Bijlage 2 Factsheets

Factsheet 1. Europese Unie

Factsheet 2. Open (spending) data

Factsheet 3. Premie-gefinancierde sectoren: zorg en sociale zekerheid en arbeidsmarkt

Factsheet 4. Boekhoudstelsels en verslaggevingsregels (Baten-lasten of Verplichtingen-kas)

Factsheet 5. Beheer, toezicht en controle Staatsdeelnemingen

Factsheet 6. Beleidsinformatie

Factsheet 7. Decentralisaties

Factsheet 8. Semipublieke sector

Factsheet 9. Samenwerking tussen ministeries: ministeriële verantwoordelijkheid bij overdracht bedrijfsvoering en beleidsuitvoering binnen het Rijk

Factsheet 10. Risico's voor de overheidsfinanciën

Factsheet 1. Europese Unie

Wat speelt er?
Om de economische en financiële crisis in de Europese Unie (EU) tegen te gaan, en vergelijkbare problemen in de toekomst te voorkomen, zijn in Europees verband de afgelopen jaren maatregelen genomen waarmee de begrotingsdiscipline in EU-lidstaten wordt versterkt. Deze maatregelen kunnen gevolgen hebben voor het proces van begroten en verantwoorden van zowel het Rijk als de andere EMU-relevante sectoren (decentrale overheden, semipublieke sector). Hieronder geven wij u een aantal aandachtspunten mee. Overigens zullen wij op verzoek van de Eerste Kamer binnenkort over dit onderwerp een brief opstellen, die wij ook aan de Tweede Kamer zullen aanbieden. Daarmee bouwen we voort op een voorlichting van de Raad van State uit 2012, over de gevolgen van het Europees Semester voor het parlementaire budgetrecht.

Aandachtspunten

- **Invloed Europees beleid op de begrotingscyclus:** In 2010 besloot de EU tot het instellen van het 'Europees semester'. Door middel van dit Europees semester wordt in de eerste zes maanden van elk jaar het toezicht op de begrotingen en macro-economische situatie in de EU-lidstaten gecoördineerd. In het kader hiervan moeten de EU-landen onder meer op 30 april een 'stabiliteitsprogramma' en een 'nationaal hervormingsprogramma' indienen bij de EU. Mede op basis hiervan doet de Raad van de EU niet-bindende aanbevelingen aan de EU-lidstaten, die daarmee bij het opstellen van hun nationale begrotingen rekening kunnen houden. Met de inwerkingtreding in 2013 van aanvullende maatregelen uit het zogenaamde 'twopack', wordt het Europees Semester uitgebreid met een gemeenschappelijk budgettair tijdpad. Voor de nationale begrotingen van de EU-landen betekent dit dat ze op 30 april behalve hun 'stabiliteitsprogramma' ook hun 'nationale begrotingsplannen voor de middellange termijn' moeten indienen en openbaar maken. Verder moeten ze uiterlijk 15 oktober hun conceptbegroting voor het komende jaar indienen bij de EU en moeten ze hun begroting voor het volgende jaar uiterlijk 31 december definitief hebben vastgesteld of daarover een besluit hebben genomen. Deze uitbreiding van het Europees semester kan consequenties hebben voor de timing van het begrotingsproces. De publicatie van de nationale begrotingsplannen voor de middellange termijn per 30 april, impliceert een mogelijke inperking van de beleidsvrijheid bij het opstellen van de nationale begrotingen voor het komende jaar, waardoor eerdere betrokkenheid van het parlement op grond van zijn budgetrecht van belang is. Hierbij is het van belang of er sprake is van een buitensporig tekort of niet. Lidstaten zonder buitensporig tekort kunnen bij

de rapportages op 30 april volstaan met het formuleren van algemene beleidsvoornemens, terwijl lidstaten met een buitensporig tekort, waaronder sinds 2009 Nederland, specifiek moeten aangeven met welke maatregelen ze dit tekort gaan verhelpen. Hiermee verschuift de besluitvorming over de begroting van het volgende jaar in belangrijke mate naar voren, van het najaar naar het voorjaar.

- **Informatie over (de totstandkoming van) het EMU-saldo en de EMU-schuld:** Omdat op basis van het EMU-saldo en de EMU-schuld wordt besloten of Nederland aan de verplichtingen voor de begrotingsdiscipline en de middellange termijn doelstelling voldoet, is het van belang dat het parlement inzicht heeft in de wijze waarop beide cijfers worden berekend. Omdat het budgetrecht van het parlement zich alleen uitstrekt tot de inkomsten en uitgaven van de rijksoverheid, heeft het parlement weinig zicht en grip op de uitgaven en ontvangsten in de overige voor de EMU-cijfers relevante sectoren: de lokale overheden en de budgetsectoren zorg en sociale zekerheid en arbeidsmarkt.
  Daarnaast is het van belang om te weten hoe de betrouwbaarheid van de data die aan de berekening ten grondslag ligt is gewaarborgd. Een geharmoniseerde methodologie, heldere definities en een eenduidig boekhoudstelsel en verslaggevingsregels vormen randvoorwaarden voor onderling vergelijkbare en betrouwbare gegevens op zowel nationaal als Europees niveau.
  Het Europees Statistische Systeem (ESS) en het Europees Stelsel van Nationale Rekeningen (ESR) bevatten de hiervoor in Europees verband afgesproken regels. Sommige definities in het ESR laten echter ruimte voor interpretatie. Zo is de reikwijdte van de definitie ‘overheid’ onduidelijk. Het is bijvoorbeeld niet eenduidig omschreven of een haven hieronder valt.
  In Nederland kennen we diverse overheidssectoren: de centrale overheid, de lokale en regionale overheden (gemeenten en provincies) en de sociale fondsen, die volgens de Europese regelgeving de ‘sector overheid’ vormen. De verslaggevingsregels voor deze drie sectoren zijn in Nederland verschillend en wijken af van het ESR (zie ook factsheet 4. Boekhoudstelsels en verslaggevingsregels). Daardoor is het niet eenvoudig om onderling vergelijkbare informatie te verkrijgen. Ook het geven van meer zekerheid over de betrouwbaarheid bij de geconsolideerde informatie, is nog niet mogelijk. Verder ontbreekt het bij de cijfers in de zorgsector al enkele jaren aan een goede jaarlijkse afsluiting. Ten slotte is ook niet alle informatie die de lagere overheden voor de berekening van de EMU-cijfers moeten aanleveren gecontroleerd door een externe accountant; dit in tegenstelling tot de financiële informatie in de jaarrekeningen van de lokale en regionale overheden.

- **Harmoniseren en aanscherpen *verantwoordingsprocessen*:** In de Europese regelgeving voor de versterking van de coördinatie en het toezicht op de *begrotingen* en *het macro-economisch beleid* van de EU-lidstaten is weinig aandacht voor de verantwoording over de begroting. Een goede verantwoording over de realisatiecijfers voor het berekenen van de definitieve EMU-saldi en de criteria voor de macro-economische onevenwichtigheidsprocedure, is onontbeerlijk, niet alleen om te kunnen beoordelen of een lidstaat onder de drempelwaarden blijft, maar ook om inzicht te verkrijgen in de inspanningen die landen zich getroosten. Hier is sprake van een lacune in de Europese regelgeving.

- **Uniforme verslaggevingsregels voor de lidstaten:** De internationale vergelijkbaarheid en betrouwbaarheid van de statistische gegevens is niet automatisch gegarandeerd. Deze zijn echter essentieel om een betrouwbaar beeld te kunnen geven van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën in de EU-lidstaten. De publieke verantwoording over de overheidsrekeningen vergt daarom een meer uniforme aanpak op het niveau van de lidstaten, zodat de informatie onderling vergelijkbaar is. Op dit moment is er spraken van een grote variatie in zowel boekhoudstelsels en verslaggevingsregels, als in het moment waarop de verantwoording over de begroting gereed is, en voorzien is van een oordeel door de nationale rekenkamer.
  Om de kwaliteit, de transparantie en vergelijkbaarheid en de betrouwbaarheid van de statistische data die gebruikt worden voor het monitoren van de financiële situatie in de Europese lidstaten en de financiële rapportages in het kader van de buitensporig-tekort-procedure te verbeteren, is de Europese Commissie van mening dat uniforme verslaggevingsregels voor de publieke sector in de Europese Unie hieraan kunnen bijdragen. De Europese Commissie is daarom voornemens om op termijn een Europese variant van de International Public Sector Accounting Standards (IPSAS), de European Public Sector Accounting Standards (EPSAS), in te voeren. Deze verslaggevingsregels gaan dan gelden voor alle organisaties in de publieke sector die relevant zijn voor de EMU-cijfers. Hierdoor wordt het mogelijk om betrekkelijk eenvoudig te komen tot vergelijkbare geconsolideerde informatie op nationaal niveau. Door het hanteren van een uniform verslaggevingsstelsel in alle EU-lidstaten worden de cijfers van de lidstaten ook onderling beter vergelijkbaar. Voor Nederland betekent dit voor de centrale overheid dat het huidige verplichtingen-kasstelsel dus zal moeten worden vervangen door een *state of the art* baten-lastenstelsel.

- **Reikwijdte EU-lidstaatverklaring:** Met de EU-lidstaatverklaring wil Nederland een bijdrage leveren aan een beter beheer, een betere controle

en een betere verantwoording van de EU-gelden die Nederland in gedeeld beheer met de Europese Commissie besteedt. De minister van Financiën geeft de lidstaatverklaring, die gericht is aan de Europese Commissie en aan het Nederlandse parlement, namens het kabinet af. De Algemene Rekenkamer geeft voor het parlement een oordeel over de Nederlandse EU-lidstaatverklaring. De lidstaatverklaring heeft op dit moment alleen betrekking op de besteding van de EU-gelden in Nederland. De afdrachten van Nederland aan de EU maken geen onderdeel uit van de lidstaatverklaring. Om tot een integrale EU-verantwoording op lidstaatniveau te komen, zouden ook de afdrachten onderdeel moeten uitmaken van de lidstaatverklaring. Daarmee krijgt de Europese Commissie (en het Europees parlement) niet alleen zekerheid over de besteding van de EU-gelden in de lidstaten, maar ook over de EU-ontvangsten van de lidstaten. Dit geldt uiteraard ook voor het Nederlandse parlement.

Publicaties van de Algemene Rekenkamer:

- Rapport bij de Nationale verklaring 2013 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 523, nrs. 7, 8)
- EU-trendrapport 2013 Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 523, nr. 2
- Financiële risico's voor Nederland bij internationale garanties, Bijlage bij Tweede Kamer vergaderjaar 2013-2014, 31 371, nr. 376

Dossiers:

- EU governance bij bestrijding economische en financiële crisis (http://www.rekenkamer.nl/Publicaties/Dossiers/E/EU_governance_bij_bestrijding_economische_en_financiële_crisis)
- Webdossier Europese Unie http://www.rekenkamer.nl/Publicaties/Dossiers/E/Europese_Unie

Factsheet 2. Open (spending) data

Wat speelt er?

Wereldwijd is er momenteel een grote 'open overheid'-ontwikkeling. Open data is een belangrijk onderdeel van deze ontwikkeling. Open data vergroot de transparantie van het overheidshandelen, stelt burgers beter in staat om mee te denken en kan economische meerwaarde[1] creëren.
De technologische ontwikkelingen maken het mogelijk om ontwikkelingen meer continu ('real time') te volgen. Als informatie eerder beschikbaar is, kan ook eerder worden bijgestuurd. Dit is in het belang van zowel ministers, parlementen, veldpartijen als burgers.

Belangrijke initiatieven op dit vlak zijn de oprichting van de *Open Government Partnership*[2] (2011) door de VS en het VK en het Open Data Charter[3] van de G8 (2013). Nederland geeft met het recente *Actieplan Open Overheid*[4] invulling aan haar eigen ambities. Kort samengevat komt dit neer op het principe dat informatie van de overheid open moet zijn, tenzij er privacy- of veiligheidsissues zijn.

In het *Actieplan Open Overheid* is financiële transparantie als een van de actiepunten benoemd. Dit principe van 'open spending' – zeker in combinatie met de huidige technologische mogelijkheden en de ambitie van het kabinet om over te gaan tot een vooral digitale begroting – kan bijdragen aan meer helderheid van zowel begroting als verantwoording.[5] Ook opent het betere mogelijkheden voor burgers om als 'armchair auditor' kritisch mee te kijken naar de besteding van belasting- en premiegeld.

Aandachtspunten

- **Beschikbaarheid van open (spending) data**: een inventarisatie[6] van de *Open Knowledge Foundation* laat zien dat Nederland op dit moment niet goed

[1] De Europese Commissie becijfert dit op zo'n 70 miljard euro.

[2] www.opengovpartnership.org.

[3] https://www.gov.uk/government/publications/open-data-charter/g8-open-data-charter-and-technical-annex

[4] data.overheid.nl/openoverheid.

[5] Vooral in de VS is de overheid hier vergevorderd. Zie bijvoorbeeld: budget.brettmandel.com.

[6] census.okfn.org.

scoort op het beschikbaar hebben van open spending data (de informatie is er simpelweg niet). Ook valt op dat het huidige aanbod van open data (via data.overheid.nl) zich beperkt tot vooral geo-data en dat er op het gebied van sociale zekerheid en zorg amper open datasets beschikbaar zijn.[7]

- **Meer 'real time' inzicht**: de technologische ontwikkelingen maken het mogelijk om ontwikkelingen meer continu te volgen.[8] Als informatie eerder beschikbaar is, kan ook eerder worden bijgestuurd. Juist in situaties waarin de rijksoverheid terugtreedt en de uitvoering meer overlaat aan andere overheden of semipublieke organisaties, zoals in de zorg, in het onderwijs en bij de decentralisaties in het sociale domein, biedt open data en het meer continu beschikbaar hebben van deze data veel kansen.[9] Dit creëert voor alle betrokken partijen – ministers, Tweede Kamer, burgers en veldpartijen – een gelijk speelveld. Vanuit haar rol als verantwoordelijke voor het 'systeem' zou de rijksoverheid hier maximaal op moeten inzetten.

- **Niveau van uitgavendata**: voor betekenisvolle informatie over overheidsuitgaven moet deze informatie op het niveau van transacties beschikbaar zijn. Op dit moment biedt het kabinet alleen inzicht in de begrote uitgaven op beleidsartikelniveau. In het actieplan kondigt het kabinet aan dat het gaat "onderzoeken (of en) hoe budgetten en uitgaven van de overheid beter en actiever beschikbaar kunnen worden gemaakt". Naar onze mening is dit een te beperkte ambitie: in wetgeving (CW) moet worden vastgelegd dat informatie over overheidsuitgaven (op het niveau van transacties) voldoet aan het criterium 'open, tenzij'.[10]

- **Samenhang met beleidsinformatie en -evaluatie**: meer gedetailleerde informatie over uitgaven krijgt pas betekenis als het wordt gecombineerd met informatie over prestaties en effecten ('linked data').[11] Hiervoor is het van belang dat informatieverschaffers en -verzamelaars, zoals gemeenten en het CBS zoveel als mogelijk hun data open maken en werken aan uniformering van hun definities.

---

[7] Inventarisatie van de Open State Foundation (openstate.eu/2013/08/open-data-netherlands-less-than-we-thought).

[8] De Engelse overheid biedt bijvoorbeeld momenteel elke maand een overzicht van de uitgaven (http://data.gov.uk/dataset/national-archives-coins-spending-data); de Amerikaanse overheid biedt via www.recovery.gov inzicht in besteding van publiek geld tot op zipcode-niveau.

[9] Zie ook fact sheets 3, 7, 8 en 10

[10] Zie ook fact sheet 6 over beleidsinformatie.

[11] Idem.

- **Beleid van het kabinet**: waar andere landen kiezen voor dwingende regelgeving met betrekking tot open data, ziet de minister van BZK voor zichzelf een rol als 'aanjager'. Voor het actieplan wordt door het kabinet nauwelijks geld vrijgemaakt en lijkt er geen samenhangende overall-aanpak te zijn. Ter vergelijking: in het Verenigd Koninkrijk wordt – naast reguliere investeringen in open data – het onafhankelijke Open Data Institute (www.theodi.org) door de rijksoverheid voor tien miljoen Engelse pond medegefinancierd om het hergebruik van open data te stimuleren.

Relevante websites:

- www.opengovpartnership.org
- https://www.gov.uk/government/publications/g8-open-data-charter-and-technical-annex
- data.overheid.nl/openoverheid
- budget.brettmandel.com
- census.okfn.org
- openstate.eu/2013/08/open-data-netherlands-less-than-we-thought
- http://data.gov.uk/dataset/national-archives-coins-spending-data
- www.recovery.gov
- www.theodi.org

Factsheet 3. Premie-gefinancierde sectoren: zorg en sociale zekerheid en arbeidsmarkt

Wat speelt er?

Historie en positie premiesectoren
In haar budgettaire beleid hanteert de rijksoverheid een onderscheid tussen drie uitgavenkaders: de rijksbegroting in enge zin, het Budgettair Kader Zorg (BKZ) en de budgetsector Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt (SZA-kader). Voor elk uitgavenkader afzonderlijk worden de jaarlijkse, maximale uitgaven vastgelegd. De budgetsectoren Zorg en Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt worden niet primair gefinancierd via de rijksbegroting, maar via premiemiddelen in beheer van sociale fondsen[1]. In 2012 kwam van het totaal van 64 miljard euro aan publiek gefinancierde zorguitgaven een bedrag van 6,6 miljard euro uit de rijksbegroting; bij de sociale zekerheidsuitgaven ging het om een bedrag van 20,6 miljard euro uit de rijksbegroting op een totaal van 73 miljard euro. De uitgaven in het BKZ en het SZA-kader belopen meer dan de helft van de totale collectieve uitgaven.

De Tweede Kamer heeft geen budgetrecht over de budgetsectoren. De premies die worden geheven in het kader van de zorg en de sociale zekerheid zijn bestemmingsheffingen, dat wil zeggen dat al bij inning vastligt waaraan de middelen moeten worden uitgegeven. Het zijn geen begrotingsmiddelen en besluitvorming en verantwoording vinden dus niet plaats via de rijksbegroting en –jaarrekening. Er is ook geen formeel moment van decharge door het parlement.

Het eigen en aparte karakter van de premiesectoren, als sectoren die los staan van de rijksbegroting, is deels historisch verklaarbaar. In de naoorlogse verzorgingsstaat speelden de sociale partners een grote rol in de uitvoering en koos de overheid een rol op afstand. Zij zorgde voor de regelgeving terwijl de uitvoering veelal in handen was van partijen in de sector, zoals de bedrijfsverenigingen, de Sociale Verzekeringsraad en de Ziekenfondsraad.
In de jaren negentig zijn het zorg- en sociale zekerheidsstelsel ingrijpend herzien,[2] omdat de aanspraken op deze verzekeringen, zoals de WAO, uit de hand liepen. Bij de sociale zekerheid had de sectorgewijze uitvoering via de bedrijfsverenigingen eraan bijgedragen dat kosten op het collectief werden afgewenteld. Het stelsel werd via stringentere voorwaarden minder toegankelijk

[1] Het gaat onder andere om het Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten het Zorgverzekeringsfonds en een groot aantal door het UWV en SVB beheerde fondsen zoals het Algemeen Werkloosheidsfonds.
[2] Onder andere naar aanleiding van rapporten van de Algemene Rekenkamer (*Toezicht door de Sociale Verzekeringsraad*, Tweede Kamer, 1991-1992, 22 555, nrs. 1 en 2) en de commissie Buurmeijer (Parlementaire enquête uitvoeringsorganen sociale verzekeringen, Tweede Kamer 1992-1993, 22 730).

gemaakt, de bedrijfsverenigingen werden afgeschaft en omgevormd tot uiteindelijk de uitvoeringsorganisatie UWV, een zbo/rwt waarop de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid toezicht houdt. Ook in de zorgsector werden bestaande uitvoeringsorganen zoals de Ziekenfondsraad, waarin sociale partners en belangengroepen een belangrijke rol speelden, opgeheven en werd het toezicht dichter bij de minister – i.c. de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport - geplaatst.

Beperkingen in controle en verantwoording budgetsectoren
De parlementaire enquête uit 1992 markeerde een omslag in het denken, waarna het maatschappelijk middenveld een minder prominente rol kreeg toebedeeld. Hoewel ook delen van het stelsel zijn geprivatiseerd en vooral in de zorgsector marktwerking is geïntroduceerd, is het Rijk zijn eigen verantwoordelijkheid in de loop der jaren steeds sterker gaan invullen. De overheid gaat over de invulling van het basispakket, over de toelating van (zorg)instellingen, over de voorwaarden waaronder zorg wordt verleend, over de hoogte van de sociale uitkeringen en over de voorwaarden waaronder uitkeringen worden verstrekt. De premies voor de volksverzekeringen en de werknemersverzekeringen worden sinds 1996 geïnd door de Belastingdienst.

De premiegelden die in deze sectoren omgaan behoren tot de publieke middelen. Niettemin worden deze uitgaven vooralsnog aan een minder streng regime van controle en verantwoording onderworpen dan begrotingsmiddelen. In samenhang hiermee en in samenhang met het ontbreken van budgetrecht, heeft de Tweede Kamer op dit gebied, als overblijfsel van een historisch gegroeid model, een minder sterke informatiepositie. Dit belemmert zowel de autorisatiefunctie (machtiging tot het doen van uitgaven, aangaan verplichtingen en generen van ontvangsten) als de allocatiefunctie (verdelen van uitgaven over verschillende functies) van het parlement. Ook is er bij de premie-uitgaven geen formeel moment van decharge door het parlement.

Zo is het BKZ dat jaarlijks bij de Miljoenennota wordt gepresenteerd niet te vergelijken met een begroting; het heeft niet de status van een begrotingswet en wordt ook niet door het parlement geautoriseerd. Een bedrag van meer dan 70 miljard euro wordt in verschillende compartimenten onderverdeeld, maar er zijn geen begrotingsartikelen waarin activiteiten en in te zetten instrumenten worden toegelicht. De bestedingsvrijheid die resteert voor de instellingen die de budgetten beheren, is groot. Mutaties en bijstellingen op voorgaande budgetten en de aansluiting op de reguliere begroting resulteren in een zoekplaatje voor het

parlement.[3] De laatste jaren vond bijna stelselmatig een overschrijding van het BKZ plaats; de zorguitgaven groeien sneller dan het BBP.

Aandachtspunten
De minister van Financiën rechtvaardigt in een bijlage bij de Hoofdlijnennotitie de uitzondering die wordt gemaakt voor de premiesectoren voor de Comptabiliteitswet, in het bijzonder de zorguitgaven, met een beroep op de grote rol van private zorgverzekeraars en zorginstellingen. Ons inziens wordt hiermee onvoldoende recht gedaan aan het uitgangspunt dat over publieke middelen publiek moet worden verantwoord. Ook is het de vraag of de huidige praktijk bijdraagt aan gedisciplineerde controle en verantwoording binnen de zorgsector. Binnen de sector Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt speelt in veel mindere mate het vraagstuk van problematische beheersing en uitgavenoverschrijding. De gelden worden besteed via enkele grote instanties als het UWV en de SVB die relatief dicht op het ministerie functioneren - in tegenstelling tot bijvoorbeeld de ziekenhuizen - en de bestedingsvrijheid en het aantal uitgavenposten is veel beperkter.

De controle op gepast gebruik van zorg, een vereiste uit de wet, staat nog in de kinderschoenen. De prikkel voor instellingen en zorgverzekeraars om declaraties van zorgkosten te controleren is gering.[4] De Nederlandse Zorgautoriteit kan, als sluitstuk van de controleketen, nog onvoldoende leunen op controles van de zorgverzekeraars en accountants bij de instellingen.[5] Hierdoor bestaat er een risico op ondoelmatige en onrechtmatig gedeclareerde zorg binnen het stelsel.[6]

Wat opvalt is dat de raming van de belastingontvangsten inmiddels, mede op aandringen van het parlement, jaarlijks uitgebreid wordt toegelicht in het belastingplan, maar dat een inhoudelijke onderbouwing van de raming van de premie-ontvangsten, een bedrag van in totaal meer dan 100 miljard euro, ontbreekt. Hoewel de precieze techniek van de vaststelling van de hoogte van de premies in de zorgsector en de SZA-sector verschilt, vindt deze vaststelling doorgaans plaats via een ministeriële regeling. Dit betekent een geringe betrokkenheid van het parlement omdat er bij een dergelijke regeling geen sprake is van een formeel wetsvoorstel waarop toestemming wordt verleend. Natuurlijk kan het parlement altijd zelf besluiten de premiehoogte ter discussie te stellen, feit

---

[3] Zie ook ons rapport *Uitgavenbeheersing in de zorg* (2011) en ons recent gepubliceerde rapport *Transparantie ziekenhuisuitgaven*.

[4] Zie ook ons recent gepubliceerde rapport *Transparantie ziekenhuisuitgaven.*

[5] Overigens heeft de Algemene Rekenkamer op dit moment slechts beperkt bevoegdheden om onderzoek uit te voeren bij zorgverzekeraars en geen bevoegdheden tot het doen van onderzoek bij zorgaanbieders. De Zorgverzekeringswet (artikel 121) bepaalt dat de Algemene Rekenkamer de opbrengst en besteding van de premies van zorgverzekeraars niet mag onderzoeken.

[6] Zie ook ons recent gepubliceerde rapport *Transparantie ziekenhuisuitgaven*.

blijft dat een formele procedure van expliciete parlementaire sanctionering ontbreekt.
Mede door het impliciete karakter van de besluitvorming over de hoogte van de premies, vindt er geen integrale afweging plaats tussen de heffing van premies en de heffing van belastingen. Een integrale afweging is wel gewenst aangezien het in beide gevallen gaat om door de overheid opgelegde heffingen. Daar komt bij dat aan het principe van kostendekkende premievaststelling in de praktijk niet altijd meer wordt vastgehouden;[7] de fondsen worden substantieel aangevuld met bijdragen vanuit de rijksbegroting.[8] Deze samenloop van premie- en belastingmiddelen komt in het parlementaire besluitvormingsproces nu niet tot uitdrukking. Een gelijkwaardiger behandeling van de premiegelden door het parlement ligt ook in de rede omdat deze gelden net als de belastingmiddelen conform de geldende EMU-regels zonder voorbehoud tot de collectieve uitgaven worden gerekend.

Publicaties van de Algemene Rekenkamer

- *Transparantie ziekenhuisuitgaven. Uitgavenbeheersing in de zorg deel 2.* (Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, Bijlage bij Kamerstuk 33 060 nr. 6)
- Brief d.d. 22 oktober 2013 met aandachtspunten bij de begroting 2014 van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 750 XVI nr. 11)
- *Uitgavenbeheersing in de zorg* (Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 060 nr. 1)

[7] Met uitzondering van het Zorgverzekeringsfonds waarbij kostendekkendheid van de premieheffing als beginsel in de wet is vastgelegd.

[8] Zo heeft het Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten (AFBZ) in 2014 een tekort van 20,5 miljard euro. Dit is de som van de rijksbijdragen die in de afgelopen jaren tot en met 2014 in het AFBZ zijn gestort omdat is gekozen voor een stabiele en (structureel) niet-lastendekkende premie voor de AWBZ. Deze rijksbijdragen zijn boekhoudkundig verwerkt als een lening van het Rijk aan het AFBZ.
Zie ook de brief van de Algemene Rekenkamer d.d. 22 oktober 2013 met aandachtspunten bij de begroting 2014 van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 750 XVI, nr. 11).

Factsheet 4. Boekhoudstelsels en verslaggevingsregels (Baten-lasten of Verplichtingen-kas)

Wat speelt er?

In Nederland worden binnen de publieke sector verschillende boekhoudstelsels en verslaggevingsregels gebruikt. Ook binnen de Rijksoverheid zélf worden verschillende stelsels gehanteerd. De ministeries gebruiken het verplichtingen-kasstelsel, terwijl de agentschappen het baten-lastenstelsel hanteren. Met de voorgenomen *zesde wijziging van de Comptabiliteitswet* wordt het daarnaast mogelijk gemaakt voor agentschappen om het verplichtingen-kasstelsel te (gaan) hanteren, maar dan met de mogelijkheid om een kasreserve aan te houden. Dit leidt alleen op rijksniveau al tot drie stelsels. De lokale overheden (provincies en gemeenten) en de andere organisaties in de (semi)publieke sector, waaronder de sociale fondsen, gebruiken als boekhoudstelsel het baten-lastenstelsel. De verslaggevingsregels voor deze organisaties verschillen echter van elkaar. Zo gebruiken de lokale overheden regels die zijn opgenomen in het 'Besluit Begroten en Verantwoorden' en gebruiken de sub-sectoren (onderwijs, zorg, BZK, justitie, etc.) weer eigen regels. Dit in tegenstelling tot de private sector waarvoor de Raad voor de Jaarverslaggeving richtlijnen heeft opgesteld voor de inrichting van de jaarverslaggeving die een nadere uitwerking vormen van de verslaggevingsbepalingen uit het Burgerlijk Wetboek.
Het gebruik van verschillende boekhoudstelsels én verslaggevingsregels gaat steeds vaker knellen. Een groot probleem van het hanteren van verschillende verslaggevingsregels is bijvoorbeeld, dat jaarverslagen onderling niet zijn te vergelijken. Van belang is dat het boekhoudstelsel én de verslaggevingsregels de gebruiker van de informatie zo goed mogelijk inzicht bieden in wat er aan de hand is. Met een grote diversiteit aan stelsels en regels is dat bijna onmogelijk.

Aandachtspunten

- **Vergelijkbaarheid van voor de berekening van de EMU-cijfers benodigde data:** Zoals gesteld zijn de verslaggevingsregels voor de drie voor de EMU-cijfers relevante sectoren (de centrale overheid, de lokale overheid en de budgetsectoren zorg en sociale zekerheid) verschillend en worden zelfs binnen de rijksdienst verschillende stelsels gehanteerd. De gehanteerde stelsels wijken ook af van het Europese Stelsel van Rekeningen. Dat betekent dat de informatie onderling niet vergelijkbaar is en dat het veel moeite kost om op basis van de verschillende data van de aanleverende organisaties de EMU-cijfers te berekenen. Zie ook factsheet 1.: Europese Unie.

- **Verbetering kwaliteit statistische data EU-lidstaten:** Om de kwaliteit, de transparantie en vergelijkbaarheid en de betrouwbaarheid van de statistische data die gebruikt worden voor het monitoren van de financiële situatie in de Europese lidstaten en de financiële rapportages in het kader van de buitensporig-tekort-procedure te verbeteren, wil de Europese Commissie uniforme verslaggevingsregels voor de publieke sector invoeren (European Public Sector Accounting Standards – EPSAS). Voor Nederland betekent dit voor de centrale overheid dat het huidige verplichtingen-kasstelsel zal moeten worden vervangen door een *state of the art* baten-lastenstelsel.

- **Verplichtingen-kasstelsel kent veel beperkingen:**
  Het huidige verplichtingen-kasstelsel dat bij de rijksoverheid wordt gehanteerd kent veel beperkingen. Zo verhouden (investerings)beslissingen met meerjarige financiële gevolgen zich moeilijk tot het jaarlijkse budgetrecht. Daarnaast ontbreekt het in een verplichtingen-kasstelsel, vanwege het ontbreken van een balans, aan informatie over bijvoorbeeld de ontwikkeling van de waarde van vaste activa (vastgoed, defensiematerieel, infrastructuur etc.). Ook informatie over toekomstige verplichtingen en financiële risico's ontbreken in een verplichtingen-kasstelsel. Een hiermee samenhangend probleem is dat er binnen het verplichtingen-kasstelsel geen informatie beschikbaar is over kosten en ook geen rekening kan worden gehouden met kostenontwikkelingen. Daardoor bestaat er geen inzicht in de kosten van onderhoud, vervangingsinvesteringen en dergelijke en kan hierop ook niet geanticipeerd worden (reserveren). Uit ons onderzoek naar de visie op de krijgsmacht van de toekomst, zoals vervat in de Nota 'In het belang van Nederland', bleek dat informatie over de kostenontwikkeling van wapensystemen onontbeerlijk is voor zowel een goede beheersing van de defensie-uitgaven, als voor een goede informatievoorziening aan de Tweede Kamer. Om inzicht te krijgen in de (life cycle) kosten van wapensystemen is een administratie nodig die dit ondersteunt, dat wil zeggen een administratie die het mogelijk maakt om kosten te administreren, een baten-lastenadministratie. De huidige administratie, gebaseerd op het kasstelsel, biedt alleen de mogelijkheid om verrichte uitgaven te administreren.
  Alle relevante kostencalculaties zoals bijvoorbeeld die voor de life cycle kosten van wapensystemen, maar ook die voor het maken van een business case voor een shared service center, worden nu extra-comptabel opgesteld, met alle daaraan verbonden risico's. Ze maken geen onderdeel uit van de reguliere begrotings- en verantwoordingscyclus. Eenzelfde problematiek bestaat bij infrastructuur en gebouwen.

Een bijkomend gevolg van het gebrek aan kosteninformatie is dat er feitelijk geen inzicht bestaat in de vrij besteedbare kasruimte. Op korte termijn kan wel worden gekeken naar de meerjarige verplichtingen, maar een integraal beeld van het beslag op de liquiditeit van alle toekomstige exploitatielasten en noodzakelijke vervangingsinvesteringen bestaat niet.

Publicaties van Algemene Rekenkamer:

- Validering nota 'In het belang van Nederland' Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, nr. 2 Bijlage

Factsheet 5. Beheer, toezicht en controle Staatsdeelnemingen

Wat speelt er?

Het financieel belang van de 37 staatsdeelnemingen in Nederlandse ondernemingen is groot (volgens de Staatsbalans 2012 € 82,2 miljard). Ook het maatschappelijk belang en de financiële impact van de dividendinkomsten van de deelnemingen op de rijksbegroting (circa € 1,3 miljard over 2011[1]) is aanzienlijk. De Algemene Rekenkamer acht het van belang dat de Tweede Kamer volledig inzicht heeft in de wijze waarop de Staat zijn aandeelhouderschap invult.
De Algemene Rekenkamer vindt dat voor de Tweede Kamer duidelijk moet zijn welke verantwoordelijkheid ministers dragen ten aanzien van de staatdeelnemingen en de Tweede Kamer moet geïnformeerd zijn over de wijze waarop ministers in de praktijk staatdeelnemingen beheren. Ministers moeten investeringen van deelnemingen consistent toetsen en de Tweede Kamer waar nodig informeren.
Zeer recent heeft de minister van Financiën uw kamer de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013 aangeboden.[2] Het kabinet blijft op het standpunt staan dat wet- en regelgeving de eerst aangewezen instrumenten zijn om publieke belangen te borgen, maar dat aandeelhouderschap door de Staat hierbij als aanvullend instrument van toegevoegde waarde kan zijn. Het kabinet heeft aangekondigd de invulling van de aandeelhoudersrol door de Staat op een aantal aspecten te willen versterken, bijvoorbeeld voor wat betreft zijn informatiepositie bij grote investeringsbeslissingen van deelnemingen. Meer dan voorheen benadrukt het kabinet dat de Staat als aandeelhouder er op toe ziet dat het in staatsdeelnemingen geïnvesteerde maatschappelijke vermogen op verantwoorde wijze wordt beheerd.

Aandachtspunten

In onze reactie op de begroting 2014 van de minister van Financiën hebben wij de Tweede Kamer de aanbeveling gedaan om, bij de behandeling van de nota Deelnemingenbeleid, duidelijke afspraken te maken met de minister van Financiën over het beheer, toezicht en controle en de verantwoording daarover aan het parlement. Dit is in het belang van de informatiepositie van de Tweede Kamer. De Algemene Rekenkamer acht het van belang dat de Tweede Kamer met de minister

[1] Vergaderjaar 2012-2013, bijlage bij Kamerstuk 28165 nr. 145. Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen 2011

[2] Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 28 165 nr. 165

bespreekt hoe de minister invulling geeft aan zijn aandeelhouderschap en hoe hij daarover verantwoording aflegt en voorts hoe de controle hierop door de Kamer vorm kan krijgen.[3]

Het is niet gegarandeerd dat de Algemene Rekenkamer het parlement aanvullend kan voorzien van op onderzoek gebaseerde informatie, die het parlement nodig heeft om het beheer van staatsdeelnemingen te kunnen beoordelen. De onderzoeksmogelijkheden van de Algemene Rekenkamer bij staatsdeelnemingen zijn in de huidige Comptabiliteitswet beperkt.
De Algemene Rekenkamer heeft een normaal onderzoeksmandaat wanneer de Staat nagenoeg alle aandelen houdt. Voor dit begrip 'nagenoeg' wordt in de praktijk de grens van 95% gehanteerd. De Algemene Rekenkamer heeft een beperkt mandaat indien de staat tussen de 5% - 95% van de aandelen houdt. Dit beperkte mandaat houdt in dat de Algemene Rekenkamer geen onderzoek ter plaatse kan doen en alleen door tussenkomst van de minister inlichtingen ingewonnen kunnen worden en wat het opvragen van stukken betreft deze alleen betrekking mogen hebben op de jaarrekeningen en de daarop betrekking hebbende accountantsrapporten. Indien de Staat minder dan 5% van de aandelen houdt heeft de Algemene Rekenkamer geen bevoegdheden. Bij dochterondernemingen (dochters en kleindochters) van staatsdeelnemingen heeft de Algemene Rekenkamer geen bevoegdheden.

schema: Nederlandse situatie

100% - 95% staatsdeelneming	volledig mandaat
>95% - 5% staatsdeelneming	beperkt mandaat
>5% staatsdeelneming	geen mandaat
dochters- en kleindochters van staatsdeelnemingen	geen mandaat

[3] In de tweede helft van 2014 verwachten wij de resultaten te kunnen publiceren van onderzoek naar de uitvoering van het aandeelhouderschap bij deelnemingen (*Zicht op deelnemingen*). In dit onderzoek zal toezicht op en controle van staatsdeelnemingen en de verantwoording daarover een belangrijke plaats innemen.

De Algemene Rekenkamer wijst nog op het Oostenrijkse *Rechnungshof.* Deze rekenkamer is bevoegd tot het uitvoeren van onderzoek bij staatsdeelnemingen indien de staat een overwegende invloed heeft ('tatsächlich beherrscht') Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer de Staat niet meer dan 30% van de aandelen houdt maar wel de grootste aandeelhouder is.

schema: Oostenrijkse situatie:

100% - 50% staatsdeelneming	volledig mandaat
<50% staatsdeelneming met overwegende invloed	volledig mandaat
<50% staatsdeelneming zonder overwegende invloed	geen mandaat

De Algemene Rekenkamer constateerde in november 2009 dat zij geen onderzoek kon doen bij de dochters van ABN AMRO Group N.V. en de onmogelijkheid om onderzoek te doen bij ABN AMRO Group N.V. wanneer het aandelenkapitaal dat de Staat houdt minder wordt dan het nagenoeg gehele aandelenkapitaal (i.c. minder dan 95%). De minister heeft vervolgens in december 2009[4] besloten dat de Algemene Rekenkamer extra bevoegdheden krijgt bij de financiële deelnemingen die onder het beheer van de stichting administratiekantoor NL Financial Investments (NLFI) vallen (momenteel: ABN AMRO Group N.V., ASR Nederland N.V. en RFS Holdings B.V.) De minister heeft deze toezegging bekrachtigd in zijn schrijven aan de Algemene Rekenkamer van 29 november 2012.[5] Het betreft volgends de minister de volgende bevoegdheden:

- De bevoegdheid de naleving van afspraken met betrekking tot de herstructurering en de exit te onderzoeken bij de betrokken financiële deelnemingen, zolang de Staat indirect (via NLFI) meer dan 50% van het aandelenbelang houdt;
- De bevoegdheid bij dochters en kleindochters van de betrokken financiële deelnemingen de naleving van afspraken over herstructurering en exit te controleren, indien inzicht hierin specifiek van belang is voor het proces van afstoting. Deze bevoegdheid zal gelden zolang de Staat via NLFI meer dan 50% van de aandelen houdt.

Deze eenmalige toezegging met betrekking tot de specifieke situatie rond ABN AMRO Group N.V., is echter nog niet omgezet in een wettelijke bevoegdheid.

[4] Tweede Kamer vergaderjaar 2009-2010, 31 941, nrs. 3-4, blz. 44,45

[5] Staatscourant nr. 26086, 18 december 2012

- *Onderzoek Gasrotonde: nut, noodzaak en risico's; Nederland als Europees knooppunt van gastransport* (2012, Tweede Kamer 33 292, nrs. 1-2).
- *Webdossier kredietcrisis* http://kredietcrisis.rekenkamer.nl/
- *Toezicht van DNB op de stabiliteit van banken, Tweede kamer, vergaderjaar 2011 – 2012, 32 255, nr. 12*
- *Explotatie HSL-Zuid (onderzoek naar de FYRA) verwacht 2e kwartaal 2014*

Factsheet 6. Beleidsinformatie

Wat speelt er?

Informatie over de resultaten van overheidsbeleid is van belang om zicht te hebben op de besteding van publiek geld. Beleidsinformatie is dan ook een cruciaal element in het verkeer tussen kabinet en Tweede Kamer. Zonder deze informatie kan de Tweede Kamer haar budgetrecht niet goed uitvoeren. Beleidsinformatie moet inzicht geven in de uitvoering en resultaten van het gevoerde beleid in relatie tot de bestede financiële middelen.

Met ingang van de begrotingen 2013 is de begrotingssystematiek van 'Verantwoord Begroten' rijksbreed ingevoerd. Deze systematiek vervangt de begrotingssystematiek van 'Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording' (VBTB). Omdat de Tweede Kamer goede informatie over de uitvoering en de resultaten van het beleid in relatie tot de bestede middelen nodig heeft om haar budgetrecht te kunnen uitoefenen, is een goede toepassing van 'Verantwoord Begroten' belangrijk. In onze brief van 25 februari 2013[1] hebben we aangegeven dat de beloftes van Verantwoord Begroten op dit moment nog niet worden waargemaakt. De uitwerking van deze systematiek in de begrotingen biedt op dit moment minder informatie dan voorheen over de ambities en concrete beleidsinzet van ministers. Hierdoor wordt het voor het parlement moeilijker om de minister aan te spreken op de resultaten van beleid.

Het is volgens ons raadzaam om wettelijk verankerd in de Comptabiliteitswet een aantal minimale eisen te (blijven) stellen aan de beleidsinformatie in begroting en jaarverslag.

Aandachtspunten

- **Beschikbaarheid van concrete doelstellingen, streefwaarden en indicatoren**: Bij veel beleidsartikelen maken ministers slechts duidelijk welke activiteiten ze gaan ondernemen en niet welke concrete doelen daarmee worden nagestreefd. Streefwaarden en indicatoren ontbreken daarbij soms in het geheel, terwijl er bijvoorbeeld wel duidelijke ambities zijn. Hierdoor valt vooraf niet te beoordelen welke doelen de minister met de uit te voeren

[1] Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 31865, nr. 48

activiteiten nastreeft en valt achteraf niet te beoordelen in hoeverre die doelen zijn bereikt. Ook het vervallen van de vaak meer concrete operationele doelstellingen draagt bij aan verminderde scherpte in de vaststelling van de te bereiken beleidsdoelen. Beleidsartikelen zijn hierdoor abstracter geworden.

- **Oorzaak wegvallen informatie door aansluiting bij – veelal beperkte - directe verantwoordelijkheid minister:** De oorzaak voor het wegvallen van deze informatie ligt voor een deel in het open formuleren van de verantwoordelijkheid van de minister. Doordat in de systematiek van Verantwoord Begroten voor het opnemen van informatie wordt aangesloten bij de – veelal beperkte – directe verantwoordelijkheid van de minister, is de hoeveelheid informatie over de beoogde effecten, maar ook over prestaties, aanzienlijk afgenomen. Basisinformatie over maatschappelijk en financieel belangrijke terreinen als zorg, onderwijs en sociale zekerheid ontbreekt dan ook.

- **Soms weinig samenhang tussen inzet van geld, te leveren prestatie en daarmee te realiseren effecten:** Hierdoor worden soms substantiële delen van de begrotingen (overdrachtsuitgaven, lumpsum, apparaatsuitgaven) niet toegelicht. Omgekeerd worden soms belangrijke beleidsprogramma's onvoldoende voorzien van informatie over benodigde middelen, beoogde prestaties en nagestreefde beleidsdoelen. Als gevolg hiervan is in sommige gevallen niet duidelijk of de inzet van de minister voldoende is om beleidsambities te realiseren. Dit bemoeilijkt het uitoefenen van het budgetrecht door de Tweede Kamer.

- **Open (spending) data:**[2] Het principe van 'open spending' – zeker in combinatie met de huidige technologische mogelijkheden en de ambitie van het kabinet om over te gaan tot een vooral digitale begroting – kan bijdragen aan meer helderheid van zowel begroting als verantwoording. Maar gedetailleerde informatie over uitgaven krijgt pas betekenis als het wordt gecombineerd met informatie over prestaties en effecten ('linked data').

Publicaties van de Algemene Rekenkamer

- Verantwoordingsonderzoek online http://verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl/#
- Brief Algemene Rekenkamer verbetering Verantwoording en begroting, Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 31 865, nr. 48

[2] Zie ook fact sheet 2 over open (spending) data.

Factsheet 7. Decentralisaties

Wat speelt er?

Op de terreinen ondersteuning, participatie en jeugd worden de komende tijd de taken en de bijbehorende budgetten overgeheveld van de rijksoverheid (en de provincies) naar de gemeenten. Aan de taken zijn publieke middelen gekoppeld die publieke verantwoording en controle vergen. Vooraf dient gewaarborgd te zijn dat de publieke verantwoording en controle van de middelen die naar de gemeenten gaan, goed is geregeld en duidelijk is wie waarvoor verantwoordelijk is. Daarbij is het van belang om vooraf duidelijk te hebben welke informatie nodig is voor beleid en verantwoording en op welk niveau deze informatie beschikbaar moet zijn.

Aandachtspunten

- **Lokale checks and balances:** Bij decentrale beleidsvrijheid en bestedingsvrijheid hoort lokale verantwoording met lokale checks and balances. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de taken en de verantwoording daarover. Voordat de decentralisaties hun beslag krijgen moet goed geregeld zijn hoe het systeem van checks and balances op lokaal niveau vorm krijgt. Lokale rekenkamers c.q. rekenkamercommissies kunnen hierin een belangrijke rol spelen. Voor het onderzoek dat deze organen moeten verrichten is het daarom van belang dat hun onderzoeksbevoegdheden goed geregeld zijn en dat zij toegang hebben tot de informatie binnen samenwerkingsverbanden en deelnemingen. Daarbij gaat het, ook met de verwachte toename van het aantal en de omvang van samenwerkingsverbanden steeds meer knellen dat met name . rekenkamercommissies geen onderzoeksbevoegdheden hebben bij samenwerkingsverbanden en rekenkamers en rekenkamercommissies alleen toegang hebben bij een deelneming van meer dan 50%. Voor dit probleem moet volgens ons, in het belang van de lokale democratische controle, een goede oplossing worden gevonden.

- **Systeemverantwoordelijkheid en systeeminformatie:** Voor het nieuwe stelsel, waarbij de problematiek in het sociale domein integraal wordt aangepakt, zijn drie verschillende vakministers systeemverantwoordelijk: de ministers van Veiligheid en Justitie, van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Daarnaast is de minister van Binnenlandse Zaken systeemverantwoordelijk voor de inrichting van het openbaar bestuur. Volgens ons zou één minister systeemverantwoordelijk moeten zijn voor (de monitoring van) het nieuwe stelsel, of zou deze er ten minste voor moeten zorgen dat de gezamenlijke systeemverantwoordelijkheid van de betrokken bewindspersonen wordt gecoördineerd.

- **Informatiearrangementen op lokaal en op rijksniveau:** Vooraf dient volgens ons in kaart te worden gebracht welk informatiearrangement passend is, opdat op lokaal niveau recht wordt gedaan aan de verantwoordingsplicht richting de gemeenteraden, én op rijksniveau aan de systeemverantwoordelijkheid richting het parlement. Daarbij moet onderscheid gemaakt worden tussen enerzijds horizontale verantwoordingsinformatie op lokaal niveau en anderzijds verticale systeeminformatie die relevant is op landelijk niveau. Waar gemeenteraden de verantwoordelijkheid krijgen eigen keuzes te maken, volgt daar controle door de lokale volksvertegenwoordiging en rekenkamers op (horizontaal). Belangrijk daarbij is dat het informatiearrangement op lokaal niveau zodanig wordt opgezet dat het mogelijk wordt dat gemeenten zich onderling met elkaar kunnen vergelijken ('benchmarken'). Vervolgens is een deel van de informatie die het gemeentebestuur verstrekt ook relevant als systeeminformatie op landelijk niveau (verticaal).

- **Het gebruik van 'open' informatiemogelijkheden:** De decentralisatieoperaties vragen om een geheel nieuw arrangement van zowel bevoegdheden als informatiestromen. Door hierbij resoluut te kiezen voor de 'open' informatiemogelijkheden die ICT biedt, worden niet alleen de volksvertegenwoordigingen, maar ook stakeholders en burgers direct van informatie voorzien. Meer hierover in factsheet 2.: open (spending) data.

- **Duidelijkheid over doelbereiking:** Het is van belang voor de Tweede Kamer om vooraf een duidelijk beeld te krijgen van wat er met de overheveling van taken naar de gemeenten moet worden bereikt en waarover aan de Tweede Kamer verantwoording zal worden afgelegd. Duidelijk moet zijn wie waarover gaat. Dit ook om te voorkomen dat het Rijk of de Tweede Kamer met aanvullende (informatie)wensen komen.

<u>Publicaties van de Algemene Rekenkamer:</u>

- Brief d.d. 22 oktober 2013 met aandachtspunten bij de begroting 2014 van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 750 XVI nr. 11
- Budget decentralisatie jeugdzorg; toets op de berekening, Tweede Kamer, vergaderjaar 2012- 2013, 31 839, nr. 293
- Brief aan de minister van Binnenlands Zaken en Koninkrijksrelaties betreffende de Decentralisatiebrief Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33 400 VII, nr. 68

Factsheet 8. Semipublieke sector

Wat speelt er?

Veel publieke (wettelijke) taken, zoals het verzorgen van onderwijs, de uitvoering van de sociale zekerheid en natuurbeheer, worden niet uitgevoerd door de rijksoverheid zelf, maar door zelfstandige instellingen op afstand van het Rijk. Het veld van deze instellingen op afstand van het Rijk is zeer divers en omvangrijk. Het gaat onder meer om rechtspersonen met een wettelijke taak (rwt's), zoals de Autoriteit Financiële Markten en de universiteiten; zelfstandige bestuursorganen (zbo's), zoals de Sociale Verzekeringsbank en het Centrum indicatiestelling zorg; en overheidsstichtingen, zoals stichting Meld Misdaad Anoniem en stichting Fonds voor de Topsporter.[1] Maar ook organisaties die buiten deze categorieën vallen kunnen belast zijn met publieke taken, zoals ziekenhuizen en woningcorporaties.

Voor de uitoefening van publieke taken worden de zelfstandige instellingen vaak geheel of gedeeltelijk gefinancierd met publiek geld. Het gaat dan om geld uit de rijksbegroting, geld uit wettelijke premies (zoals de premies voor de sociale zekerheid) of wettelijk geregelde tarieven (zoals de tarieven die het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen rekent voor de theorie- en praktijkexamens). De hoeveelheid publiek geld dat in deze semipublieke sector omgaat is aanzienlijk. In 2010 was dit alleen al bij de zbo's en rwt's € 132 miljard publiek geld. Hiervan was € 48 miljard afkomstig uit de rijksbegroting en € 85,6 miljard uit premies en tarieven.
De informatie die de Tweede Kamer ontvangt over de semipublieke sector is gelet op de daarmee gemoeide grote publieke en financiële belangen beperkt.

Aandachtspunten

De Algemene Rekenkamer wijst op het uitgangspunt dat waar – op rijksniveau - publieke taken worden uitgevoerd en/of publiek geld omgaat, er altijd een minister verantwoordelijk is. Dit geldt ook wanneer de uitvoering van publieke taken en de besteding van publieke middelen in handen is van zelfstandige instellingen op afstand van het Rijk. De minister zal zich er door het houden van toezicht dus van moeten vergewissen dat uitvoering van publieke taken en het beheer van publieke middelen door deze zelfstandige instellingen naar behoren – dat wil zeggen: recht- en doelmatig, ordelijk en controleerbaar - gebeurt. Om haar controlerende taak goed te kunnen vervullen, dient de Tweede Kamer op haar beurt informatie te krijgen over hoe instellingen op afstand hun taken uitvoeren en het publieke geld besteden.

[1] De grenzen tussen de verschillende categorieën organen/organisaties zijn niet absoluut; er is sprake van overlap.

De Algemene Rekenkamer is dan ook positief over het voornemen van het kabinet om te komen tot een sector overstijgend normenkader voor goed financieel beheer en financieel toezicht bij semipublieke instellingen.[2] Dit normenkader gaat niet alleen gelden voor rwt's en zbo's, maar ook voor semipublieke organisaties die buiten deze categorieën vallen, zoals ziekenhuizen en woningcorporaties. Ook wil het kabinet het externe financiële toezicht van de beleidsverantwoordelijke minister op de semipublieke instellingen verbeteren. Uit ons onderzoek *Kaderwet zbo's: reikwijdte en implementatie* (2012) blijkt dat op dit punt nog veel te verbeteren is. In sommige gevallen heeft de beleidsvoerend minister zelfs geen inzicht in de hoeveelheid publiek geld die bij de instellingen omgaat.

Verder is het belangrijk dat, naast de noodzakelijke aanscherping van financieel beheer en financieel toezicht, er ook aandacht is voor de kwaliteit van de publieke taakuitvoering en de verantwoording daarover. De Tweede Kamer krijgt nog niet altijd volledig inzicht in het functioneren van instellingen op afstand. Over de prestaties van rwt's hebben de meeste ministers wel afspraken gemaakt met de instellingen op hun beleidsterrein, maar vaak zijn de gewenste effecten niet opgenomen.

In alle gevallen dient er een sluitend systeem van sturing, toezicht en verantwoording te zijn, waarmee de publieke belangen voldoende geborgd zijn. Zowel het (financieel) toezicht door de minister als in- en externe (financiële) checks and balances hebben hierin een rol. Door adequaat toezicht en goede afspraken over de verantwoording kan ook de informatiepositie van de Tweede Kamer ten opzichte van semipublieke instellingen gewaarborgd worden. Het versterken van de publieke verantwoording door instellingen op afstand is hierbij van betekenis. We onderstrepen in dit kader het belang van het beschikbaar stellen van open (spending) data.[3]

Tot slot willen we uw aandacht vragen voor de rol van de Tweede Kamer bij de bespreking en toetsing van voorstellen met betrekking tot privatisering en externe verzelfstandiging van publieke taken. Het kabinet heeft toegezegd het door de Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/Verzelfstandiging Overheidsdiensten ontworpen besliskader over privatisering en verzelfstandiging als checklist te zullen gaan gebruiken ten behoeve van het tijdig en adequaat informeren van het parlement.[4] In dit kader willen we benadrukken dat de keuze

[2] Zie: Miljoenennota 2014 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 750, nr. 1, p.134-6)

[3] Zie ook factsheet 2.: open (spending) data

[4] Eerste Kamer (2013). *Parlementair Onderzoek Privatisering/Verzelfstandiging Overheidsdiensten. Brief van de minister voor Wonen en Rijksdienst*. Eerste Kamer, vergaderjaar 2012 – 2013, C, I. Den Haag: Sdu.

voor een bepaalde rechtsvorm, zoals een zbo of stichting, de financieringsvorm en de wijze waarop verantwoording en toezicht worden ingericht, directe consequenties kunnen hebben voor de bevoegdheden van de minister bij de instelling op afstand en daarmee ook voor de informatiepositie van de Tweede Kamer.[5]

Publicaties van de Algemene Rekenkamer

- *Verantwoording en toezicht bij organisaties op afstand van het Rijk.* (Achtergronddocument 2012).
- *Kaderwet zbo's. Reikwijdte en implementatie* (bijlage bij Tweede Kamer 33 147, nr. 3).
- *Verantwoording en toezicht over prestaties en effecten bij instellingen op afstand* (achtergronddocument bij het verantwoordingsonderzoek 2011).
- *Zicht op veranderingen in financiële relaties tussen Rijk en derden.* (Achtergrondstudie 2009).
- *Weloverwogen toezicht. Analyse van departementale toezichtsvisies* (Tweede Kamer, bijlage bij 30 850, nr. 29).
- *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 5; Terugblik 2009* (Tweede Kamer 30 850, nrs. 31-32).

[5] Overigens kan de Algemene Rekenkamer de Tweede Kamer niet in alle gevallen voorzien van op onafhankelijk onderzoek gebaseerde informatie over de publieke taakuitvoering en de doel- en rechtmatige besteding van publiek geld door instellingen op afstand. De huidige onderzoeksbevoegdheden van de Algemene Rekenkamer schieten hiervoor op onderdelen tekort.

Factsheet 9. Samenwerking tussen ministeries: ministeriële verantwoordelijkheid bij overdracht bedrijfsvoering en beleidsuitvoering binnen het Rijk

Wat speelt er?

Het is niet ongebruikelijk dat delen van de bedrijfsvoering en uitvoering van beleid worden overgedragen aan een andere minister. Zo wordt de toekenning van de zorgtoeslag, huurtoeslag, kinderopvangtoeslag en het kindgebonden budget, die voortvloeien uit het beleid van de ministers van VWS, W&R en SZW, uitgevoerd door de Belastingdienst. De Belastingdienst valt onder verantwoordelijkheid van de Minister van Financiën. Een ander voorbeeld zijn de niet-fiscale taken van de Douane, zoals de controle op de in- en doorvoer van goederen zoals wapens, milieugevaarlijke stoffen, bedreigde uitheemse dier- en plantensoorten, medicijnen en cultuurgoederen. De Douane is onderdeel van het ministerie van Financiën, terwijl de wet- en regelgeving voor de niet-fiscale taken grotendeels onder verantwoordelijkheid van andere ministers valt.

Voorbeeld Shared Service Organisaties
In het kader van het programma Compacte Rijksdienst worden steeds meer dienstverlenende taken gecentraliseerd uitgevoerd voor de rijksoverheid als concern, onder meer op het terrein van personeelsadministratie, inkoop en facilitaire dienstverlening. Andere voorbeelden van rijksbrede bedrijfsvoering zijn Logius op het terrein van digitale overheidsdiensten en de Rijksgebouwendienst op het gebied van rijkshuisvesting.[1]

Aandachtspunten

Elke minister is verantwoordelijk voor zijn begroting en dient daarover verantwoording af te leggen aan de Staten-Generaal. De vraag die rijst is: welke minister moet precies wat verantwoorden?

Bij een aantal Shared Service Organisaties constateerde de Algemene Rekenkamer onvolkomenheden of aandachtspunten in het beheer.[2] Indien het beheer van shared servicecentra niet op orde is, kan dit ook gevolgen hebben voor het beheer van de departementen die gebruikmaken van de diensten van deze organisaties. De Algemene Rekenkamer beval de minister aan de taak, bevoegdheid en

---

[1] De Rijksgebouwendienst, Defensie Vastgoed, het Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf en de directie Rijksvastgoed vormen in 2014 samen het Rijksvastgoedbedrijf.

[2] par 3.3. van de *Staat van de Rijksverantwoording 2012*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33605 nrs. 1,2.

verantwoordelijkheid van deze organisaties daarom eenduidig te definiëren en de aansturing van deze organisaties in aansluiting daarop beter te organiseren.

De vraag rijst welke minister kan worden aangesproken op rechtmatigheids- en uitvoeringsproblemen? Wat is de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid voor het financieel beheer en de bedrijfsvoering als meerdere bewindspersonen (beleids)verantwoordelijkheid dragen? Hoe kan dan de verantwoording toereikend worden ingericht?

Zie ook factsheet 8. Semipublieke sector

Publicaties Algemene Rekenkamer

- *Staat van de Rijksverantwoording 2012* (Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33605 nrs. 1,2)
- *Aanpak van ICT door het Rijk 2012* (Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33 584, nr. 2)
- *Vernieuwing van de rijksdienst* (Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 31 490, nr. 31)
- *Douane en douanita. Onderzoek naar niet-fiscale douanetaken* (Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 451 nrs. 1-2)

Factsheet 10. Risico's voor de overheidsfinanciën

Wat speelt er?

De economische crisis heeft aangetoond dat een alerte en slagvaardige overheid onontbeerlijk is voor gezonde overheidsfinanciën. Dat kan alleen op basis van een solide en transparant financieel beleid. De resultaten van het financieel beleid van de overheid, zoals de (invloed op de) hoogte van de staatsschuld en de risico's voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën, zullen op een toegankelijke en transparante wijze inzichtelijk moeten worden gemaakt voor parlement en burgers. De bestaande verantwoordingsdocumenten geven geen integraal inzicht in de vermogenspositie van de Staat en de financiële risico's die de Staat loopt.

De Staatsbalans is een van de instrumenten waarmee de Nederlandse overheid inzicht geeft in de vermogenspositie van de Staat en daarmee in de resultaten van haar financiële beleid. In ons rapport 'Staatsbalans: zicht op staatsvermogen' kwam naar voren dat de Staatsbalans geen integraal beeld geeft van de financiële risico's die het Rijk loopt (Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 755, nr. 2).[1] Ook is de Staatsbalans geen formeel verantwoordingsdocument, maar een louter informatief document.

De Staatsbalans is dit jaar voor het laatst gepubliceerd (Financieel Jaarverslag Rijk 2012 uit mei 2013). De Staatsbalans zou inzicht moeten verschaffen in de omvang en samenstelling van het vermogen van de overheid en de wijzigingen daarin. Het bereik van de balans ('consolidatiekring') is beperkt tot de 'rijksoverheid' waardoor grote brokken van het staatsvermogen, zoals dat van het UWV en de SVB, er niet in zijn opgenomen. Een andere beperking van de Staatsbalans is dat mogelijke toekomstige rechten en verplichtingen (bijvoorbeeld garanties, belastingopbrengsten en uitgaven voor vergrijzing) niet op de balans zijn opgenomen. De minister van Financiën heeft de Tweede Kamer hier onder meer in november 2011 over geïnformeerd tijdens het schriftelijk overleg met de Tweede Kamer (Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 32 755, nr. 4). Het CBS brengt in 2014 de overheidsbalans uit als vervanger van de Staatsbalans. De reikwijdte van de overheidsbalans, die zich uitstrekt tot de gehele overheid, geeft volgens de minister van Financiën een vollediger beeld van de vermogenspositie van de Staat dan de Staatsbalans.

---

[1] Sindsdien is de aandacht van het kabinet voor risicoregelingen (garanties) flink toegenomen. Op Prinsjesdag 2013 is het rapport 'Risicoregelingen in beeld' van de Commissie Risicoregelingen, vergezeld met een kabinetsstandpunt, naar de Tweede Kamer gestuurd. Ook in de Integrale Risicoanalyse in de Miljoenennota 2014 besteedt de minister aandacht aan risicoregelingen.

Het is belangrijk dat de Tweede Kamer een volledig en transparant inzicht heeft in de risico's voor de overheidsfinanciën. Deze informatie dient onderdeel uit te maken van het reguliere begrotings- en verantwoordingsproces. Dat vraagt idealiter om een onder de verantwoordelijkheid van de minister van Financiën opgesteld document dat deze informatie bevat. De vraag is of de overheidsbalans van het CBS in 2014 hieraan in alle opzichten tegemoetkomt en aan voldoet.

Zaken als (de invloed van het financieel beleid op) de hoogte van de staatsschuld en de risico's voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën, zullen door het CBS en door de minister van Financiën op een toegankelijke en transparante wijze inzichtelijk moeten worden gemaakt voor parlement en burgers. Dit roept de vraag op hoe de overheidsbalans moet zijn ingericht om een begrijpelijk, relevant, betrouwbaar en - ook door de tijd heen - vergelijkbaar inzicht te geven in de vermogenspositie van de Staat.

De minister van Financiën zou tevens een toelichting en een appreciatie moeten geven op de overheidsbalans van het CBS. Daaruit zal duidelijk moeten worden hoe de overheidsbalans zich verhoudt tot de andere informatie uit het Financieel Jaarverslag van het Rijk zoals de Saldibalans van het Rijk en de EMU-schuld en het EMU-saldo. Ook in dit kader onderstrepen we het belang van open (spending) data. Zie ook factsheet 2.: open (spending) data.

De overheidsbalans van het CBS wordt opgesteld op basis van het Europees Systeem van nationale en regionale rekeningen (ESR 1995). Het gebruik van dit stelsel ligt voor de hand wanneer aansluiting wordt gewenst op de nationale rekeningen. Een overheids- of Staatsbalans opgesteld op basis van de International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) ligt voor de hand wanneer de voorkeur uitgaat naar een verantwoording vanuit meer bedrijfseconomische principes. Een op basis van de IPSAS opgestelde balans zou daarmee ook een functie kunnen vervullen bij het beheer van de activa en passiva van de overheid, bijvoorbeeld voor het vastgoed. Zie voor een uiteenzetting over boekhoudstelsels en verslaggevingsregels en de IPSAS ook factsheet 4.: Boekhoudstelsels en Verslaggevingsregels.

Niet alle informatie in de huidige Staatsbalans en de komende overheidsbalans van het CBS is gecontroleerde informatie. Noch de Auditdienst Rijk, noch de Algemene Rekenkamer hebben tot taak om de balans te controleren. De betrouwbaarheid van de informatie in de balans is dan ook niet zonder meer gewaarborgd.

- Staatsbalans: zicht op staatsvermogen (Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 755, nr. 2)
- Risico's voor de overheidsfinanciën: inzicht en beheersing (Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 299, nr. 1)
- Financiële risico's voor Nederland bij internationale garanties, Bijlage bij Tweede Kamer vergaderjaar 2013-2014, 31 371, nr. 376