is door DJI in 2012 minder geproduceerd dan verwacht. Het bijbehorende bedrag (4,4 miljoen) diende aan het moederdepartement te worden terugbetaald. In het kader van de besluitvorming rond het Masterplan DJI 2013–2018 is besloten deze 4,4 miljoen weer terug te laten vloeien naar DJI.

Betaling Raad voor de Rechtsbijstand

Het Ministerie van Veiligheid en Justitie heeft een schuld bij de Raad voor de Rechtsbijstand (RvR). Eind 2013 is hierop een betaling gedaan van 14,4 miljoen.

Subsidiëring politieke partijen

De verplichtingen zijn aangegaan voor de uitvoering van de Wet politieke partijen in 2014.

Overboeking EZ

Dit betreft een correctie van het aandeel groen onderwijs in de lumpsum middelen voor VO, MBO en HO uit het begrotingsakkoord 2014. Bij de overboeking bij NJN is uitgegaan van een verdeling over de sectoren naar rato van begrotingsomvang. Op deze verdeling is een amendement door de Tweede Kamer ingediend, waardoor de verdeling over de sectoren is gewijzigd. Hierdoor wijzigt ook het aandeel groen onderwijs; dit aandeel is 2,5 miljoen minder dan bij NJN is overgeboekt naar EZ. Dit is gecorrigeerd met deze overboeking bij slotwet.

Primair onderwijs, Voortgezet onderwijs en Beroepsonderwijs & volwasseneneducatie

Het betreft de in het vierde kwartaal 2013 aangegane garantieverplichtingen en de roodstandfaciliteit. Hierbij staat OCW garant voor leningen en de rekening-courant van onderwijsinstellingen bij de schatkist. De garantieverplichtingen worden per kwartaal verwerkt in de begrotingswetten (1e suppletoire begroting, begroting 2014, 2e suppletoire

begroting). In de Slotwet 2013 zijn de mutaties van het vierde kwartaal zichtbaar. Deze mutaties konden nog niet in de Najaarsnota 2013 worden opgenomen.

Verlenging contract F16 opleidingen en trainingen

Het contract voor F-16 opleidingen en trainingen in de Verenigde Staten is verlengd en wordt voor vijf jaar vrijwel ongewijzigd en passend binnen het beschikbare budget voortgezet.

Verlenging contract onderhoud motoren Cougar helikopters

Het contract voor het onderhoud van de motoren van de Cougar helikopters is verlengd en wordt passend binnen het beschikbare budget voortgezet.

Verhoging budget SAC C-17

Deze verhoging is voornamelijk het gevolg van de bijstelling van het kostenplafond voor de Nederlandse bijdrage aan het *Strategic Airlift Capability* (SAC) C-17 programma.

Schadevergoeding beleidslijn Ruimte voor de Rivier

Naar aanleiding van een gerechtelijke uitspraak over een schadevergoeding in het kader van de beleidslijn Ruimte voor de Rivier is 3,4 miljoen uitgekeerd. Deze vergoeding wordt gefinancierd uit onderuitputting en bestaat uit 2,3 miljoen voor opdrachten voor de BAG (Basisregistratie Adressen en Gebouwen) en 1,1 miljoen aan begrote bijdragen aan ZBO's/RWT's met betrekking tot de BGT (Basisregistratie Groot-schalige Topografie). Dit is mogelijk, doordat in beide gevallen de betreffende betalingen pas na 2013 zullen plaatsvinden.

Bijdrage BDU beter benutten

De BDU-beschikking voor het jaar 2014 is eind 2013 afgegeven aan de decentrale overheden. Bij het opstellen van de Najaarsnota was nog niet in alle gevallen bekend welke afspraken met welk kaseffect in 2014 moeten worden vastgelegd. Omdat er maar één beschikkingsmoment is, vereist het zorgvuldigheid en afstemming dat alle posten hierin worden meegenomen.

Contract regeringsvliegtuig

Op basis van de opzegtermijn van het contract met KLM Cityhopper voor het onderhoud en de exploitatie van het regeringsvliegtuig moeten de juridische verplichtingen van het regeringsvliegtuig twee jaar vooruit zijn vastgelegd. Derhalve is eind 2013 13,4 miljoen aan juridische verplichtingen voor de jaren 2014 en 2015 aangegaan.

Vastleggen inhuurcontracten

In de laatste maanden van 2013 zijn er meer inhuurcontracten voor 2014 vastgelegd. Daarnaast zijn meer verplichtingen voor postactieven vastgelegd dan oorspronkelijk was geraamd. Deze verplichtingenruimte (in totaal 9 miljoen) wordt in 2014 afgeboekt.

Vastleggen verplichtingen agentschappen

Er zijn verplichtingen aangegaan om opdrachten aan verschillende agentschappen zoals RIVM en Agentschap NL voor 2014 in 2013 te kunnen vastleggen ten behoeve van de uitvoering van lenM regelingen.

Bijdrage aan Clinton Foundation

Dit betreft de bijdrage aan de Clinton Foundation voor onder meer de stimulering van agrarische projecten in Afrika.

Overboeking OCW

Budgetten voor groen onderwijs worden overgeboekt naar OCW conform de gemaakte afspraken.

Bijdrage aan Staatsbosbeheer natuurbrand Schoorl

Deze mutatie betreft een incidentele bijdrage aan Staatsbosbeheer (SBB) van 3,1 miljoen voor het realiseren van natuurherstel als gevolg van een grote natuurbrand in de Schoorlse duinen.

Amendement SIS

De Tweede Kamer heeft vlak voor het kerstreces een amendement aangenomen om de subsidie voor scheepsbouw te verruimen. Dit is na het kerstreces verwerkt.

Rechtstaatontwikkeling, wederopbouw en vrede

De hogere uitgaven werden veroorzaakt door een hogere liquiditeitsbehoefte (7 miljoen) van het Local Government Capacity Program dat door de VNG wordt uitgevoerd. Daarnaast is een bijdrage van 1,5 miljoen verleend aan de International Organization for Migration (IOM), ten behoeve van terugkeer van ontheemden en uitvoering van stabilisatiemaatregelen in het oostelijk deel van de DRC.

Humanitaire hulp

Naar aanleiding van de urgente nood in de Filipijnen en de Centraal Afrikaanse Republiek is in 2013 3 miljoen extra beschikbaar gesteld voor noodhulp.

Voedselzekerheid

De hogere uitgaven zijn veroorzaakt door hogere liquiditeitsbehoeftes van het Global Agriculture and Food Security Program (uitgevoerd door de International Finance Corporation) en van de Consultative Group on International Agricultural Research.

Goed onderwijs

De hogere uitgaven zijn veroorzaakt door een eenmalige bijdrage van 28 miljoen aan het Koninklijk Instituut voor de Tropen in het kader van de beëindiging van de subsidie en de transitie naar een zelfstandig voort te zetten organisatie. Als gevolg van een hogere liquiditeitsbehoefte bij diverse programma's stegen de uitgaven op dit artikel met nog 2 miljoen.

Seksuele en reproductieve gezondheid en rechten

De stijging werd veroorzaakt door een hogere liquiditeitsbehoefte bij de landenprogramma's op het gebied van Seksuele en Reproductieve Gezondheid en Rechten (SRGR) in Bangladesh en Ethiopië. Daarnaast is een betaling voor het SRGR-fonds in 2014 naar 2013 gehaald om de budgettaire druk in 2014 iets te verlichten.

Nationaal Energiebespaarfonds

In 2013 zijn er meerjarige verplichtingen voor het Nationaal Energiebespaarfonds vastgelegd. Op 16 december is een bedrag van 75 miljoen toegezegd aan de Stichting Energiebespaarfonds ten behoeve van de leningen aan eigenaar-bewoners. Dit is 25 miljoen meer dan de 50 miljoen die eerder voor het jaar 2013 was geraamd.

Uitvoering SER Energieakkoord

In 2013 is het SER-Energieakkoord gesloten. In 2013 zijn de verplichtingen vastgelegd (per saldo afgerond 7 miljoen) voor de taken die in 2014 door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO, voormalig Agentschap NL) worden uitgevoerd.

Ruimte voor de Rivier

De werkzaamheden voor het project Ruimte voor de Rivier verlopen voorspoediger dan bij het opstellen van de Najaarsnota 2013 werd aangenomen. In het bijzonder de uitvoering en vastgoedverwerving van de dijkteruglegging bij Lent, de uiterwaardvergraving Avelingen en de ontpoldering van de Overdiepse polder. Het bij Najaarsnota vastgestelde budget van 205 miljoen is hierdoor met 29,1 miljoen overschreden.

Spoorwegverbinding Roosendaal

Op het traject Roosendaal-Moerdijk van de Betuweroute doen zich extra risico's voor, omdat het vervoer van gevaarlijke stoffen wordt geïntensiveerd. De gemeenten langs dit traject worden hiervoor gecompenseerd.

Overboeking binnen spoor

De productie verloopt in 2013 voorspoediger dan eerder verwacht, onder meer door gunstig weer en doordat er weinig aangevraagde treinvrije perioden zijn komen te vervallen. Hierdoor kunnen er werkzaamheden naar voren worden gehaald. Er wordt daarom nu 32 miljoen overgeheveld binnen artikel 13. Met deze middelen wordt het naar voren gehaalde onderhoud gefinancierd. Hier staat tegenover dat een compensatie van de aflossing van een lening aan ProRail wordt uitgesteld tot voorlopig 2015.

Vaarwegen

De tussen RWS en de opdrachtnemer spelende aangelegenheden met betrekking tot de vaarweg Meppel-Ramspol (keersluis Zwartsluis), waaronder het uitblijven van een uitvoeringsplanning, zijn eerder opgelost dan voorzien. Hierdoor is dit jaar 6 miljoen meer betaald dan waarop bij Najaarsnota was gerekend.

DU ontwikkelen OEM variabel

Er zijn middelen herschikt van een decentralisatie naar de algemene uitkering om verdeeltechnische redenen. De totale omvang van het provinciefonds wijzigt niet.

Mutaties niet gemeld aan de Tweede Kamer						
Begrotingshoofdstuk	Artikel-nummer	Omschrijving	Bedrag (in miljoen)	U	V	O
VII. Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	66.3	Bevoorschotting Logius	2,6	x		Nee
IXB. Financiën	1.3	Inhuur externen Belastingdienst	18,7	x	x	Nee
	1.4	ICT Belastingdienst	22,7	x	x	Nee
	21.1	Inhuur externen kerndepartement	3,8	x	x	Nee
	1.4	Vastleggen meerjarige verplichtingen	123,5		x	Ja

Bevoorschotting Logius

Op het terrein van de digitale overheid doen zich vanaf 2014 verschillende uitdagingen voor. BZK heeft daarom agentschap Logius een voorschot gegeven uit verschillende meevallers.

Inhuur externen Belastingdienst

De Belastingdienst heeft – langer – openstaande vacatures ingevuld met behulp van externe inhuur (met name uitzendkrachten), zodat de benodigde capaciteit op orde bleef. Het budget eigen personeel kent een onderschrijding van 45 miljoen, zie Slotwet Ministerie van Financiën 2013.

ICT Belastingdienst

De uitgaven voor dataopslag en informatiebeveiliging zijn hoger uitgevallen. De kosten voor dataopslag zijn toegenomen, als gevolg van de hoeveelheid data (toegenomen digitalisering). Mede als gevolg van aanvallen op computernetwerken bij het Rijk (o.a. Ddos) zijn in 2013 extra uitgaven gedaan ten behoeve van informatiebeveiliging bij de Belastingdienst.

Inhuur externen kerndepartement

Er is meer uitgegeven bij externe inhuur dan geraamd. Enerzijds zijn bij ICT uitgaven begroot op ICT, maar zijn de boekingen gedaan op externe inhuur (ca. 2,8 miljoen). Anderzijds is bij de Auditdienst Rijk de vraag naar controlecapaciteit voor Europese middelen (waaronder Eurogroep) groter dan de beschikbare capaciteit en is extra capaciteit ingehuurd bij externe bureaus (ca. 1 miljoen). Dit is doorbelast.

Vastleggen meerjarige verplichtingen

In 2013 heeft de Belastingdienst 123 miljoen meer verplichtingen vastgelegd dan oorspronkelijk geraamd. Dit wordt met name veroorzaakt door het cumulatief vastleggen van meerjarige verplichtingen (contracten die worden afgesloten voor onderhoud en services).

Bijlage 7: Beleidsdoorlichtingen

Beleidsdoorlichtingen in departementale begroting 2013 aangekondigd voor het jaar 2013, status per eind 2013					
Ministerie	Naam beleidsdoorlichting	Artikel	In 2013 aan Tweede Kamer aangeboden	Aanbieding aan Tweede Kamer in 2014	Niet gestart
Buitenlandse Zaken	Investeren in stabiliteit: het Nederlandse fragiele staten beleid doorgelicht	2	x		
Buitenlandse Zaken	OS-beleid van de Unie	3	x		
Buitenlandse Zaken	Versterking Europese samenwerking en Nederlandse positie	3		x	
Buitenlandse Zaken	Private sector ontwikkeling	4		x	
Buitenlandse Zaken	Seksuele en reproductieve gezondheid en rechten, Aids	5	x		
Wonen en Rijksdienst	Een optimaal financieel resultaat bij het verwerven, beheren, ontwikkelen en afstoten van materiële activa (onroerende zaken) van/voor het Rijk	6			x
Defensie	Bescherming kwetsbare schepen nabij Somalië	1		x	
Economische Zaken	Een doelmatige en duurzame energievoorziening	14		x	
Economische Zaken	Groen onderwijs van hoge kwaliteit	17		x	
Financiën	Een optimaal financieel resultaat bij het beheren en afstoten van materiële activa (roerende zaken) van/voor het Rijk	7	x		
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	Behoud van kwaliteit wetenschap, wetenschappelijk talent en versterken impact wetenschap en voldoende toegerust onderzoekstelsel	16		x ¹	
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	Voortijdig schoolverlaten (VSV) beleid	4			x
Infrastructuur en Milieu	Luchtvaart (GIS3)	17			x ²
Infrastructuur en Milieu	Externe veiligheid	22	x		
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	Arbeidsmarkt	1	x		
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	Tegemoetkoming ouders	10	x		
Veiligheid en Justitie	Preventieve maatregelen	34	x		
Veiligheid en Justitie	Nationale politie (voorheen veiligheidsregio's)	31		x ³	
Veiligheid en Justitie	Veiligheid (ICT)	31	x		
Veiligheid en Justitie	Slachtofferbeleid	34		x	
Volksgesondheid, Welzijn en Sport	Ziektepreventie: Screeningsbeleid	1			x ⁴

¹ IBO Wetenschapsbeleid.

² Er is in 2013 wel een beleidsevaluatie naar GIS-3 afgerond, deze wordt meegenomen bij de doorlichting in 2017.

³ De beleidsdoorlichting wordt meegenomen in het IBO Politie. Het IBO zal in 2015 worden afgerond.

⁴ Ziektepreventie (Aanvullende Seksuele Gezondheidszorg en Screeningsbeleid): start 2014, afronding 2015.

Beleidsdoorlichtingen aanvankelijk aangekondigd voor het jaar 2012, afronding in 2012 doorgeschoven naar 2013, status per eind 2013					
Ministerie	Naam beleidsdoorlichting	Artikel	In 2013 aan Tweede Kamer aangeboden	Aanbieding aan Tweede Kamer in 2014	Niet gestart
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Bestuurlijke en financiële verhoudingen: Bestuurskrachtige gemeenten en provincies, die op basis van goede, interbestuurlijke, financiële en informatieverhoudingen, hun taken zo goed mogelijk kunnen uitvoeren	1		x	
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Overheid als werkgever	7		x	
Defensie	Actieplan werving en behoud	4	x		
Defensie	Mensenhandel/mensensmokkel	24	x		
Defensie	Strategische luchttransportcapaciteit	23	x		
Financiën	Optimaal financieel resultaat bij de realisatie van publieke doelen. In het bijzonder bij investeren in en verwerven, afstoten en beheren van de financiële en materiële activa van de Staat ¹	3	x		
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	Actieplan leerkrachten	9	x		
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	Pensioenbeleid	8	x		
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	Algemene Nabestaandenwet (Anw)	9	x		

¹ IBO Staatsdeelnemingen

Overige in 2013 afgeronde beleidsdoorlichtingen					
Ministerie	Naam beleidsdoorlichting	Artikel	In 2013 aan Tweede Kamer aangeboden	Aanbieding aan Tweede Kamer in 2014	Niet gestart
Buitenlandse Zaken	Latijns Amerika Beleid ¹	2	x		
Veiligheid en Justitie	Radicalisering ¹	36	x		
Volksgezondheid, Welzijn en Sport	Letselpreventie	1	x		

¹ Beleidsdoorlichting aanvankelijk aangekondigd voor het jaar 2011

Alle afgeronde beleidsdoorlichtingen zijn te vinden op rijksbegroting.nl.

Bijlage 8: Normeringssystematiek Gemeente- en Provinciefonds

Berekening accres

Gemeenten en provincies beschikken over verschillende inkomstenbronnen om de uitgaven voor hun taken te financieren. Eén van hun belangrijkste inkomstenbronnen is de algemene uitkering uit het gemeente- en provinciefonds. De jaarlijkse ontwikkeling van de omvang van het gemeente- en provinciefonds wordt sinds 1995 bepaald door de normeringssystematiek, waarbij de fondsen gekoppeld zijn aan de ontwikkeling van de netto gecorrigeerde rijksuitgaven (ngru). Beleidsintensiveringen, ombuigingen, mee- en tegenvallers en nominale ontwikkelingen op de Rijksbegroting hebben direct invloed op de omvang van de fondsen («samen de trap op, samen de trap af»). De jaarlijkse toe- of afname van het gemeente- en provinciefonds die voortvloeit uit de koppeling aan de rijksuitgaven, wordt het accres genoemd.

Tabellen 8.1–8.3 geven weer hoe de ontwikkeling van de ngru uiteindelijk resulteert in het accres. Bij de bepaling van de omvang van de netto gecorrigeerde rijksuitgaven vormen de netto rijksuitgaven het startpunt. Op de netto rijksuitgaven (A) worden correcties (B) doorgevoerd (zie tabel 8.2 en gerelateerde toelichting). Het saldo geeft de ngru, de basis voor de accresberekening (C).

Tabel 8.1 Ontwikkeling van netto gecorrigeerde rijksuitgaven: van begroting naar accrespercentage

	2012	2013
1 De Koning	40	40
2A Staten-Generaal	140	134
2B Overige Hoge Colleges van Staat en Kabinetten	110	108
3 Algemene Zaken	47	50
4 Koninkrijksrelaties	73	91
5 Buitenlandse Zaken	10.019	7.839
6 Justitie	10.147	10.918
7 Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	4.136	530
8 Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen	31.421	32.382
9A Nationale Schuld (Transactiebasis)	9.215	16
9B Financiën	1.288	1.584
10 Defensie	7.552	7.310
12 Infrastructuur en Milieu	10.463	9.806
13 Economische Zaken	4.525	4.679
15 Sociale Zaken en Werkgelegenheid	19.608	20.270
16 Volksgezondheid, Welzijn en Sport	5.634	4.294
17 Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking	0	2.970
18 Wonen en Rijksdienst	0	2.566
50 Gemeentefonds	18.501	17.989
51 Provinciefonds	1.686	1.553
Aanvullende posten	– 6	193
(A) Totaal netto uitgaven	134.597	125.322
(B) Totaal correcties	– 45.119	– 36.136

	2012	2013
(C)Totaal NGRU (=A+B)	89.479	89.186
Accres (%) = (Ct – Ct-1)/Ct-1)		– 0,33

De correcties op de netto rijksuitgaven (tabel 8.2) kunnen in drie categorieën ingedeeld worden.

1. Uitgaven die wel relevant zijn voor de uitgavenkaders, maar niet voor de basis van de accresberekening, de ngru. Het gaat om uitgaven die relatief gevoelig zijn voor macro-economische ontwikkelingen en waarop het Rijk geen invloed heeft, bijvoorbeeld de afdrachten aan de EU. Door de rijksuitgaven voor deze uitgavenposten te corrigeren, wordt de accresraming minder afhankelijk van macro-economische ontwikkelingen, wat de stabiliteit van de accresontwikkeling ten goede komt.
2. Uitgaven die niet relevant zijn voor het uitgavenkader, maar wel voor de ngru, bijvoorbeeld studieleningen.
3. Financieringsverschuivingen. Financieringsverschuivingen zijn verschuivingen van geldstromen binnen het Rijk die niet tot meer of minder bestedingsruimte van het Rijk leiden, maar in de normeringssystematiek wel effect hebben op het accres doordat het schuiven zijn tussen ngru-relevante uitgaven en niet-ngru-relevante uitgaven. De rijksuitgaven worden voor deze posten gecorrigeerd omdat per saldo geen sprake is van meer of minder uitgaven, er is alleen sprake van een andere financieringsbron. Het gaat bij deze correcties bijvoorbeeld om overhevelingen van departementale begrotingen naar het gemeente- en provinciefonds en financieringsverschuivingen tussen het Rijk en de sociale zekerheidsfondsen.

Tabel 8.2 Totaal correcties

	2012	2013
Rente 9A	– 9.215	0
EU-afdrachten (inclusief landbouwheffingen)	– 6.102	– 6.986
HGIS	– 4.840	– 4.674
WWB	– 5.082	– 5.667
GF/PF	– 18.675	– 17.981
WMO en opleidingsfonds	– 3.384	– 2.155
Studieleningen en radiofrequenties	1.502	1.522
Overboekingen RBG-eng – GF/PF	1.222	1.107
Overige financieringsverschuivingen	– 545	– 1.301
Totaal correcties	– 45.119	– 36.136

Tabel 8.3 Van accrespercentage naar accres in euro's

	2013
1. Accres % (nominaal)	– 0,33
2. Grondslag normeringssystematiek	18.675
3. Accres (= 1 * 2)	– 61
4. Accres stand FJR 2013 (miljoen euro)	– 61
Waarvan Gemeentefonds	– 58
Waarvan Provinciefonds	– 3

Ontwikkeling accres 2013

Tabel 8.4 Aansluiting accres stand Startnota naar stand FJR 2013

	2013
Accrespercentage, stand startnota	0,11%
Accres, stand startnota (miljoen euro)	19
Mutatie sinds startnota (miljoen euro)	- 80
Accres, stand FJR 2013 (miljoen euro)	- 61
Accrespercentage, stand FJR 2013	- 0,33%

Het accres 2013 is ten opzichte van de Startnota neerwaarts bijgesteld met ongeveer 80 miljoen euro. Het accres 2013 komt uit op - 0,33 procent, dat komt overeen met - 61 miljoen euro. De bijstelling van het accres 2013 is onder andere het gevolg van het inhouden van de prijsbijstelling in 2013 en een lagere dan verwachte loon- en prijsontwikkeling in 2013. De begrotingsafspraken 2014 hadden daarentegen een positief effect op het accres, als gevolg van de intensivering onderwijs. Per saldo resteert een neerwaartse bijstelling van het accres 2013 van 80 miljoen euro.

Bijlage 9: Agentschappen in beeld

Agentschappen zijn uitvoerende diensten van ministeries. Zij leveren zelfstandig en tegen betaling producten of diensten aan andere organisaties binnen het Rijk of aan derden. In 2013 telde het Rijk in totaal 40 agentschappen die beleid van de overheid uitvoeren. Agentschappen verstrekken uitkeringen, beheren gegevens en verrichten inspecties. Bekende agentschappen zijn het KNMI, het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) en Rijkswaterstaat.

Agentschappen zijn zelfstandiger in hun bedrijfsvoering dan de gewone onderdelen van een ministerie, zonder dat de ministeriële verantwoordelijkheid is ingeperkt. Agentschappen hebben een specifiek sturingsmodel en een ander financieel administratief stelsel. Een agentschap moet aan verschillende voorwaarden voldoen. Deze zijn opgenomen in de Regeling agentschappen die op 1 januari 2013 in werking is getreden.

Doorlichtingen 2013

In de Regeling agentschappen is opgenomen dat alle agentschappen voortaan minimaal iedere vijf jaar worden doorgelicht. Met het doorlichten wordt een beter beeld gevormd van elk agentschap over de sturing, het financieel beheer, de bekostiging en de doelmatigheidsontwikkeling.

In 2013 zijn de doorlichtingen van Domeinen Roerende Zaken (FIN), Logius (BZK) en Justis (VenJ) afgerond met een doorlichtingsrapport. De belangrijkste aanbevelingen afkomstig uit deze rapporten zijn in tabel 9.1 opgenomen. Bij het aanbieden van het doorlichtingsrapport aan de eigenaar van het doorgelichte agentschap wordt erop gewezen dat het zijn/haar verantwoordelijkheid is om het rapport integraal te publiceren. Tabel 9.1 geeft tevens weer of het doorlichtingsrapport reeds is gepubliceerd en de vindplaats van de rapportage.

In 2013 zijn de doorlichtingen gestart van Agentschap Telecom (EZ), Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (VWS), Dienst Justitiële Inrichtingen (VenJ), Immigratie- en Naturalisatiedienst (VenJ), Dienst Publiek en Communicatie (AZ) en Nederlandse Emissieautoriteit (IenM). De komende twee jaar worden de overige agentschappen doorgelicht.

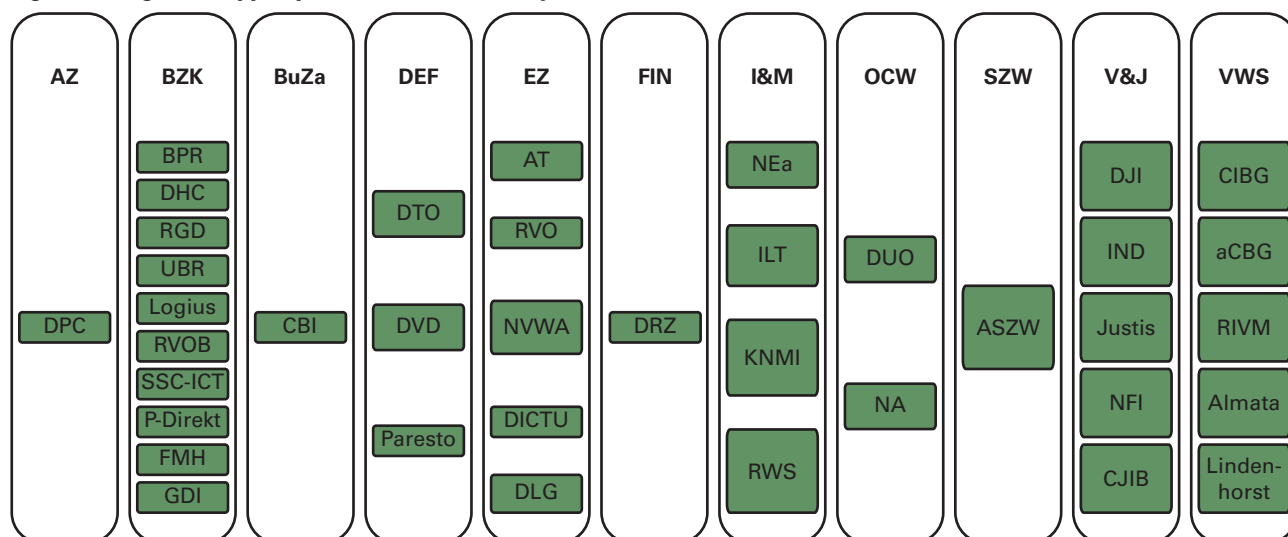
Agentschappen in beeld

Eind 2013 waren er binnen de rijksoverheid 40 agentschappen; grote en kleine diensten, uitvoerders van beleid en uitvoerders van bedrijfsvoeringstaken, diensten die politiek meer of minder gevoelige producten of diensten leveren, etc. Agentschappen leveren daarmee een grote en belangrijke bijdrage aan de uitvoering van beleid. Aan de hand van onderstaande tabellen en grafieken wordt de wereld van agentschappen nader in beeld in gebracht.

Ministeries en agentschappen

Agentschappen vallen volledig onder de ministeriële verantwoordelijkheid. Kenmerkend voor agentschappen is dat er een resultaatgericht sturingsmodel bestaat waarbij de beleids-DG's binnen de rijksoverheid of derden van buiten de rijksoverheid als opdrachtgever optreden, het agentschap als opdrachtnemer en in principe de secretaris-generaal als eigenaar. De verantwoordelijkheden die bij deze rollen behoren zijn vastgelegd in de Regeling agentschappen. Figuur 9.1 geeft de verdeling weer van de agentschappen naar de verschillende ministeries per 1 januari 2014. In tabel 9.2 is een lijst met verklarende afkortingen van de agentschappen opgenomen.

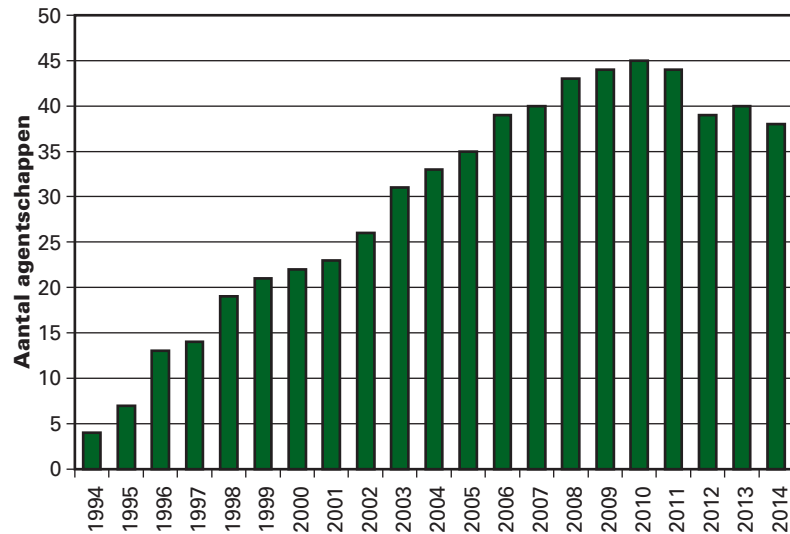
Figuur 9.1 Agentschappen per ministerie (stand 1 januari 2014)



Ontwikkeling aantal agentschappen

In 1994 werden de eerste drie agentschappen opgericht. Het aantal agentschappen is daarna jarenlang gestegen. Figuur 9.2 geeft de ontwikkeling van het aantal agentschappen door de jaren heen weer. Vanaf 2011 daalt het totale aantal agentschappen weer als gevolg van fusies (ingegeven door het samenvoegen van ministeries of door de vorming van shared service organisaties). Tevens wordt aan de hand van de Regeling agentschappen ook de status van reeds bestaande agentschappen herbezien. Dat kan ook leiden tot omvorming van agentschappen naar reguliere dienstonderdelen van een ministerie. Per 1 januari 2014 bestaan er 38 agentschappen. In de toekomst kan de verdere vereenvoudiging in de aansturing en bekostiging van bedrijfsvoering of clustering leiden tot een verdere afname van het aantal agentschappen.

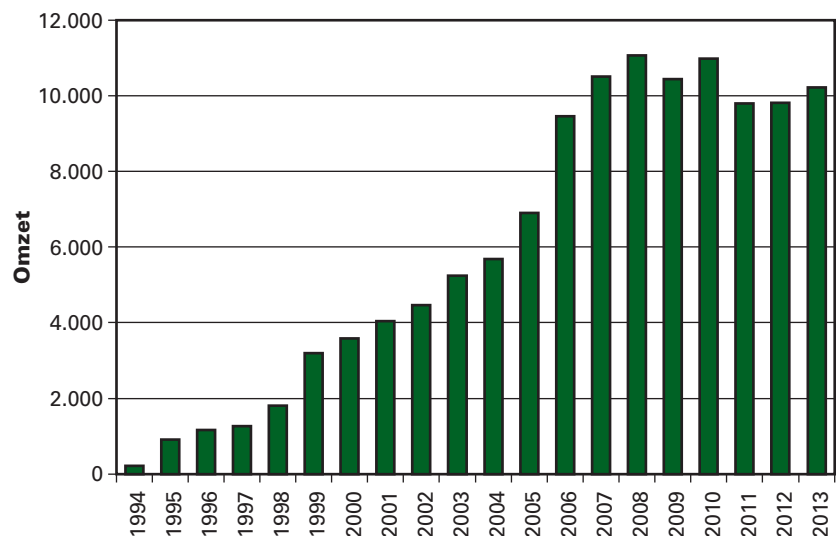
Figuur 9.2 Ontwikkeling totaal aantal agentschappen, 1994–2014



Ontwikkeling omzet agentschappen

Agentschappen brengen voor hun producenten en diensten tarieven in rekening en genereren daarmee omzet. Deze omzet dient ter dekking van de kosten van de dienstverlening, onder meer voor personeel en materieel. Omzet wordt niet gevormd uit programmamiddelen van een ministerie. Gekoppeld aan de groei van het aantal agentschappen is ook een groei in de totale omzet te zien. Deze vertoont een gelijke ontwikkeling. Na een flinke stijging van de omzet vlakt deze af en daalt de laatste jaren. Deze ontwikkeling wordt weergegeven in figuur 9.3. Deze daling wordt onder meer ingegeven door de verschillende taakstellingen die zijn opgelegd. De omzet van alle agentschappen bij elkaar bedraagt ultimo 2013 ruim 10 miljard euro.

Figuur 9.3 Ontwikkeling totale omzet agentschappen (in miljoenen euro), 1994–2013

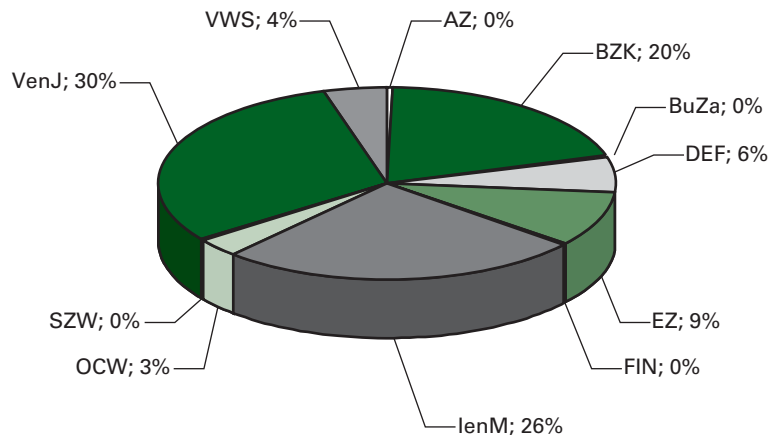


Omzet agentschappen per ministerie

De agentschappen van de ministeries van IenM, VenJ en BZK vormen samen 76% van de totale omzet. Figuur 9.4 maakt dit inzichtelijk. Dit grote aandeel wordt veroorzaakt doordat er drie zeer grote agentschappen

bestaan, te weten Rijkswaterstaat (IenM), Dienst Justitiële Inrichtingen (VenJ) en de Rijksgebouwendienst (BZK). Het Ministerie van BZK heeft bovendien een groot aantal agentschappen die tevens een shared service organisatie zijn, zoals P-Direkt, FMHaaglanden en de Werkmaatschappij (per 1 januari 2014 Uitvoeringsorganisatie Bedrijfsvoering Rijk). Deze agentschappen leveren vooral producten en diensten op het gebied van bedrijfsvoering. De tendens is dat meer en meer bedrijfsvoering binnen de rijksoverheid wordt verzorgd door shared service organisaties.

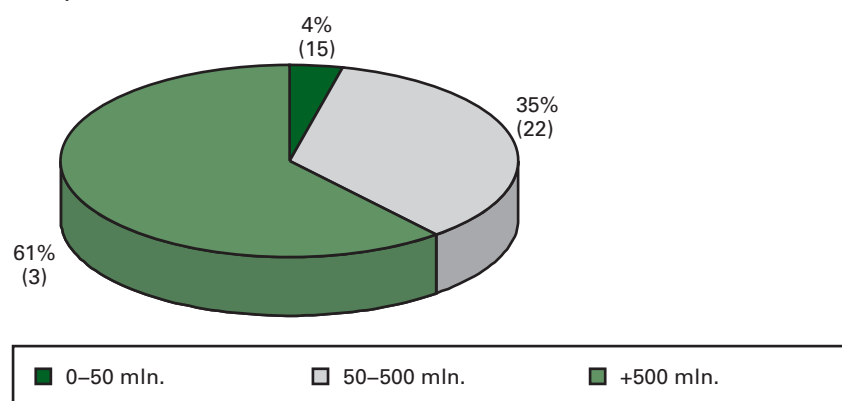
Figuur 9.4 Omzet agentschappen per ministerie (in procenten van de totale omzet, ultimo 2013)



Er zijn grote en kleine agentschappen binnen de rijksoverheid terug te vinden. Dit wordt ook geïllustreerd aan de hand van figuur 9.5. Deze figuur geeft het relatieve aandeel in de omzet van alle agentschappen weer waarbij ook het aantal agentschappen (tussen haakjes) wordt gepresenteerd. Van de 40 agentschappen (ultimo 2013) hebben 15 agentschappen een relatief kleine omzet van onder de 50 miljoen euro. Deze 15 agentschappen hebben een aandeel van enkel 4% van de omzet van alle agentschappen gezamenlijk.

De drie grootste agentschappen – Rijkswaterstaat (IenM), Dienst Justitiële Inrichtingen (VenJ) en de Rijksgebouwendienst – hebben maar liefst een aandeel van 61% van de omzet van alle agentschappen gezamenlijk.

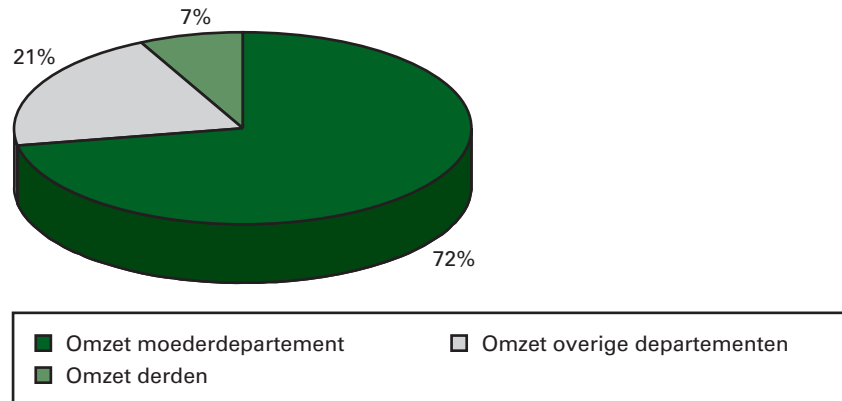
Figuur 9.5 Aandeel in totale omzet per omzetcategorie in procenten (ultimo 2013)



Deze omzet wordt aan de agentschappen verstrekt op basis van prestatie-opdrachten en budgetten van opdrachtgevers. Deze opdrachtgevers bevinden zich met name binnen de rijksoverheid. De meeste omzet van

agentschappen (72%) komt van de beleidsdirecties van het eigen departement, de zogenaamde omzet van het moederdepartement. Ongeveer 21% van de omzet komt bij andere departementen vandaan en slechts 7% van de omzet is afkomstig van opdrachtgevers buiten het rijk (derden). Dit wordt weergegeven in figuur 9.6.

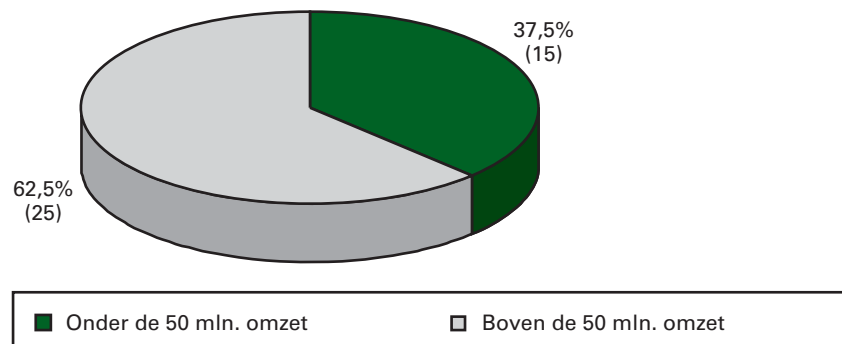
Figuur 9.6 Herkomst omzet agentschappen (in procenten van de totale omzet, ultimo 2013)



Omvang agentschap

Met de inwerkingtreding van de Regeling agentschappen is een belangrijke instellingsvoorwaarde geïntroduceerd. Er is namelijk gekozen voor een eenduidige omzetnorm die van toepassing is op nieuw op te richten agentschappen. Deze minimum omzetnorm bedraagt 50 miljoen euro. Een minimumomvang scherpt de afweging die steeds gemaakt moet worden: instellen van een nieuwe zelfstandige organisatie, aansluiten bij reeds bestaande agentschappen dan wel outsourcen. Voor agentschappen opgericht vóór 1 januari 2013 geldt een overgangsregime. Dit overgangsregime houdt in dat voor agentschappen met een omzet kleiner dan 50 miljoen euro bij de eerste brede doorlichting specifiek gekeken wordt of een statusverandering zinvol is. Uit de doorlichting moet dan blijken of een stelselverandering bijdraagt tot een beter functioneren van de dienst. Als blijkt dat de dienst goed functioneert kan de conclusie ook zijn dat een stelselverandering niet zinvol is, mede gelet op de kosten die een verandering met zich meebrengt. Figuur 9.7 toont de verdeling van *bestaande* agentschappen naar de minimum omzetnorm van 50 miljoen euro voor *nieuwe* agentschappen waarbij ook het aantal agentschappen (tussen haakjes) wordt gepresenteerd.

Figuur 9.7 Omvang agentschappen (in procenten van het totaal aantal agentschappen, ultimo 2013)



De drie agentschappen met de hoogste omzet zijn ultimo 2013:

Agentschap	Ministerie	Omzet (in miljoenen euro)	Aandeel in totale omzet
1. Dienst Justitiële Inrichtingen	VenJ	2.435	23,8%
2. Rijkswaterstaat	IenM	2.416	23,6%
3. Rijksgebouwendienst	BZK	1.390	13,6%

Administratieve stelsels agentschappen

Er zijn twee soorten agentschappen: verplichtingen-kasagentschappen en baten-lasten agentschappen. Beide soorten agentschappen beschikken over specifieke financiële mogelijkheden, die aansluiten bij de eigen bewegingsruimte en vrijheid om beslissingen te nemen over de uitvoering.

Verplichtingen-kasagentschap

Het verplichtingen-kasstelsel is een begrotings- en verantwoordingsstelsel waarin de financiële verplichtingen die een agentschap aangaat en de kasuitgaven die een agentschap verricht geïntegreerd worden opgenomen. Het moment waarop een agentschap een verplichting aangaat of een geldbedrag feitelijk uitgeeft of ontvangt, is maatgevend voor opname in de begroting en de verantwoording. In principe werken deze agentschappen met hetzelfde verplichtingen-kasstelsel als dat ministeries ook gebruiken.

Baten-lastenagentschap

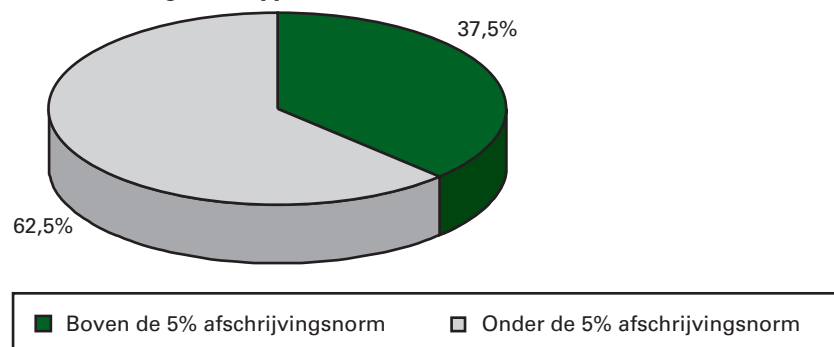
In 2013 voerden alle agentschappen nog het stelsel van baten-lasten. Het baten-lastenstelsel betekent concreet dat agentschappen werken met een stelsel van dubbel boekhouden, waarbij de balans en staat van baten en lasten met elkaar communiceren. De kenmerkende begrippen in de balans zijn activa oftewel bezittingen (zoals inventaris, voorraden of onderhanden werk) en passiva oftewel verplichtingen (zoals leningen, schulden en voorzieningen) en het eigen vermogen. In de staat van baten en lasten wordt gesproken over opbrengsten (baten), kosten (lasten) en nettore-sultaat in plaats van ontvangsten en uitgaven zoals in het kasstelsel. Kosten en opbrengsten worden geregistreerd in verslagperiodes en opgenomen in de begrotingen en verantwoordingen over de verslagpe-riodes waarop zij tot stand zijn gekomen.

Een van de kenmerken van het baten-lasten stelsel is het kunnen doen van investeringen (in vaste activa). De hieraan verbonden afschrijvingskosten worden doorberekend in de kostprijs. Deze kosten worden gespreid over de levensduur van de investering, in plaats van dat zij in één keer ten laste van het jaar komen waarin de investering is verricht. Dit gaat vooral op bij investeringen in vaste activa als huisvesting. Met het rijkshuisvestings-stelsel betrekken agentschappen hun huisvesting van de Rijksgebouwen-dienst (RGD) en betalen vervolgens huur aan de RGD. Dat betekent dat agentschappen zelf niet meer hoeven te investeren in gebouwen en hierop ook niet meer hoeven af te schrijven. Immers, de RGD investeert en schrijft af.

Geringe investeringen en afschrijvingskosten beperken voor agent-schappen het nut van het voeren van een baten-lastenstelsel in afwijking van het verplichtingen-kasstelsel van het moederdepartement. Daarom is in de Regeling agentschappen een minimumnorm voor afschrijvings-

kosten opgenomen. Pas als de afschrijvingskosten meer dan 5% van de totale lasten bedragen, mogen nieuwe agentschappen werken met het baten-lastenstelsel. Figuur 9.8 laat zien dat 37,5% van de bestaande agentschappen deze norm haalt volgens de nieuwe Regeling Agentschappen.

Figuur 9.8 Afschrijving ten opzichte van de totale lasten (in procenten van totaal aantal agentschappen, ultimo 2013)



De drie agentschappen met het hoogste percentage afschrijvingskosten ten opzichte van de totale lasten in de periode 2011–2013 zijn:

Agentschap	Ministerie	Afschrijvingskosten (als percentage van totale lasten)
1. Rijksgebouwendienst	BZK	23,9%
2. P-Direkt	BZK	16,1%
3. SSC-ICT	BZK	15,2%

Balans

Tabel 9.3 geeft de totale balans van alle agentschappen bij elkaar weer. In 2013 bedroeg het totaal van alle bezittingen 20,5 miljard euro.

Tabel 9.3 Totaal balansvermogen agentschappen (in miljoenen euro)			
Vaste activa	8.121	Exploitatiereserve	370
Voorraden	10.062	Verplichte reserve	93
Nog te ontvangen posten	786	Onverdeeld resultaat	– 42
Liquide middelen	1.550	Voorzieningen	515
		Leningen FIN	6.810
		Kortlopende schulden	12.773
	20.519		20.519

Staat van baten en lasten

In Tabel 9.4 wordt de cumulatieve staat van baten en lasten van alle agentschappen weergegeven. Ultimo 2013 bedraagt het totaal aan baten 10,3 miljard euro. Hier staan nagenoeg gelijke lasten tegenover. Dit past in het streven om kostendekkend te werken, waarbij door de agentschappen geen winst wordt gemaakt.

Tabel 9.4 Staat van baten en lasten (in miljoenen euro, ultimo 2013)

Omzet moederdepartement	7.367	
Omzet overige departementen	2.098	
Omzet derden	751	
Overige baten	127	
Totaal baten		10.343
Personele kosten	3.796	
Materiële kosten	3.261	
Afschrijvingskosten	614	
Overige lasten	2.714	
Totaal lasten		10.384
Exploitatieresultaat		- 41

Doelmatigheid

Een belangrijk inrichtingsvereiste voor een agentschap is een resultaatgericht sturingsmodel waarmee doelmatigheid wordt bevorderd. Uit de evaluatie Regeling baten-lastendiensten 2007 (Tweede Kamer 2010–2011, [28 737 nr. 21](#)) kwam naar voren dat de interne verzelfstandiging van uitvoerende diensten een positief effect heeft gehad op het kostenbewustzijn en de efficiëntie. Wat echter lastig bleek is het aantoonbaar maken van de doelmatigheid van de agentschappen. De beschikbare indicatoren zijn weliswaar nuttig om de performance van een agentschap te bepalen en te monitoren, maar blijken onvoldoende geschikt om op een harde cijfermatige manier doelmatigheid aan te tonen. Daarom zal het vraagstuk van doelmatigheid opnieuw onderzocht worden.

Tabel 9.1 Belangrijkste aanbevelingen doorlichtingen agentschappen						
Jaar	Agent-schap	Sturing	Bekostiging en doelma-tigheid	Financieel beheer	50 miljoen omvangs-criterium	Overige aanbevelingen/vindplaats
2012	FIMH	Rolverdeling (opdracht-gevers, opdrachtnemer en eigenaar) moet helder vastgelegd worden.	Het kostprijsmodel dient verder vereenvoudigd te worden t.b.v. transpa-rantie naar de opdracht-gevers en om effectiever te kunnen sturen op efficiency en doelma-tigheid.	-	-	-
2012	CIBG	- Eigenaar: geef meer inzicht in het besluitvor-mingsproces rondom tarieven en doelma-tigheid. - Opdrachtgevers: maak heldere (meerjarige) financiële afspraken met het CIBG voordat een taak of project wordt gestart of het boekjaar begint. - Stel een opdrachtge-verseraad in waaraan alle opdrachtgevers (zowel van binnen als buiten VWS) deel moeten nemen. - Opdrachtnemer: zorg ervoor dat het CIBG beter in control is. - Opdrachtnemer: professionaliseer het inhuizen van nieuwe taken en zorg voor eenduidigheid in aanspreekpunten voor opdrachtgevers.	- Standardiseer processen en systemen veel meer. - Maak doelmatigheid een belangrijk onderdeel van de centrale sturing. Ontwikkel hiervoor eenduidige prestatie-indicatoren. - Ontwikkel een toekomstvast kostprijs-model en houd dit daarna voor meerdere jaren constant, zodat de prijsontwikkeling kan worden gevolgd. - Neem als uitgangspunt dat de dienstverlening tegen een reële kostprijs wordt geleverd, zoveel mogelijk op basis van p x q. - Maak, indien mogelijk, meer gebruik van gegevens uit benchmarks om de doelmatigheid(s-ontwikkeling) van het CIBG aan te tonen.	Maak met de opdracht-gevers afspraken over aanvullende maatregelen in het kader van de informatiebeveiliging bij uitbestede ICT-taken (TPM-toetsen).	Maak een keuze tussen: - uithuizen taken die niet binnen de focus als registrautoriteit vallen; - of - het CIBG wordt dé uitvoerder van VWS.	-

Jaar	Agentschap	Sturing	Bekostiging en doelmatigheid	Financieel beheer	50 miljoen omvangscriterium	Overige aanbevelingen/vindplaats
2012	IVW/ILT	– Noodzakelijk elkaar aan te spreken op de invulling van rollen en verantwoordelijkheden.	– Meer zakelijkheid en elkaar aanspreken op doelmatigheid en effectiviteit. – Meer transparantie nodig om scherp inzicht te krijgen in waar de inspectie staat dan wel moet staan op het gebied van doelmatigheid en effectiviteit.	–	–	Afgesproken dat IVW/ILT over 2 jaar opnieuw wordt getoetst aan agentschapsriteria. TK 2012–2013 30 873 nr. 4
2013	DRZ	– Intensiveer het contact tussen de eigenaar en de grootste opdrachtgevers. – Versterk tevens de ambassadeursrol van de eigenaar.	Ontwikkel binnen de ruimte die het verplichtingen-kasstelsel biedt een eenduidig vormgegeven bekostigingsmodel voor de verschillende taken/producten van DRZ	Neem in alle meerjarige afspraken tussen opdrachtgevers en opdrachtnemer een risicoparagraaf op.	Herpositioneer DRZ uiterlijk per 1 januari 2015 als regulier dienstonderdeel van een ministerie (zo mogelijk het Ministerie van Financiën).	TK 2012–2013 28 737 nr. 23
2013	Logius	– Maak heldere afspraken over de rolverdeling, de opdrachtuitoeyering en de inhoud van de rapportages daarover. – Leg de verschillende rollen goed vast zodat ze minder persoonsafhankelijk worden. – Logius gaat over het «hoe», de opdrachtgever over het «wat». Spreek duidelijk af op welke terreinen de opdrachtgevers / eigenaar invloed willen op het «hoe».	Investeer in heldere uitleg en transparantie over kostprijsmodel en tariefwijzigingen. Maak het simpeler.	–	–	–
2013	Justis	– Beleg het eigenaarschap bij de SG of de pSG. – Leg de vormgeving van het externe sturingsmodel formeel vast.	Maak in de reguliere managementrapportages de doelmatigheidsontwikkeling expliciet zichtbaar.	Justis dient binnen een overgangperiode van twee boekjaren de transitie te maken naar een VK-agentschap.	Stel het besluit of Justis als agentschap kan voortbestaan uit tot 2015 en laat de ministers van VenJ en Financiën dan opnieuw een (deel)doorlichting uitvoeren waarin o.m. het omvangscriterium centraal staat.	Laat Justis zich de komende jaren nog meer profileren als nationale screeningsautoriteit.

Jaar	Agentschap	Sturing	Bekostiging en doelmatigheid	Financieel beheer	50 miljoen omvangscriterium	Overige aanbevelingen/vindplaats
2013	AT	– Vul het opdrachtgeverschap van de toezichtstaak helder in en maak hierbij onderscheid in systeemverantwoordelijkheid en uitvoeringsverantwoordelijkheid. – Leg de behartiging van de belangen van de gebruikers / vergunninghouders expliciet bij de eigenaar neer.	– Verbeter de managementrapportage en breng actieve sturing op doelmatigheid aan door kengetallen en prestatie-indicatoren op te nemen en actief te monitoren. – Voer klanttevredenheidsonderzoeken vaker uit. – Volg de aanbevelingen uit de Gatewayreview op. – Pas het kostprijsmodel op zodanige wijze aan dat er een transparante toerekening van kosten aan eindproducten plaatsvindt. – Zorg er in de toekomst voor dat verrekening met de vergunninghouders jaarlijks plaatsvindt.	MaaK op basis van de hernieuwde business case KoBra een duidelijk onderscheid tussen activeerbare kosten en kosten van onderzoek.	–	–
2013	IND	Beleg het eigenaarschap van de IND bij de SG en het opdrachtgeverschap bij de DGVZ.	Breid de huidige marginale kostprijzen uit met componenten uit de lumpsumvergoeding zodat wordt toegerekend naar meer integrale kostprijzen die beter vergelijkbaar zijn.	–	–	–
Lopende doorlichtingen		DJI, DPC, NEa en RIVM				
Startende doorlichtingen 2014		BPR, DHC, UBR, DICTU, NVWA, CJIB, NFI, NA, Agentschap SZW, KNMI, ILT en aCBG				
Voorzien		Resterende agentschappen				

Vindplaats van alle gepubliceerde doorlichtingsrapporten:
<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/rijksoverheid/agentschappen>

Tabel 9.2 Lijst met verklarende afkortingen agentschappen (naar ministerie, stand 1 januari 2014)

Ministerie van Algemene Zaken (AZ)	
DPC	Dienst Publiek en Communicatie
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)	
BPR	Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten
DHC	De Huurcommissie
RGD	Rijksgebouwendienst
UBR	Uitvoeringsbedrijf Bedrijfsvoering Rijk
Logius	
RVOB	Rijksvastgoed en ontwikkelingsbedrijf
SSC-ICT	Shared service center ICT
GDI	Gemeenschappelijk Dienstencentrum ICT
P-Direkt	
FMH	FM Haaglanden
Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ)	
CBI	Centrum tot Bevordering van de Import uit ontwikkelingslanden
Ministerie van Defensie (DEF)	
DTO	Defensie Telematica Organisatie
DVD	Dienst Vastgoed Defensie
Paresto	
Ministerie van Economische Zaken (EZ)	
AT	Agentschap Telecom
RVO	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
NVWA	Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit
DICTU	Dienst ICT Uitvoering
DLG	Dienst Landelijk Gebied
Ministerie van Financiën (FIN)	
DRZ	Domeinen Roerende Zaken
Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM)	
NEa	Nederlandse Emissieautoriteit
ILT	Inspectie Leefomgeving en Transport
KNMI	Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut
RWS	Rijkswaterstaat
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)	
DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs
NA	Nationaal Archief
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)	
ASZW	Agentschap SZW
Ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ)	
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
Justis	
NFI	Nederlands Forensisch Instituut
CJIB	Centraal Justitieel Incassobureau
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)	
CIBG	
aCBG	College ter Beoordeling van Geneesmiddelen
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
Almata	Rijksinstelling voor Gesloten Jeugdzorg Almata
Lindenhorst	Rijksinstelling voor Gesloten Jeugdzorg De Lindenhorst

Lijst van gebruikte termen en hun betekenis

Accres

Gemeenten en provincies ontvangen jaarlijks de algemene uitkering uit het gemeente- en provinciefonds. De jaarlijkse ontwikkeling van de omvang van het gemeente- en provinciefonds wordt sinds 1995 bepaald door de normeringssystematiek, waarbij de fondsen gekoppeld zijn aan de ontwikkeling van de uitgaven van het Rijk, de netto gecorrigeerde rijksuitgaven. De jaarlijkse toe- en afname van het gemeente- en provinciefonds die voortvloeit uit de koppeling aan de rijksuitgaven wordt het accres genoemd.

Apparaatsuitgaven

Het totaal van de personeelsuitgaven en materiële uitgaven.

Automatische stabilisatie

Conjuncturele schommelingen in de collectieve inkomsten (en uitgaven) resulteren niet in een beleidsreactie, maar lopen in het begrotingssaldo. Bij versnelling van de conjunctuur nemen de belasting- en premie-inkomsten toe en de uitgaven voor werkloosheid af. Hierdoor verbetert het begrotingssaldo. Bij vertraging van de conjunctuur treedt het omgekeerde op. Automatische stabilisatoren hebben daarmee een dempende invloed op de intensiteit van de conjuncturele uitslagen.

Baten-lastenagentschap

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

Bedrijfsvoering

Het inzetten van apparaat (personeel en materieel) voor een aangelegenheid, gericht op het ondersteunen van het primair proces. De bedrijfsvoering omvat dus de ondersteunende processen die de primaire processen faciliteren. Hierbij kan worden gedacht aan 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.

Beleidsdoorlichting

Een beleidsdoorlichting is een onafhankelijke beleidsevaluatie ex post. Het is een synthese-onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van al het beleid van een geheel beleidsartikel of een substantieel onderdeel

daarvan. De beleidsdoorlichtingen worden (na behandeling in de ministerraad) naar de Tweede Kamer gestuurd, samen met het oordeel van een onafhankelijke deskundige over de kwaliteit van de beleidsdoorlichting.

Beleidsinformatie

Beleidsinformatie is informatie die inzicht biedt in de inhoud van het beleid (doelstellingen, doelgroepen, instrumenten, budgetten, organisatie, handhaafbaarheid, planning e.d.) en in de doeltreffendheid en doelmatigheid ervan.

Bruto Binnenlands Product (bbp)

Het bbp is de totale toegevoegde waarde van alle goederen en diensten die binnen de grenzen van een land zijn geproduceerd.

Bruto Nationaal Product (bnp)

Het bnp is de totale toegevoegde waarde van alle goederen en diensten in een land, waarbij rekening gehouden is met het saldo van de primaire inkomens ontvangen uit en betaald aan het buitenland.

Collectieve lastendruk

Het totaal van belasting- en premieontvangsten, vermeerderd met enkele niet-belastingontvangsten, uitgedrukt in procenten van het bbp.

Collectieve uitgaven

Het totaal van de relevante uitgaven van het Rijk (inclusief debudgettering en de uitgaven van de agentschappen), de overige publiekrechtelijke lichamen en de sociale fondsen. Onderlinge betalingen worden geconsolideerd.

Contractloon

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

Economische en Monetaire Unie (EMU)

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

EMU-saldo

Het EMU-saldo is het saldo van inkomsten en uitgaven van de sector overheid. Omdat het EMU-saldo betrekking heeft op de totale sector overheid, is niet alleen het Rijk van belang, maar ook de sociale fondsen en de decentrale overheden.

EMU-schuld(-quote)

De geconsolideerde som van de uitstaande schuldtitels van de sector overheid, in nominale waarde. De EMU-schuld is een bruto-schuldbegrip.

Feitelijk tekort

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

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.

Financiële Functie

De financiële functie is het geheel van taken en activiteiten gericht op de financiële aspecten van de beleids- en bedrijfsvoering. Het omvat zowel de centrale controlfunctie (directies Financieel Economische Zaken bij de ministeries) als de decentrale controlfunctie en de auditfunctie (Auditdienst Rijk en de departementale auditdiensten). Ook de coördinerende controlactiviteiten van de Minister van Financiën behoren ertoe.

Gemeentefonds

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

Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS)

De middelen voor het buitenlandse beleid worden verantwoord op verschillende begrotingen. Om de samenhang van het buitenlandse beleid te versterken, zijn de financiële middelen hiertoe 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

Een fonds waarin middelen staan voor de uitgaven aan de weg-, water- en railinfrastructuur.

Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO)

De evaluatie van beleidsterreinen en ontwikkeling van beleidsvarianten volgens een door de regering vastgestelde interdepartementale procedure. Deze procedure voorziet onder meer in de totstandkoming van openbare rapportages.

Kasschuif

Het schuiven van budget tussen jaren. Dit komt voor wanneer beleid dat gepland stond voor een bepaald jaar in een ander jaar wordt uitgevoerd.

Kas- transverschillen

De verschillen die ontstaan door toepassing van zowel het kas- als het transactiebegrip.

Lastenverlichting (en -verzwaring)

Een verlaging (verhoging) van belastingtarieven dan wel verruiming (beperking) van fiscale aftrekmogelijkheden of een verlaging (verhoging) van de tarieven van de socialenverzekeringspremies.

Loonbijstelling

Tegemoetkoming voor ministeries voor loonstijgingen. Deze middelen worden gereserveerd op een aanvullende post.

Materieelbeheer

De zorg voor 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.

Najaarsnota

Tussentijds overzicht van de lopende begrotingsuitvoering samenhangende met de tweede suppletoire begrotingen, waarin wordt aangegeven welke wijzigingen optreden ten opzichte van de stand van de Voorjaarsnota. De Najaarsnota moet uiterlijk op 1 december van het lopende begrotingsjaar bij de Staten-Generaal worden ingediend.

Netto-uitgaven Rijksbegroting in enge zin

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

Netto-uitgaven Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt

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

Netto-uitgaven Zorgsector

De uitgaven die tot het Budgettair Kader Zorg (BKZ) worden gerekend. Het BKZ omvat de via de AWBZ, ZVW en particuliere verzekeraars (voorzover betrekking hebbend op de particulier verzekerde voorzieningen die ook in het ZVW-verzekerde pakket zijn opgenomen) gefinancierde 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 belasting- en premieontvangsten worden gerekend. Het betreft een zeer heterogene groep. Het gaat daarbij vooral om ontvangsten die samenhangen met verleende overheidsdiensten en kredietverlening door het Rijk, sommige ontvangsten die als collectieve lasten worden aangemerkt, de delfstofbaten en bijvoorbeeld incidentele ontvangsten uit de verkoop van staatsdeelnemingen.

Onderuitputting

De netto gerealiseerde uitgaven (begrotingsuitgaven minus niet-belastingontvangsten) zijn lager dan begroot.

Prijsbijstelling

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

Provinciefonds

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

Rechtmatigheid

Onder rechtmatigheid wordt verstaan het verrichten van een handeling in overeenstemming met de wetgeving. In het kader van de (financiële) verantwoording is vooral de financiële rechtmatigheid relevant. Die rechtmatigheid houdt in dat een financiële beheershandeling, waarvan de uitkomst in het departementale jaarverslag dient te worden verantwoord, in overeenstemming is met de begrotingswet en met de bepalingen van de overige wetgeving voor zover die de uitkomst van die financiële transactie beïnvloeden.

Ruilvoetontwikkeling

De ruilvoet is het verschil tussen enerzijds het niveau van prijs nationale bestedingen (pNB) (waarmee het uitgavenkader wordt aangepast) en anderzijds het loon- en prijsniveau waarmee de onderliggende uitgaven daadwerkelijk muteren.

Sociale fondsen

Fondsen waaruit uitkeringen en voorzieningen worden verstrekt krachtens sociale verzekeringswetten. De financiering vindt plaats via sociale premies en rijksbijdragen.

Stabiliteits- en Groeipact

Samenstel van Europese afspraken, waarin de lidstaten van de Europese Unie zich verplichten om op middellange termijn te streven naar een begroting die nabij evenwicht is of een overschot vertoont. In dit kader stellen de lidstaten elk jaar een stabiliteitsprogramma op – een rapportage over de stand van zaken en verwachtingen voor de economie en overheidsfinanciën.

Uitgavenkader

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

Verticale Toelichting

De verticale toelichting bevat een overzicht voor alle begrotingen van budgettaire veranderingen die zich hebben voorgedaan sinds Miljoenennota 2013.

Voorjaarsnota

Tussentijds overzicht van de lopende begrotingsuitvoering samenhangende met de eerste suppletoire begrotingen, waarin wordt aangegeven welke wijzigingen optreden ten opzichte van de rijksbegroting die op de derde dinsdag van september van het voorafgaande jaar is ingediend. De Voorjaarsnota moet uiterlijk op 1 juni van het lopende begrotingsjaar bij de Staten-Generaal worden ingediend.

Lijst van gebruikte afkortingen

ACM	Autoriteit Consument en Markt
ADR	Auditdienst Rijk
AFM	Autoriteit Financiële Markten
AO	Arbeidsongeschikt(heid)
AOW	Algemene Ouderdomswet
AR	Algemene Rekenkamer
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
AZ	Algemene Zaken
BBP	Bruto Binnenlands Product
BDU	Brede Doel Uitkering
BES	Bonaire, Sint Eustatius en Saba
BHOS	Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking
BIR	Baseline Informatiebeveiliging Rijk
BKZ	Budgettair Kader Zorg
BMKB	Besluit Borgstelling MKB Kredieten
bnp	bruto nationaal product
BPM	Belasting op personenauto's en motorrijwielen
BPR	Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumen- ten
BTW	Belasting Toegevoegde Waarde
BuZa	Ministerie van Buitenlandse Zaken
BVA	Beveiligingsambtenaar
BVR	Beveiligingsvoorschrift Rijksdienst
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CEP	Centraal Economisch Plan
CFV	Centraal Fonds Volkshuisvesting
CIBG	Centraal Informatiepunt Beroepen Gezondheidszorg
CJIB	Centraal Justitieel Incassobureau
CPB	Centraal Planbureau
CVZ	College voor zorgverzekeringen
CW	Comptabiliteitswet
DEF	Ministerie van Defensie
DGRB	Directoraat-Generaal Rijksbegroting
DGS	Depositogarantiestelsel
DHC	Dienst Huurcommissie
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DNB	De Nederlandsche Bank
DPC	Dienst Publiek en Communicatie
DRZ	Dienst Roerende Zaken
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development
ECB	Europese Centrale Bank
EFSF	European Financial Stability Facility
EFSM	European Financial Stability Mechanism
EIB	European Investment Bank
EMU	Economische en Monetaire Unie
ESCB	Stelsel van Europese Centrale Banken

ESM	European Stability Mechanism
ESR	Europees Stelsel van Rekeningen
EU	Europese Unie
EZ	Ministerie van Economische Zaken
FED	Federal Reserve
FEZ	Financieel-Economische Zaken
FIN	Ministerie van Financiën
FJR	Financieel Jaarverslag van het Rijk
GF	Gemeentefonds
GGZ	Geestelijke Gezondheids- en verslavingszorg
GO	Garantie Ondernemingsfinanciering
HGIS	Homogene Groep Internationale Samenwerking
Hof	Houdbare Overheidsfinanciën
IABF	Illiquid Assets Back-up Facility
IBO	Interdepartementaal Beleidsonderzoek
ICBR	Interdepartementale Commissie Bedrijfsvoering Rijksdienst
ICT	Informatie- en Communicatietechnologie
IenM	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
ILT	Inspectie Leefomgeving en Transport
IMF	Internationaal Monetair Fonds
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IS-NIO	Internationale Samenwerking – Nederlands Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden
IUC	Inkoopuitvoeringscentrum
IVA	inkomensvoorziening volledig en duurzaam arbeidsongeschikten
IVW	Inspectie Verkeer en Waterstaat
KTV	Kastransactieverschillen
LTRO	Long-term Refinancing Operations
M&O	Misbruik en oneigenlijk gebruik
MEP	Milieukwaliteit Elektriciteitsproductie
MKB	Midden en Klein Bedrijf
MKOB	Wet mogelijkheid koopkrachttegemoetkoming oudere belastingplichtigen
MLT	Middellangetermijn
MTO	Medium Term Objective
NBA	Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants
NCW	Netto Contante Waarde
NEa	Nederlandse Emissieautoriteit
Ngru	Netto gecorrigeerde rijksuitgaven
NHG	Nationale Hypotheekgarantie
NHT	Nederlandse Herverzekeringsmaatschappij voor Terrorismeschade
NIB	Nationale Investeringsbank
NJN	Najaarsnota
NRF	Nationaal Restauratiefonds
Nza	Nederlandse Zorgautoriteit
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
ODA	Office Development Assistance
OEM	Overige Eigen Middelen
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OPCW	Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons
OS	Ontwikkelingssamenwerking
PF	Provinciefonds

PGB	Persoonsgebonden budget
PSI	Private Sector Involvement
Rbg-eng	Rijksbegroting in enge zin
RBV	Rijksbegrotingsvoorschriften
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
RPE	Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek
Rwt	Rechtspersoon met een wettelijke taak
SDE	Stimulering Duurzame Energieproductie
SER	Sociaal Economische Raad
Sf	Sociale fondsen
SiSa	Single Information, Single Audit
SMP	Securities Market Programme
SSC	Shared Service Centrum
SSM	Single Supervisory Mechanism (Europees toezichtsmechanisme)
SSO	Shared Service Organisatie
SZA	Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TK	Tweede Kamer
USD	Amerikaanse dollar
USK	Uniform subsidiekader
UWV	Uitvoeringsinstituut voor Werknemersverzekeringen
VenJ	Ministerie van Veiligheid en Justitie
VIR-BI	Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst – Bijzondere Informatie
Vpb	Vennootschapsbelasting
VVZ	Volksverzekeringen
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WAKO	Wet Aansprakelijkheid Kernongevallen
WAO	Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering
WAZ	Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekering Zelfstandigen
WAZO	Wet Arbeid en Zorg
WenR	Wonen en Rijksdienst
WEW	Waarborgfonds Eigen Woningen
WFZ	Waarborgfonds voor de Zorgsector
WGA	Werkhervatting Gedeeltelijk Arbeidsgeschikten
WIA	Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen
WMO	Wet Maatschappelijke Ondersteuning
WNT	Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector
WNVZ	Werknemersverzekeringen
WSW	Waarborgfonds Sociale Woningbouw
Wtcg	Wet tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten
WW	Werkloosheidswet
WWB	Wet werk en bijstand
ZBO	Zelfstandig Bestuursorgaan

Trefwoordenlijst

ABNAmro 41, 43, 83
Achterborgstelling 39, 40, 51, 89, 91, 92
Agentschap 5, 32, 33, 60, 69, 70, 71, 73, 94, 96, 98, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118
Algemene Rekenkamer 39, 57, 58, 64, 65, 70, 71, 72, 93, 123
Algemene Zaken 75, 76, 102, 116, 123
AOW 24, 36, 123
Arbeidsmarkt 12, 13, 16, 19, 20, 21, 24, 100, 120, 121, 125
AuditCommittees 55, 60, 72
Auditdienst 54, 57, 61, 64, 71, 99, 119, 123
Automatische stabilisatie 36, 117
AWBZ 25, 120, 123
AZ 17, 24, 50, 73, 105, 116, 123, 125
Bbp 9, 10, 13, 15, 16, 18, 19, 20, 25, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 37, 41, 47, 91, 118, 123
Bedrijfsvoering 7, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 65, 70, 72, 105, 106, 108, 116, 117, 119, 124
Bedrijfsvoeringsparagraaf 57, 59
Belastingdienst 98, 99
Beleidsdoorlichting 5, 67, 68, 70, 100, 101, 117, 118
Beleidsevaluatie 67, 68, 70, 100, 117
Beleidsinformatie 54, 59, 62, 66, 67, 118
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 68, 75, 76, 101, 102, 123
Budgettair Kader Zorg 19, 20, 25, 120, 121, 123
BZK 54, 62, 64, 65, 73, 98, 105, 107, 108, 110, 111, 116, 123
CBS 9, 10, 19, 83, 84, 85, 123
Comptabiliteitswet 23, 60, 64, 69, 70, 76, 123
Consumptie 9, 10, 11, 27, 28, 29
De Nederlandsche Bank 22, 123
Deelnemingen 22, 39, 68, 78, 80, 90, 91, 101, 120
Defensie 56, 68, 71, 75, 76, 93, 100, 101, 102, 116, 123
Derivaten 49, 52, 53, 71
Dividend 22, 82, 83, 84, 87
Economischegroei 8, 9, 16, 19, 20, 25, 31
Economische Zaken 54, 63, 68, 70, 75, 76, 81, 100, 102, 116, 119, 124
EFSF 13, 32, 39, 44, 85, 86, 88, 90, 123
EFSM 44, 90, 123
EMU-saldo 5, 8, 19, 20, 23, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 76, 77, 83, 84, 85, 86, 87, 118
EMU-schuld 5, 19, 20, 29, 32, 33, 34, 36, 37, 38, 41, 47, 51, 83, 84, 85, 86, 88, 118
Eurogebied 8, 9, 16
Europese aanbestedingsregels 56, 59
Europese Unie 8, 9, 13, 16, 44, 47, 49, 71, 121, 124
Export 7, 8, 9, 10, 11, 24, 90, 91
EZ 7, 8, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 20, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 32, 33, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75,

76, 77, 78, 79, 80, 83, 86, 87, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 100, 103,
 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 116, 117, 119, 120, 121, 123, 124, 125
 Financieel beheer 49, 54, 58, 59, 62, 63, 65, 66, 71, 105, 113, 114, 115, 119
 Financiële crisis 32, 40, 46, 47
 Financiële functie 54, 55, 59, 61, 62, 69, 70, 71, 119
 Fortis 41, 43, 44, 83, 86, 87, 88
 Garantie 5, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 49, 51, 71, 78, 80, 81, 83, 84, 85,
 87, 88, 89, 90, 91, 92, 95, 123, 124
 Gemeente- en provinciefonds 102, 103, 117
 Groei 8, 9, 10, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 25, 27, 29, 31, 46, 47, 54, 87, 91, 107,
 119, 121
 Informatiebeveiliging 59, 64, 65, 99, 113, 123, 125
 Infrastructuur 47, 75, 76, 80, 94, 116, 119
 Infrastructuur en Milieu 68, 75, 76, 100, 102, 124
 Inkomsten 16, 19, 20, 25, 27, 30, 35, 36, 46, 82, 102, 117, 118
 Inkoopbeheer 63
 Koning 75, 76, 102
 Kredietcrisis 40, 43, 56, 83, 85, 86, 88
 Materieelbeheer 54, 59, 71, 120
 Nationale Hypotheekgarantie 39, 45, 81, 124
 Nationale Schuld 37, 75, 76, 102
 Nationalisatie 32, 39, 41, 56, 87
 NHG 39, 45, 46, 92, 124
 OCW 22, 23, 56, 81, 94, 95, 97, 116, 124
 Omzetbelasting 26, 27, 82
 Onderuitputting 22, 23, 96, 120
 Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 68, 75, 76, 100, 101, 102, 124
 Onderwijs 23, 30, 52, 56, 68, 93, 94, 95, 97, 100, 104, 116
 Openstaande rechten 78, 79
 Overdrachtsbelasting 82
 Overige Hoge Colleges van Staat en Kabinetten 75, 76, 102
 Overschrijding 21, 23, 24, 25, 55, 56, 61, 93
 P-Direkt 70, 108, 111, 116
 Rechtmatigheid 7, 8, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 61, 121
 Regeldruk 61
 Rente 14, 15, 16, 17, 19, 20, 21, 29, 30, 37, 41, 43, 44, 45, 47, 48, 49, 51, 52,
 57, 76, 83, 84, 85, 86, 87, 103, 104
 Rijksbrede bedrijfsvoering 54, 59, 60, 61, 62
 Risicomanagement 72
 Saldibegrotingsfondsen 78, 80
 Saldibegrotingsreserve 78, 81
 Securities 46, 86, 87, 125
 Shared Service Centrum 70, 125
 SharedService Organisatie 70, 125
 SiSa 64, 125
 Sociale Zaken en Werkgelegenheid 68, 75, 76, 100, 101, 102, 125
 Sociale Zekerheid 19, 20, 21, 24, 56, 103, 120, 121, 125
 Staten-Generaal 23, 75, 76, 79, 102, 120, 122
 Subsidies 36, 56, 63, 70
 SZW 115, 116, 125
 Toezicht 37, 41, 46, 49, 50, 55, 61, 62, 64, 65, 66, 71, 94, 115, 125
 Toleranties 54, 55, 56
 Uitgavenkader 20, 21, 22, 23, 30, 35, 36, 103, 121
 Uitkering 24, 30, 43, 44, 56, 57, 64, 84, 85, 91, 98, 102, 105, 117, 119, 120,
 121, 123
 Verantwoord Begroten 66, 69, 70
 Volksgezondheid, Welzijn en Sport 68, 75, 76, 100, 101, 102, 125

Voorschotten 59, 61, 78, 80
 VWS 56, 73, 105, 113, 116, 125
 WAO 24, 125
 WenR 54, 55, 56, 60, 61, 62, 125
 Werkgelegenheid 12, 13, 14, 27, 28, 29, 47, 116
 Werkloosheid 7, 12, 13, 15, 16, 19, 20, 24, 30, 39, 47, 117, 125
 Wonen en Rijksdienst 54, 55, 60, 68, 75, 76, 81, 100, 102, 125
 WW 24, 36, 39, 103, 125
 Zorg 13, 16, 18, 19, 20, 21, 24, 25, 27, 32, 36, 49, 52, 53, 54, 57, 61, 68, 69,
 73, 90, 92, 96, 100, 108, 113, 115, 116, 120, 123, 124, 125
 Zorguitgaven 25, 30