

---

Vergaderjaar 2012–2013

---

**33 605**

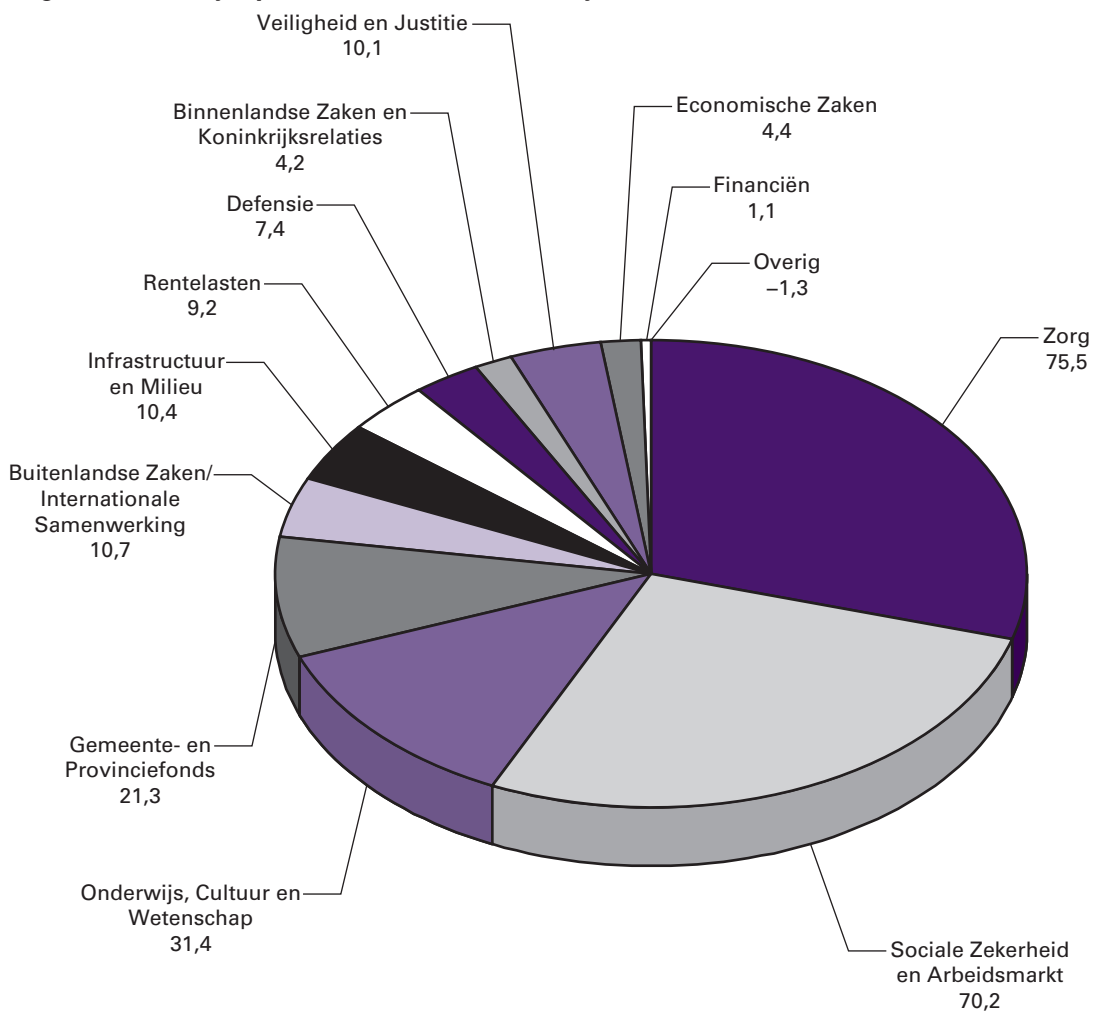
**Financieel Jaarverslag van het Rijk 2012**

**Nr. 1**

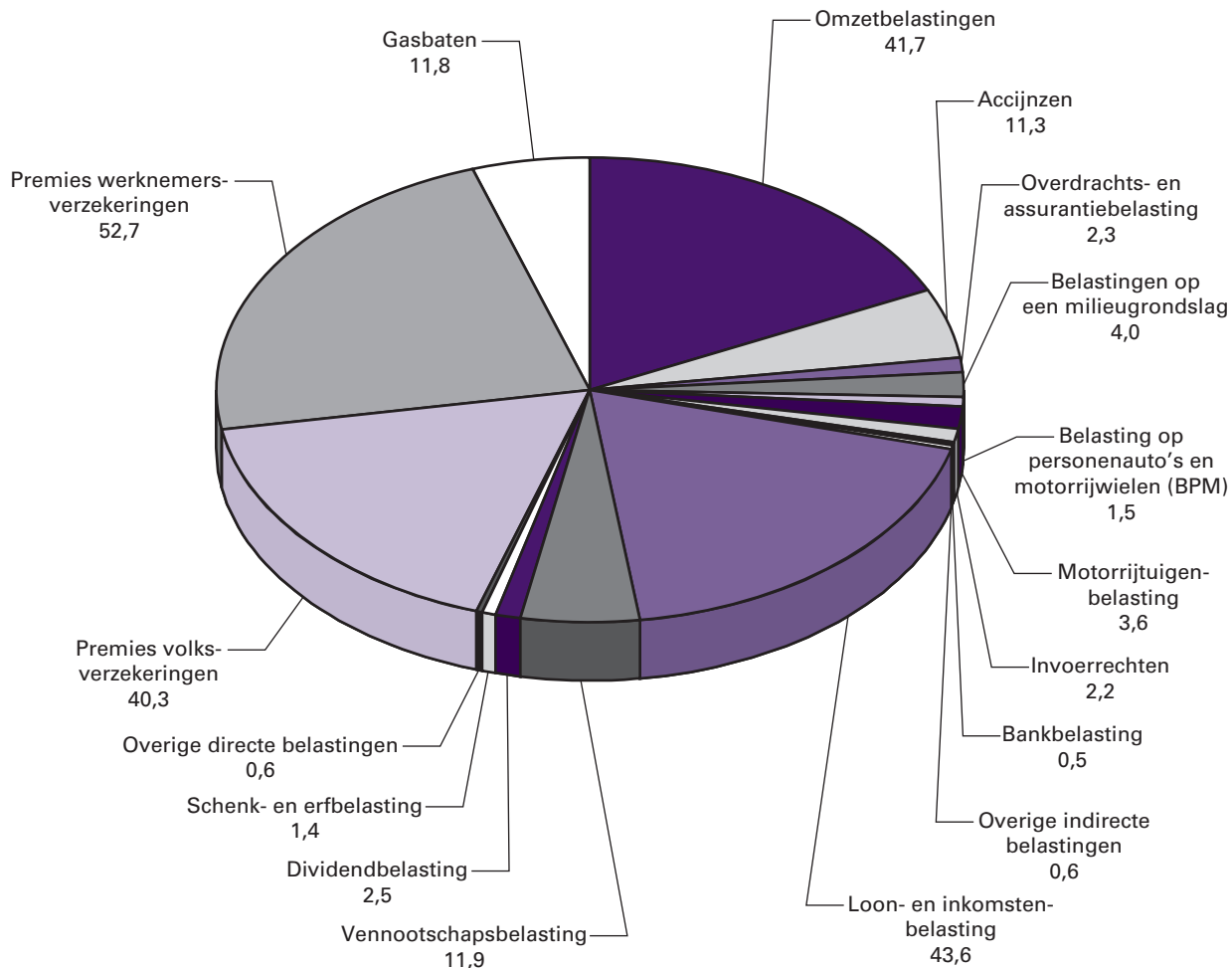
**FINANCIEEL JAARVERSLAG VAN HET RIJK**  
Aangeboden 15 mei 2013



**Uitgaven van het Rijk op EMU-basis in 2012: 254,6 miljard euro**



**Inkomsten van het Rijk op EMU-basis in 2012: 232,4 miljard euro**



<b>Opbouw EMU-saldo (in miljarden euro)</b>	
	<b>2012</b>
<b>Inkomsten</b>	<b>232,4</b>
<b>Uitgaven</b>	<b>254,6</b>
EMU-saldo Rijk	- 22,2
EMU-saldo lokale overheden	- 2,2
Feitelijk EMU-saldo	- 24,4
Feitelijk EMU-saldo (in procenten bbp)	- 4,1%

<b>Uitgaven</b>	
	<b>2012</b>
Zorg	75,5
Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt	70,2
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	31,4
Gemeente- en Provinciefonds	21,3
Buitenlandse Zaken/Internationale Samenwerking	10,7
Infrastructuur en Milieu	10,4
Rentelasten	9,2
Defensie	7,4
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	4,2
Veiligheid en Justitie	10,1
Economische Zaken	4,4
Financiën	1,1
Overig	- 1,3
<b>Totaal uitgaven</b>	<b>254,6</b>

<b>Inkomsten</b>	
	<b>2012</b>
<b>Totaal belastingen</b>	<b>127,6</b>
<b>Indirecte belastingen</b>	<b>67,7</b>
Omzetbelasting	41,7
Accijnzen	11,3
Overdrachts- en assurantiebelasting	2,3
Belastingen op een milieugrondslag	4,0
Belasting op personenauto's en motorrijwielen (BPM)	1,5
Motorrijtuigenbelasting	3,6
Invoerrechten	2,2
Bankbelasting	0,5
Overig	0,6
<b>Directe belastingen</b>	<b>59,9</b>
Loon- en inkomstenbelasting	43,6
Vennootschapsbelasting	11,9
Dividendbelasting	2,5
Schenk- en erfbelasting	1,4
Overig	0,6
<b>Premies volksverzekeringen</b>	<b>40,3</b>
<b>Premies werknemersverzekeringen</b>	<b>52,7</b>
<b>Totaal belastingen en premies</b>	<b>220,5</b>
Gasbaten	11,8
<b>Totaal inkomsten</b>	<b>232,4</b>



# Inhoudsopgave

	blz.
<b>Voorwoord</b>	<b>9</b>
<b>1. Europa, de Nederlandse economie en overheidsfinanciën</b>	<b>10</b>
1.1 Inleiding	10
1.2 Nederland in Europa en ontwikkelingen op financiële markten	10
1.3 De Nederlandse economie in vogelvlucht	14
1.4 De Nederlandse overheidsfinanciën in 2012	20
<b>2. Het Budgettaire Beeld</b>	<b>25</b>
2.1 Inleiding	25
2.2 Ontwikkeling van het EMU-saldo	26
2.3 Ontwikkeling van de EMU-schuld	29
2.4 Ontwikkeling van de uitgaven	31
2.5 Ontwikkeling van de inkomsten	37
2.6 Integrale risicoanalyse	43
<b>3. Financieel Management</b>	<b>65</b>
3.1 Inleiding	65
3.2 Rechtmatigheid van de uitgaven in 2012	66
3.3 De verantwoording over de bedrijfsvoering	69
3.4 De beheersing van de rijksbrede bedrijfsvoering	72
3.5 Risico's voor de rijksbrede bedrijfsvoering	74
3.6 Verdere verbetering van de rijksbrede bedrijfsvoering	76
3.7 Beleidsinformatie	80
3.8 Ontwikkelingen financieel beleid, financiële functie en financieel management	83
<b>Gedrukte Bijlagen</b>	
Bijlage 1 Rijksrekening van uitgaven en ontvangsten 2012	91
Bijlage 2 Saldibalans van het Rijk 2012	93
Bijlage 3 Staatsbalans 2012	97
Bijlage 4 De belasting- en premieontvangsten 2012	102
Bijlage 5 Monitor Financiële Interventies	103
Bijlage 6 Garantieoverzicht 2012	109
Bijlage 7 Beleidsmatige mutaties na de Najaarsnota	113
Bijlage 8 Overzicht geplande beleidsdoorlichtingen 2012	115
Bijlage 9 Normeringsystematiek gemeente- en provinciefonds	117
Bijlage 10 Overzicht Doorlichtingen Agentschappen	120

	Lijst van gebruikte termen en hun betekenis	122
	Lijst van gebruikte afkortingen	128
	Trefwoordenlijst	131
<b>Internet- bijlagen</b>	( <a href="http://www.rijksbegroting.nl">http://www.rijksbegroting.nl</a> )	
Bijlage 1	Budgettaire kerngegevens	
Bijlage 2	De uitgaven en niet-belastingontvangsten	
Bijlage 3	EMU-saldo en EMU-schuld	
Bijlage 4	De belastinguitgaven	
Bijlage 5	Verticale toelichting	
Bijlage 6	Staatsbalans 2012 en toelichting op de afzonderlijke balansposten	



# Voorwoord FJR 2012

Dit Financieel Jaarverslag geeft een overzicht van de economische, budgettaire en politieke ontwikkelingen in 2012 en van het gevoerde beleid. Het gaat daarbij om een jaar dat – helaas – voor een belangrijk deel werd overschaduwd door tegenvallende ontwikkelingen zoals economische krimp, oplopende werkloosheid en aanhoudende onrust in zowel de eurozone als de financiële sector. Toch zijn er over 2012 ook positieve dingen te melden. Zo is het ondanks de economische tegenwind opnieuw gelukt het begrotingstekort te verkleinen en in Europees verband zijn belangrijke stappen gezet die bijdragen aan stabiliteit van de muntunie. Niet alleen in Brussel maar ook in Den Haag bleek de «politieke wil» om aan oplossingen te werken groot. Dat kwam bijvoorbeeld tot uiting in het Begrotingsakkoord 2013, maar ook in de belangrijke en noodzakelijke hervormingen die zijn opgenomen in het regeerakkoord.

In het jaarverslag wordt uitgebreid stilgestaan bij het effect van de economische situatie op de overheidsfinanciën. Ook de Nederlandse inzet bij het bestrijden van de schulden crisis en het versterken van de financiële sector wordt beschreven. Daarnaast is er aandacht voor het financieel beheer, met als belangrijkste conclusie dat de bedrijfsvoering rijksbreed op orde is. Een laatste element van dit Financieel Jaarverslag is de «Integrale risicoanalyse», waarin een update wordt gegeven van alle directe en indirecte risico's, inclusief de mogelijke budgettaire gevolgen.

Jeroen Dijsselbloem  
Minister van Financiën

# 1 Europa, de Nederlandse economie en overheidsfinanciën

Een bewogen 2012

## 1.1 Inleiding

2012 was een bewogen jaar. Economisch gezien verging het de Nederlandse economie in 2012 beduidend minder goed dan waar vooraf bij het vaststellen van de begroting voor 2012 op werd gerekend. In de tweede helft van 2012 viel de economie terug in recessie, als gevolg van een afnemende groei van de uitvoer en een krimp van de binnenlandse consumptie, vanwege dalende huizenprijzen en een negatieve reële inkomensontwikkeling. Op het politieke niveau stond het jaar in het teken van een kabinetscrisis in het voorjaar, leidend tot een demissionair akkoord over de begroting 2013 en een «wisseling van de wacht» in het najaar: in oktober ging het kabinet Rutte-Asscher van start.

Op het internationale niveau stond het jaar in het teken van de Europese schulden crisis en werden belangrijke stappen genomen om de crisis te bedwingen. Bepalend in dit opzicht waren de aankondiging van de Outright Monetary Transactions (OMT) van de ECB en de Roadmap van de Europese Raad waarbij wordt toegewerkt naar een bankenunie.

Dit Financieel Jaarverslag van het Rijk blikt terug op 2012. Het Jaarverslag biedt een overzicht van de inkomsten (220,5 miljard euro) en uitgaven (242 miljard euro) van het Rijk tegenover de geraamde inkomsten (232 miljard euro) en uitgaven (245 miljard euro). Hoofdstuk 1 beschrijft 2012 in economisch opzicht. Hoofdstuk 2 bevat de budgettaire verantwoording. Hoofdstuk 3 tot slot, beschrijft de rechtmatigheid van de uitgaven en gaat in op het financieel management.

## 1.2 Nederland in Europa en ontwikkelingen op financiële markten

Herstellen en bewaken van financiële stabiliteit eurozone topprioriteit

Het herstellen en bewaken van de financiële stabiliteit van de eurozone is een topprioriteit voor het kabinet. De Nederlandse economie wordt door zijn openheid en relatief beperkte grootte sterk beïnvloed door economische ontwikkelingen van de handelspartners van met name de lidstaten van de Europese Unie. Verreweg het grootste deel van de Nederlandse export en import gaat naar of komt uit andere Europese landen. Een sterke Europese economie heeft daarmee een directe positieve invloed op de Nederlandse economie. Mede om die reden 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.

### *De Europese schulden crisis*

De Europese schulden crisis heeft aanleiding gegeven tot wijziging en uitbreiding van afspraken omtrent economische beleidscoördinatie (o.a. versterkt Stabiliteits- en Groeipact). Naast een versterkt raamwerk voor economische beleidscoördinatie hebben lidstaten in financiële problemen

## Essentiële stappen richting een toekomstbestendige muntunie

steun ontvangen uit de Europese noodfondsen en van het IMF. Griekenland is in maart 2012 een nieuw programma met het EFSF en het IMF overeengekomen en Spanje is in juli een programma voor de herkapitalisatie van de banken overeengekomen met het EFSF/ESM. Het ESM-Verdrag is in oktober 2012 in werking getreden en vanaf dat moment is het ESM het voornaamste noodfonds.

In 2012 zijn enkele essentiële en concrete stappen richting een toekomstbestendige muntunie gezet op gebieden als begrotingstoezicht en het verder ingrijpen in bevoegdheden van programmalanden. Een voorbeeld hiervan zijn de «twopack» verordeningen, die onder meer verdergaand toezicht en monitoring door de Commissie op eurolanden die zich niet aan de afspraken houden of problemen hebben met de financiële stabiliteit, mogelijk maken. In 2012 zijn de onderhandelingen over het twopack gevoerd in de Raad en tussen Raad en Europees Parlement. Dit resulteerde uiteindelijk in een politiek akkoord in februari 2013.

Daarnaast hebben de staatshoofden en regeringsleiders op 2 maart 2012 het verdrag inzake Stabiliteit, Coördinatie en Bestuur in de EMU ondertekend. 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 Commissievoorstellen 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. Het Stabiliteitsverdrag is op 1 januari 2013 in werking getreden, omdat de drempelwaarde van ratificatie door minimaal 12 eurolanden die hiervoor in het verdrag is afgesproken toen was bereikt. Nederland heeft het verdrag, net als enkele andere eurolanden, nog niet geratificeerd. Zolang dit niet is gebeurd is Nederland nog niet gebonden aan de inhoud van het verdrag. Op 26 maart 2013 keurde de Tweede Kamer het Stabiliteitsverdrag goed.

Het kabinet Rutte-Asscher heeft op 30 november een visie op de toekomst van de Economische en Monetaire Unie (EMU) naar de Kamer gestuurd. Deze toekomstvisie van het kabinet op de EMU is tijdens de Europese Raad van 13–14 december 2012, waar werd gesproken over de toekomst van de EMU, actief onder de aandacht gebracht. Voorzitter van de Europese Raad Van Rompuy heeft, in samenwerking met Europese Commissievoorzitter Barroso, ECB president Draghi en toenmalig eurogroepvoorzitter Juncker, een rapport gepresenteerd over de toekomstige vormgeving van de EMU.

De Europese noodmechanismen kunnen financiële steun verstrekken aan landen in nood onder strikte beleidscondities, in samenwerking met het IMF. In 2012 hebben de lidstaten van de eurozone de ratificatie van het ESM-Verdrag voltooid; op 8 oktober 2012 is het ESM-Verdrag en daarmee het permanente noodfonds in werking getreden. Het ESM is vanaf inwerkingtreding het voornaamste noodfonds. De tijdelijke noodfondsen, EFSF en het EFSM zullen vanaf juli 2013 geen nieuwe leningen meer verstrekken. Het EFSF en EFSM zullen wel na juli 2013 blijven bestaan, namelijk totdat de laatste leningen zijn afgelost.

## Financiële steun aan verschillende landen

Het EFSF en EFSM hebben in 2012 financiële steun verstrekt aan Ierland, Portugal en Griekenland (Griekenland heeft geen EFSM-steun gekregen). Het ESM heeft financiële steun verleend aan Spanje in 2012. In maart 2012 is Griekenland een nieuwe leningenprogramma met het EFSF en IMF overeengekomen. Het EFSF zal in de programmaperiode 2012–2014 circa

144 miljard euro bijdragen, dit is inclusief het overgehevelde deel van het bilaterale leningenprogramma van de euro-lidstaten (Griek Loan Facility). In december 2012 heeft de Eurogroep vervolgens overeenstemming bereikt over een pakket aan maatregelen voor Griekenland waarmee het financieringsgat op de korte en middellange termijn wordt gedicht en de schuldhoudbaarheid wordt verbeterd. In dit akkoord wordt van alle betrokken partijen een bijdrage gevraagd om de schuldhoudbaarheid te herstellen.

In juni 2012 heeft Spanje een aanvraag gedaan voor steun van het EFSF/ESM voor bankenherstructurering en herkapitalisatie. Spanje heeft in 2012 in totaal 39,5 miljard euro aan steun ontvangen vanuit het ESM. Daarnaast heeft Cyprus in juni 2012 een aanvraag gedaan voor financiële steun bij de voorzitter van de Eurogroep. Na verschillende missies van de Trojka naar Cyprus en de presidentsverkiezingen in februari 2013, is de Eurogroep op 25 maart 2013 een politiek akkoord voor een leningenprogramma voor Cyprus overeengekomen. Het leningenprogramma zal een maximale omvang van 10 miljard euro hebben. Het IMF heeft aangegeven dat zij zowel technisch als financieel bereid is om bij te dragen aan een leningenprogramma voor Cyprus.

Door de introductie van het Outright Monetary Transactions (OMT) programma van de ECB, nam met name in de tweede helft van 2012 de rust op de financiële markten toe. Beleidsmatig lag in deze periode een sterke focus op structurele verbeteringen van de muntunie, waarbij speciale aandacht uitging naar het afzwakken van de negatieve wisselwerking tussen banken en overheden. Tijdens de Ecofin Raad van 12 december 2012 is overeenstemming bereikt over een Europees toezichtmechanisme voor banken. Hiermee is een eerste stap gezet naar een zogenaamde Bankenunie.

Mede dankzij de Nederlandse inzet speelt het Internationaal Monetair Fonds (IMF) een belangrijke rol bij het bestrijden van de crisis. Het IMF heeft financiële middelen beschikbaar gesteld en stelt doelstellingen gericht op macro-economische en financiële stabiliteit. Mede dankzij een tijdelijke middelenuitbreiding met 456 miljard dollar, die in april 2012 werd overeengekomen kan het IMF deze rol vervullen.

Nederland aandeelhouder  
Internationale Financiële  
Instellingen

Nederland heeft als aandeelhouder, toezicht gehouden op de financiële soliditeit van Internationale Financiële Instellingen (zoals bijvoorbeeld de Wereldbank, het IMF, de EBRD en EIB), onder andere 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. In de discussie rondom de kapitaalverhoging van de Europese Investeringsbank (EIB) is hier eveneens aandacht voor gevraagd. In 2012 is er besloten tot een verhoging van het kapitaal van de EIB met 10 miljard euro. Dit besluit maakt onderdeel uit van een breder initiatief ter ondersteuning van de groei, werkgelegenheid en concurrentiekracht in de Europese Unie. Als aandeelhouder zet Nederland ook in op een gematigd beloningsbeleid in de internationale organisaties.

#### *Een sobere en effectieve Europese begroting*

Het kabinet heeft zich in 2012 ook ingezet voor een sobere en effectieve EU-begroting. Mede dankzij de geleverde inspanningen van Nederland is de oorspronkelijke EU-begroting 2012 bevroren met daar boven op slechts een beperkte inflatiecorrectie (+1,9 procent). Deze inzet heeft niet kunnen voorkomen dat de Europese Raad in 2012 alsnog een forse aanvullende

begroting heeft aangenomen. Alleen Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Zweden stemden tegen. Eveneens heeft het kabinet actief tegen een sterke stijging van de begroting 2013 gepleit. De Europese Commissie wilde deze laten stijgen met 6,9 procent ten opzichte van de oorspronkelijke begroting 2012. Mede dankzij de inspanningen van Nederland is dit percentage fors naar beneden gebracht, naar +2,9 procent. Dit bleef nog onvoldoende om te kunnen instemmen. Tot slot heeft het kabinet zich in 2012 ook ingezet voor een voor Nederland gunstige afronding van de onderhandelingen over het Meerjarig Financieel Kader, te weten een substantiële vermindering van de afdrachten en een moderne begroting. De onderhandelingen hebben in 2012 niet tot een akkoord geleid. In december 2012 is wel een goede basis gecreëerd voor een voor Nederland gunstige afronding in 2013. Tijdens de Europese Raad van 7 en 8 februari jl. is dankzij deze inzet dan ook alsnog een akkoord bereikt. Nederland heeft daarin wederom een korting op de afdrachten weten te bedingen van ruim 1 miljard euro.

#### *Ontwikkelingen op financiële markten*

Ook in 2012 hield de hierboven besproken Europese schuldencrisis de financiële markten in zijn greep. Hoewel de meest acute stress leek te zijn afgenomen<sup>1</sup>, bleef de onzekerheid over de balansposities van banken en het risico op plotselinge schokken bestaan. Banken bleven in sterke mate afhankelijk van financiering door centrale banken en verdere opschoning en versterking van de bankbalansen was en is een belangrijk thema om het vertrouwen van de markten te versterken.

Hoewel de Nederlandse banken in de afgelopen jaren een aanzienlijk deel van de winst hebben ingehouden, is hun kapitaalratio slechts langzaam toegenomen. Dit komt ondermeer door de verslechterde economische situatie en de daarmee gepaard gaande oplopende kredietverliezen, die de winst onder druk zetten. Een verdere versterking van de kapitaalbuffers is dan ook van groot belang voor de Nederlandse bankensector, temeer omdat deze sterk afhankelijk is van marktfinanciering.

#### Nationalisatie SNS niet afwendbaar

De fragiele financiële positie van de SNS REAAL groep had gedurende 2012 de volle aandacht van zowel De Nederlandsche Bank (DNB) als het ministerie van Financiën. In december 2011 toen aannemelijk werd dat de geconstateerde problemen mogelijk niet op volledig private wijze opgelost konden worden, hebben DNB en het ministerie van Financiën een gezamenlijke werkgroep geformeerd om verschillende scenario's ten aanzien van SNS REAAL te analyseren. De opties die de revue zijn gepasseerd, bevonden zich in een spectrum van volledig private naar publiek-private en volledig publieke opties. Ook de optie van een faillissement en de gevolgen ervan zijn in kaart gebracht, maar werd gezien de gevaren voor de stabiliteit van het Nederlandse financiële stelsel absoluut onwenselijk geacht. Uiteindelijk bleek geen van de alternatieven haalbaar te zijn en werd nationalisatie van SNS REAAL op 1 februari 2013 noodzakelijk.

#### *Interventies noodzakelijk, maar niet zonder risico.*

Sinds het uitbreken van de kredietcrisis in 2008 heeft de staat op meerdere momenten noodgedwongen moeten interveniëren op de financiële markten. Met deze interventies wordt de financiële stabiliteit

<sup>1</sup> Onrustindicatoren zoals de VIX-index (die aan de hand van de optiepremie de geïmpliceerde volatiliteit op financiële markten meet) verbeterden in de tweede helft van 2012; aandelenkoersindexen herstelden.

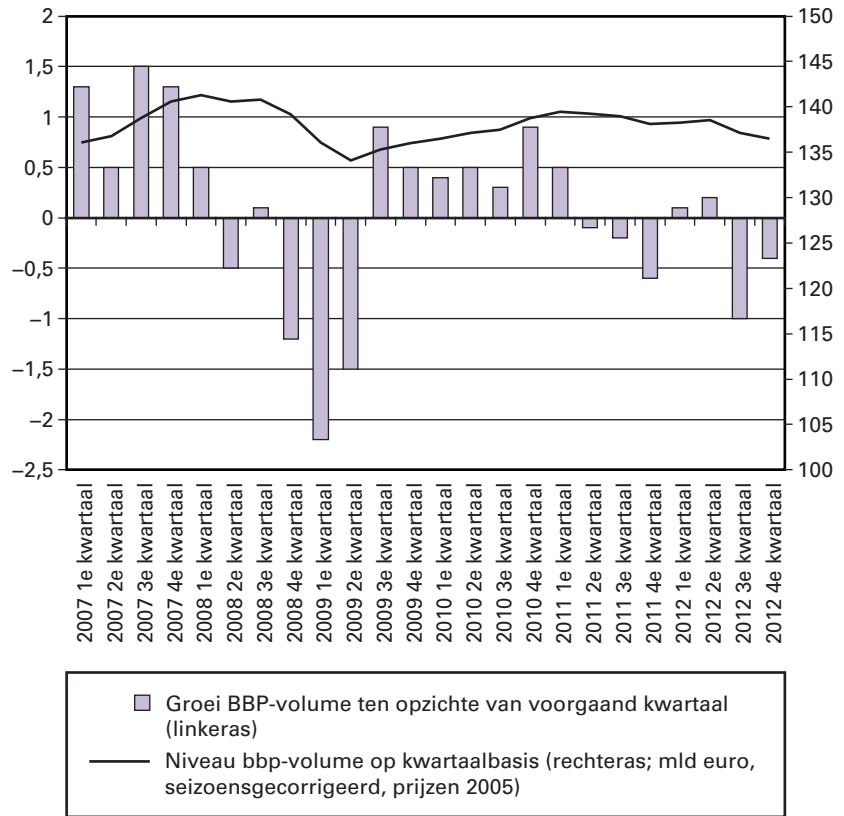
geborgd. Tegelijkertijd zijn aan de maatregelen directe kosten en opbrengsten verbonden. Bij de begrotingsregels is besloten om deze stromen buiten het kader te houden. Over de periode 2008 tot en met 2012 bedroeg het directe resultaat op interventies, voor zover gepleegd in de bancaire sector, cumulatief circa 189 miljoen euro positief. Dit is inclusief de recente afboeking van de core-tier-1 securities van SNS Reaal N.V. ter waarde van 565 miljoen euro, die plaatsvond in het kader van de nationalisatie. In het departementaal jaarverslag (IXB) wordt deze afboeking – uit hoofde van inzicht – alvast verantwoord in 2012, ofschoon de feitelijke handeling pas in 2013 plaatsvond en ook voor dat jaar saldorelevant is. De diverse maatregelen zijn niet zonder risico. In totaal heeft de Staat per einde 2012 nog voor 46 miljard euro aan activa en voor 18 miljard euro aan garanties op de bancaire sector uitstaan. Wanneer de Staat dit bedrag niet volledig terugverdient (bijvoorbeeld wanneer garanties worden ingeroepen) wordt het resultaat logischerwijs sterk beïnvloed. Tegen deze achtergrond dient bovengenoemd resultaat daarom vooral als een «tussenstand» te worden geïnterpreteerd.

### **1.3 De Nederlandse economie in vogelvlucht**

#### Nederlandse economie in recessie

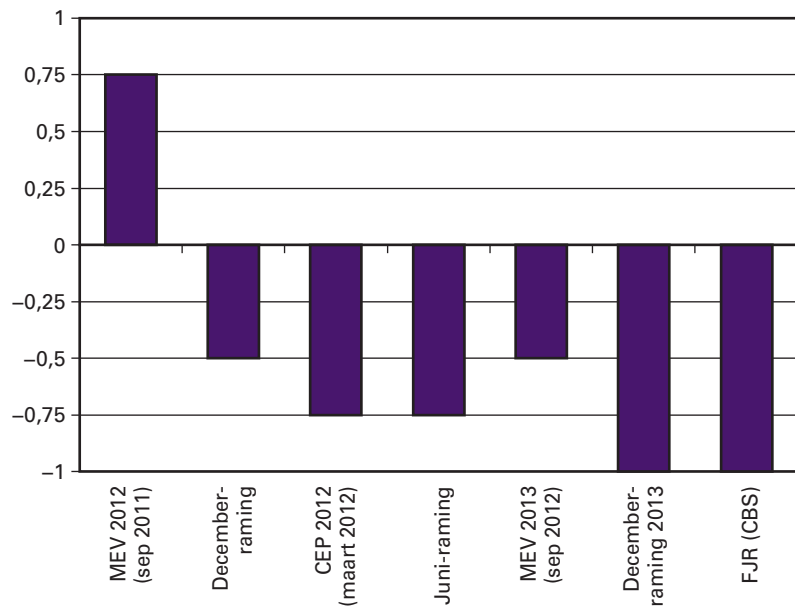
De internationale ontwikkelingen hebben ook hun weerslag op de reële economie in Nederland. Het initiële economische herstel na de grote recessie van 2009 verloor in 2011 duidelijk aan kracht. Door het volatiele kwartaalpatroon heen kijkend is sinds begin 2011 sprake van krimp van de economie. Volgens de technische definitie van een recessie (twee kwartalen krimp) kampten het eurogebied en de Nederlandse economie in de tweede helft van 2012 met een recessie (zie onderstaand figuur 1.1). De onzekere ontwikkelingen in de wereldeconomie uitten zich ook in een gedurende het jaar sterk veranderende groeiraming. Waar in de MEV 2012 (uitseptember 2011) voor 2012 nog werd gerekend op een economische groei van  $\frac{3}{4}$  procent, hebben we het jaar met een krimp van één procent afgesloten (zie figuur 1.2).

**Figuur 1.1 Bruto binnenlands product, 2008-2012**



Bron: CBS

**Figuur 1.2 Ramingen economische groei in 2012**



Bron: CPB en CBS voor FJR

## Positieve groeibijdrage vanuit de uitvoer

Onderstaande tabel 1.1 geeft de groeibijdrage van verschillende bestedingscategorieën. Net als in voorgaande jaren kwam in 2012 een positieve groeibijdrage vanuit de uitvoer: 0,2 procentpunt. Het volume van de overheidsbestedingen was per saldo noch ondersteunend noch remmend op de bbp ontwikkeling. Overige binnenlandse bestedingen (investeringen en consumptie) leverden een negatieve groeibijdrage. Consumentenbestedingen stonden in 2011 onder druk van negatieve vermogenseffecten als gevolg van dalende huizenprijzen. De loonontwikkeling bleef daarbij achter bij de inflatie. Ook het lage consumentenvertrouwen droeg niet bij aan groei van de consumentenbestedingen. Consumptie van huishoudens leverde zo een relatief forse negatieve groeibijdrage van – 0,5 procentpunt in 2012. Nieuwe investeringen in woningen (nieuwbouw) waren in 2012 eveneens beduidend lager dan in 2011, waardoor de bouwsector een forse rem op de economische groei in 2012 zette.

	2010	2011	2012
consumptie huishoudens	– 0,1	– 0,2	– 0,5
investeringen in woningen	– 0,6	0,2	– 0,4
Bedrijfsinvesteringen	0	0,4	– 0,2
Overheidsbestedingen	0,1	– 0,1	0,0
uitvoer	2,1	0,7	0,2
<b>totaal (bbp-groei)</b>	<b>1,6</b>	<b>1,0</b>	<b>– 1,0</b>

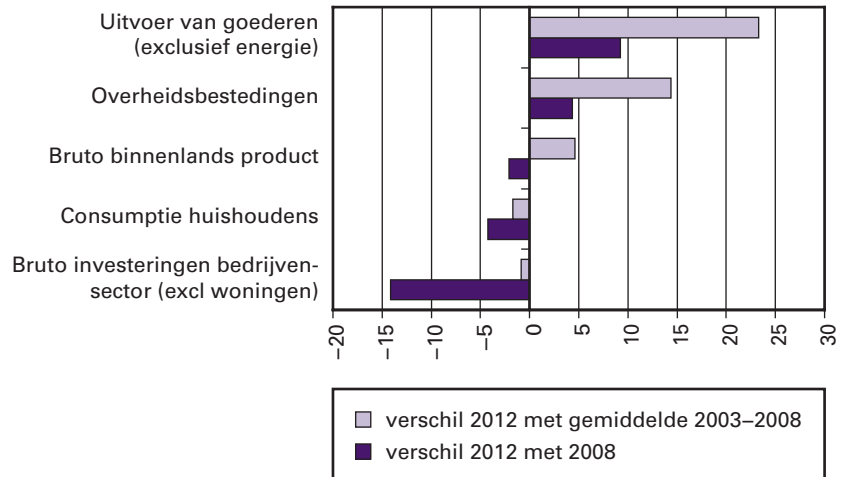
bron: CPB Centraal Economisch Plan 2013; jaarcijfer 2012 aangepast n.a.v. tweede raming CBS

## Overheidsuitgaven blijven op peil

De individuele ontwikkeling van de volumes van de bestedingscategorieën in de economie schetst een breder beeld. Figuur 1.3 laat zien hoe het niveau van verschillende bestedingscomponenten in het bbp in 2012 zich verhoudt tot het piekniveau voor de crisis (2008) en het gemiddelde over een meer conjunctureel neutrale periode (2003–2008). Opvallend is het snelle en bestendige herstel van de uitvoer na de economische crisis van 2009. Deze is in 2012 verder toegenomen en bevindt zich ruim boven het niveau van voor de crisis. Dit geldt echter niet voor binnenlandse private bestedingen: consumptie en de zeer cyclische bedrijfsinvesteringen zijn nog niet hersteld van de crisis. Het volume van overheidsuitgaven is – ondanks forse ombuigingen ten opzichte van het geraamde ex ante groeipad – fors hoger dan 2008. Dit komt omdat in de Nederlandse beleidsdiscussie bezuinigingen worden afgezet ten opzichte van een middellange termijnprojectie die is gebaseerd op groei van de economie en overheidsuitgaven. Zo kunnen forse tekortreducerende maatregelen de groei van de overheidsuitgaven wel inperken, terwijl over de jaren heen nog altijd sprake is van stabiliteit waarbij de overheidsuitgaven op peil blijven. Kortom, bezuinigen is «minder meer» uitgeven.



**Figuur 1.3. Ontwikkeling volume binnenlandse bestedingen**

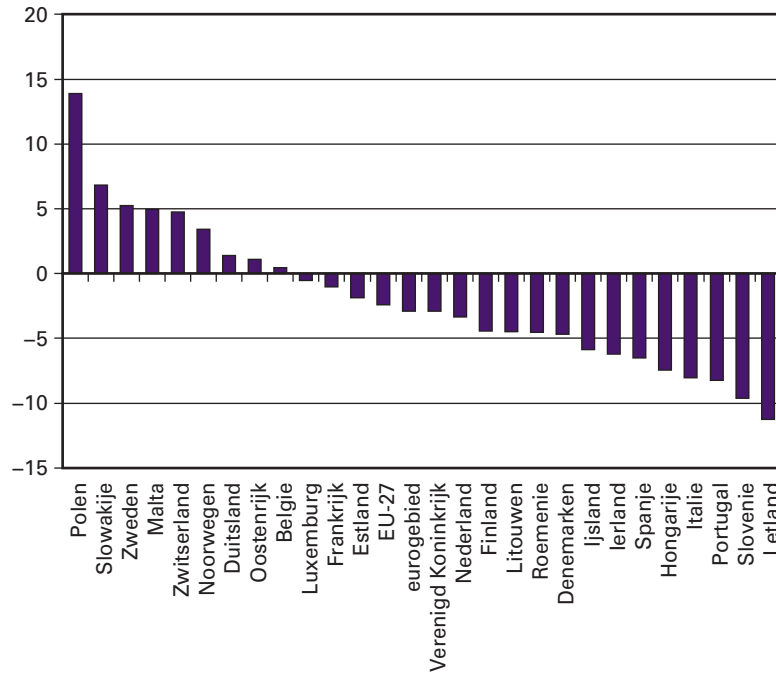


Toelichting: De figuur geeft het procentuele verschil van het volume in 2012 vergeleken met twee referentieperiodes (2008 en het gemiddelde 2003-2008). Bewerking op cijfers CPB CEP 2013.

*De Nederlandse conjunctuurcyclus in Europees perspectief*

Nederland was in 2012 niet het enige land waarbij de economische groei stagneerde. In 2012 was sprake van krimp in een groot aantal Europese landen. De Nederlandse economie, met een krimp van 1 procent, presteerde qua groei wel beduidend minder goed dan het gemiddelde van het eurogebied. Op zich zelf genomen zijn verschillen in economische groei natuurlijk; immers uitgangsniveaus zoals het niveau van het bruto binnenlands product en structurele ontwikkelingen zoals bijvoorbeeld vergrijzing beïnvloeden de groei van de economie. Dat Nederland in een willekeurig jaar sneller of minder snel groeit dan andere Europese economieën is op zich zelf genomen dus een weinig relevant gegeven. Het is voor de ontwikkeling van de economische groei in Nederland gunstig als de landen om ons heen een snel herstel doormaken. Groei in het buitenland betekent meer afzet, meer handel en meer productie voor Nederlandse ondernemers. Wanneer de Nederlandse groeiprestatie over een langere periode met die van de landen om ons heen wordt vergeleken, dan ontstaat een genuanceerd beeld waarbij de Nederlandse economie sneller groeide in de jaren voorafgaand aan de crisis van 2009, in 2009 veel minder kromp dan gemiddeld, maar het economisch herstel sinds 2009 wel beduidend trager is dan in de landen om ons heen. Ten opzichte van de piek voor de crisis zijn we in Nederland nu zo'n 3 procent bbp kwijtgeraakt. Hiermee zitten we onder het gemiddelde van het eurogebied. Duitsland en België zitten boven het bbp-niveau van voor de crisis. Het bbp-verlies is in Finland, Denemarken en de perifere landen groter (zie onderstaand figuur 1.4).

**Figuur 1.4 Verschil BBP niveau eind 2012 met piekniveau eerste kwartaal 2008**



Bron: Eurostat, figuur geeft niveau bbp vierde kwartaal 2012 ten opzichte van het piekniveau voor de crisis (eerste kwartaal van 2008) in procenten.

Een duiding van deze verschillen in groeiprestatie tussen landen is evenwel ingewikkeld, aangezien veel landspecifieke oorzaken een rol spelen (landen verschillen qua sectorstructuur, qua instituties, terwijl ook landspecifieke situaties zoals openheid en beleid een rol kunnen spelen). In Nederland hebben we op dit te maken met een neergaande woningmarkt die de balans van huishoudens beïnvloedt. Daarbij zijn pensioenfondsen geraakt door de crisis en treffen herstelmaatregelen die het beschikbaar inkomen remmen, terwijl tekortreducerende maatregelen vanuit de overheidsfinanciën eveneens negatieve bestedingseffecten hebben. De groei van de uitvoer is onvoldoende om deze economische groeidrukkende effecten te compenseren. Over een lange horizon presteert de Nederlandse economie evenwel goed. Het bbp per hoofd van de bevolking behoort tot een van de hoogste ter wereld. Op diverse ranglijsten scoort Nederland goed. Ook voor de toekomst reden is voor optimisme: de instituties waar vanuit op dit moment een drukkend effect op de binnenlandse productie uitgaat worden via structurele hervormingen toekomst bestendig gemaakt. Hierbij is te denken bijvoorbeeld aan het beleid gericht op de woningmarkt en pensioenstelsel.

## *De Nederlandse arbeidsmarkt<sup>2</sup>*

### Sterk oplopende werkloosheid

De stijging van de seizoensgecorrigeerde werkloosheid die in de tweede helft van 2011 begon, heeft zich in 2012 voortgezet. Sinds december 2011 is de werkloosheid volgens het CBS met 115 duizend personen gestegen waardoor deze in december 2012 uitkwam op 571 duizend personen (7,2 procent; nationale definitie, seizoensgecorrigeerd). Het merendeel van de gestegen werkloosheid sinds midden 2011 is het gevolg van een stijging van het arbeidsaanbod (zie onderstaand figuur 1.5). Volgens het CPB nam in 2011 en 2012 het arbeidsaanbod vooral toe door de toegenomen participatie van ouderen (55-plus) en in mindere mate jongeren (15–24 jaar). De toegenomen participatie van ouderen is te verklaren doordat zij later met pensioen gaan en doordat de participatiestijging van vrouwen uit het verleden vertraagd doorwerkt (cpb, cep 2013).

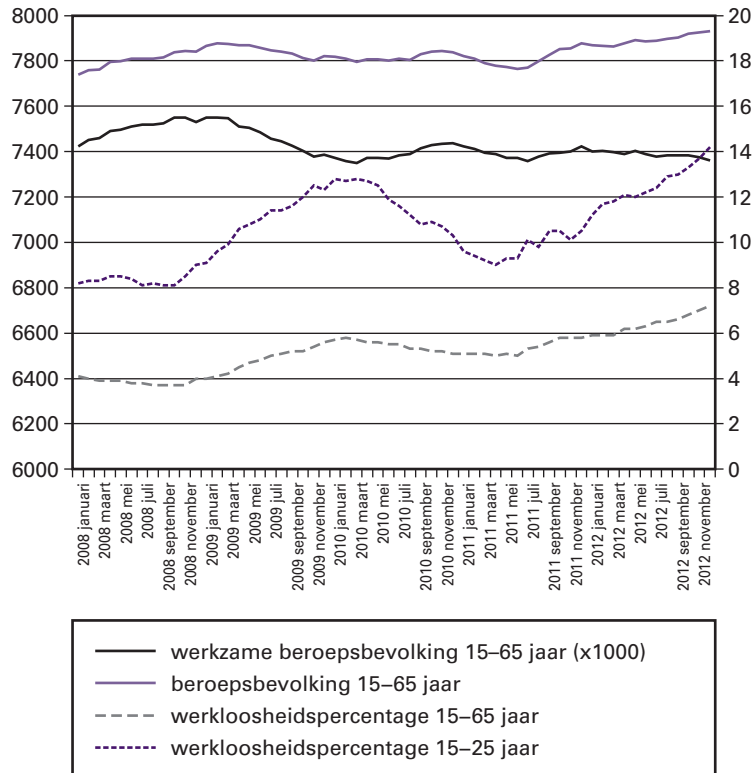
Dit verslagjaar onderscheidt zich van 2011 doordat de gemiddelde werkgelegenheid gemeten in het aantal banen kromp (evenwel zeer bescheiden, met 15 duizend banen op een totaal van 9,2 miljoen). De ruime arbeidsmarkt bleek eveneens uit een terugloop van het aantal openstaande vacatures (gemiddeld 132 duizend in 2011; gemiddeld 111 duizend in 2012). Ondanks de crisis blijven de stromen – die de arbeidsmarkt karakteriseren – hoog: zo hebben 679 duizend mensen een nieuwe baan geaccepteerd in 2012.

Evenals de raming van de economische groei bleek ook de door het CPB geraamde werkloosheid te optimistisch. Waar werd uitgegaan van een werkloosheid in 2012 van 5¼ procent, is deze uitgekomen op 6,4 procent. Naast het extra aanbod op de arbeidsmarkt en de lichte afname van de werkgelegenheid, is ook het aantal gewerkte uren in 2012 licht afgenomen.

---

<sup>2</sup> De gehanteerde cijfers in deze paragraaf zijn alle volgens de nationale CBS-definitie in lijn met het jaarverslag van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De nationale CBS-definitie verschilt van de internationaal gehanteerde ILO-definitie op twee belangrijke punten. Ten eerste worden kleine banen (voor minder dan 12 uur per week) door niet meegeteld in het arbeidsaanbod, de werkgelegenheid en werkloosheid in de CBS definitie. Ten tweede kent de ILO-definitie niet de strikte inperking qua leeftijd van de CBS definitie (15–65 jaar).

**Figuur 1.5 Arbeidsmarktontwikkelingen 2008–2012**



bron: CBS statline, nationale definitie, beroepsbevolking op linkeras, werkloosheidspercentage op rechteras.

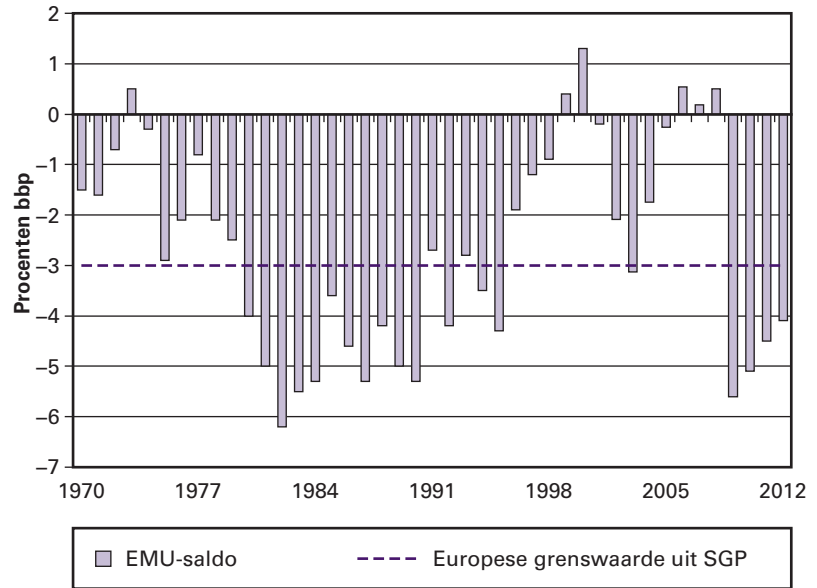
De loonontwikkeling was relatief bescheiden en bleef met 1,7 procent in 2012 achter bij de inflatie van consumentenprijzen van 2,5 procent. De arbeidsinkomensquote (het aandeel van de totale loonsom en het aan zelfstandigen toegerekende inkomen in het totale inkomen) bedroeg 80,4 procent in 2012. Deze is fors hoger ten opzichte van 2011 (78,7) en ligt aanzienlijk hoger dan in de precrisis jaren 2006–2008.

#### 1.4 De Nederlandse overheidsfinanciën in 2012

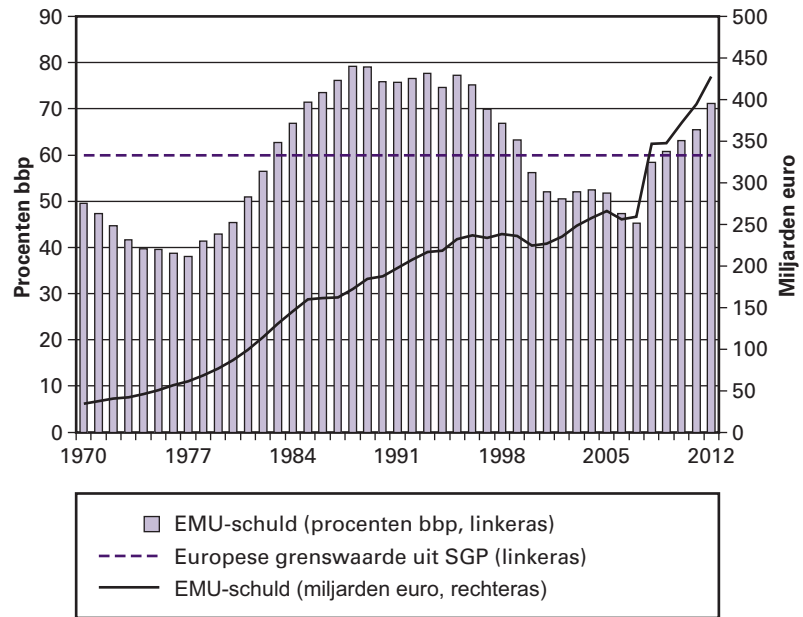
De lagere groei heeft een negatief effect op de ontwikkeling van het begrotingstekort (EMU-saldo) en de overheidsschuld (EMU-schuld) in 2012. In 2012 kwam het EMU-tekort uit op 4,1 procent van het bbp. Dit is fors hoger dan het geraamde tekort van 2,9 procent ten tijde van de Miljoenennota 2012, dus de verwachting waarmee we 2012 zijn begonnen. Ten opzichte van 2011 betekent het een verbetering van 0,4 procentpunt. De EMU-schuld liep in 2012 verder op en kwam in 2012 uit op 71,2 procent bbp. Dit is een verslechtering van 5,9 procentpunt bbp ten opzichte van de 65,3 procent bbp waarop werd gerekend in de Miljoenennota. Deze verslechtering komt door meerdere factoren, waaronder een groter tekort, een hoger schuldniveau in 2011 en een noemereffect via de lager dan verwachte bbp-groei. Historisch gezien zijn dit «slechte cijfers». Zie hiervoor onderstaande figuren 1.6 en 1.7, die de EMU-saldi en EMU-schulden weergeven sinds 1970. Met name de opwaartse trend in de EMU-schuld is zorgwekkend. In hoofdstuk 2 wordt uitgebreid stilgestaan bij het huidige budgettaire beeld van de overheidsfinanciën en worden het EMU-saldo en de EMU-schuld, maar ook de risico's binnen de overheidsfinanciën, uitgebreid toegelicht.

Historisch slechte saldo en schuld cijfers

**Figuur 1.6 EMU-saldo, 1970-2012**

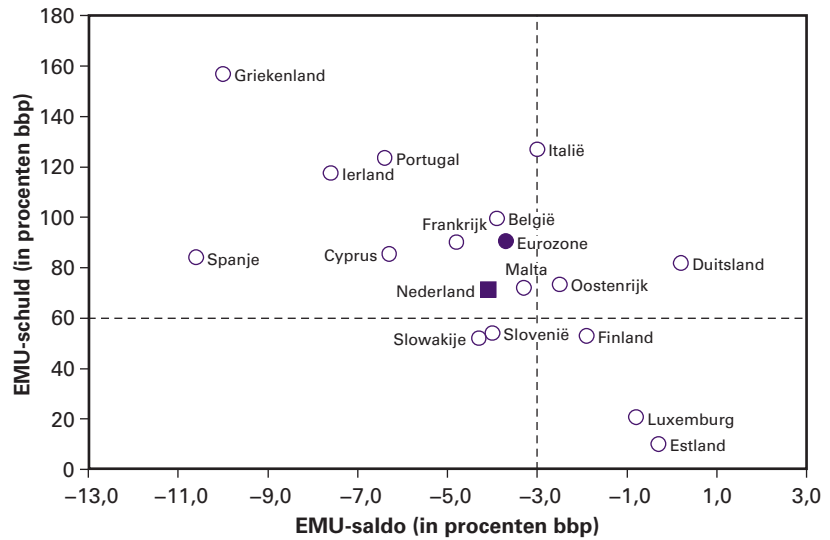


**Figuur 1.7 EMU-schuld, 1970-2012**



Nederland voldoet met deze saldo- en schuld cijfers niet aan de criteria van het Stabiliteits- en Groeipact. Het EMU-tekort is groter dan 3 procent bbp en de schuld ligt boven de 60 procent bbp. Onderstaand figuur 1.8 toont dat dit voor veel landen in het eurogebied op dit moment het geval is.

**Figuur 1.8 EMU-saldo en EMU-schuld in het eurogebied.**



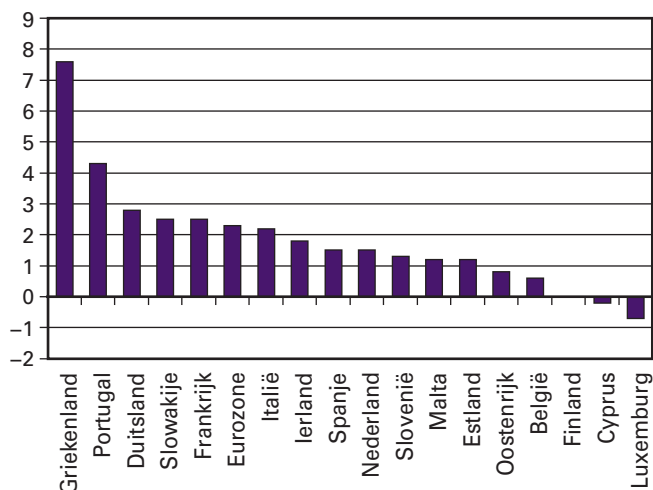
Nederland Europese middenmotor in bezuinigen

*Nederlandse ombuigingen in internationaal perspectief*

Zoals elders in dit hoofdstuk beschreven zijn we in Nederland gewend om ombuigingen te presenteren ten opzichte van een basispad. Een andere manier om naar de onderliggende ontwikkeling van de overheidsfinanciën te kijken is via het zogenaamde structurele EMU-saldo. Dit is gelijk aan het feitelijke EMU-saldo geschoond voor de invloed van de conjunctuur via de zogenaamde output gap. De output gap meet het verschil tussen de feitelijke binnenlandse productie en het trendmatige niveau van de binnenlandse productie, indien een economie in evenwicht zou zijn (conjunctuur neutraal). Omdat op het Europese niveau op geüniformeerde manier zowel informatie over de ontwikkeling van het EMU-saldo als ook over de output gap beschikbaar is, kan zo vergelijkend inzicht worden verkregen in de onderliggende ontwikkeling van de overheidsfinanciën. Hierbij past wel een zeer belangrijke kanttekening: de inschatting van het trendmatige bbp-niveau is met veel onzekerheden omgeven: de output gap blijkt bijvoorbeeld erg gevoelig voor nieuwe macro-economische conjunctuercijfers.

Nederland en veel Europese landen hebben via het voeren van stimuleringsbeleid in 2009 en 2010 op de grote recessie van 2009 gereageerd. Sinds 2010 werken diverse Europese landen aan herstel van de overheidsfinanciën. Onderstaand figuur 1.9 geeft voor alle eurozone landen de ontwikkeling van het structurele EMU-saldo tussen 2010 en 2012. Nederland is in deze vergelijking een middenmotor. Diverse landen (met name de Zuid-Europese perifere landen) bezuinigen noodgedwongen meer; een aantal Europese landen bezuinigt minder.

**Figuur 1.9 Ontwikkeling Structurele EMU-saldo 2010–2012**



bron: Europese Commissie, Winterforecast.

### *Beleid in 2012*

#### Beleidspakketten in samenhang

Verschillende maatregelen van het kabinet Rutte-Verhagen zijn in 2012 ingegaan. Belangrijke maatregelen met een grote budgettaire opbrengst in 2012 zijn de besparingen richting een kleine overheid, het gefaseerd bevriezen van de doelgroep van de zorgtoeslag en de korting op ontwikkelingshulp. Belangrijke intensiveringen hebben betrekking op de ouderenzorg en veiligheid. De departementale jaarverslagen gaan hier nader op in. In aanvulling hierop is in 2012 het begrotingsakkoord 2013 tot stand gekomen. Een aantal van de maatregelen uit dit akkoord werd reeds in 2012 ingevoerd, zoals de verhoging van de BTW naar 21 procent, de additionele nullijn voor ambtenaren en de verlaging van de overdrachtsbelasting naar 2 procent.

Om de samenhang tussen de op verschillende momenten genomen maatregelen te verhelderen is in onderstaande tabel 1.2 een overzicht opgenomen van de EMU-saldoverbetering voortkomend uit het Regeerakkoord Rutte-Verhagen, het begrotingsakkoord en het Regeerakkoord Rutte-Asscher. Daarbij is inzichtelijk gemaakt voor welk deel van de EMU-saldoverbetering sprake is van overlap tussen de pakketten.

Het totaal aan saldoverbeterende maatregelen bedraagt 46 miljard euro in 2017. Een deel hiervan (bijna 4,5 miljard euro) betreft maatregelen die op een later moment in de plaats zijn gekomen van maatregelen uit het regeerakkoord van het kabinet Rutte-Verhagen en het begrotingsakkoord 2013.

**Tabel 1.2 Totale ex-ante EMU-saldoverbetering en overlap in miljarden euro, cumulatieve afwijking ten opzichte van basispad.**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>1. Rutte-Verhagen</b>	<b>- 3</b>	<b>- 7</b>	<b>- 10</b>	<b>- 15</b>	<b>- 18</b>	<b>- 19</b>	<b>- 19</b>
<b>2. Begrotingsakkoord 2013</b>		<b>- 2</b>	<b>- 12</b>	<b>- 10</b>	<b>- 8</b>	<b>- 10</b>	<b>- 10</b>
3. w.v. terugdraaien Rutte-Verhagen		0,1	0,9	1,6	2,2	2,2	2,2
<b>4. Rutte-Asscher</b>			<b>0</b>	<b>- 3</b>	<b>- 10</b>	<b>- 13</b>	<b>- 16</b>
5. w.v. terugdraaien Rutte-Verhagen			0,3	0,2	0,4	0,4	0,4
6. w.v. terugdraaien BA			1,7	1,7	1,8	1,8	1,8
<b>7. Totale ex-ante EMU-saldoverbetering</b>	<b>- 3</b>	<b>- 8</b>	<b>- 23</b>	<b>- 28</b>	<b>- 36</b>	<b>- 41</b>	<b>- 46</b>
8. w.v. totaal terugdraaien maatregelen	0	0	3	4	4	4	4

NB: bij Rutte-Verhagen zijn de lasten voor 2016 en 2017 geëxtrapoleerd op het niveau 2015 (uitgezonderd SDE+heffing).



## 2 Het Budgettaire Beeld

### 2.1 Inleiding

De economische groei is in 2012 lager uitgevallen dan aan het begin van het jaar werd verwacht, hetgeen ook in het vorige hoofdstuk is behandeld. Een lagere economische groei heeft een directe negatieve invloed op de overheidsfinanciën. Tabel 2.1.1 geeft een overzicht van de ontwikkeling van uitgaven, inkomsten, EMU-saldo en EMU-schuld sinds de Miljoenennota 2012. Het EMU-saldo 2012 is met 4,1 procent van het bbp in 2012 1,2 procentpunt verslechterd ten opzichte van het verwachte EMU-saldo ten tijde van de Miljoenennota 2012. De EMU-schuld ultimo 2012 is uitgekomen op 71,2 procent bbp, hetgeen 5,8 procentpunt hoger is dan verwacht werd ten tijde van de Miljoenennota 2012.

Tabel 2.1.1 Budgettaire kerngegevens (in miljarden euro) <sup>1</sup>			
	MN 2012	FJR 2012	Vershil
<b>Inkomsten (belastingen en sociale premies)</b>	<b>231,9</b>	<b>220,5</b>	<b>- 11,4</b>
<b>Netto uitgaven onder de kaders</b>	<b>249,5</b>	<b>245,8</b>	<b>- 3,7</b>
wv. Rijksbegroting in enge zin	116,3	111,9	- 4,4
wv. Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt	69,7	69,9	0,2
wv. Budgettair Kader Zorg	63,5	64,0	0,4
<b>Overige netto uitgaven</b>	<b>- 4,1</b>	<b>- 3,0</b>	<b>1,1</b>
wv. Zorgtoeslag	4,1	4,6	0,5
wv. Gasbaten	- 12,1	- 11,8	0,3
wv. Overig	3,8	4,2	0,4
<b>Totale netto uitgaven</b>	<b>245,3</b>	<b>242,7</b>	<b>- 2,6</b>
<b>EMU-saldo centrale overheid en sociale fondsen</b>	<b>- 13,4</b>	<b>- 22,2</b>	<b>- 8,8</b>
<b>EMU-saldo lokale overheden</b>	<b>- 4,4</b>	<b>- 2,2</b>	<b>2,2</b>
<b>Feitelijk EMU-saldo</b>	<b>- 17,8</b>	<b>- 24,4</b>	<b>- 6,6</b>
<b>Feitelijk EMU-saldo (in % bbp)</b>	<b>- 2,9%</b>	<b>- 4,1%</b>	<b>- 1,2%</b>
<b>EMU-schuld</b>	<b>407,0</b>	<b>427,5</b>	<b>20,5</b>
<b>EMU-schuld (in % bbp)</b>	<b>65,3%</b>	<b>71,2%</b>	<b>5,8%</b>
<b>Bruto binnenlands product (bbp)</b>	<b>623,0</b>	<b>600,6</b>	<b>- 22,4</b>

<sup>1</sup> Door afrondingsverschillen kan de som van de delen afwijken van het totaal.

### Leeswijzer

Tabel 2.1.1 bevat de belangrijkste cijfers uit het budgettaire beeld van de overheid. In dit hoofdstuk worden deze kerncijfers verder uitgelegd en toegelicht. Paragraaf 2.2 zoomt in op het EMU-saldo van 2012 en vervolgens behandelt paragraaf 2.3 de EMU-schuld. In paragraaf 2.4 en 2.5 wordt de ontwikkeling van respectievelijk de uitgaven en de inkomsten behandeld. Tenslotte bevat paragraaf 2.6 de integrale risicoanalyse.

## Macro-economische veronderstellingen

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 saldo en schuld. De ontwikkeling van deze kernvariabelen is mede bepalend voor de realisatie van de begroting. Tabel 2.1.2 bevat de ontwikkeling van de macro-economische kernvariabelen in 2012. De economische groei is in 2012 uitgekomen op – 0,9 procent. De economische groei is dus bijna 2 procentpunt lager dan verwacht werd bij het opstellen van de Miljoenennota 2012.

	MN 2012	FJR 2012	Vershil
Volume bbp (in %)	1%	– 0,9%	– 1,9%
Contractloon markt (in %)	2%	1,8%	– 0,3%
Consumentenprijsindex (in %)	2%	2,3%	0,2%
Werkloosheid (in duizenden personen)	406	507	101
Lange rente (in %)	3¼%	2,0%	– 1,25%
Eurokoers (dollar per euro)	1,43	1,29	– 0,15
Olieprijs (in \$)	106	112	6

<sup>1</sup> In bovenstaande tabel treden afrondingsverschillen op.

## 2.2 Ontwikkeling van het EMU-saldo

EMU-saldo 2012: – 4,1 procent bbp

In 2012 is het EMU-saldo uitgekomen op een tekort van 24,4 miljard euro, hetgeen neerkomt op een tekort van 4,1 procent bbp. In de Miljoenennota 2012 werd nog uitgegaan van een tekort van 2,9 procent bbp. Dit betekent dat sprake is van een verslechtering ten opzichte van deze raming van 1,2 procentpunt. Tabel 2.2.1 bevat de ontwikkeling van het EMU-saldo voor de verschillende sectoren van de overheid. Vooral het Rijk heeft bijgedragen aan de verslechtering van het tekort. Dit valt voornamelijk te verklaren door de verslechtering aan de inkomstenkant. Het saldo van de sociale fondsen is gelijk aan wat werd verwacht ten tijde van de Miljoenennota 2012 en het saldo van lokale overheden is beter dan werd verwacht.

	MN 2012	FJR 2012	Vershil
Rijk	– 1,6	– 3,2	– 1,5
Sociale fondsen	– 0,5	– 0,5	0,0
Lokale overheden	– 0,7	– 0,4	0,3
<b>EMU-saldo</b>	<b>– 2,9</b>	<b>– 4,1</b>	<b>– 1,2</b>

<sup>1</sup> Door afrondingsverschillen kan de som van de delen afwijken van het totaal.

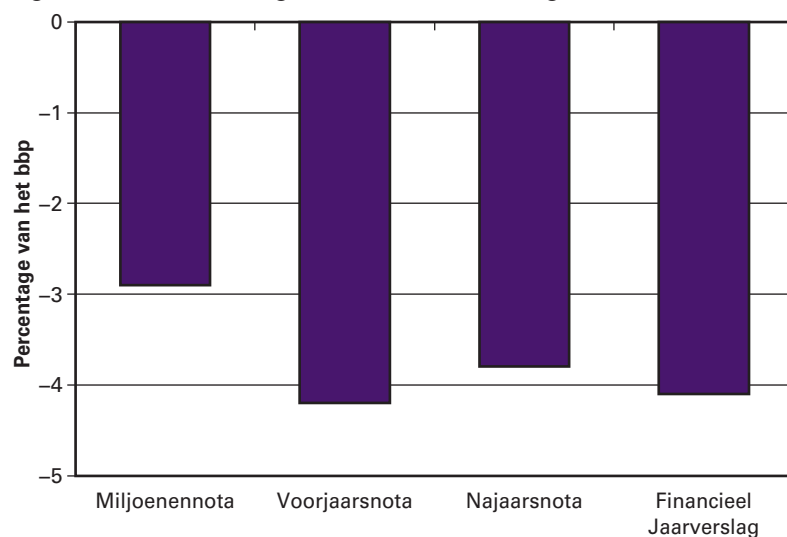
Tabel 2.2.2 laat de verslechtering zien van het EMU-saldo tussen de Miljoenennota en het Financieel Jaarverslag over 2012 – dit wordt de «verticale toelichting» genoemd. De verslechtering van het EMU-saldo in 2012 komt vooral door tegenvallende inkomsten, hetgeen een direct gevolg is van de lager uitvallende economische groei. De verslechtering van de inkomsten wordt enigszins gecompenseerd door meevallende uitgaven onder het kader Rijksbegroting in enge zin en een positiever EMU-saldo dan verwacht bij de lokale overheden.

**Tabel 2.2.2 Ontwikkeling EMU-saldo (in procenten bpp)**

	2012
<b>EMU-saldo Miljoenennota 2012</b>	<b>- 2,9</b>
Belasting- en premie-inkomsten	- 1,9
Uitgaven	
<i>Rijksbegroting in enge zin</i>	0,6
<i>Sociale zekerheid (incl werkloosheidsuitkeringen)</i>	0,0
<i>Zorguitgaven</i>	- 0,1
Kas-transverschillen	0,3
EMU-saldo lokale overheden	0,3
Overige uitgaven	- 0,3
Noemereffect	- 0,1
<b>EMU-saldo Financieel Jaarverslag Rijk 2012</b>	<b>- 4,1</b>

Zoals hierboven omschreven, is het EMU-saldo in 2012 tegengevallen ten opzichte van de raming in de Miljoenennota. Het is belangrijk te beseffen dat al in het voorjaar van 2012 werd verwacht dat het saldo veel slechter zou uitkomen. Figuur 2.2.1 bevat de ontwikkeling van de saldooverwachting gedurende 2012, dus in de verschillende budgettaire nota's. Zoals is te zien, was de saldooverwachting ten tijde van Voorjaarsnota significant slechter dan de raming uit de Miljoenennota. De uiteindelijke realisatie van het EMU-saldo 2012 is 1,2 procentpunt verslechterd ten opzichte van de verwachting in de Miljoenennota 2012. Ten opzichte van de verwachting in de Voorjaarsnota 2012 is het saldo iets verbeterd.

**Figuur 2.2.1 Ontwikkeling van de saldooverwachting in 2012**



**Box 2.2.1 De ontwikkeling van het EMU-saldo en de rol van onafhankelijke instellingen**

Hoe wordt het EMU-saldo geraamd en vastgesteld? Deze box geeft een toelichting op het proces rondom het EMU-saldo van raming tot realisatie, en de rol daarbij van de onafhankelijke instellingen.

*Ramingen*

Het EMU-saldo wordt geraamd door het ministerie van Financiën, op basis van de meest actuele uitgaven- en inkomstenramingen. De raming van het EMU-saldo is – zoals ook blijkt uit dit voorliggend

Jaarverslag – in zeer grote mate afhankelijk van de macro-economische ontwikkeling. Nederland kent een lange traditie dat de macro-economische veronderstellingen niet door de regering, maar door het onafhankelijke Centraal Planbureau (CPB) worden geraamd. Het belang van onafhankelijke ramingen wordt door Nederland ook uitgedragen in de Europese discussies.

#### *Voordat het jaar begint*

Het EMU-saldo wordt geraamd voor alle jaren van het zittende kabinet. Het laatste jaar van de saldoramings is in de regel dus het laatste jaar van de kabinetsperiode. De saldoramingen gedurende Balkenende IV liepen doordoor steeds af in 2011. Het EMU-saldo voor een bepaald jaar wordt daarom voor het eerst geraamd zodra het binnen de horizon van een kabinetsperiode valt. Voor het saldo van 2012 was dat dus in de Startnota van kabinet Rutte I. Voor de Startnota wordt gebruik gemaakt van middellangetermijnverkenning (mlt) van het CPB die reikt tot het einde van de nieuwe kabinetsperiode. Na het verschijnen van de saldoramings voor een betreffend jaar in de Startnota, en tot dat het jaar daadwerkelijk begint, wordt de raming steeds geactualiseerd in de Miljoenennota.

#### *Gedurende het jaar*

Bij aanvang van een jaar geldt de raming uit de laatste Miljoenennota. Gedurende een jaar wordt de raming op drie momenten aangepast: in mei met de Voorjaarsnota, op Prinsjesdag in de Miljoenennota, en in november met de Najaarsnota. In de Voorjaarsnota wordt gebruik gemaakt van de macro-economische veronderstellingen uit het Centraal Economisch Plan (CEP) van het CPB. En bij de Miljoenennota wordt gebruik gemaakt van de Macro Economische Verkenning (MEV). In de Najaarsnota wordt geen nieuwe macroronde gehanteerd, maar kan – aangezien het einde van het jaar nadert – worden volstaan met een raming op basis van de realisatie.

#### *Na afloop van een jaar*

In het Financieel Jaarverslag van het Rijk worden de ramingen vervangen door realisaties. In Nederland is het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) de aangewezen instelling om de cijfers over het verleden samen te stellen. Door het onafhankelijke CBS deze cijfers te laten samenstellen wordt de gewenste betrouwbaarheid gewaarborgd. Zo wordt ook in Europees verband geborgd dat de cijfers over de overheidsfinanciën betrouwbaar en als het ware van onbesproken gedrag zijn. Het CBS is in Europees verband namelijk ook de Nederlandse instelling verantwoordelijk voor de rapportages over EMU-saldo en EMU-schuld over de jaren uit het verleden. Procesmatig stelt het CBS de cijfers over saldo en schuld samen in de eerste drie maanden volgend op het afgesloten begrotingsjaar. Dit maakt het mogelijk om voor 1 april – de Europese deadline – de eerste realisatiecijfers van Nederland te rapporteren aan de Europese Commissie in het kader van de procedure bij buitensporige tekorten. Vervolgens vindt in de eerste helft van april een verificatie plaats van de EMU-cijfers door Eurostat. Na verificatie stelt Eurostat de EMU-cijfers vast en publiceert deze. De door Eurostat vastgestelde cijfers zijn ongewijzigd onderdeel van dit Financieel Jaarverslag 2012.

Op 1 april zijn de CBS-cijfers nog niet definitief. Deze cijfers worden meestal nog twee keer bijgesteld (op 1 oktober en een jaar later op 1 oktober) bijvoorbeeld door het beschikbaar komen van nieuwe bronnen. Meestal zijn deze bijstellingen van beperkte omvang. Daarnaast voert het CBS met een periodiciteit van één keer in de vijf à zeven jaar een grote benchmarkrevisie van statistieken uit. Dan worden zonnodig nieuwe bronnen en nieuwe methoden ingezet. De eerstvolgende benchmarkrevisie is voorzien in de zomer van 2014.

#### Structurele EMU-saldo

Het structurele EMU-saldo is het feitelijke EMU-saldo gecorrigeerd voor conjuncturele ontwikkelingen en incidentele componenten. Tabel 2.2.3 laat zien hoe het structurele saldo zich heeft ontwikkeld ten opzichte van de Miljoenennota 2012. In 2012 is het structurele EMU-saldo uitgekomen op een tekort van 2,5 procent bbp. Ten opzichte van de Miljoenennota is dit een verslechtering van 0,2 procentpunt. De conjuncturele component zorgt ervoor dat het structurele saldo gunstiger is dan het feitelijke EMU-saldo, hetgeen betekent dat de Nederlandse economie (nog steeds) onder het «normale» groeiniveau presteert. Het is niet verstandig om harde conclusies te verbinden aan de ontwikkeling van het structurele EMU-saldo. De omvang van de conjunctuurcorrectie is altijd met veel onzekerheden omgeven en in de huidige omstandigheden is dit in extreme mate het geval.

**Tabel 2.2.3 Structureel EMU-saldo (in procenten bbp)<sup>1</sup>**

	MN 2012	FJR 2012
<b>Feitelijk EMU-saldo</b>	- 2,9	- 4,1
Af: conjuncturele component/incidentele componenten	- 0,5	- 1,5
<b>Structureel EMU-saldo</b>	- 2,3	- 2,5

<sup>1</sup> Door afrondingsverschillen kan de som van de delen afwijken van het totaal.

### 2.3 Ontwikkeling van de EMU-schuld

EMU-schuld in 2012: 71,2 procent bbp)

De EMU-schuld is in 2012 uitgekomen op 71,2 procent bbp. Dit is een verslechtering van 5,8 procentpunt ten opzichte van de Miljoenennota 2012, want in de Miljoenennota werd nog uitgegaan van een EMU-schuld van 65,3 procent bbp. Tabel 2.3.1 bevat de ontwikkeling van de EMU-schuld ten opzichte van de verwachting in de Miljoenennota 2012 – de zogenaamde verticale ontwikkeling.

**Tabel 2.3.1 Ontwikkeling EMU-schuld (in procenten bbp)<sup>1</sup>**

	2012
<b>EMU-schuld Miljoenennota 2012</b>	<b>65,3</b>
Aanpassing schuld ultimo 2011	0,5
Mutatie EMU-saldo	1,1
Noemereffect	2,4
<i>Financiële transacties en overig</i>	
w.v. Aflossing ING	0,6
w.v. EFSF	1,2
w.v. ESM	0,3
w.v. lening Griekenland	- 0,2
w.v. overig	0,0
<b>EMU-schuld Financieel Jaarverslag Rijk 2012</b>	<b>71,2</b>

<sup>1</sup> Door afrondingsverschillen kan de som van de delen afwijken van het totaal.

De verslechtering van de EMU-schuld sinds de Miljoenennota wordt veroorzaakt door verschillende factoren. De realisatie van de EMU-schuld 2011 is hoger uitgekomen dan waar in de Miljoenennota 2012 rekening mee werd gehouden. Het hoger dan verwachte tekort heeft in 2012 een verhogend effect op de EMU-schuld: ten tijde van de Miljoenennota 2012 werd rekening gehouden met een EMU-tekort van 2,9 procent van het bbp terwijl het EMU-tekort 2012 is uitgekomen 4,1 procent van het bbp. Ook de lager dan verwachte groei heeft een opwaarts effect op de schuldquote, aangezien deze is uitgedrukt in het percentage bbp. Dit is het zogenaamde noemereffect; dit effect wordt toegelicht in de onderstaande box 2.3.1. De bijstelling van de aflossing van de kapitaalsteun van ING heeft de schuld ten opzichte van de Miljoenennota 2012 met 0,6 procentpunt van het bbp verslechterd. De interventies in Europa hebben per saldo ook een schuldverslechterend effect van 1,3 procentpunt van het bbp. Al de bovenstaande genoemde effecten leveren gecombineerd een bijdrage aan hogere EMU-schuld dan voorzien was ten tijd van de Miljoenennota 2012. Voor een toelichting op de verschillende financiële interventies wordt verwezen naar bijlage 5.

### **Box 2.3.1 Noemereffect**

De EMU-schuld wordt vaak uitgedrukt als percentage van het bruto binnenlands product (bbp): de schuldquote. Een stijging van de schuldquote kan daardoor twee oorzaken hebben. Ten eerste kan de overheidsschuld, oftewel de teller, stijgen. Dit is bijvoorbeeld het geval als de overheid een begrotingstekort heeft. Het begrotingstekort wordt gefinancierd door meer te lenen, waardoor de overheidsschuld stijgt. Hierdoor loopt bij een gelijkblijvend bbp ook de schuldquote op. Ten tweede kan het bbp, oftewel de noemer, dalen. Dit kan het gevolg zijn van economische krimp of, zoals in het Financieel Jaarverslag van het Rijk, van lager dan bij de Miljoenennota verwachte economische groei. Een lager dan geraamde economische groei betekent ook een lager dan geraamd bbp. Een gelijkblijvende overheidsschuld uitgedrukt als percentage van een lagere bbp resulteert in een hogere schuldquote. Dit heet het noemereffect. Het noemereffect kan er zelfs toe leiden dat de schuldquote stijgt, terwijl de overheidsschuld daalt. Dit is het geval als de economie sterker krimpt dan de daling van de overheidsschuld. Het noemereffect is onder andere te zien in de tabellen 2.2.2 en 2.3.1 van dit Financieel Jaarverslag.

## 2.4 Ontwikkeling van de uitgaven

Totale uitgaven in 2012: 242,7 miljard euro

De totale uitgaven van de centrale overheid en de sociale fondsen waren 242,7 miljard euro in 2012. Voor het overgrote deel van de uitgaven geldt een uitgavenplafond. In het Nederlandse begrotingsbeleid wordt, bij de start van een kabinetsperiode, een uitgavenplafond vastgesteld voor de gehele kabinetsperiode. Dit plafond wordt het uitgavenkader genoemd. Het uitgavenkader bevat de maximale uitgaven die jaarlijks gedurende de kabinetsperiode mogen worden gedaan. Het totaal kader wordt onderverdeeld in drie dealkaders: het kader Rijksbegroting in enge zin (RBG-eng), het kader Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt (SZA) en het Budgettair Kader Zorg (BKZ). In deze paragraaf worden de gerealiseerde uitgaven in 2012 getoetst aan het voor 2012 geldende uitgavenkader.

Tabel 2.4.1 laat zien hoe de gerealiseerde uitgaven in 2012 zich verhouden tot het voor 2012 geldende uitgavenkader en de drie dealkaders. Naast de uitgaven die onder het uitgavenkader vallen zijn er ook uitgaven die buiten het kader vallen. Dit zijn bijvoorbeeld de gasbaten en de zorgtoeslag.<sup>3</sup>

**Tabel 2.4.1 Kadertoetsing totaal kader (+ = overschrijding, in miljarden euro)<sup>1</sup>**

	MN 2012	FJR 2012	Vershil
<b>Rijksbegroting in enge zin</b>			
Uitgavenkader (in lopende prijzen)	116,7	115,3	- 1,4
Uitgavenniveau	116,3	111,9	- 4,4
<b>Over-/onderschrijding</b>	<b>- 0,5</b>	<b>- 3,4</b>	<b>- 2,9</b>
<b>Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt</b>			
Uitgavenkader (in lopende prijzen)	69,7	69,8	0,1
Uitgavenniveau	69,7	69,9	0,2
<b>Over-/onderschrijding</b>	<b>0,0</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>
<b>Budgettair Kader Zorg</b>			
Uitgavenkader (in lopende prijzen)	63,0	63,1	0,1
Uitgavenniveau	63,5	64,0	0,4
<b>Over-/onderschrijding</b>	<b>0,5</b>	<b>0,9</b>	<b>0,3</b>
<b>Totale uitgavenkader</b>			
Uitgavenkader (in lopende prijzen)	249,4	248,2	- 1,2
Uitgavenniveau	249,5	245,8	- 3,7
<b>Over-/onderschrijding</b>	<b>0,0</b>	<b>- 2,4</b>	<b>- 2,5</b>

<sup>1</sup> Door afrondingsverschillen kan de som van de delen afwijken van het totaal.

Het BKZ is met 0,9 miljard euro overschreden, het dealkader SZA laat een overschrijding van 0,1 miljard euro zien. Het dealkader RBG-eng is daarentegen onder het toegestane uitgavenniveau gebleven, de onderschrijding bedraagt 3,4 miljard euro. Per saldo is een onderschrijding van het totale uitgavenkader van 2,4 miljard euro ontstaan in 2012.

<sup>3</sup> Zie voor een totaaloverzicht van de niet-relevante posten tabel 2.10 uit Internetbijlage 2

### Box 2.4.1 De Medeoverheden en de Normeringssystematiek

Het Gemeente- en Provinciefonds (GF en PF) zijn een van de belangrijkste inkomstenbronnen voor respectievelijk gemeenten en provincies. De omvang van de fondsen bedroeg in 2012 18,7 miljard euro. De jaarlijkse toe- of afname van deze fondsen (exclusief taakmutaties) is sinds 1995 gekoppeld aan de ontwikkeling van bepaalde uitgaven van de Rijksoverheid: de netto gecorrigeerde rijksuitgaven (NGRU). Deze normeringssystematiek zorgt ervoor dat de omvang van het GF en PF zich evenredig ontwikkelt met de uitgaven van de Rijksoverheid. Bezuinigingen en intensiveringen bij het Rijk werken via deze systematiek door naar gemeenten en provincies. De jaarlijkse toe- of afname van het GF en PF die voortvloeit uit de normeringssystematiek, wordt het accres genoemd.

Tabel 2.4.2 Accres 2012

	2012
<b>Accrespercentage 2012, stand Miljoenennota 2012</b>	<b>- 0,52%</b>
Accres 2012 (in miljoenen euro) stand Miljoenennota 2012	- 95
<b>Mutatie (in miljoenen euro) sinds Miljoenennota 2012</b>	<b>- 377</b>
Accres 2012 (in miljoenen euro) stand Financieel Jaarverslag van het Rijk 2012	- 471
<b>Accrespercentage 2012, stand Financieel Jaarverslag van het Rijk 2012</b>	<b>- 2,56%</b>

Het accres 2012 is ten opzichte van de stand Miljoenennota 2012 neerwaarts bijgesteld. Deze bijstelling kent een aantal oorzaken. Ten eerste heeft de in het Begrotingsakkoord 2013 afgesproken nullijn voor ambtenaren in 2012 een negatief effect op het accres van circa 155 miljoen euro. Daarnaast is sprake van onderuitputting op departementale begrotingen, waardoor het accrespercentage nog verder naar beneden is bijgesteld, tot - 2,56 procent, - 471 miljoen euro (zie ook bijlage 9 van dit Financieel Jaarverslag).

Het accres kent jaarlijks twee bijstellingsmomenten, Voorjaarsnota en Miljoenennota, en één vaststellingsmoment. Voorheen werd het accres vastgesteld op basis van de Voorlopige Rekening. Met het vervallen van de Voorlopige Rekening, wordt het accres met ingang van dit jaar vastgesteld bij het FJR. Op basis van het vastgestelde accrespercentage vindt vervolgens afrekening plaats van het in het jaar daarvoor teveel of te weinig uitgekeerde accres. Dat betekent in dit geval dat in 2013 het GF en PF met 208 miljoen euro naar beneden worden bijgesteld in verband met de vaststelling van het accres 2012. Deze mutatie wordt verwerkt in de eerste supplettoire begrotingen GF en PF 2013.

#### *Rijksbegroting in enge zin*

Tabel 2.4.3 geeft een overzicht van de mutaties onder het kader RBG-eng sinds de Miljoenennota 2012. De kadercorrecties zijn gescheiden gepresenteerd.



**Tabel 2.4.3 Kadertoetsing RBG-eng (+ = tegenvaller, in miljarden euro)<sup>1</sup>**

	2012
<b>Kadertoetsing Miljoenennota</b>	<b>- 0,5</b>
<i>Macromutaties en overige mee- en tegenvallers</i>	
Ruilvoet RBG-eng	- 0,5
Dividenden staatsdeelnemingen	0,2
EU-afdrachten	- 0,9
HGIS	- 0,1
GF/PF (inclusief accres)	- 0,2
<i>Beleidsmatige mutaties</i>	
Verlenging nullijn	- 0,8
Seno-gom	- 0,2
Kasschuif A15 Maasvlakte	- 0,2
Kasschuif compensatie langstudeerders	0,1
Overige kasschuiven	- 0,3
Veteranen	0,1
Diversen uitvoeringsbeeld	- 0,2
<b>Stand kadertoetsing Financieel Jaarverslag van het Rijk 2012</b>	<b>- 3,4</b>
(Winstafdracht DNB)	(- 0,5)
(Rente-uitgaven)	(- 1,2)

<sup>1</sup> Door afrondingsverschillen kan de som van de delen afwijken van het totaal.

#### *Macromutaties en overige mee- en tegenvallers*

De ruilvoet onder het kader RBG-eng laat een meevaller zien. In 2012 stijgt de prijs nationale bestedingen en dalen de uitgaven aan loon- en prijsbijstelling onder het kader ten opzichte van de verwachting bij Miljoenennota vanwege een lagere loonontwikkeling. Beide effecten zorgen voor een ruilvoetwinst (het begrip «ruilvoet» wordt uitgelegd in box 2.4.2.).

De wijziging in de hoogte van het dividend staatsdeelnemingen wordt voornamelijk veroorzaakt door de winstafdracht van De Nederlandsche Bank (DNB). In samenspraak met DNB is besloten om voor de huidige crisisgerelateerde activa de bestaande praktijk van winstafdracht te handhaven onder afgifte van een garantie die de toegenomen risico's voor DNB reflecteert. Met DNB is eveneens afgesproken dat voor de duur van de garantie wordt afgezien van interimdividend.<sup>4</sup> Het interim-dividend over 2012 is zodoende toegevoegd aan het slotdividend, uit te keren in boekjaar 2013.

Bij de EU-afdrachten is sprake van een meevaller. Deze meevaller heeft meerdere oorzaken. Door de economische neergang worden minder douanerechten op landbouwproducten geïnd en afgedragen. Tevens blijft de ontwikkeling van het bruto nationaal inkomen (bni) van Nederland voor 2012 achter bij eerdere veronderstellingen, waardoor de bni-afdrachten lager uitpakken dan verwacht. Daarnaast heeft Nederland in december ruim 0,1 miljard euro teruggestort gekregen uit Brussel, vanwege statistische correcties op de btw- en bni-grondslagen over de jaren 1995–2011. Tot slot wordt additionele begroting over 2012 pas in 2013 afgedragen. Dit leidt tot een meevaller voor de uitgaven onder het kader in 2012.

<sup>4</sup> Zie hiertoe de Wijziging van de begrotingsstaat van het Ministerie van Financiën (IX) voor het jaar 2013 (Incidentele suppletoire begroting DNB winstafdracht), Kamerstukken 33 548, 2012–2013.

De middelen voor ontwikkelingssamenwerking laten een meevaller zien. De uitgaven aan ontwikkelingssamenwerking zijn gekoppeld aan het bnp. Het bnp 2012 is lager uitgekomen dan de raming waarmee werd gerekend bij Miljoenennota 2012; hierdoor valt het budget voor de ontwikkelingssamenwerking lager uit.

De uitgaven aan het Gemeente- en Provinciefonds (GF en PF) laten een lagere realisatie zien. De jaarlijkse toe- of afname van deze fondsen is gekoppeld aan de ontwikkeling van bepaalde uitgaven van de Rijks-overheid, de zogenoemde netto gecorrigeerde rijksuitgaven (de NGRU). De daling van het GF/PF-acces komt met name door het hanteren van de verlengde nullijn voor ambtenaren.

#### *Beleidsmatige en overige mutaties*

Voor de lonen in de collectieve sector (exclusief de zorgsector) handhaaft de overheid voor 2012 en 2013 een nullijn. De tranches voor de loonbijstelling 2012 en 2013 worden ingehouden voor de contractloonstijging. Ook de begrotingsgefinancierde zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) neemt de overheid mee in de loonbijstelling, en in de inhouding voor de contractloonstijging.

De zogeheten seno-gom portefeuille (onderdeel van exportkredietverzekering) wordt afgebouwd. Hierdoor komt budget vrij uit de reserves, wat tot een meevaller onder het kader leidt. Daarnaast zet het kabinet het in het infrastructuurfonds geraamde aanlegbudget voor het project A15 Maasvlakte Vaanplein om in een meerjarig budget voor de beschikbaarheidvergoeding.

De langstudeerdersmaatregel wordt voor studenten teruggedraaid met terugwerkende kracht vanaf 1 september 2012. Hogeronderwijsinstellingen zijn verzocht om te stoppen met de inning van het verhoogd collegegeld en het reeds geïnde verhoogd collegegeld terug te betalen. De middelen die voor het terugdraaien van de maatregel kunnen worden ingezet voor 2012–2013 stonden nu volledig op 2013. Om de betreffende korting op de rijksbijdrage in 2012 ongedaan te maken, is dus een kasschuif van 2013 naar 2012 nodig.

De post overige kasschuiven bestaat uit meerdere componenten. Dit betreft in eerste instantie de doorwerking van de kasschuiven zoals gemeld in de Najaarsnota in 2011 en 2012. Daarnaast betreft het herfaseren van middelen bij defensie om pensioenen uit te betalen en een kasschuif voor de regeling Stimulering Duurzame Energieproductie. Daarnaast zijn enkele kasschuiven ingepast onder het kader. Het gaat om een optelling van meerdere kasschuiven, die zich voornamelijk voordoen op de begrotingen van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en Economische Zaken.

In de Najaarsnota 2011 is de basis gelegd voor een schadeloosstelling voor veteranen. Destijds maakte de overheid 0,1 miljard euro vrij voor een eenmalige compensatie voor veteranen die voor 1 juli 2008 gewond zijn geraakt als gevolg van hun inzet in voormalige missiegebieden. Defensie wordt in staat gesteld (begrotingsaldoneutraal) een eindheffing af te dragen om te voorkomen dat de uitkering van schadeloosstelling effect heeft op de inkomensafhankelijke regelingen van de veteranen.

De post diversen uitvoeringsbeleid bestaat uit overige mutaties zoals onderuitputting op de diverse departementale begrotingen onder het kader RBG-eng en enkele andere kleine mutaties.

#### *Kadercorrecties*

Onder de eerste correctie vallen de lagere rentelasten. De lagere rentevoeten leiden tot lagere rentelasten die – volgens begrotingsregel 22 – niet gebruikt mogen worden voor extra uitgaven. Onder de tweede correctie valt de winstafracht DNB. Deze kadercorrectie hangt samen de kadercorrectie in 2011 zoals toegelicht in het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2011.

#### **Box 2.4.2 Ruilvoet**

Bij het aantreden van het kabinet worden uitgavenplafonds vastgelegd, die de uitgaven van de drie budgetsectoren voor vier jaar vastleggen. De uitgavenplafonds worden reëel vastgelegd. Om deze zogenoemde uitgavenkaders mee te laten stijgen met het prijspeil in de rest van de economie worden ze aangepast aan de prijsontwikkeling van de nationale bestedingen (pNB), zoals geraamd bij de Startnota. De nominale ontwikkeling van de overheidsuitgaven hangt echter niet af van de «algemene» pNB, maar van de onderliggende «werkelijke» prijs van de verschillende collectieve uitgaven. Hij hangt dus af van de arbeidskosten van de werknemers in de collectieve sector, de hoogte van de uitkeringen, het prijspeil van de overheidsinvesteringen en het prijspeil van de door de overheid aangeschafte goederen en diensten. Indien niet de prijs van de nationale bestedingen, maar die van de collectieve uitgaven zelf zou worden gebruikt om de uitgavenkaders aan te passen, zou het disciplinerend effect op doelmatige loon- en prijsafspraken wegvallen. Elke prijsstijging van de collectieve uitgaven stuwt dan immers het aandeel van de collectieve uitgaven in het bbp op.

Als de prijs van de nationale bestedingen sneller stijgt dan de prijs van de collectieve uitgaven is sprake van een ruilvoetwinst. Dit komt doordat de hoogte het uitgavenkader in dat geval sneller stijgt dan de daadwerkelijke uitgaven. De ruilvoetwinst bestaat dan uit de hierdoor ontstane budgettaire ruimte tussen het uitgavenkader en de daadwerkelijke uitgaven bij gelijk beleid. Omgekeerd kan de overheid ook te maken krijgen met ruilvoetverlies als de prijs van collectieve uitgaven sneller stijgt dan de prijs van de nationale bestedingen. Een ruilvoetwinst leidt tot ruimte onder het uitgavenplafond; een ruilvoetverlies zorgt ceteris paribus voor een overschrijding van het uitgavenplafond.

Tijdens een hoogconjunctuur ligt ruilvoetverlies voor de hand. Dit komt doordat een hoogconjunctuur vaak gepaard gaat met sterke loonstijgingen. Aangezien de prijs van de collectieve uitgaven voor een groot deel wordt bepaald door de salarissen van de werknemers in de collectieve sector en de uitkeringen, zal de prijs hiervan waarschijnlijk sneller stijgen dan de prijs van de nationale bestedingen. De hoogte van het uitgavenkader stijgt dan minder snel dan de daadwerkelijke uitgaven, waardoor een ruilvoetverlies resteert. De ruilvoet is onder andere terug te vinden in de verschillende kadertoetsen (tabellen 2.4.3, 2.4.4 en 2.4.5).

**Tabel 2.4.4 Kadertoetsing SZA (+ = tegenvaller, in miljarden euro)**

	2012
<b>Kadertoetsing Miljoenennota</b>	<b>0,0</b>
Werkloosheidsuitgaven	1,1
Ruilvoet	- 0,2
Arbeidsongeschiktheid	- 0,2
Kinderopvangtoeslag	- 0,2
WAZO	- 0,1
Toeslagenwet	0,1
Nullijn 2012	- 0,1
Overig	- 0,2
<b>Stand kadertoetsing Financieel Jaarverslag van het Rijk 2012</b>	<b>0,1</b>

Het kader SZA laat in 2012 een overschrijding zien van 0,1 miljard euro. Ten opzichte van de begroting 2012 is sprake van een kleine verslechtering van het beeld. Dit is het saldo van tegenvallers op met name de werkloosheidsregelingen en meevallers op andere regelingen.

De werkloosheidsuitgaven kwamen in 2012 1,1 miljard euro hoger uit dan begroot. Dit komt vooral doordat de werkloosheid hoger was dan verwacht, waardoor meer mensen (langer) een WW-uitkering of WWB-uitkering hadden. Een meevallende ruilvoet compenseerde deze macro-economische tegenvaller gedeeltelijk. De extra uitgaven aan de toeslagenwet hangen gedeeltelijk samen met de hogere werkloosheidsuitgaven

Aan arbeidsongeschiktheidsuitkeringen werd per saldo minder uitgegeven dan verwacht. Bij de Wajong zorgde een lagere gemiddelde uitkering voor een meevaller. De uitgaven aan de WIA kwamen vooral lager uit door een lagere instroom in de WGA. Aan de WAO is meer uitgegeven door een hoger dan verwachte gemiddelde uitkering.

Aan de kinderopvangtoeslag is in 2012 minder uitgegeven doordat minder kinderen in de kinderopvang zaten dan waar rekening mee gehouden werd. Met name door een lager aantal geboorten werd minder uitgegeven aan zwangerschaps- en bevallingsverlofuitkeringen.

De besparing als gevolg van de nullijn voor overheidspersoneel in 2012 bedroeg 0,1 miljard euro voor het SZA-kader. Het onderdeel overig bevat verscheidene kleine mee- en tegenvallers, verder valt hieronder een extra bevoorschotting van het UWV om het uitgavenbeeld 2013 te ontlasten.

Tabel 2.4.5 Kadertoetsing BKZ (+ = tegenvaller, in miljarden euro)<sup>1</sup>

	2012
<b>Kadertoetsing Miljoenennota</b>	<b>0,5</b>
Ruilvoet	0,1
<i>Mee- en tegenvallers en beleidsmatige mutaties</i>	
Actualisering zorguitgaven	0,6
Hoofdlijnenakkoord instellingen voor medisch specialistische zorg	- 0,3
<b>Stand kadertoetsing Financieel Jaarverslag van het Rijk 2012</b>	<b>0,9</b>

<sup>1</sup> Door afrondingsverschillen kan de som van de delen afwijken van het totaal.

De kadertoetsing van het BKZ levert voor 2012 een verslechterd beeld op. Dit komt vooral door forse tegenvallers binnen de zorg en een ruilvoetverslechtering.

Op basis van nieuwe gegevens over 2011 en 2012 van het College voor Zorgverzekeringen (CVZ) en de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) zijn de zorguitgaven geactualiseerd. Dit bracht tegenvallers aan het licht. Zo bleek dat er sprake is van hogere uitgaven bij met name huisartsen (84 miljoen euro), de geestelijke gezondheidszorg, grensoverschrijdende zorg (235 miljoen euro) en de zorg in AWBZ-instellingen (662 miljoen euro). Tegenover deze tegenvallers staan meevallers bij met name farmaceutische hulp (827 miljoen euro) en hulpmiddelen (116 miljoen euro).

Bij de instellingen voor medisch specialistische zorg is in het voorjaar 2012, op basis van cijfers 2011, een overschrijding geprognoseerd van 333 miljoen euro. Deze maakt onderdeel uit van de mutatie actualisering zorguitgaven. In 2011 is een Bestuurlijk Hoofdlijnenakkoord met instellingen voor medisch-specialistische zorg gesloten. Een beheerste kostenontwikkeling is daarbij uitgangspunt. In het akkoord is een financieel kader voor 2012 tot en met 2014 overeengekomen tussen verzekeraars en zorgaanbieders. Uitgaande van het overeengekomen Budgettair Kader 2012–2014 uit het Hoofdlijnenakkoord werkt de overschrijding van 333 miljoen euro (onderdeel van de actualiseringmutatie), zoals vastgesteld op basis van 2011, niet door naar 2012. Daarom is de tegenvaller van 333 miljoen euro weer tegengeboekt. Over 2012 zijn voor deze sector nog onvoldoende betrouwbare cijfers.

## 2.5 Ontwikkeling van de inkomsten

Totale inkomsten in 2012:  
220,5 miljard euro

De belasting- en premieontvangsten 2012 zijn 11,4 miljard euro lager uitgekomen dan verwacht bij Miljoenennota 2012. Deze tegenvallende ontwikkeling is het gevolg van de economische groei over 2012 die eveneens lager is uitgekomen dan verwacht: de waardeontwikkeling van het bbp is ruim 3 procent lager uitgekomen. Voor de ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten is ook de samenstelling van de economische groei van belang. In deze paragraaf wordt de ontwikkeling van de ontvangsten dan ook zoveel mogelijk toegelicht aan de hand van de ontwikkeling van onderliggende relevante economische indicatoren.

Tabel 2.5.1 bevat een overzicht van de stand van de ontvangsten 2012 zoals verwacht bij de Miljoenennota en de uiteindelijke gerealiseerde ontvangsten over 2012.

**Tabel 2.5.1 Ontwikkeling van de opbrengst belastingen en premies op EMU-basis (in miljarden euro's)**

	Miljoenennota 2012	FJR 2012	Vershil
Belastingen en premies volksverzekeringen	179,6	167,9	- 11,7
vv. belastingen	140,2	127,6	- 12,6
vv. premies volksverzekeringen	39,4	40,3	0,9
Premies werknemersverzekeringen	52,3	52,7	0,4
<b>Totaal</b>	<b>231,9</b>	<b>220,5</b>	<b>- 11,4</b>

In het vervolg van deze paragraaf wordt eerst het verschil tussen de gerealiseerde ontvangsten over 2012 en de geraamde ontvangsten bij Miljoenennota 2012 nader toegelicht (verticale toelichting). Daarna volgt een analyse van de ontwikkeling van de gerealiseerde belasting- en premieontvangsten in 2012 ten opzichte van 2011 (horizontale toelichting).

### *2.5.1 Verticale toelichting*

Tabel 2.5.2 geeft een overzicht van de oorsprong van de lagere dan verwachte ontvangsten in 2012: beleidswijzigingen in 2012 die na de Miljoenennota tot stand zijn gekomen, de doorwerking van de gerealiseerde ontvangsten over 2011 naar de ontvangsten 2012 en ten slotte de endogene ontwikkeling van de ontvangsten. Dat laatste betreft de ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten over 2012 als gevolg van de ontwikkeling van de relevante macro-economische indicatoren.

#### *Beleidswijzigingen sinds Miljoenennota 2012*

Ook na de totstandkoming van de Miljoenennota 2012 is sprake geweest van beleidswijzigingen voor 2012. De budgettaire consequenties van deze wijzigingen bedragen 1,0 miljard euro (zie tabel 2.5.2) en komen voornamelijk voort uit het in april 2012 gesloten Begrotingsakkoord 2013. De maatregelen uit het akkoord die effect hebben op de ontvangsten in 2012 betreffen de structurele verlaging van het tarief van de overdrachtsbelasting naar 2 procent vanaf 1 juli 2012, de verhoging van het algemene btw-tarief met 2 procent per 1 oktober 2012 en de verdubbeling van de bankenbelasting.

#### *Doorwerking 2011 naar 2012*

Het verschil tussen de gerealiseerde ontvangsten over 2011 en de verwachting daarover bij Miljoenennota 2012 werkt door naar 2012. Bij Miljoenennota 2012 (september 2011) betrof de stand van de inkomsten 2011 nog een raming. De raming van de belasting- en premieontvangsten 2012 bij Miljoenennota 2012 is gebaseerd op deze ramingsstand voor 2011. De gerealiseerde ontvangsten over 2011 kenden uiteindelijk nog een tegenvaller ten opzichte van de Miljoenennotastand 2012. Deze tegenvaller werkt structureel door naar latere jaren en leverde daarmee een 2,6 miljard euro (zie tabel 2.5.2) lagere basisstand voor de inkomstenraming voor 2012.

**Tabel 2.5.2 Ontwikkeling ontvangsten vanaf Miljoenennota gesplitst naar oorzaak (in miljarden euro's) op EMU-basis**

<b>Miljoenennota 2012</b>	<b>231,9</b>
Totale mutatie	– 11,4
Autonoom (beleidswijzigingen)	1,0
vv. overdrachtsbelasting	– 0,5
vv. omzetbelasting	0,9
vv. bankenbelasting	0,3
vv. overige belastingen en premies	0,3
Doorwerking 2011	– 2,6
vv. belastingen en premies volksverzekeringen	– 2,4
vv. premies werknemersverzekeringen	– 0,2
Endogeen	– 9,8
vv. loon- en inkomensheffing	– 2,9
vv. vennootschapsbelasting	– 2,5
vv. omzetbelasting	– 2,3
vv. overdrachtsbelasting	– 0,5
vv. belasting op personenauto's en motorrijwielen	– 0,5
vv. overige belastingen en premies	– 1,1
<b>Financieel Jaarverslag 2012</b>	<b>220,5</b>

*Endogene ontwikkeling ten opzichte van de raming bij Miljoenennota*

De endogene ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten over 2012 is 9,8 miljard euro lager uitgekomen dan geraamd bij Miljoenennota (zie tabel 2.5.2). Deze tegenvallende ontwikkeling geldt voor vrijwel alle belastingen en premies. De grootste tegenvallers (in absolute zin) zijn te vinden bij de grootste drie belastingsoorten: de loon- en inkomensheffing, de omzetbelasting en de vennootschapsbelasting. De meeste tegenvallers laten zich goed verklaren door de ontwikkeling van de relevante macro-economische indicatoren.

Zoals in tabel 2.5.2 te zien levert de loon- en inkomensheffing met – 2,9 miljard euro de grootste tegenvaller. De lagere ontvangsten uit de loon- en inkomensheffing worden allereerst verklaard door een veel minder gunstige loonontwikkeling (zowel de contractuele als de incidentele loonstijging vallen lager uit). De ontwikkeling van de incidentele loonstijging was fors negatief waar bij Miljoenennota 2012 nog een beperkte stijging werd verwacht. De bruto loonontwikkeling lag 1,6 procent lager dan ingeschat werd bij de Miljoenennota. Ook de ontwikkeling van de werkgelegenheid kwam negatiever uit dan bij Miljoenennota voorzien. Ten slotte vielen de ontvangsten uit de loon- en inkomensheffing tegen door een lagere winstontwikkeling van zelfstandigen die belastingplichtig zijn voor de inkomstenbelasting. Er werd een stijging van de winsten van zelfstandigen verwacht, terwijl een daling is gerealiseerd. De vennootschapsbelasting kent een tegenvaller van 2,5 miljard euro. Deze tegenvaller laat zich allereerst verklaren door een lagere winstontwikkeling over 2012 dan waar bij de Miljoenennota vanuit is gegaan. Daarnaast zijn de kasontvangsten in 2012 met betrekking tot eerdere transactie jaren lager uitgekomen dan verwacht. Deze lagere ontvangsten uit eerdere jaren volgen weer uit nadere voorlopige of definitieve aanslagen.

De ontvangsten uit de omzetbelasting (btw) kennen een tegenvaller van 2,3 miljard euro. Deze tegenvaller wordt met name veroorzaakt door een fors negatievere ontwikkeling van de investeringen in nieuwe woningen dan waar bij Miljoenennota 2012 vanuit is gegaan. Voor de ontwikkeling van de investeringen in nieuwe woningen in 2012 werd bij Miljoenennota een groei van 3,5 procent voorzien, maar uiteindelijk is een afname van 12,7 procent gerealiseerd. Daarnaast is de waardeontwikkeling van de particuliere consumptie in 2012 1,3 procent lager uitgekomen dan oorspronkelijk verwacht. Daarbij is tevens sprake van een samenstellings-effect vanwege het gedifferentieerde karakter van de btw-heffing. De duurzame consumptie – die belast is met het algemene tarief van 21 procent<sup>5</sup> – heeft zich veel minder gunstig ontwikkeld dan de consumptie die belast is tegen het lage tarief. De ontwikkeling van de duurzame consumptie is zelfs met 5,7 procent gedaald, terwijl bij Miljoenennota nog een groei van 3 procent was verondersteld. Het aandeel van de duurzame consumptie in de totale consumptie is daarmee lager uitgekomen dan verwacht.

De ontvangsten uit de overdrachtsbelasting kennen een tegenvaller van 0,5 miljard euro. Dit wordt verklaard door een veel lagere ontwikkeling van het aantal verkopen en door de lagere prijsontwikkeling van tweedehands woningen. De waardemutatie verkopen tweedehands woningen is 14,9 procent lager uitgekomen dan waar bij Miljoenennota vanuit is gegaan. Deze tegenvaller komt bovenop de lagere ontvangsten (– 0,5 miljard) als gevolg van het structureel maken van de verlaging van het tarief voor woningen per 1 juni 2012. Bij de ontvangsten uit de belasting op personenauto's en motorrijwielen (bpm) doet zich een tegenvaller voor van 0,5 miljard euro. Deze tegenvaller heeft vooral te maken met het soort nieuwe auto dat is verkocht in 2012. In de raming bij Miljoenennota 2012 is rekening gehouden met een verdere vergroening van de nieuw verkochte auto's, echter de verschuiving naar auto's met een geringe tot nihil uitstoot van CO<sub>2</sub> ten koste van auto's met een hogere CO<sub>2</sub>-uitstoot blijkt in praktijk nog weer groter dan verwacht. Hoewel de CO<sub>2</sub>-normen in de belastingen per 1 juli 2012 verder zijn aangescherpt hebben de verkopen zich veel sterker geconcentreerd op de – op basis van de nieuwe en lagere CO<sub>2</sub>-grenzen – bpm vrijgestelde auto's dan ingeschat. Tegelijkertijd is in het eerste half jaar sterk geanticipeerd op die aanscherping.

**Tabel 2.5.3 Macro-economische kernvariabelen realisatie FJR 2012 ten opzichte van Miljoenennota**

	MN 2012	FJR 2012	Vershil
Nominale groei BBP	3,0%	– 0,2%	– 3,2%
Waardemutatie particuliere consumptie	2,2%	0,9%	– 1,3%
Waardemutatie investeringen in woningen	3,5%	– 12,7%	– 16,2%
Waardemutatie verkopen tweedehands woningen	4,6%	– 10,3%	– 14,9%
Waardemutatie investeringen in motorvoertuigen	1,5%	– 10,4%	– 11,9%
Ontwikkeling overig inkomen	2,4%	– 2,7%	– 5,1%
Bruto loonontwikkeling	2,7%	1,0%	– 1,6%
Werkgelegenheid markt	0,1%	– 0,8%	– 0,9%
Arbeidsinkomensquote	79,3%	80,4%	1,1%

<sup>5</sup> Per 1 oktober 2012, daarvoor 19 procent.



## 2.5.2 Horizontale toelichting

### Endogene ontwikkeling van de totale ontvangsten ten opzichte van 2011

De endogene ontwikkeling<sup>6</sup> van de totale belasting- en premieontvangsten in 2012 is negatief uitgekomen (– 0,9 procent). Deze ontwikkeling geldt voor vrijwel alle belastingsoorten zoals tabel 2.5.4 laat zien. Meest in het oog springend is de ontwikkeling bij de belasting op personenauto's en motorrijwielen (bpm) met – 23,9 procent respectievelijk de ontwikkeling van de vennootschapsbelasting (vpb) met – 9,8 procent.

**Tabel 2.5.4 Endogene ontwikkeling van belastingen en premies volksverzekeringen in 2012 (in procenten)**

	2012
<b>Kostprijsverhogende belastingen</b>	<b>– 3,0%</b>
Omzetbelasting	– 2,4%
Belasting op personenauto's en motorrijwielen	– 23,9%
Accijnzen	– 0,2%
Belastingen van rechtsverkeer (m.n. overdrachtsbelasting)	– 7,6%
Motorrijtuigenbelasting	– 0,8%
Belastingen op een milieugrondslag	– 3,8%
Overige kostprijsverhogende belastingen	– 4,5%
<b>Belastingen op winst, inkomen en vermogen en premies v vz</b>	<b>– 1,7%</b>
Loon- en inkomensheffing	– 0,3%
Dividendbelasting	– 2,3%
Vennootschapsbelasting	– 9,8%
Overige belastingen op inkomen, winst en vermogen	– 9,2%
<b>Belastingen en premies volksverzekeringen in totaal</b>	<b>– 2,2%</b>
Premies werknemersverzekeringen	3,5%
<b>Belastingen en premies VVZ en premies WNVZ in totaal</b>	<b>– 0,9%</b>
<b>Nominale groei BBP</b>	<b>– 0,2%</b>

De indirecte belastingen kenden in 2012 per saldo een negatieve endogene ontwikkeling van – 3,0 procent. De qua omvang grootste indirecte belastingsoort – de omzetbelasting (btw) – is met 2,4 procent teruggelopen. De belangrijkste oorzaak hiervan is de negatieve ontwikkeling van de investeringen in woningen (– 12,7 procent). Ook de volumeontwikkeling van de particuliere consumptie kwam negatief uit (– 1,5 procent) in 2012 waarbij de ontwikkeling van de duurzame consumptie (belast met het algemene tarief) zelfs uitkwam op – 5,7 procent. Ten slotte was ook de ontwikkeling van de overheidsinvesteringen in 2012 negatief. De ontwikkeling van de btw-ontvangsten laat zich daarmee goed verklaren door de relevante macro-economische indicatoren. De bpm-ontvangsten kennen een forse negatieve endogene ontwikkeling in 2012 van bijna 24 procent. Ten opzichte van het – wat het aantal autoverkoop betreft – goede jaar 2011 kwam het aantal verkochte auto's in 2012 circa 10 procent lager uit. Daarnaast heeft de ontwikkeling van een steeds groter aandeel van auto's die van bmp zijn vrijgesteld in de totale autoverkoop zich in 2012 doorgezet. De negatieve ontwikkeling van zowel de prijzen als het aantal verkopen van tweedehands woningen zorgt voor een daling van de ontvangsten uit de overdrachtsbelasting in 2012. Verder laat de energiebelasting (onderdeel van de belastingen op milieugrondslag) een negatieve

<sup>6</sup> Dat is de ontwikkeling exclusief het effect van beleidsmaatregelen.

endogene ontwikkeling zien. Ten slotte vallen de ontvangsten uit de bankenbelasting lager uit dan verwacht. De omvang van de bankbalans is per saldo lager uitgekomen dan waar bij de vaststelling van het tarief van de bankenbelasting in 2011 vanuit is gegaan.

Bij de directe belastingen is sprake van een negatieve endogene ontwikkeling van 1,7 procent in 2012. De vpb-ontvangsten zijn in 2012 – afgezien het effect van beleidsmaatregelen – met 9,8 procent afgenomen. Deze ontwikkeling volgt uit de negatieve ontwikkeling van de winsten van bedrijven in 2012. Vooral de winsten van financiële instellingen zijn fors lager uitgevallen dan in het voorgaande jaar.<sup>7</sup> De ontwikkeling van de loon- en inkomensheffing is per saldo licht negatief uitgekomen (– 0,3 procent). Deze ontwikkeling betreft een combinatie van een positieve bruto loonontwikkeling van 1,0 procent en een daling van het arbeidsvolume met 0,9 procent. Daarnaast wordt de ontwikkeling van de loon- en inkomensheffing in 2012 gedrukt door een afnemende winstgevendheid van zelfstandigen die belastingplichtig zijn voor de inkomstenbelasting. De dividendbelasting laat een afname van 2,3 procent zien ten opzichte van 2011. Dat sluit op het eerste gezicht niet aan bij de hogere dividenduitkeringen van beursgenoteerde ondernemingen dit jaar.<sup>8</sup> De trend van een groter aandeel keuzedividend zet echter door in 2012.<sup>9</sup> Ook is het goed mogelijk dat juist de beursgenoteerde ondernemingen meer hechten aan stabiele dividenduitkeringen en de ontwikkeling van dividenden van de niet-beursgenoteerde ondernemingen – die net zo goed belastingplichtig zijn voor de dividendbelasting – daarom daarbij achterblijft. De negatieve ontwikkeling van 9,2 procent bij de overige belastingen op inkomen, winst en vermogen komt met name door de negatieve ontwikkeling bij de successierechten. Meest logische verklaring hiervoor is de afname van de gemiddelde waarde van de nagelaten vermogens. Ten slotte namen de ontvangsten uit de premies werknemersverzekeringen met 3,5 procent toe. Dit betreft voor het grootste gedeelte hogere ontvangsten uit de zorgpremies.

#### *Endogene doorwerking naar 2013*

De gerealiseerde belasting- en premieontvangsten over 2012 zijn 2,5 miljard euro lager uitgekomen dan bij de Miljoenennota 2013 werd verwacht. Deze tegenvaller werkt geheel door naar 2013.

<sup>7</sup> Bronnen: CBS Statline en CBS persbericht «Beschikbaar inkomen huishoudens daalt in 2012 met 3,2 procent», 29 maart 2013.

<sup>8</sup> CBS webmagazine 28 januari 2013 «Niet-financiële bedrijven betalen recordbedrag aan dividend». Over de eenmalige uitkering van ASML Holding van ruim 3,6 miljard euro waar over wordt gesproken in het bericht is geen dividendbelasting verschuldigd.

<sup>9</sup> De afgelopen jaren kiezen bedrijven steeds meer voor keuzedividend. Over keuzedividend in aandelen hoeft geen dividendbelasting te worden betaald.

**Tabel 2.5.5 Doorwerking 2012 naar 2013 (in miljarden euro's)**

1. Totale mutatie 2012 t.o.v. vermoedelijke uitkomsten MN 2013	- 2,5
2. Totaaleffect van incidenten op ontvangsten 2012	0,0
3. Structurele doorwerking (=1-2) van 2012 naar 2013	- 2,5
4. Incidentele effecten 2013 als gevolg van 2012	0,0
5. Totaal doorwerking van 2012 naar 2013 (=3+4)	- 2,5

## 2.6 Integrale risicoanalyse

Vorig jaar heeft het kabinet in het Financieel Jaarverslag Rijk (FJR) uitgebreid de gezondheid van de overheidsfinanciën beschreven, onder andere door te kijken naar de schulden en bezittingen van de overheid, de risico's voor de overheidsfinanciën, en toekomstige verplichtingen zoals zorg- en AOW-uitgaven. De Miljoenennota bevatte een eerste integrale risicoanalyse. Tegelijkertijd werd het beleid toegelicht waarmee de overheid de risico's wil beheersen. In dit hoofdstuk volgt een actualisatie van deze eerdere analyses. Hiermee wordt voldaan aan het verzoek van het parlement, mede op basis van een advies van de Algemene Rekenkamer, om integraal en periodiek de ontwikkeling van de risico's in beeld te brengen. Op verzoek van de Eerste Kamer<sup>10</sup> zal er in dit hoofdstuk ook aandacht worden besteed aan het verschil tussen expliciete en impliciete risico's, om hierdoor ook duidelijker de impliciete risico's in beeld te brengen.

### 2.6.1 Risico's zijn verschillend van aard

Er zijn verscheidene soorten risico's. Een aantal risico's komt direct tot uitdrukking in de begroting en andere indirect of niet. Omdat de risico's vaak zeer verschillend van aard zijn, ook qua mogelijk budgettair effect, is het onmogelijk om ze een-op-een te vergelijken of bij elkaar op te tellen.

Het is ook lastig om een eenduidige indeling te maken voor een risicoanalyse. Risico's zijn namelijk op diverse manieren in te delen en te onderscheiden. In deze risicoanalyse wordt de volgende onderverdeling aangehouden:

#### *a) Garanties en achterborgstellingen*

Voor garanties en achterborgstellingen heeft de overheid vooraf aangegeven de kosten voor rekening te nemen als er een bepaalde gebeurtenis plaatsvindt. Mede door de economische crisis heeft de overheid de afgelopen jaren veel extra garanties afgegeven. Een voorbeeld hiervan zijn de Europese noodfondsen. Deze fondsen kunnen geld lenen op de financiële markten om dit vervolgens door te lenen aan landen die in financiële problemen zijn gekomen, zoals Griekenland, Ierland, en Portugal. Echter, als deze landen onverhoopt deze leningen niet terug kunnen betalen, dan moeten de landen die een garantie hebben verstrekt zorgen dat de noodfondsen de lening aan de partijen op de financiële markten alsnog terug kunnen betalen. In het FJR zijn alle garanties en

<sup>10</sup> Kamerstukken I 2012/13, 33 400, nr. F.

achterborgstellingen te vinden in het garantieoverzicht (zie bijlage 6) en ook de tabellen 2.6.1 en 2.6.2 geven een gedetailleerd overzicht. De bedragen die worden genoemd in het garantieoverzicht en deze tabellen geven het maximale risico voor de overheidsfinanciën weer. Het is echter niet waarschijnlijk dat dit maximale risico zich zal materialiseren.

*b) Leningen en financiële interventies*

Sinds de economische crisis is uitgebroken in 2008, heeft de overheid steun moeten verlenen aan de Nederlandse financiële sector en heeft de overheid bilaterale leningen verstrekt. Ook het risico dat de overheid loopt via leningen en financiële interventies is de afgelopen jaren dus sterk toegenomen. Leningen en financiële interventies zijn ook expliciet opgenomen in de begroting. In het FJR zijn deze te vinden in de monitor financiële interventies (zie bijlage 5) en in tabel 2.6.3, waarvoor ook geldt dat deze monitor en tabel het maximale risico weergeven en dat het niet waarschijnlijk is dat dit maximale risico zich ook daadwerkelijk gaat voordoen.

*c) Impliciete crisisgerelateerde risico's*

Naast de expliciete risico's die de overheid loopt op de crisisgerelateerde garanties, leningen en financiële interventies, zijn er ook impliciete risico's die voortvloeien uit de economische crisis. Voor impliciete risico's heeft de overheid nooit aangegeven deze te gaan bekostigen. Echter, mochten bepaalde situaties zich voordoen, dan kan het toch gebeuren dat de overheid uiteindelijk wel voor deze kosten aan de lat zal staan. Deze impliciete risico's zijn, in tegenstelling tot de expliciete risico's, niet terug te vinden in de begroting. Voorbeelden hiervan zijn:

– *Europa*

Naast de garanties die de overheid heeft afgegeven voor de Europese noodfondsen en de bilaterale lening die Nederland heeft verstrekt aan Griekenland, zijn er ook impliciete Europese risico's. Als bijvoorbeeld de Europese schuldencrisis ondanks alle genomen maatregelen toch nog verder verergert, dan kan het nodig blijken om nog extra maatregelen te nemen. Dit is een impliciet risico voor de overheidsfinanciën.

– *Financiële sector*

Naast de expliciete risico's die voortvloeien uit de financiële interventies, bestaan er ook impliciete risico's in de financiële sector. De overheid is niet verplicht om de banken bij te staan in tijden van crisis. Echter, de afgelopen jaren hebben we gezien dat de negatieve gevolgen van het niet steunen van banken zo groot zouden zijn geweest, dat de overheid uiteindelijk toch wel heeft moeten ingrijpen. Zo heeft de overheid onlangs nog moeten ingrijpen bij een financiële instelling, namelijk door SNS REAAL te nationaliseren.

*d) Risico's bij staatsdeelnemingen*

De Staat bezit aandelen in verschillende bedrijven, zoals Schiphol en de Nederlandse Spoorwegen. Ook via deze staatsdeelnemingen kan de overheid te maken krijgen met tegenvallers.

*e) Risico's bij andere overheidslagen en (semi)publieke instellingen*

Onder andere door de verslechterde economische situatie hebben in het algemeen decentrale overheden en (semi)publieke instellingen op dit moment ook te maken met een verslechterde financiële situatie. Ook via de decentrale overheden en andere (semi)publieke instellingen zijn er dus risico's voor de overheidsfinanciën.

#### *f) Onzekerheid in ramingen*

Een ander risico is dat er tegenvallers ontstaan voor de overheidsfinanciën. Het is duidelijk dat de overheid kosten moet maken als er tegenvallers zijn, zoals een hogere werkloosheid en het daarmee gepaard gaande grotere beroep op de werkloosheidsuitkeringen. De overheid is verplicht om deze kosten te dragen, omdat de WW een bestaande regeling is waarvan het niet mogelijk is om van de ene op de andere dag te zeggen dat het loket dicht is omdat het budget op is. Echter deze mogelijke tegenvallers zijn niet van te voren terug te vinden in de begroting. De Nederlandse begrotingsregels zorgen ervoor dat tegenvallers aan de uitgavenkant beheerst worden door uitgavenkaders. Tegenvallers in de belastinginkomsten worden in principe niet gecompenseerd en leiden daardoor tot een verslechtering van de overheidsfinanciën.

#### *g) Trendmatige ontwikkelingen*

Verder zijn er bepaalde trendmatige ontwikkelingen, zoals de vergrijzing en klimaatverandering, waarvan zeker is dat deze zullen leiden tot kosten voor de overheid, maar waarbij de exacte omvang van deze kosten nog onduidelijk is. Voorbeelden hiervan zijn:

##### *– Vergrijzing*

Het is zeker dat in de toekomst door de vergrijzing extra kosten op de overheid afkomen. De onzekerheid zit dan ook in de exacte omvang van de kosten. Ramingen van de kosten van vergrijzing (zoals de AOW en extra zorgkosten) zijn namelijk met grote onzekerheid omgeven. Het is bijvoorbeeld niet eenvoudig om de ontwikkeling van de levensverwachting of de toekomstige economische groei exact in beeld te brengen. De onzekerheid rond de ramingen van vergrijzing leveren dan ook een risico op voor de overheidsfinanciën. Bij vergrijzing geldt dus dat de expliciete risico's in beeld worden gebracht via de houdbaarheidssommen van het Centraal Planbureau (CPB), maar de risico's omtrent deze projecties (bijvoorbeeld een snellere stijging van de levensverwachting of hogere zorguitgaven) impliciet blijven.

##### *– Klimaatverandering*

Ook de projecties van klimaatverandering zijn met grote onzekerheid omgeven. Het is bijvoorbeeld niet precies in te schatten hoe groot de stijging van de zeespiegel zal zijn, terwijl deze informatie wel nodig is om de kosten voor dijkverhoging in te kunnen schatten.

#### *h) Overige risico's*

Naast de bovengenoemde risico's zijn er nog talrijke andere risico's voor de overheidsfinanciën. De overheid kan bijvoorbeeld op kosten stuiten als er een onverwachte gebeurtenis plaatsvindt, zoals een kernramp of een epidemie, ondanks dat de overheid niet expliciet van te voren heeft aangegeven deze kosten te zullen dragen. Deze kosten kunnen substantieel zijn, zoals de kernramp bij het Japanse Fukushima heeft laten zien. En bij een epidemie, zoals de Mexicaanse griep, is het mogelijk dat de overheid kosten moet maken voor vaccinaties.

Ondanks het streven naar een zo volledig mogelijke risicoanalyse, 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 kan leiden tot schades voor de overheidsfinanciën. Daarnaast kan het ook onwenselijk zijn om in detail aan te geven voor welke impliciete risico's de overheid zal gaan bijspringen, omdat hiermee de (juridische) verplichting kan worden gecreëerd om dat dan ook daadwerkelijk te doen. Zeker in crisissituaties is het belangrijk dat de

overheid voldoende bewegingsvrijheid houdt om naar bevind van zaken te kunnen handelen, omdat vooraf niet altijd te overzien is welke maatregelen op zo'n moment optimaal zullen zijn.

Bij het maken van een integrale risicoanalyse is er dus altijd een afbakening nodig voor de impliciete risico's. Dit hoofdstuk biedt een overzicht van de belangrijkste impliciete en expliciete risico's voor de overheidsfinanciën. In de Schokproef Overheidsfinanciën is de samenhang tussen deze risico's bekeken en de directe en indirecte effecten van schokken op de economie en de overheidsfinanciën in kaart gebracht. In de praktijk treden de risico's namelijk vaak tegelijkertijd op.

Omdat risico's zo verschillend van aard zijn, is ook de manier waarop de verschillende risico's worden beheerst niet eenduidig, wat ook zal blijken uit de volgende paragrafen. In het algemeen geldt dat hoe gezonder de overheidsfinanciën zijn, hoe beter risico's gedragen kunnen worden. Het was dan ook belangrijk dat Nederland qua overheidsfinanciën een goede uitgangspositie had toen in 2008 de crisis uitbrak. Met een relatief lage overheidsschuld en met een begrotingsoverschot bleek Nederland in staat de klappen op te vangen. Inmiddels is er sprake van een fors begrotingstekort, ligt de schuld op een aanzienlijk hoger niveau en is de toename van de schuld nog niet gekeerd. Het is daarom belangrijk om zowel de overheidsfinanciën te verbeteren als de risico's goed te beheersen.

Tot slot is het van belang dat het Rijk in het Financieel Jaarverslag verantwoording aflegt over het voorgaande jaar. Dit Financieel Jaarverslag Rijk kijkt dus terug op 2012. Echter zeker op het terrein van de risico's heeft de tijd sindsdien niet stilgestaan. Zo is SNS REAAL genationaliseerd, heeft de Staat een garantie afgegeven aan De Nederlandsche Bank, en hebben banken substantiële bedragen afgelost op de leningen van de ECB. Om toch recht te doen aan deze recente ontwikkelingen zal in de tekst hier aandacht aan besteed worden. Aangezien het jaarverslag betrekking heeft op 2012, hebben alle cijfers in de tabellen betrekking op de stand eind 2012.

### *2.6.2 Hoe groot zijn deze risico's en hoe beheersen we deze?*

#### *a) Garanties en achterborgstellingen*

Het garantieoverzicht in het FJR geeft een overzicht van alle garanties waarvoor het Rijk heeft aangegeven de kosten voor rekening te zullen nemen als een bepaalde situatie zich voordoet. Daarnaast bevat deze bijlage ook een overzicht van alle achterborgstellingen. Achterborgstellingen zijn regelingen waarbij het Rijk *indirect* garant staat. Het Rijk staat in dat geval garant voor een garantie die een waarborgfonds afgeeft. Pas als dit waarborgfonds niet meer aan haar verplichtingen kan voldoen, kan er een beroep worden gedaan op het Rijk.

Zoals te zien is in tabel 2.6.1 is de afgelopen jaren de hoeveelheid garanties sterk toegenomen. Dit is met name een gevolg van de crisis. In 2009 zijn er veel garanties verstrekt aan de financiële sector, bijvoorbeeld via de garantieregeling voor leningen tussen banken. Zoals de tabel laat zien, worden de garanties aan de financiële sector voor interbancaire leningen nu langzaam afgebouwd.

**Tabel 2.6.1 Garanties (in miljarden euro's)**

	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Totaal Garanties</b>	<b>63,5</b>	<b>152,7</b>	<b>152,2</b>	<b>238,2</b>	<b>259,8</b>
waarvan:					
Europese Financiële Stabiliteitsfaciliteit (EFSF)	–	–	25,9	97,8	97,8
DNB – deelneming in kapitaal IMF	9,9	23,4	28,8	47,3	46,5
Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM)	–	–	–	–	35,4
Garantie interbancaire leningen	2,7	47,1	39,0	33,2	17,2
Exportkredietverzekering	17,6	12,3	13,4	14,5	17,4
Waarborgstelling kernongevallen (WAKO)	14,0	14,0	14,0	14,0	14,0
Europese Investeringsbank (EIB)	7,0	9,9	9,9	9,9	9,9
Borgstelling MKB-kredieten (BMKB)	1,9	2,0	2,2	2,6	2,4

Momenteel is de grootste garantie afgegeven aan het tijdelijk Europese noodfonds EFSF, met een plafond van bijna 100 miljard euro. Dit is het maximumbedrag waarvoor Nederland garant kan staan. De ruimte onder dit plafond is echter niet volledig benut. Tot nu toe is voor minder dan de helft van het plafond garanties aangegaan. In 2012 is het permanente noodfonds ESM in werking getreden, waarmee het ESM het voornaamste noodfonds is geworden. Het EFSF kan tot juli 2013 nog nieuwe leningen verstrekken. Zoals aangegeven in paragraaf 2.3 hebben de eurolanden in 2012 een kapitaalstorting in het ESM gedaan (3/5 van het totale volgestorte kapitaal van het ESM van 80 miljard euro is inmiddels gestort, de komende jaren zal het resterende deel worden gestort). Het Nederlandse aandeel in het volgestorte kapitaal is 4,6 miljard euro (5,71 procent). Daarnaast kent het ESM oproepbaar kapitaal van 620 miljard euro, waartoe, zoals in tabel 2.6.1 te zien is, Nederland voor 35,4 miljard euro aan garanties heeft afgegeven.

De nieuwe garanties aan SNS REAAL en De Nederlandsche Bank (DNB), van respectievelijk 5,0 miljard euro en 5,7 miljard euro, zijn nog niet opgenomen in het garantieoverzicht en in tabel 2.6.1. Het garantieoverzicht loopt namelijk tot en met 2012. De nieuwe garanties zullen wel in het garantieoverzicht en de tabellen van de komende Miljoenennota zichtbaar worden. Op een later moment in dit hoofdstuk zal er meer aandacht worden besteed aan de nationalisatie van SNS REAAL en de garantie aan DNB.

In tabel 2.6.2 zijn de achterborgstellingen opgenomen die het Rijk heeft afgegeven. De in de tabel genoemde achterborgstellingen voor het Waarborgfonds Eigen Woningen (Nationale Hypotheekgarantie, NHG) en het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) zijn niet alleen van het Rijk, maar zijn gezamenlijke achterborgstellingen van het Rijk en van gemeenten. Vanaf 1 januari 2011 geldt dat voor nieuwe contracten die met NHG worden afgesloten, de achtervang van gemeenten is komen te vervallen.

**Tabel 2.6.2 Achterborgstellingen (in miljarden euro's)**

	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Totaal Achterborgstellingen</b>	<b>177,7</b>	<b>192,8</b>	<b>220,2</b>	<b>235,7</b>	<b>245,9</b>
waarvan:					
Stichting Waarborgfonds Zorg	7,7	8,1	8,4	8,7	8,9
Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW)	98,3	75,8	85,3	86,3	88,0
Waarborgfonds Eigen Woningen (NHG)	71,7	108,9	126,4	136,2	149,0
<b>Bufferkapitaal</b>	<b>1,4</b>	<b>1,5</b>	<b>1,6</b>	<b>1,7</b>	<b>1,8</b>
waarvan:					
Stichting Waarborgfonds Zorg	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5
Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW)	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5
Waarborgfonds Eigen Woningen (NHG)	0,5	0,6	0,7	0,7	0,8

In de tabel is te zien dat de omvang van de achterborgstellingen ook sterk is toegenomen, met name door de tijdelijke verhoging van de NHG-grens van 265.000 naar 350.000 euro. Sinds 1 januari 2012 wordt deze grens in stappen verlaagd om uiteindelijk op 1 juli 2014 weer uit te komen op het oorspronkelijke niveau van 265.000 euro. Doordat de grens weer wordt verlaagd, zal de achterborgstelling voor het Waarborgfonds Eigen Woningen in de toekomst minder hard stijgen. Box 2.6.1 plaatst de risico's die voortvloeien uit de NHG in perspectief.

De waarborgfondsen hebben een buffer die als eerste aangesproken moet worden om eventuele schades op te vangen. Daarnaast geldt bij het Waarborgfonds Sociale Woningbouw dat eerst de woningbouwcorporatie die in financiële problemen verkeert wordt gesaneerd, dat daarna het buffervermogen van het WSW moet worden aangesproken, dat vervolgens de woningbouwcorporaties die door het WSW geborgde leningen hebben uitstaan een percentage van dit leningenbedrag moeten afdragen en dat pas in allerlaatste instantie een beroep op de achterborgstelling van het Rijk en de gemeenten wordt gedaan. Zo zijn bijvoorbeeld bij Vestia de problemen opgelost door Vestia te saneren en is het niet nodig gebleken een beroep te doen op het buffervermogen of de achterborgstelling. Ook het Waarborgfonds Zorg kent een systeem waarin eerst op het buffervermogen en andere zorginstellingen een beroep wordt gedaan, alvorens de achterborgstelling kan worden aangesproken.

Via garanties en achterborgstellingen staan de overheidsfinanciën dus bloot aan risico's met mogelijk grote budgettaire gevolgen. Een goede beheersing van deze risico's is dan ook van groot belang. Om die reden heeft het kabinet in de begrotingsregels (regel 25) opgenomen dat het een strikt «nee, tenzij»-beleid hanteert. Er wordt terughoudendheid betracht bij het afgeven van nieuwe garanties en achterborgstellingen, maar doordat de overheid de afgelopen jaren maatregelen heeft moeten nemen tegen grote systeemrisico's is de hoeveelheid garanties en achterborgstellingen wel sterk toegenomen. Daarnaast zullen alle bestaande risicoregelingen getoetst worden door een speciaal hiervoor opgerichte commissie, de Commissie Risicoregelingen (CRR). Het is de verwachting dat de CRR binnenkort een eindrapport naar het parlement zal sturen.

Toetsing gebeurt aan de hand van een toetsingskader dat onder andere ingaat op de noodzakelijkheid van de regeling, de precieze omvang van de risico's, welke premie er gevraagd wordt en welke maatregelen genomen zijn om de risico's te beheersen. Ook alle nieuwe risicoregelingen worden getoetst op basis van dit toetsingskader.



### **Box 2.6.1 Waarborgfonds Eigen Woningen (Nationale Hypotheekgarantie)**

De bedragen in het garantieoverzicht betreffen maximumbedragen en zijn daarmee een zeer prudente inschatting van het totale risico. Bijvoorbeeld bij de achterborgstelling voor het Waarborgfonds Eigen Woningen is dit duidelijk te zien. Hoewel het Rijk en de gemeenten achterborg staan voor een zeer hoog bedrag, maakt de vormgeving van de nationale hypotheekgarantie (NHG) het namelijk onmogelijk dat dit volledige bedrag voor rekening van de overheid kan komen.

Ten eerste is van belang dat alle uitstaande hypotheekverplichtingen van de NHG zijn opgenomen in het overzicht. Dit bedrag zal echter pas volledig voor rekening van de overheid komen als alle door de NHG gegarandeerde huizen helemaal niets meer waard zouden zijn. Het is niet waarschijnlijk dat dit zal gebeuren.

Ten tweede is van belang dat de nationale hypotheekgarantie alleen geldt voor annuïtair afgeloste hypotheekbedragen. Echter, de cijfers in het garantieoverzicht en in tabel 2.6.2 gaan uit van het volledige hypotheekbedrag. Het bedrag waarvoor het Rijk en de gemeenten in werkelijkheid achterborg staan is dus lager omdat de gegarandeerde hypotheekbedragen al deels zijn afgelost, waardoor een eventuele restschuld ook kleiner zal zijn.

Ten derde houden de waarborgfondsen een buffer aan. Het waarborgfonds houdt een buffer aan van 782 miljoen euro. Pas als deze buffer volledig is gebruikt en de WEW niet meer aan de betalingsverplichtingen kan voldoen, dan kan de WEW aanspraak maken op een lening van het Rijk en de gemeenten.

Hoewel de overheid dus risico loopt via de NHG, zeker nu de huizenprijzen dalen en de werkloosheid oploopt, is dit risico aanzienlijk lager dan de 149,0 miljard euro waarvoor het Rijk en de gemeenten een achterborgstelling hebben afgegeven.

#### *b) Leningen en financiële interventies*

Ook de steun aan de Nederlandse financiële sector en bilaterale leningen staan in de begroting. Het is duidelijk dat de overheid hierover risico loopt. Hoewel al deze financiële interventies in principe zullen worden terugbetaald, is het namelijk nooit uit te sluiten dat Nederland dit geld niet volledig of pas op een later moment zal terugkrijgen. Om dit risico zo veel mogelijk te beperken gaan leningen en kapitaalinjecties doorgaans gepaard met strikte voorwaarden en monitoring. Zo is de bilaterale lening aan Griekenland in tranches uitgekeerd. Ook de leningen van bijvoorbeeld het EFSF, het ESM en het IMF worden in tranches uitgekeerd. Landen krijgen alleen een nieuwe tranche als het IMF, de Europese Commissie, en de ECB hebben vastgesteld dat deze landen voldoen aan de voorwaarden die zijn vastgesteld in het leningenprogramma, zoals het doorvoeren van bezuinigingen en hervormingen. Ook is de steun aan financiële instellingen zodanig vormgegeven dat zij een prikkel hebben om de steun zo snel mogelijk terug te betalen.

De monitor financiële interventies in het Financieel Jaarverslag Rijk (bijlage 5) geeft een overzicht van de mogelijke budgettaire gevolgen van deze financiële interventies. Hierbij is van belang dat deze risico's, in tegenstelling tot de garanties en achterborgstellingen, al verwerkt zijn in

de overheidsschuld. Om ABN Amro/Fortis te kunnen kopen en leningen te kunnen verstrekken aan de financiële sector en Griekenland, heeft Nederland namelijk geld moeten lenen op de financiële markten. Hierdoor zijn deze leningen al volledig opgenomen in de huidige bruto schuld-cijfers. Ook het Nederlandse aandeel in de leningen die het EFSF verstrekt aan Ierland, Portugal, en Griekenland is al verwerkt in de schuld-cijfers. Hoewel er een risico bestaat dat Nederland dit uitgeleende geld niet volledig terugkrijgt, zal het afschrijven op deze leningen dus niet leiden tot een hogere overheidsschuld. Wel zal de schuld in een dergelijke situatie minder dalen dan verwacht. Daarnaast zal de afschrijving tot uitdrukking komen in de overheidsbalans en de staatsbalans (zie bijlage 3 en box 2.6.2), omdat de bezittingen van de overheid (namelijk de vorderingen op deze partijen) in dat geval zullen dalen.

<b>Tabel 2.6.3 Uitstaande leningen en financiële interventies (in miljarden euro's)<sup>1</sup></b>					
Instrument	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Totaal deelnemingen</b>	<b>23,3</b>	<b>26,9</b>	<b>28,0</b>	<b>28,0</b>	<b>29,8</b>
waarvan:					
ABN Amro, ASR, RFS	23,3	26,9	28,0	28,0	28,0
ESM	–	–	–	–	1,8
<b>Totaal leningen</b>	<b>45,7</b>	<b>9,2</b>	<b>7,2</b>	<b>8,0</b>	<b>7,8</b>
waarvan:					
Fortis	44,3	7,8	4,6	3,8	3,8
IJsland	1,3	1,3	1,3	1,0	0,8
Griekenland	–	–	1,2	3,2	3,2
<b>Totaal core-tier-1-securities</b>	<b>13,8</b>	<b>7,6</b>	<b>7,1</b>	<b>3,6</b>	<b>2,3</b>
waarvan:					
Aegon	3,0	2,0	1,5	–	–
SNS REAAL	0,8	0,6	0,6	0,6	–
ING	10,0	5,0	5,0	3,0	2,3
<b>ING back up (vordering)</b>	<b>–</b>	<b>18,4</b>	<b>16,4</b>	<b>13,9</b>	<b>11,1</b>

<sup>1</sup> bedragen exclusief financieringslasten

Zoals te zien is in tabel 2.6.3, gaan de leningen en kapitaalinjecties gepaard met hoge bedragen. Zo heeft de overheid ABN Amro gekocht en heeft Nederland kapitaal gestort in het Europese Stabiliteitsmechanisme (ESM). Ook heeft de overheid geld uitgeleend aan bijvoorbeeld Fortis, Griekenland en IJsland.

Een groot deel van de leningen aan Fortis is inmiddels al afgelost. Eind 2012 stond er nog 3,8 miljard euro uit. Er is een vaststaand aflossings-schema. De meeste aflossingen zullen binnen vijf jaar plaatsvinden. Eind 2017 zal er nog 0,8 miljard euro open staan. De laatste aflossing zal zijn in 2027. Sinds de fusie van Fortis Nederland met ABN Amro (juli 2010) heeft de Nederlandse Staat een vordering op ABN Amro.

In 2012 zijn er geen nieuwe bilaterale leningen verstrekt aan Griekenland onder de zogenoemde *Greek Loan Facility*. In juli 2011 is namelijk besloten om een EFSF-lening in plaats van bilaterale leningen te verstrekken aan Griekenland. Het totale bedrag van de bilaterale lening die Nederland heeft verstrekt aan Griekenland komt daardoor uit op 3,2 miljard euro. Op verschillende manieren neemt Nederland dus direct en indirect deel aan leningenprogramma's aan andere landen.

Wat betreft Icesave is van de ruim 1,4 miljard euro die De Nederlandsche Bank namens de Staat aan de depositohouders heeft uitgekeerd inmiddels circa de helft uit de failliete boedel van Landsbanki teruggekomen. IJsland en de curatoren van Landsbanki hebben de verwachting uitgesproken dat de boedel voldoende middelen bevat om ook het resterende bedrag van de hoofdsom te voldoen. Bovendien is Nederland in gesprek met het IJslandse depositogarantiestelsel (DGS) over de vordering, inclusief rentekosten, die Nederland uit hoofde van Icesave heeft. Hierbij kan worden verwezen naar de uitspraak van het EFTA-Hof van 28 januari 2013 en de brief aan de Tweede Kamer hierover.<sup>11</sup> In IJsland gelden momenteel kapitaalrestricties die een belemmering vormen voor betalingen aan buitenlandse crediteuren. De hoogte en frequentie van de toekomstige uitkeringen aan Nederland zijn, mede hierdoor, onzeker.

Daarnaast heeft de overheid in 2008 kapitaalinjecties moeten verrichten ten behoeve van verschillende financiële instellingen. Aegon heeft deze kapitaalinjecties inmiddels volledig terugbetaald. Het kabinet zal voor de zomer met een brief komen over de toekomstplannen en de exitmogelijkheden voor SNS REAAL, ABN Amro en ASR.<sup>12</sup>

De in de tabel genoemde bedragen voor SNS REAAL laten niet de meest actuele situatie zien. De Staat heeft begin 2013 bij de nationalisatie van SNS REAAL 0,8 miljard euro moeten afschrijven op de eerder verleende kapitaalinjectie, bestaande uit 565 miljoen euro hoofdsom en 50 procent boeterente. In tabel 2.6.3 is dit met terugwerkende kracht verwerkt voor 2012. Wat echter nog niet in de tabel is verwerkt is de overige steun die de Staat verleent aan SNS REAAL in het kader van de nationalisatie, omdat deze steun pas echt in 2013 zal worden verleend. Zo heeft de Staat voor 2,2 miljard euro nieuwe kapitaalinjecties moeten verschaffen aan SNS REAAL en zal 0,5 miljard euro in de nieuwe vastgoedbeheerorganisatie moeten worden gestoken. Daarnaast heeft de Staat voor 1,1 miljard euro aan overbruggingskrediet verstrekt aan SNS REAAL. En zoals eerder ook genoemd, zal de Staat ook een garantie van 5,0 miljard euro moeten afgeven aan de nieuwe vastgoedbeheerorganisatie.<sup>13</sup> Net als voor het garantieoverzicht geldt ook voor de monitor financiële interventies dat deze additionele steun aan SNS REAAL nog niet is opgenomen in dit FJR en dat alleen de afschrijving op de eerder verleende kapitaalsteun met terugwerkende kracht in 2012 is verwerkt. In de komende Miljoenennota zal de additionele steun wel verwerkt worden.

ING heeft een kapitaalinjectie van 10 miljard euro ontvangen. Vorig jaar stond hier nog 4,5 miljard euro van uit, namelijk 3 miljard euro hoofdsom (zoals te zien is in de tabel) en 1,5 miljard euro premie en/of rente. Voor dit resterende bedrag is een nieuw aflossingsschema afgesproken. ING zal de betalingen van in totaal 4,5 miljard euro verspreid over de periode 2012–2015 doen in tranches van 1,125 miljard euro per jaar. Voor elke aflossing dient DNB nog wel goedkeuring te verlenen teneinde te waarborgen dat de beoogde terugbetaling prudentieel verantwoord is. Eind vorig jaar heeft ING de eerste tranche van 1,125 miljard euro betaald

<sup>11</sup> Kamerstukken II 2012/13, 31 371, nr. 374.

<sup>12</sup> Zie ook motie van de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2012/13, 33 532, nr. 14)

<sup>13</sup> Zie ook de brief aan de Tweede Kamer over de nationalisatie van SNS REAAL (Kamerstukken II 2012/13, 33 532, nr. 1).

en is het uitstaande bedrag gedaald naar 3,375 miljard euro. De uitstaande hoofdsom is nog 2,25 miljard euro.<sup>14</sup>

Tot slot heeft de overheid ING gesteund door het economische eigendom van een hypotheekportefeuille over te nemen (ING *illiquid asset* back-upfaciliteit). Hoewel de omvang van deze portefeuille inmiddels is teruggelopen, loopt de overheid nog het risico dat er verliezen uit deze portefeuille voortvloeien.

*c) Impliciete crisisgerelateerde risico's*

De bovengenoemde overzichten van garanties, leningen en financiële interventies laten zien dat er veel expliciete risico's voortvloeien uit de Europese schuldencrisis en de financiële sector. Echter, er zijn ook impliciete crisisgerelateerde risico's.

### **Europa**

De risico's die voortvloeien uit de Europese schuldencrisis zijn zowel expliciet als impliciet. Expliciete risico's zijn bijvoorbeeld de door Nederland afgegeven garanties aan de Europese noodfondsen EFSF en ESM. Voordat deze noodfondsen waren opgericht, waren dit impliciete risico's. Er was namelijk nergens vastgelegd dat andere landen zouden moeten bijspringen als een land in betalingsproblemen zou komen. Er was zelfs vastgelegd dat landen dit niet zouden doen (de *no bail out clause*). De afgelopen jaren is echter gebleken dat het steunen van andere landen in de eurozone toch soms noodzakelijk kan zijn, omdat anders de stabiliteit in de eurozone onder druk kan komen te staan en de economie kan worden geschaad.

Niet alleen de eurolanden hebben crisismaatregelen genomen, maar ook de Europese Centrale Bank (ECB). Tabel 2.6.4 geeft een overzicht van deze crisismaatregelen. Een belangrijke maatregel van de ECB zijn de opkoopprogramma's voor staatsobligaties, het zogenoemde *Securities Market Programme* (SMP) en de *Outright Monetary Transactions* (OMT). De OMT heeft de ECB nog nooit gebruikt, maar het SMP wel. Zo heeft de ECB voor ruim 200 miljard euro aan staatsobligaties in de boeken staan van Ierland, Griekenland, Spanje, Italië en Portugal. De ECB publiceert niet de aankoopwaarde van deze obligaties, maar wel de nominale waarde en de boekwaarde. De nominale waarde is het bedrag dat de ECB ontvangt bij de aflossing van de obligaties. De boekwaarde komt bij aankoop overeen met de aankoopwaarde van de obligatie waarna ieder jaar gedurende de looptijd een deel van het verschil tussen de aankoopwaarde en de nominale waarde wordt bijgeschreven of afgeboekt.

---

<sup>14</sup> Zie ook de brief aan de Tweede Kamer over het akkoord tussen de Staat, ING, en de Europese Commissie (Kamerstukken II 2012/13, 31 371, nr. 372).

**Tabel 2.6.4 Belangrijke crisismaatregelen ECB (uitstaande bedragen in 2012 in miljarden euro's)**

Instrument		
	Nominale waarde	Boekwaarde
<b>Totaal SMP</b>	<b>218,0</b>	<b>208,7</b>
waarvan:		
Ierland	14,2	13,6
Griekenland	33,9	30,8
Spanje	44,3	43,7
Italië	102,8	99,0
Portugal	22,8	21,6
<b>Totaal MRO</b>	<b>89,7</b>	
<b>Totaal LTRO</b>	<b>1062,5</b>	

Bij de uitvoering van het monetaire beleid verstrekt de ECB leningen aan banken via zogenaemde *main refinancing operations* (MRO) en *longer-term refinancing operations* (LTRO). In het kader van de crisis heeft de ECB het gebruik van deze instrumenten substantieel vergroot. Ook op deze leningen loopt de ECB risico. Zoals te zien is in tabel 2.6.4 heeft de ECB via deze instrumenten voor ruim 1100 miljard euro aan leningen verstrekt. In 2013 zijn banken begonnen met het terugbetalen van de leningen in het kader van de LTRO. Inmiddels is ongeveer 225 miljard euro van deze leningen terugbetaald aan de ECB.

De risico's die de ECB loopt op deze maatregelen komen indirect ook bij de Nederlandse overheid terecht. Winsten en verliezen die de ECB maakt worden namelijk verdeeld over de nationale centrale banken en komen dus ook bij De Nederlandsche Bank (DNB) terecht. Het is daardoor mogelijk dat DNB de jaarlijkse winstafracht aan de Nederlandse Staat moet verlagen of dat DNB zelfs een verlies maakt en moet interen op de buffers. Deze impliciete risico's zijn onlangs gedeeltelijk omgezet in een expliciet risico, doordat deze buffers eerder dit jaar zijn versterkt met behulp van een door de Staat aan DNB verleende garantie ter dekking van eventuele verliezen bij daartoe aangewezen crisisgerelateerde activa. De onder de garantie vallende activa betreffen de staatsobligaties die aangekocht zijn onder het SMP en de leningen die verstrekt zijn aan bancaire instellingen in Griekenland, Cyprus en Portugal (met name LTRO-leningen). Het zijn voornamelijk banken uit andere landen geweest die onlangs hun LTRO-leningen hebben afgelost.<sup>15</sup>

Zoals ook al beschreven is in hoofdstuk 1 zijn er de afgelopen jaren veel maatregelen genomen om de impliciete en expliciete risico's in Europa te verminderen. Zo zijn de Europese begrotingsregels veel strenger gemaakt en is er een onevenwichtigheidsprocedure opgericht. Deze procedures zijn bedoeld om te voorkomen dat landen grote economische problemen krijgen en hun overheidsfinanciën laten ontsporen.

Ook zijn er maatregelen genomen om de Europese financiële sector te versterken. Enerzijds kunnen problemen bij banken namelijk overslaan op overheden, doordat overheden bijvoorbeeld in dat geval leningen moeten verstrekken aan banken. Anderzijds kunnen problemen bij overheden

<sup>15</sup> Zie ook de brieven aan de Eerste Kamer en beantwoording van vragen van de Tweede Kamer over de garantie aan De Nederlandsche Bank (Kamerstukken I 2012/13, 33 548, nr. A, Kamerstukken I 2012/13, 33 548, nr. E en Kamerstukken II 2012/13, 33 548, nr. 4).

overslaan op banken, omdat banken vaak sterk afhankelijk zijn van de overheid, omdat zij bijvoorbeeld veel geld hebben uitgeleend aan de overheid en het verlies van vertrouwen in de kredietwaardigheid van een land ook vaak gepaard gaat met een verlies van vertrouwen in de financiële sector van dat land. Omdat er sprake is van een grote financiële verwevenheid in de Eurozone, wordt er op dit moment ook gewerkt aan gezamenlijk Europees toezicht op de financiële sector.

Door deze maatregelen neemt de kans af dat ingrijpen via de Europese noodfondsen en door de ECB nodig is. Echter, als de Europese schulden-crisis toch nog verder verergert, dan kan het nodig blijken om nog extra maatregelen te nemen en kunnen er ook nog via andere kanalen verliezen bij de ECB ontstaan (zoals via het betalingssysteem Target-II<sup>16</sup>). Naast de expliciete risico's die voortvloeien uit de Europese noodfondsen en de garantie aan DNB zijn de Europese impliciete risico's voor de overheidsfinanciën dus ook nog niet verdwenen.

### **Financiële sector**

De financiële crisis heeft het besef doen groeien dat de instrumenten waarover de overheid destijds beschikte om problemen in de financiële sector het hoofd te bieden, op belangrijke onderdelen tekortschoten.

Dit kwam in het bijzonder doordat er te weinig of geen instrumenten waren om een instelling die in problemen komt via een begeleid faillissement te ontmantelen en waar nodig de continuïteit van essentiële functies te verzekeren, zonder dat hierdoor de financiële stabiliteit in het geding komt of overheden banken met belastinggeld overeind moeten houden. Dit is voor de Staat uiteindelijk zeer risicovol gebleken.

Met het oog op het bovengenoemde zijn enkele wijzigingen van wet- en regelgeving tot stand gebracht die tot doel hebben de financiële risico's voor de Staat in te perken. Vooral de invoering van de Wet bijzondere maatregelen financiële ondernemingen (de Interventiewet) en de beoogde herziening van de financieringssystematiek van het depositogarantiestelsel (DGS) spelen hierbij een belangrijke rol.

#### *Interventiewet*

De Interventiewet is in juni 2012 ingevoerd en geeft DNB en de minister van Financiën nieuwe bevoegdheden om tijdig in te grijpen bij een financiële onderneming in problemen. Op basis van deze wet heeft DNB onder meer de bevoegdheid gekregen om: (i) een probleeminstelling te verkopen aan een andere private partij door de overdracht van aandelen; (ii) de deposito's van de probleeminstelling over te dragen aan een andere private partij met financiering van het depositogarantiestelsel; en (iii) activa en/of passiva van de probleeminstelling over te dragen aan een andere private partij. Voor het geval er niet direct een private koper voorhanden is, kan ook aan een overbruggingsinstelling worden overgedragen, die de probleeminstelling of onderdelen daarvan tijdelijk overneemt.

Ook geeft de Interventiewet de minister van Financiën de mogelijkheid om: (i) in te grijpen in de interne bevoegdheden van een financiële onderneming en (ii) vermogensbestanddelen of effecten van een financiële onderneming te onteigenen. De minister mag hiertoe besluiten

<sup>16</sup> Zie ook de brief aan de Tweede Kamer over Target-II (Kamerstukken II 2011/12, 21 501-07, nr. 905).

wanneer er een ernstig en onmiddellijk gevaar dreigt voor de stabiliteit van het financiële stelsel.

Dit instrumentarium is ingezet bij de recente nationalisatie van SNS REAAL. Door in dit specifieke geval zowel de aandelen als de achtergestelde crediteuren te onteigenen, zijn de kosten van de ingreep zo veel mogelijk bij private partijen neergelegd en zijn de financiële consequenties voor de Staat zoveel mogelijk beperkt.

Verdere stappen zijn echter nodig om de risico's voor de Staat in de toekomst verder in te perken. Om dit te bereiken moeten in de toekomst alle private partijen, ook niet-achtergestelde obligatiehouders, zoveel als mogelijk de kosten van resolutie dragen.

Momenteel vinden onderhandelingen plaats over een nieuwe Europese crisismanagementrichtlijn voor banken, deels vergelijkbaar met de Nederlandse Interventiewet. Nederland zet tijdens deze onderhandelingen actief in op mogelijkheden om vreemd vermogen verregaand te kunnen afschrijven of om te zetten in nieuw eigen vermogen (*bail-in*). Tevens zal de Europese Commissie in de loop van dit jaar plannen presenteren voor een Europees resolutiemechanisme, gebaseerd op bijdragen van de financiële sector.

#### *Depositogarantie*

In 2012 heeft de minister van Financiën een ontwerp-Besluit over het nieuwe DGS aan de Eerste en Tweede Kamer gezonden. Dit Besluit regelt dat banken vooraf een bijdrage aan het DGS betalen om spaargelden te garanderen bij een eventueel faillissement van een bank. De gekozen financieringssystematiek (*ex ante financiering*) moet bijdragen aan een verdere versterking van de financiële stabiliteit. Doordat er een fonds wordt gevormd, worden de kosten van het depositogarantiestelsel voor banken gespreid over de tijd: banken behoeven minder te betalen op het moment dat een bank failliet gaat; het is, met andere woorden, minder procyclisch. Daarmee wordt de stabiliteit van het stelsel vergroot.

Opgemerkt wordt ten slotte dat in het kader van de nationalisatie van SNS REAAL is besloten de Nederlandse banken een resolutieheffing van 1 miljard euro op te leggen. Om banken niet onevenredig te belasten en mede met het oog op de kredietverlening wordt invoering van de ex-ante DGS-bijdrage, die op 1 juli 2013 van dit jaar van kracht zou worden, met twee jaar uitgesteld.

#### *d) Risico's bij staatsdeelnemingen*

De Staat bezit aandelen in verschillende bedrijven, zoals Gasunie, NS, Schiphol en Tennet. De Staat participeert bij staatsdeelnemingen in het eigen vermogen van een bedrijf en loopt hierbij een ondernemingsrisico. Het ondernemingsrisico valt uiteen in het bedrijfsrisico en het financiële risico:

- **Bedrijfsrisico.** Bedrijfsrisico is de kans op schade die het vermogen van de onderneming om rendement te behalen beperkt. Bedrijfsrisico's zijn gerelateerd aan de operationele activiteiten van de onderneming en gerelateerd aan de marktomgeving waarin de onderneming opereert (bijv. concurrentie, verslechterde economische conjunctuur, maar ook schade aan productiemiddelen of schadeclaims van derden). Bedrijfsrisico kan leiden tot tegenvallend resultaat van een deelneming, met een lager dividend tot gevolg. Wanneer op portefeuilleniveau het gereali-

- seerde dividend lager is dan het geraamde dividend leidt dit tot een generale tegenvaller.
- Financieel risico. Financieel risico is een verzamelbegrip voor risico's die samenhangen met de financiering van de onderneming. Denk aan solvabiliteitsrisico, liquiditeitsrisico, wederpartijrisico. Financieel risico kan niet alleen leiden tot het niet halen van ramingen (tegenvallers), maar kan ook een kapitaalinjectie door de Staat tot gevolg hebben.

Staatsdeelnemingen rapporteren net als andere ondernemingen over risico's en risicobeheersing in hun jaarverslag. Risicobeheersing is ingebed in de governancestructuur van de betreffende deelneming. De Staat als aandeelhouder toetst actief de «governance» van de Raad van Commissarissen en de Raad van Bestuur ten aanzien van risicobeheersing door het te agenderen tijdens formele en informele contactmomenten met de deelneming. Inhoudelijk toetst de aandeelhouder wanneer zij bijvoorbeeld een investeringsbeslissing voorgelegd krijgt. De Staat probeert de financiële risico's voor de begroting te beperken door als uitgangspunt te hanteren dat staatsdeelnemingen een A-rating behouden en financiële deelnemingen, zoals de Bank Nederlandse Gemeenten en de Nederlandse Waterschapsbank, een AAA-rating.

### **Box 2.6.2 Bezittingen van de overheid**

In het Financieel Jaarverslag Rijk ligt de focus met name op de schulden van de overheid. Echter, de overheid heeft ook bezittingen, zoals ook blijkt uit de voorgaande paragrafen over leningen, financiële interventies, en staatsdeelnemingen. In de schuld cijfers in het FJR zijn deze bezittingen niet verwerkt. De overheidsschuld is namelijk een brutoschuldbegrip. Dit betekent dat (financiële) bezittingen van de overheid – bijvoorbeeld de staatsdeelnemingen in Schiphol of de Nederlandse Spoorwegen – niet in mindering worden gebracht op de uitstaande schulden. Een ander voorbeeld is de uitzettingen van decentrale overheden bij banken: ook deze bezittingen worden niet in mindering gebracht op de uitstaande schuld van de overheid.

De achterliggende reden voor het hanteren van een brutoschuldbegrip is dat het arbitrair is welke bezittingen wel en welke niet moeten worden meegeteld. Waarom zou bijvoorbeeld een investering in een financiële instelling wel mogen worden afgetrokken van de schuld, maar een investering in wegen niet? Ook is het moeilijk om de exacte waarde van bezittingen op een eenduidige manier vast te stellen en zijn veel bezittingen niet liquide te maken. Het brutoschuldbegrip is dan ook de internationale standaard. Financiële marktpartijen en kredietbeoordelaars maken internationale vergelijkingen op basis van de bruto schuld. Ook het IMF, de OESO en landen buiten de EU werken met het brutoschuldbegrip.

Bezittingen van de overheid zijn dus niet zichtbaar in de overheids-schuld. Informatie over zowel de bezittingen als de schulden van de overheid staat op de overheidsbalans en de staatsbalans. Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) publiceert jaarlijks de overheidsbalans in de Nationale Rekeningen. De overheidsbalans geeft een overzicht van de bezittingen en schulden van de hele overheid. Voor het aandeel van de Staat is de staatsbalans beschikbaar in bijlage 3 van het Financieel Jaarverslag van het Rijk. Het gaat hierbij zowel om financiële activa (vorderingen) en passiva



(schulden) als om niet-financiële activa als gebouwen, wegen en de gasvoorraad. Zowel de overheids- als de staatsbalans geven een momentopname van het netto-vermogen van de overheid. Toekomstige rechten en verplichtingen ontbreken. Denk bijvoorbeeld aan toekomstige belastingopbrengsten en aan AOW-verplichtingen.

Zoals blijkt uit de staatsbalans en tabel 2.6.5 waren in 2012 de bezittingen van de Staat 411,8 miljard euro en de totale schulden 436,2 miljard euro. Samen is er dus sprake van een negatief vermogen van 24,4 miljard euro. Voor de meeste jaren is het in de staatsbalans gepresenteerde staatsvermogen negatief. Dit wordt veroorzaakt doordat de rijksoverheid schulden aangaat, maar dat de er uit resulterende bezittingen voor een groot deel elders in de collectieve sector zijn ondergebracht bijvoorbeeld bij decentrale overheden, zelfstandige bestuursorganen en scholen.

**Tabel 2.6.5 Staatsbalans: ontwikkelingen in het vermogen van de staat (in miljarden euro)**

	2009	2010	2011	2012
<b>Activa (niet-financiële activa)</b>	<b>164,9</b>	<b>190,7</b>	<b>219,7</b>	<b>213,6</b>
waarvan:				
Rijksgebouwen	11,1	12,1	13,0	12,9
Olie- en gasreserves	86,6	108,9	133,8	123,5
<b>Vorderingen (financiële activa)</b>	<b>167,5</b>	<b>169,6</b>	<b>182,3</b>	<b>198,2</b>
waarvan:				
Staatsdeelnemingen	67,3	72,8	77,2	82,2
Leningen	48,1	44,3	49,9	59,9
<b>Bezittingen (= activa + vorderingen)</b>	<b>332,4</b>	<b>360,3</b>	<b>402,0</b>	<b>411,8</b>
<b>Schulden</b>	<b>- 350,9</b>	<b>- 374,8</b>	<b>- 403,0</b>	<b>- 436,2</b>
<b>Vermogen Staat (= bezittingen - staatsschuld)</b>	<b>- 18,5</b>	<b>- 14,5</b>	<b>- 1,0</b>	<b>- 24,4</b>

Het CBS publiceert tot nu toe de overheidsbalans op experimentele basis. Nu het CBS besloten heeft om de overheidsbalans jaarlijks te blijven publiceren, is de noodzaak voor publicatie van de staatsbalans verdwenen. Om die reden zal de staatsbalans dit jaar voor het laatst gepubliceerd worden.

*e) Risico's bij andere overheidslagen en (semi)publieke instellingen*

De problemen bij de woningbouwcorporatie Vestia en scholengemeenschap Amarantis hebben laten zien dat niet alleen het Rijk, maar ook (semi)publieke instellingen verliezen kunnen lijden. Dit levert zowel impliciete als expliciete risico's voor de overheidsfinanciën op.

Een expliciet risico is bijvoorbeeld dat financiële problemen bij woningbouwcorporaties leiden tot een beroep op het Waarborgfonds Sociale Woningbouw. Via dit waarborgfonds staan het Rijk en de gemeenten ieder voor 50 procent borg voor leningen die woningcorporaties aantrekken voor de bouw van sociale huurwoningen. Bij Vestia is het niet nodig gebleken een beroep te doen op het waarborgfonds. Voor scholen bestaat

er geen waarborgfonds of garantieregeling. Toch is hier sprake gebleken van een impliciet risico, zoals het ingrijpen van het Rijk bij Amarantis heeft laten zien.<sup>17</sup>

Om in de toekomst problemen in de (semi)publieke sector te voorkomen, wordt er op dit moment onder andere gewerkt aan strengere regels voor complexe financiële producten, zoals derivaten, en een betere governancestructuur. Derivaten kunnen gebruikt worden om risico's te verminderen, zoals het renterisico van leningen met een variabele rente. Echter, verkeerd gebruik van derivaten leidt juist tot meer risico. In het Regeerakkoord is dan ook opgenomen dat het voor organisaties die (mede) met publiek geld zijn gefinancierd verboden is om te speculeren met dit soort producten. Op dit moment bereiden de meest betrokken ministeries (SZW, OCW, BZK, VWS en Financiën) nadere regelgeving voor om deze afspraak uit het Regeerakkoord verder uit te werken. Voor de decentrale overheden, de centrale overheid, en scholen zijn de derivatenposities onlangs in kaart gebracht.<sup>18</sup>

Niet alleen financiële producten kunnen tot problemen leiden, maar in algemeenheid geldt dat decentrale overheden en (semi)publieke instellingen op dit moment te kampen hebben met een verslechterde financiële situatie. Ook via de decentrale overheden en andere (semi)publieke instellingen zijn er dus risico's voor de overheidsfinanciën. Zo hebben gemeenten bijvoorbeeld momenteel veel last van verliezen op grondexploitatie.

Als een decentrale overheid in problemen komt, dan komen zij onder versterkt toezicht te staan en kunnen zij een aanvullende uitkering aanvragen uit het gemeente- of provinciefonds (de zogenoemde artikel 12 procedure). Deze aanvullende uitkering wordt bekostigd uit het gemeentefonds en provinciefonds en wordt daarmee dus gedragen door de decentrale overheden zelf. Bij een groot beroep op de artikel 12 procedure wordt het moeilijker om deze manier van achtervang te behouden, zoals ook gebleken is uit het feit dat het Rijk in 1997 voorfinanciering heeft moeten verstrekken aan de gemeente Den Haag toen het bedrag te groot was om door de overige decentrale overheden in één keer te dragen. Deze voorfinanciering is in de jaren daarna wel weer gekort op het gemeentefonds. Voor 2013 hebben op dit moment vier gemeenten een beroep gedaan op de artikel 12 procedure voor een geraamd bedrag van 29 miljoen euro. Provincies en waterschappen maken momenteel geen gebruik van deze procedure.

Tot slot is van belang dat niet alleen het Rijk garanties verstrekt, maar dat ook decentrale overheden dit doen. Via deze route bestaan er dus ook risico's voor de overheidsfinanciën. De aangescherpte Europese begrotingsregels verplichten daarom landen om de garanties van decentrale overheden in kaart te gaan brengen. Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) zal daarom deze gegevens gaan bijhouden.

<sup>17</sup> Zie ook de brieven aan de Tweede Kamer over Vestia (Kamerstukken II 2011/12, 29 453, nr. 253) en Amarantis (Kamerstukken II 2011/12, 31 524, nr. 131 en Kamerstukken II 2012/13, 33 495, nr. 1).

<sup>18</sup> Zie ook de brieven aan de Tweede Kamer over derivatenposities van (semi-)publieke instellingen (Kamerstukken II 2012/13, 33 489, nr.5 en nr. 6, Kamerstukken II 2012/13, 33 489, nr. 8, en Kamerstukken II 2012/13, 31 524, nr. 159) en over overkoepelend beleid t.a.v. derivaten in de publieke sector (BZ/2013/232M).

#### *f) Onzekerheid in ramingen*

In Nederland maakt het Centraal Planbureau (CPB) de macro-economische ramingen die ten grondslag liggen aan de begroting. In andere landen, waar de ramingen meestal niet door een onafhankelijk instituut als het CPB worden gemaakt, blijken de ramingen vaak te optimistisch te zijn en wordt de begroting daardoor vaak gebaseerd op een te hoge verwachting van de economische groei. De ramingen van het CPB kennen niet een dergelijke systematische overschatting van de economische groei. Internationaal gezien staat het CPB dan ook bekend als een «*best practice*».

Toch zijn ramingen altijd omgeven met onzekerheid. Het kan dus zijn dat de werkelijke economische ontwikkelingen afwijken van de ramingen. Dergelijke afwijkingen, zoals een lagere economische groei en hogere rentes, hebben grote invloed de overheidsfinanciën. Bovendien zijn de overheidsfinanciën de afgelopen jaren nog gevoeliger geworden voor economische ontwikkelingen.

Als bijvoorbeeld de economische groei lager uitvalt dan verwacht, dan kunnen er tegenvallers voor de begroting ontstaan. Bij een lagere groei zullen namelijk de uitgaven aan werkloosheidsuitkeringen hoger uitvallen en de belastingopbrengsten achterblijven. De Nederlandse begrotingsregels zorgen ervoor dat tegenvallers aan de uitgavenkant beheerst worden door uitgavenkaders. Als bijvoorbeeld de uitgaven aan uitkeringen stijgen, dan moeten andere uitgaven worden verlaagd om deze stijging te compenseren. Tegenvallers in de belastinginkomsten worden in principe niet gecompenseerd en leiden daardoor tot een verslechtering van de overheidsfinanciën.

Schommelingen in de rente kunnen ook een groot effect hebben op de overheidsfinanciën. Ieder jaar moet immers niet alleen het begrotingstekort gefinancierd worden, maar ook een deel van de overheidsschuld geherfinancierd worden tegen de rente die op dat moment geldt. Op lange termijn brengt een structurele renteverhoging van 1 procentpunt extra rentelasten met zich mee van jaarlijks 4,5 miljard euro (uitgaande van een overheidsschuld van 450 miljard euro). Een groot deel van de overheidsschuld betreft de staatsschuld, die gefinancierd wordt via leningen met verschillende looptijden. Het beleid van staatsschuldfinanciering is er op gericht dat effectief de looptijd van nieuw afgesloten leningen ongeveer zeven jaar bedraagt. Het hanteren van een gemiddelde looptijd van zeven jaar draagt bij aan de risicobeheersing van de staatsschuld. De extra rentelasten nemen namelijk hierdoor geleidelijk toe, waardoor de overheid meer tijd heeft om maatregelen te nemen om hier goed mee om te gaan, bijvoorbeeld door de schuld af te bouwen. Als de gemiddelde looptijd veel korter zou zijn, bijvoorbeeld maar één jaar, dan zou de rentegevoeligheid van de begroting vele malen groter zijn en zou er veel minder tijd zijn om de nodige maatregelen te nemen.<sup>19</sup>

Ook via de inkomstenkant heeft een renteverandering invloed op de overheidsfinanciën. De belastingen die de overheid ontvangt zijn namelijk ook afhankelijk van de rente. Als de rente stijgt, dan kunnen huizenbezitters immers meer hypotheekrente aftrekken. Door de recente wijzigingen in de hypotheekrenteaftrek, zoals de verplichte aflossing van

<sup>19</sup> Een uitgebreide toelichting op het renterisicomanagement is te vinden in het rapport «*Risicomanagement van de Staatsschuld*» op [http://www.dsta.nl/Actueel/Publicaties/Overige\\_publicaties](http://www.dsta.nl/Actueel/Publicaties/Overige_publicaties).

hypotheken, wordt ook indirect dit risico voor de overheidsfinanciën beperkt.

Ook energieprijzen, zoals de gasprijs, hebben een belangrijke invloed op de overheidsfinanciën. Box 2.6.3 gaat hier nader op in.

### **Box 2.6.3 De invloed van energieprijzen op de overheidsfinanciën**

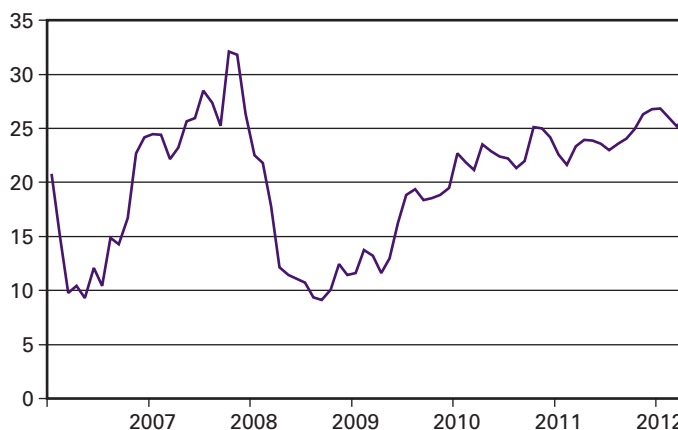
#### *Gasbaten*

Nederland kent omvangrijke gasopbrengsten. Zo zijn deze gasbaten voor 2013 geraamd op 13,8 miljard euro. De aardgasprijs heeft een direct effect op de gasbaten. Deze aardgasprijs wordt vooral bepaald op de vrijhandelsplaatsen voor gas. In de prijzen op deze handelsplaatsen is alle kennis van marktpartijen over verwachte prijsstijgingen en dalingen verwerkt. De termijnprijzen geven dus de verwachting van de markt zelf weer over wat er met de prijs zal gebeuren. De Noordwest-Europese gasmarkt is bovendien verbonden met andere gasmarkten zoals die in de Verenigde Staten en het Verre Oosten dankzij vloeibaar gemaakt aardgas (LNG) dat per schip intercontinentaal vervoerd kan worden. De wereldwijde prijzen en marktontwikkelingen beïnvloeden elkaar dus.

Dit neemt niet weg dat allerlei nog onbekende toekomstige ontwikkelingen tot een prijsdaling, en ook een prijsstijging kunnen leiden. Denk aan geopolitieke factoren, de invloed van het duurzaamheidsstreven op de totale vraag naar aardgas in de toekomst of de opkomst van onconventioneel gas. Zo zijn de VS de omslag van LNG-importeur tot LNG-exporteur aan het maken dankzij schaliegas. Het LNG dat voor de VS bestemd was gaat echter vooralsnog vooral naar het Verre Oosten omdat de kerncentrales in Japan stilgelegd zijn en de gasprijs daar wereldwijd gezien het hoogst is.

Onderstaande grafiek geeft een indruk van de volatiliteit van de gasprijs op de Nederlandse handelsplaats (eurocent per kubieke meter).

**Figuur 2.6.1 Gasprijs (in eurocent per kubieke meter)**



#### *SDE+*

In de SDE+, de subsidieregeling voor duurzame energie, speelt de energieprijs een belangrijke rol. Indien de energieprijs bijvoorbeeld 10 procent hoger uitkomt dan in de raming is verondersteld, dan

dalen de uitgaven met circa 10 procent. Indien de energieprijis 10 procent lager uitkomt dan verwacht, dan stijgen de uitgaven met circa 10 procent. Bij de raming is uitgegaan van een mix aan goedkope en duurdere duurzame energietechnieken, waarbij de goedkoopste voorrang krijgen. Indien er minder goedkope projecten beschikbaar zijn dan verondersteld, dan leidt een ongewijzigde doelstelling ook tot hogere uitgaven dan geraamd.

Om de doelstelling van een aandeel van 16 procent duurzame energie in het totale energiegebruik in 2020 te realiseren is er in de ramingen van uitgegaan dat alle subsidieverplichtingen in de jaren tot en met 2017 worden aangegaan. Nadat deze verplichtingen zijn aangegaan zijn deze uitgaven niet meer te beïnvloeden. De SDE+ geraamde uitgaven lopen op van 0,7 miljard euro in 2017 tot 3 miljard euro in 2020. Indien de energieprijis in 2020 10 procent lager uitkomt dan eerder is verondersteld dan leidt dit tot een extra uitgavenstijging van circa 250 miljoen euro in 2020.

#### *g) Trendmatige ontwikkelingen*

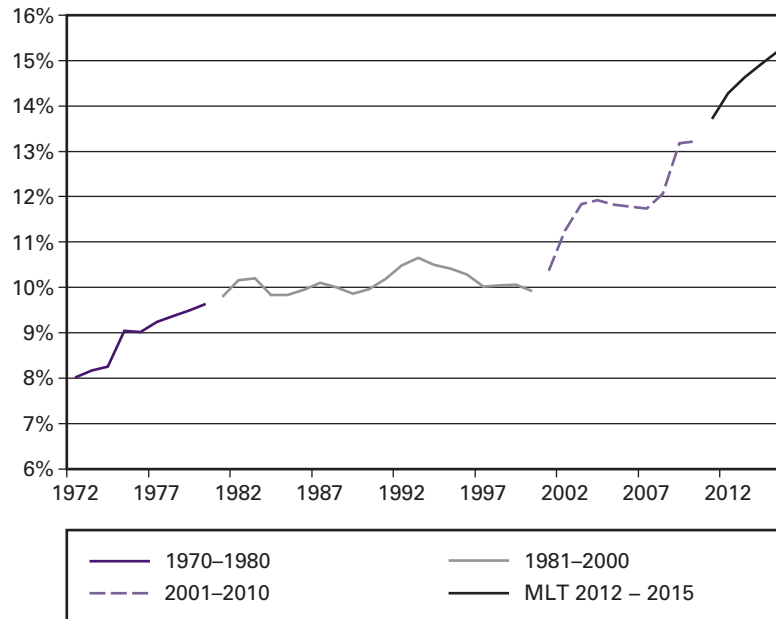
##### **Vergrijzing**

Zoals in de inleiding beschreven betekent vergrijzing dat bepaalde uitgaven aan bijvoorbeeld zorg en pensioenen (AOW) in de toekomst sterk zullen toenemen. Het Regeerakkoord grijpt in op deze oplopende vergrijzingsgerelateerde uitgaven. Via hervormingen in de zorg (awbz), de woningmarkt en pensioenen (waar de AOW-leeftijd wordt gekoppeld aan de levensverwachting) worden de risico's van vergrijzing voor de begroting fors ingeperkt.

Het houdbaarheidstekort is gedefinieerd als de permanente verbetering van het begrotingssaldo die nodig is om de overheidsfinanciën houdbaar te maken en onbeheersbare groei van de overheidsschuld op lange termijn te voorkomen. In juni 2010 heeft het CPB het houdbaarheidstekort geraamd op 4,5 procent. Door de maatregelen in het Begrotingsakkoord 2013 en het Regeerakkoord is volgens de doorrekening van het CPB het houdbaarheidstekort omgeslagen in een houdbaarheidsoverschot van 1,0 procent.

Dit getal staat of valt wel met een onverkorte uitvoering van de hierboven genoemde hervormingen en de overige ombuigingen uit het Regeerakkoord. Hiernaast spelen ook onzekerheden rond de ramingen. Zo kan bijvoorbeeld de levensverwachting meer toenemen dan waar we nu op rekenen. Ook is het goed mogelijk dat zorguitgaven sneller stijgen dan waar in de sommen van het CPB wordt uitgegaan. Zo is er de afgelopen jaren een trend zichtbaar naar steeds meer, maar vooral steeds lichtere, zorg. Daarbij zijn productiviteitswinsten geboekt, maar hier staat zoveel meer zorg tegenover dat dit niet tot lagere groei van de uitgaven heeft geleid. De uitgaven groeien nog steeds harder dan op basis van de vergrijzing zou worden verwacht. Daarbij wordt jaar op jaar ook nog eens meer uitgegeven dan we van tevoren ramen. Figuur 2.6.2 laat zien dat in de afgelopen decennia de economische groei substantieel lager was dan de groei in zorguitgaven, waardoor het aandeel van de zorguitgaven in het bbp sterk is gestegen.

**Figuur 2.6.2 Totale zorguitgaven als aandeel van het bbp**



De Taskforce Beheersing Zorguitgaven is in de zomer van 2012 met aanbevelingen gekomen om de collectieve zorguitgaven beter te beheersen en op een houdbaar groeipad te krijgen. De adviezen zijn gegeven langs drie lijnen; de zorg terug naar de kern, zorg op de juiste plaats en zorg en betaalbaarheid als verantwoordelijkheid van alle actoren. Dit kabinet geeft hier met een omvangrijk pakket invulling aan. Het collectief verzekerde pakket voor de langdurige zorg wordt meer in lijn gebracht met de ons omringende landen. Er worden maatregelen getroffen om de groei terug te dringen waar die het grootste is, namelijk bij de lichte zorg. Door zorg naar gemeenten over te hevelen en substitutie te stimuleren van ziekenhuiszorg naar de huisarts komt zorg dichterbij en wordt deze goedkoper; zorg wordt geleverd op de juiste plaats. Een houdbare groei van de zorguitgaven vraagt een integrale aanpak waarbij zowel burgers, patiënten, verzekeraars, aanbieders en instituties zoals het College voor Zorgverzekeringen (CVZ) meer aandacht moeten hebben voor betaalbaarheid van de zorg. Dat wil zeggen dat de maatregelen ten aanzien van deze instituties (striktere afbakening van de collectieve aanspraken), professionals (betalen voor uitkomsten), verzekeraars (volledige risicodragendheid) en patiënten (meer eigen betalingen) vooral in samenhang effectief zijn. Het Regeerakkoord weerspiegelt deze integrale aanpak. In de uitwerking van de verschillende maatregelen zal nadrukkelijk gezocht moeten worden naar een balans tussen (financiële) houdbaarheid, uitvoerbaarheid en het realiseren van een toekomstbestendige agenda. Het kabinet is met deze uitdaging voortvarend aan de slag gegaan.

### **Klimaatverandering**

Bij projecties van klimaatverandering wordt rekening gehouden met een bandbreedte van onzekerheid. Het is bijvoorbeeld niet exact te voorspellen hoe groot de stijging van de zeespiegel voor de Nederlandse kust zal zijn, terwijl wel een keus gemaakt moet worden om kosteneffectieve maatregelen te treffen. Daarom wordt gewerkt met scenarioanalyses en worden de maatregelen zodanig vormgegeven dat deze bij toene-

mende kennis zonder kapitaalverlies in de toekomst kunnen worden opgeschaald of aangepast.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) maakt een inschatting van de effecten van klimaatverandering voor Nederland, bijvoorbeeld met de in juli 2012 uitgebrachte studie «Effecten van klimaatverandering in Nederland: 2012». Uit dit rapport blijkt dat de gemiddelde temperatuur in Nederland in de afgelopen eeuw met 1,7 graden Celsius is gestegen en dat in diezelfde periode de hoeveelheid neerslag is toegenomen. Een dergelijke trend heeft zowel positieve als negatieve gevolgen. Positief kunnen bijvoorbeeld de effecten zijn voor de landbouwsector. Negatief is bijvoorbeeld een toename van wateroverlast. Het PBL verwacht voor de Nederlandse kust een zeespiegelstijging van 35 tot 85 centimeter in 2100 ten opzichte van 1990. In een extreem scenario is er sprake van meer dan 100 centimeter zeespiegelstijging. Met name op twee punten van onzekerheid wordt gewerkt met scenario's:

- onzekerheid over de exacte werking van processen die ons klimaat bepalen en hun precieze doorwerking;
- onzekerheid over de groei van de bevolking en de economie in Nederland en wereldwijd, en de uitstoot van broeikasgassen die deze groei met zich meebrengt.

Volgens het PBL zijn de effecten van klimaatverandering in Nederland bij het huidige tempo van verandering beheersbaar door de juiste tijdige maatregelen. Zo is er bijvoorbeeld op het gebied van waterveiligheid en zoetwatervoorziening in het Deltaprogramma al veel aandacht voor de gevolgen van klimaatverandering. Omdat de zeespiegelstijging een langzaam proces is, kunnen ongunstige ontwikkelingen op tijd worden gesignaleerd en kan het beleid tijdig worden aangepast. Volgens een studie van DNB uit 2007, genaamd «Gevolgen van klimaatverandering voor de Nederlandse overheidsfinanciën», zullen zelfs bij een zeespiegelstijging van anderhalve meter in 2100 de toekomstige jaarlijkse kosten van waterkeringen als percentage van het bbp vergelijkbaar zijn met die in 2007 (ongeveer 0,15 procent van het bbp).

Recent concludeerde de Algemene Rekenkamer echter dat de effecten van klimaatverandering op de gezondheid, energie- en transportnetwerken en recreatie/toerisme nog onvoldoende in kaart zijn gebracht. Vanwege de lange levensduur van infrastructuur en netwerken (riolering etc.) is het belangrijk nu al rekening te houden met klimaatverandering om schade en hoge kosten in de toekomst te voorkomen. Dit signaal en het binnenkort verschijnen van een Europese Klimaatadaptatiestrategie is voor het kabinet mede aanleiding om te komen tot een Klimaatvisie en *roadmap*, waarin zowel klimaatmitigatie als -adaptatie geadresseerd zullen worden. Mitigatie is gericht op het aan de bron verminderen van de uitstoot van broeikasgassen; adaptatie is het tijdig aanpassen aan de gevolgen van klimaatverandering. De *roadmap* gaat voor de zomer van 2013 naar de Tweede Kamer.

### *2.6.3 Wat zijn de totale risico's voor de overheidsfinanciën?*

Het ministerie van Financiën heeft een zo volledig mogelijk overzicht proberen te geven van de totale risico's voor de overheidsfinanciën door de Schokproef Overheidsfinanciën uit te brengen in september 2011. Dit komt boven op de beschreven «reguliere» instrumenten om risico's te inventariseren en waar mogelijk te beheersen.

De schokproef biedt inzicht in de ontwikkeling van de overheidsfinanciën bij forse schokken. Bestaande analyses van bijvoorbeeld het CPB geven al veel informatie over de effecten van beperktere gebeurtenissen, zoals een iets lager dan verwachte economische groei. De schokproef kijkt niet alleen naar de directe effecten van schokken op de economie en de overheidsfinanciën, maar ook naar de indirecte effecten als gevolg van interventies in de financiële sector en de overheidsgaranties. Daarnaast wordt zo veel mogelijk rekening gehouden met de samenhang tussen risico's. In praktijk treden schokken namelijk zelden alleen op.

De in de schokproef uitgevoerde simulaties laten het effect van schokken zien zonder aanvullende beleidsreactie. In praktijk is het aannemelijk dat bij grote schokken de overheid wel reageert. De veronderstelling van het achterwege blijven van een aanvullende beleidsreactie is niettemin nuttig om de effecten van schokken op de overheidsfinanciën inzichtelijk te maken.



# 3 Financieel Management

## 3.1 Inleiding

De financiële functie<sup>20</sup> van het Rijk had in 2012 te maken met grote veranderingen. Het ging daarbij bijvoorbeeld om de hervormingen uit het nieuwe regeerakkoord, de effecten van grote bezuinigingen, de volledige invoering van Verantwoord Begroten, personele taakstellingen en de vorming van de Auditdienst Rijk. Ondanks deze veranderingen is de kwaliteit van het financieel management in 2012 gehandhaafd. Het financieel management waarborgt ook in 2012 een goede beheersing van de uitgaven van de rijksoverheid.

De financiële functie 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. 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 en BZK en de minister voor Wonen en Rijksdienst (WenR) voor de rijksbrede bedrijfsvoering (zie paragraaf 3.4).

### *Resultaten 2012*

De inspanningen van het afgelopen jaar hebben ervoor gezorgd dat in 2012 de bedrijfsvoering over het algemeen beheerst is verlopen. Het niveau van rechtmatigheid van de verplichtingen, ontvangsten en uitgaven van het Rijk is in 2012 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 de financiële functie geheel vrij is van risico's. In een enkel geval is de rapporteringstolerantie op begrotingshoofdstukniveau overschreden en in een aantal gevallen de rapporteringstolerantie op begrotingsartikelniveau (zie paragraaf 3.2). De (rijksbrede) bedrijfsvoering (zie paragrafen 3.3, 3.4 en 3.6), de hierin onderkende risico's (zie paragraaf 3.5) en de kwaliteit van de beleidsinformatie (zie paragraaf 3.7) 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 3.6 en 3.8).

---

<sup>20</sup> 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)

### *Ontwikkelingen in de financiële functie*

De financiële functie is essentieel bij het realiseren van ingrijpende taakstellingen en het realiseren van de hervormingen uit het nieuwe regeerakkoord. De financiële functie wordt zelf ook getroffen door deze taakstellingen en staat voor de opgave om met minder capaciteit het financieel beheer van de ministeries op orde te houden. Het belang van meer uniformering, meer samenwerking (*shared services*), minder 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.

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 3.4).

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 3.8 zal hierop uitgebreid worden ingegaan.

In 2012 is de nieuwe Auditdienst Rijk (ADR) van start gegaan en is invulling gegeven aan een afspraak uit het vorige regeerakkoord. Binnen het huidige bestel is hiermee een flinke bestuurlijke en organisatorische stap gezet om gezamenlijk aandacht te besteden aan de verdere verbetering van de interne beheersing van de bedrijfsvoering van het rijk (zie paragraaf 3.8).

### **3.2 Rechtmatigheid van de uitgaven in 2012**

Het niveau van rechtmatigheid van de verplichtingen, ontvangsten en uitgaven van het Rijk is in 2012 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 2012.

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

<b>Tabel 3.1 Rechtmatigheid van de rijksuitgaven in de afgelopen jaren (in procenten)</b>						
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Rechtmatigheid uitgaven Rijk	99,63	99,69 <sup>1</sup>	99,69	99,66	99,76	99,80

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

In 2012 is de rechtmatigheid van alle begrotingshoofdstukken afzonderlijk eveneens ruim binnen de geldende strenge rapporteringstoleranties gebleven, met uitzondering van de begrotingshoofdstukken van SZW en

BZK (zie toelichting hierna). Daarnaast is op een aantal begrotingsartikelen de rapporteringstolerantie overschreden:

1. Bij SZW kan niet in voldoende mate gesteund worden op de accountantscontrole van de SiSa-bijlage (zie paragraaf 3.6) van de gemeenten en provincies over het jaar 2010. Als gevolg hiervan resteert een onzekerheid van 1,1 miljard euro over de rechtmatige besteding door gemeenten van de in 2012 vastgestelde specifieke uitkeringen over 2010. Deze onzekerheid overschrijdt de artikeltoelantie van begrotingsartikel 47 (Aan het werk: Bemiddeling en reïntegratie) en de tolerantie van de financiële verantwoording van SZW als geheel.
2. Bij OCW zijn op begrotingsartikel 4 (Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie) voor 204 miljoen euro onjuistheden in de verplichtingen vastgesteld. Hiermee is de tolerantiegrens op dit artikel met 89 miljoen euro overschreden. Het merendeel van de onjuistheden wordt veroorzaakt door het niet naleven van de regelgeving over onderwijstijd bij mbo-opleidingen.
3. Bij BZK is sprake van een meest waarschijnlijke fout voor de uitbetaalde voorschotten huurtoeslag (begrotingsartikel 3) van circa 51 miljoen euro (maximale fout: circa 89 miljoen euro) en voor de definitief vastgestelde huurtoeslagen van circa 53 miljoen euro (maximale fout: circa 94 miljoen euro). De tolerantiegrens voor de verantwoording van BZK als geheel bedraagt circa 57 miljoen euro. Uitgaande van de meest waarschijnlijke fout wordt de rapporteringstolerantie op artikelniveau niet overschreden, maar uitgaande van de maximale fout is wel sprake van een overschrijding van deze rapporteringstolerantie.  
Rekening houdend met de meest waarschijnlijke fouten in de uitgaven op de begrotingsartikelen 4 (Woonomgeving en bouw) en 10 (Vreemdelingen) van in totaal circa 9 miljoen euro wordt ook de rapporteringstolerantie op begrotingshoofdstukniveau bij BZK met circa 3 miljoen euro overschreden.
4. Bij BZK is op begrotingsartikel 11 (Centraal Apparaat) de maximale rechtmatigheidsfout bij de aangegane verplichtingen groter dan de artikeltoelantie. De meest waarschijnlijke omvang van de fouten bedraagt circa 12,8 miljoen euro en de meest waarschijnlijke omvang van de onzekerheden bedraagt circa 9,5 miljoen euro.
5. Bij Koninkrijksrelaties bestaat een onzekerheid van circa 50 miljoen euro over de rechtmatigheid van de gerealiseerde projectuitgaven in 2010 van de Stichting ontwikkeling Nederlandse Antillen. Deze onzekerheid heeft betrekking op begrotingsartikel 2 (Bevorderen autonomie Koninkrijkspartners). De hiervoor geldende rapporteringstolerantie bedraagt 15 miljoen euro.
6. Bij VenJ is de rapporteringstolerantie van 31,35 miljoen euro van de samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen overschreden, omdat de geconstateerde fouten (in verband met Europese aanbestedingen) circa 40,6 miljoen euro bedragen.
7. Bij VenJ is op begrotingsartikel 91 (Apparaatsuitgaven) sprake van een onzekerheid van circa 24 miljoen euro. Hierdoor wordt de rapporteringstolerantie van 15 miljoen euro voor de onzekerheden bij de verplichtingen op dit begrotingsartikel overschreden.
8. Bij VWS is de tolerantiegrens van 15 miljoen euro voor de samenvattende verantwoordingsstaat baten-lastendiensten overschreden, omdat er voor 18,7 miljoen euro aan rechtmatigheidsfouten is geconstateerd en voor 3,0 miljoen euro aan onzekerheden. Deze

- overschrijding wordt grotendeels veroorzaakt door het niet voldoen aan de Europese aanbestedingsregels door het RIVM<sup>21</sup>.
9. Bij BuZa is op begrotingsartikel 1 (Versterkte en eerbiediging van mensenrechten) de geconstateerde fout 8,2 miljoen euro. De maximale fout is niet groter dan 14,9 miljoen euro. De geconstateerde fout is lager en de maximale fout is hoger dan de rapporteringstolerantie van 9,5 miljoen euro. Op begrotingsartikel 8 (Versterkt cultureel profiel en positieve beeldvorming in en buiten Nederland) doet zich hetzelfde voor. De geconstateerde fout is 5,1 miljoen euro, terwijl de rapporteringstolerantie 7,7 miljoen euro bedraagt. De maximale fout bedraagt 11,8 miljoen euro. De geconstateerde fouten houden verband met de vanuit beheersmatig oogpunt relatief foutgevoelige kleine programmafondsen.

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

Een belangrijke oorzaak van de geconstateerde rechtmatigheidsfouten die onder de rapporteringstoleranties blijven is gelegen in het onvoldoende naleven van de Europese aanbestedingregels. In 2012 is geïnvesteerd in structurele oplossingen voor dit probleem (zie paragraaf 3.6).

*Meer aandacht voor onderzoek naar doelmatigheid en bedrijfsvoering*

Zoals hiervoor blijkt worden de rijksuitgaven reeds jaren gekenmerkt door een zeer hoog rechtmatigheidspercentage. Om de rijksuitgaven te controleren met de genoemde strenge toleranties moeten echter ook de nodige kosten worden gemaakt en de nodige capaciteit worden ingezet binnen het controlebestel. Nu de rechtmatigheid van de uitgaven reeds langere tijd stabiel is dient de vraag zich aan of dit resultaat eveneens kan worden gewaarborgd met minder controle-inspanningen.

De behoefte bestaat bovendien om méér aandacht te gaan besteden aan het onderzoek naar de doelmatigheid van de uitgaven en de verdere verbetering van de rijksbrede bedrijfsvoering. De minister van Financiën wil daarom in nauw overleg met de Algemene Rekenkamer (AR) en de Auditdienst Rijk (ADR) onderzoeken op welke wijze hiervoor capaciteit vrij gemaakt kan worden. Daarbij zal tevens worden beoordeeld of door een verdere harmonisering en uniformering van de (wettelijke) controletaken van de AR en de ADR de efficiëntie en effectiviteit van het huidige controlebestel verder kan worden vergroot. De inzet van risicomanaagement kan hieraan een belangrijke bijdrage leveren (zie paragraaf 3.8).

*Nationale verantwoording uitgaven EU-fondsen in gedeeld beheer*

Het kabinet heeft in 2013 voor de zevende maal een nationale verklaring afgegeven. De nationale verklaring gaat in 2013 over de EU-Structuurfondsuitgaven 2011 en de EU-Landbouwuitgaven 2012. Hiermee wordt verantwoording afgelegd aan de Tweede Kamer en de Europese Commissie over de Europese subsidiefondsen in gedeeld beheer in Nederland. Het betreft een positieve verklaring over de systemen voor financieel beheer en de rechtmatigheid van uitgaven voor de Europese Landbouwfondsen, het Europees Visserij Fonds, het Europees Sociaal Fonds, het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling en de Europese migratiefondsen.

---

<sup>21</sup> Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu

Bij het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EU-bijdrage aan Nederland over 2011: € 158,6 mln.) en het Europees Visserij Fonds (EU-bijdrage aan Nederland over 2011: € 4,5 mln.) is sprake van een voorbehoud bij de verklaring. Hiervoor zijn verbetermaatregelen genomen.

De minister van VenJ en de minister voor SZW hebben een voorbehoud gemaakt voor de werking van twee onderdelen in de financiële systemen voor de Migratiefondsen (EU-bijdrage aan Nederland tussen 2009–2011: € 11,5 mln.). Hiervoor zijn eveneens verbetermaatregelen genomen. Naast Nederland geven ook Denemarken, Zweden en het Verenigd Koninkrijk een nationale verklaring af.

### **3.3 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.

#### *Het gevoerde financieel beheer en materieelbeheer en de overige aspecten van de bedrijfsvoering: Rijksbreed beeld 2012*

Uit de (bedrijfsvoeringsparagrafen in de) departementale jaarverslagen en de samenvattende auditrapporten komt het beeld naar voren dat het financieel beheer en materieelbeheer rijksbreed grotendeels 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. Wel was bij een aantal departementen sprake van een moeizaam proces om te komen tot de opstelling van de jaarrekening. Op basis van de kwaliteitskaart bedrijfsvoering van de Algemene Rekenkamer blijkt eveneens dat bij het overgrote deel van de bedrijfsvoeringsprocessen geen onvolkomenheden zijn geconstateerd.

Een beperkt deel van het financieel beheer en materieelbeheer van de ministeries vertoont echter nog tekortkomingen die voor verbetering vatbaar zijn. Het gaat daarbij vooral om problemen met de administratie en het beheer van voorschotten en verplichtingen, het inkoop- en contractbeheer (inclusief de naleving van de Europese aanbestedingsregels), de totstandkoming van de jaarrekeningen van enkele departementen en de werking en de beveiliging van geautomatiseerde systemen. Een deel van de (langlopende) tekortkomingen in het financieel en materieelbeheer is in 2012 inmiddels opgelost of verbeterd:

- Bij het ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ) is in 2012 fasegewijs een nieuw systeem voor de financiële bedrijfsvoering geïmplementeerd (Leonardo). Bij met name het bestuursdepartement was mede hierdoor sprake van problemen die de ordelijkheid van het financieel beheer ernstig hebben aangetast. Dit heeft negatieve effecten gehad op de juiste en tijdige rapportering van de financiële informatie in 2012 en het opstellen van het departementale jaarverslag over 2012. De problemen hebben slechts in beperkte mate geleid tot onrechtmatigheden. Om het financieel beheer in 2013 te verbeteren is een verbeterplan opgesteld voor onder meer het wegwerken van achterstanden,

het vereenvoudigen van het betaalproces, het correct vastleggen van verplichtingen, voorschotten en vorderingen, het voorkomen van boekingsfouten, het periodiek afsluiten van de financiële administratie en het verbeteren van de managementinformatie. Het inkoopproces blijft een punt van aandacht voor 2013, met name het naleven van de Europese aanbestedingsregels. Het personeelsbeheer binnen het bestuursdepartement is verbeterd en de mandaataanpassingen worden in 2013 geformaliseerd.

- Bij het ministerie van Defensie zijn de verbeterprogramma's voor het financieel beheer en materieelbeheer vertraagd door de reorganisatie en de vertraging van de implementatie van het ICT-project SPEER. Eind 2012 is besloten om de doelstellingen en de planning voor het op orde brengen van het beheer te herijken. Het financieel beheer wordt naar verwachting structureel verbeterd met de oprichting van het Financieel Administratie en Beheer Kantoor in 2013. In 2012 is het verplichtingenbeheer wel verbeterd en is voor het materieelbeheer bij de gevoelige materieelsoorten voldaan aan de interne norm van 80 procent (score: minimaal redelijk) en voor de niet-gevoelige materieelsoorten aan de interne norm van 70 procent (idem). De achterstand bij de uitvoering van veiligheidsonderzoeken is nagenoeg opgelost. Voor het proces van de veiligheidsonderzoeken is een verbeterprogramma opgesteld, waarmee in 2014 een stabiel proces moet zijn gerealiseerd. Het completeren van alle personeelsdossiers met de wettelijke documenten is nog niet gerealiseerd in 2012.
- Het subsidiebeheer bij het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) is in 2012 verder verbeterd door meer aandacht in de gehele organisatie en betere beschikbaarheid van de sturings- en monitoringsinformatie gedurende het jaar. Het inkoopbeheer van het RIVM (Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu) voldoet nog niet aan de gestelde eisen en om die reden is eind 2012 een verbeterplan opgesteld. VWS heeft in 2012 verder geïnvesteerd in het verbeteren van de informatiebeveiliging door het inrichten van een Bureau Integrale Veiligheid en het aanpassen van de planning- en controlcyclus.
- Bij het ministerie van Financiën heeft de Belastingdienst in 2012 veel aandacht besteed aan de onvolkomenheden in de bedrijfsvoering die de Algemene Rekenkamer in 2011 heeft geconstateerd. Het personeelsbeheer en het ICT-beheer (testen ICT-systemen en beveiligen informatie) bij de Belastingdienst zijn verbeterd. De informatiebeveiliging blijft een punt van aandacht. Het Agentschap heeft de afgelopen periode te maken gehad met twee incidenten in het financieel beheer. Het eerste heeft betrekking op onjuiste toerekening van de agio, het tweede op de situatie dat in 2011 meer derivatencontracten zijn afgesloten dan volgens het risicokader nodig waren. Het Agentschap heeft verbetermaatregelen genomen om dergelijke incidenten te voorkomen. Daarnaast worden er monitoringsinstrumenten ingezet om snel achter eventuele fouten te komen.
- Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) heeft in 2012 diverse maatregelen genomen (waaronder centraal toezicht) om het inkoopbeheer te verbeteren. Het subsidiebeheer bij DUO (Dienst Uitvoering Onderwijs) is eveneens verbeterd: de openstaande voorschotten zijn afgenomen en er zijn maatregelen genomen om nieuwe beschikkingen te verbeteren. Daarnaast heeft OCW geïnvesteerd in de informatiebeveiliging door het uitvoeren van kwetsbaarheidsanalyses. Bij DUO zal het informatiebeveiligingsbeleid in 2013 op orde worden gebracht.

- Bij het ministerie van Economische Zaken (EZ) is een nieuw informatie-beveiligingsbeleid voor het kerndepartement geïmplementeerd. Binnen het departement en bij diverse baten-lastendiensten zijn in 2012 verbeteringen in het inkoopproces doorgevoerd. Doorontwikkeling en verdere versterking van het inkoopproces blijven voor 2013 aan de orde.
- Bij het ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M) zijn in 2012 diverse acties in gang gezet om het personeelsbeheer en de bescherming van de informatiesystemen te verbeteren. Voor de informatiebeveiliging is realisatie van de beveiligingsplannen en verbeterplannen nog noodzakelijk. In 2012 is nog een aantal afwijkingen van de Europese aanbestedingsregels geconstateerd. Er zijn maatregelen genomen in 2012 om dit in de toekomst te voorkomen. Rijkswaterstaat heeft het financieel beheer en materieelbeheer verder verbeterd, met bijzondere aandacht voor het systeemgerichte contractbeheer. Het financieel beheer bij de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) is in 2012 onder druk komen te staan. Structurele maatregelen worden getroffen om het financieel beheer weer op orde te krijgen.
- Bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is het aantal fouten bij Europese aanbestedingen afgenomen. BZK heeft maatregelen getroffen om het contractbeheersysteem en de aanbestedingsdossiers verder te professionaliseren. De actualisatie van de informatiebeveiligingsplannen zijn voor de meeste onderdelen in 2012 gerealiseerd. Het financieel beheer en materieelbeheer bij de Rijksdienst Caribisch Nederland is verder verbeterd.
- Het financieel beheer en materieelbeheer van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) als geheel zijn in 2012 verder verbeterd. Met name de organisatie van de (centrale) inkoopfunctie is verder op orde gebracht. Het aantal fouten als gevolg van Europese aanbestedingen is verder gedaald in 2012. De informatiebeveiliging voldoet nog niet op alle aspecten aan de bij het Rijk gehanteerde normen, omdat nog niet voor alle systemen autorisatiematrixes of risicoanalyses zijn uitgevoerd. Het subsidiebeheer blijft eveneens aandacht vragen in 2013. SZW heeft maatregelen genomen om de gebreken te herstellen die hebben gezorgd voor onzekerheid over de rechtmatigheid van de verstrekte uitkeringen in Caribisch Nederland.
- Bij het ministerie van Buitenlandse Zaken (BuZa) is de kwaliteit van het financieel beheer in 2012 gehandhaafd. Met het bundelen van de bedrijfsvoering in *regional support offices* (RSO's) is geïnvesteerd in het behoud en het bevorderen van de kwaliteit van de bedrijfsvoering voor de posten. De kwaliteit van de risicoanalyses die posten opstellen voor de interne controleplannen is nog niet overal van voldoende niveau. Aangezien dit een potentieel risico vormt voor de bedrijfsvoering is onlangs een nieuw instrument voor risicoanalyse ontwikkeld, dat begin 2013 is ingevoerd. Medio 2012 heeft BuZa een visie ontwikkeld op het toezicht op subsidieontvangers. Het archief- en dossierbeheer op de posten zijn verder verbeterd. De regie op de informatiebeveiliging is verbeterd, maar moet nog verder worden versterkt.

De belangrijkste risico's voor de rijksbrede bedrijfsvoering zijn vermeld in paragraaf 3.5. In 2012 zijn verbeteringen doorgevoerd in de rijksbrede bedrijfsvoering (zie paragraaf 3.6) en hebben belangrijke ontwikkelingen plaatsgevonden in het financieel beleid, de financiële functie en het financieel management (zie paragraaf 3.8). Deze ontwikkelingen en verbeteringen zullen naar verwachting bijdragen aan het verminderen en

oplossen van de gesignaleerde tekortkomingen en (rijksbrede) risico's voor de bedrijfsvoering.

### **3.4 De beheersing van de rijksbrede bedrijfsvoering**

Voor de rijksbrede bedrijfsvoering dragen zowel de minister voor Wonen en Rijksdienst<sup>22</sup> (WenR) als de minister van Financiën een bijzondere systeemverantwoordelijkheid, aangezien beide ministers kaderstellende of voorwaardenscheppende verantwoordelijkheden en bevoegdheden hebben voor de rijksbrede bedrijfsvoering.

#### *Verantwoordelijkheidsverdeling en verantwoording rijksbrede bedrijfsvoering*

De minister van Financiën is op grond van de Comptabiliteitswet al decennia lang systeemverantwoordelijk voor het rijksbrede begrotingsbeheer en de financiële bedrijfsvoering (financieel beheer en materieelbeheer).

De Minister voor WenR heeft een systeemverantwoordelijkheid op het terrein van personeel, informatie- en communicatietechnologie (ICT), organisatie, huisvesting, inkoop, facilitaire dienstverlening en beveiliging. De invulling van deze systeemverantwoordelijkheden van de minister voor WenR verschilt echter per bedrijfsvoeringsdomein. Dit wordt veroorzaakt door verschillen in ontwikkelstadia, aangezien de meeste domeinen pas recentelijk tot de systeemverantwoordelijkheid van de minister van BZK zijn gaan behoren en inmiddels zijn ondergebracht bij de minister voor WenR.

De minister van Financiën verantwoordt zich over de invulling van zijn (systeem)verantwoordelijkheid voor het rijksbrede begrotingsbeheer en de financiële bedrijfsvoering in het Financieel Jaarverslag van het Rijk (FJR).

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 voor de rijksbrede financiële bedrijfsvoering door het stellen van (wettelijke) kaders waarmee betrouwbaarheid, doelmatigheid, uniformering en vereenvoudiging worden bewerkstelligd. Deze kaders zijn in de Comptabiliteitswet geregeld of vastgelegd in nadere regelingen zoals de Regeling Departementale Begrotingsadministratie (de eisen aan financiële administraties), de Rijksbegrotingsvoorschriften, de Regeling Kasbeheer, de Regeling Agentschappen en de Regeling Audit Committee's.

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 Jaarrap-

---

<sup>22</sup> Tot 5 november 2012 was de minister van BZK hiervoor systeemverantwoordelijk.



portage Bedrijfsvoering Rijk 2012<sup>23</sup> de ontwikkelingen in het uitvoeringsprogramma Compacte Rijksdienst.

De minister voor Wonen en Rijksdienst 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.

#### *Toezicht en monitoring rijksbrede bedrijfsvoering*

Om hun (systeem)verantwoordelijkheden voor de rijksbrede bedrijfsvoering te kunnen dragen, houden de minister van Financiën en de minister voor WenR toezicht op de bedrijfsvoering bij de ministeries. De invulling van dit toezicht is afhankelijk van de verantwoordelijkheidsverdeling en gebeurt in de meeste gevallen door het monitoren van de resultaten bij de ministeries. De verantwoordelijkheid voor deze resultaten ligt bij de vakministers.

De systeemverantwoordelijke ministers moeten daarom zorgen goed geïnformeerd te zijn over de resultaten en de effecten van de bedrijfsvoering bij de ministeries. Op basis daarvan kan de systeemverantwoordelijke minister het rijksbrede beleid en de gestelde kaders evalueren en zo nodig bijstellen, dan wel de informatie gebruiken bij het aanspreken van de vakministers op hun eigen verantwoordelijkheden.

De minister van Financiën stelt jaarlijks de Rijksbegrotingsvoorschriften op. Verder is in 2012 een Regeling Kasbeheer en een Regeling Audit Committeees in werking getreden. Daarnaast wordt gewerkt aan een zesde wijziging van de Comptabiliteitswet 2001 en een algehele herziening van deze wet (zie paragraaf 3.8). Bovendien heeft het ministerie van Financiën de afgelopen decennia geïnvesteerd in rijksbrede overlegvormen en een gezamenlijke gegevenshuishouding, rijksbrede financiële systemen, opleidingen en kennisuitwisseling en -verspreiding voor alle ministeries.

Het toezicht van de minister van Financiën op de kwaliteit van de financiële bedrijfsvoering binnen het rijk is de afgelopen jaren flink veranderd. Dat heeft alles te maken met de toegenomen verantwoordelijkheid en taakvolwassenheid van de departementale controldirecties en Audit Committeees en de continue verbeteringen in de financiële functie en de financiële bedrijfsvoering bij de departementen. Het toezichtbeleid van de minister van Financiën op de rijksbrede financiële bedrijfsvoering is daarom inmiddels 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. Dit beleid sluit aan bij de uitgangspunten van het IBO Regeldruk en Controletoeren<sup>24</sup>. Hierin is de conclusie getrokken dat het toezicht van de minister van Financiën gericht invulling kan krijgen en het toezicht op de individuele knelpunten in het financieel beheer bij de departementen kan worden afgebouwd.

<sup>23</sup> De Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2012 wordt tegelijk met het departementale jaarverslag van BZK aan de Tweede Kamer aangeboden.

<sup>24</sup> TK 2004–2005, 29 950, nr. 1: Interdepartementaal beleidsonderzoek: Regeldruk en controletoeren.

De monitoring door de minister voor WenR op de genoemde onderdelen van de rijksbrede bedrijfsvoering is, zoals hiervoor toegelicht, op onderdelen nog in ontwikkeling. Daarnaast is er met de Interdepartementale Commissie Bedrijfsvoering Rijksdienst (ICBR) en de onderliggende Interdepartementale Commissies een overlegstructuur gecreëerd waarin alle departementen zijn vertegenwoordigd. In deze commissies vindt gezamenlijke besluitvorming plaats, wordt het gezamenlijk opdrachtgeverschap aan de SSO's vorm gegeven en wordt kennis uitgewisseld. Deze overlegstructuur stelt de minister voor WenR in staat om vroegtijdig signalen te ontvangen over het functioneren van het stelsel en indien nodig hierop bij te sturen.

Het toezicht op de rijksbrede SSO's op het terrein van de bedrijfsvoering geschiedt door de minister voor WenR via de methodiek zoals is beschreven in de Regeling baten-lastendiensten en vanaf 2013 in de Regeling Agentschappen. Hierin is onder meer bepaald dat toezicht uitgeoefend wordt op het financieel beheer en de rechtmatige en doelmatige besteding van de begrotingsbedragen. De Regeling voorziet ook in de invulling van de opdrachtgeversrol ten aanzien van deze SSO's.

### **3.5 Risico's voor de rijksbrede bedrijfsvoering**

Zoals in paragraaf 3.1 genoemd, is de financiële functie niet vrij van risico's en blijft de rijksbrede bedrijfsvoering onverminderd de aandacht vragen. Tijdens het toezicht en de monitoring op de rijksbrede bedrijfsvoering in 2012 (zie paragraaf 3.4) en uit de signalen van de Auditdienst Rijk zijn de volgende belangrijke risico's in de rijksbrede bedrijfsvoering onderkend. Deze risico's vragen bijzondere aandacht voor de beheersing bij de departementen, de advisering hierover door de departementale Audit Committee's en voor de eventuele bijsturing van gestelde kaders door de minister van Financiën en de minister voor WenR:

- De implementatie van nieuwe ICT-systemen verloopt niet altijd zoals verwacht. Het is belangrijk om te leren van lessen van implementatietrajecten en deze lessen tussen departementen te delen. 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.
- 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.
- Het financieel beheer, de verantwoording en het toezicht op publieke organisaties is een belangrijk aandachtspunt. De gebeurtenissen bij Meavita, Amarantis en Vestia hebben duidelijk gemaakt dat stappen nodig zijn om het toezicht te wijzigen en aan te scherpen (zie paragraaf 3.6).
- Bij de inkoop en met name de naleving van Europese aanbestedingsregels is er sprake van tekortkomingen in het beheer.
- De verantwoordelijkheidsverdeling bij de vorming van en de uitvoering door Shared Service Organisaties (SSO's) is onvoldoende duidelijk. Dat leidt tot risico's in het financieel beheer van dergelijke SSO's.

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 Wonen en Rijksdienst (zie paragraaf 3.4) zijn en worden maatregelen genomen om een aantal van

deze genoemde rijksbrede risico's te beperken. Deze rijksbrede maatregelen worden toegelicht in paragraaf 3.6 (Verdere verbetering van de rijksbrede bedrijfsvoering) en paragraaf 3.8 (Ontwikkelingen financieel beleid, financiële functie en financieel management).

Daar waar bedrijfsvoeringsrisico's specifiek van toepassing zijn op één ministerie is het toezicht en de monitoring op de rijksbrede bedrijfsvoering erop gericht om vast te stellen of er voldoende aandacht is voor de beheersing van deze risico's door het management en in de advisering daarover door het departementale Audit Committee. Indien nodig zal de minister van Financiën of de minister voor WenR de betreffende minister hierop aanspreken.

De implementatie van het financieel systeem Leonardo bij het ministerie van VenJ (zie paragraaf 3.3) is een voorbeeld van een specifiek bedrijfsvoeringsrisico. Aangezien de implementatie van nieuwe financiële systemen bij meerdere ministeries voor problemen heeft gezorgd is een rijksbrede aanpak voor toekomstige implementaties gewenst.

#### *Rijksbrede aanpak bij implementatie nieuwe financiële systemen*

De rijksbreed geconstateerde problemen en risico's bij de implementatie van nieuwe financiële systemen hebben er mede toe geleid dat inmiddels meer samenwerking plaatsvindt op het gebied van financiële systemen en administraties (zie paragraaf 3.8). Ministeries kijken bij vervangingsvragen voortaan eerst of aangesloten kan worden bij één van de bestaande financiële systemen binnen het rijk, die inmiddels adequaat functioneren. Hierdoor ontstaat een beperkt aantal clusters van financiële systemen die een goede kwaliteit waarborgen.

#### **Box 3.1: Implementatie nieuwe financiële systemen in de toekomst**

Enkele ministeries oriënteren zich momenteel op de toekomst van hun financiële systemen, onder andere door te onderzoeken of samenwerking met andere departementen (waaronder het samenwerkingsverband 3F, zie paragraaf 3.8).

Bij het selectieproces zijn er twee belangrijke aandachtspunten:

- Welke taken kunnen worden gecentraliseerd en welke taken zijn zo departementspecifiek dat deze beter departementaal kunnen worden georganiseerd;
- Aansluiting bij een bestaand systeem eist voorafgaande harmonisatie van gegevens en processen.

Het ministerie van Financiën stelt kaders voor de inrichting van financiële administraties. Onderzocht wordt of deze kaders moeten worden aangepast gelet op deze groeiende interdepartementale samenwerking.

De beschikbare capaciteit van financieel specialisten met kennis van SAP en Oracle is schaars. Om de schaarse capaciteit optimaal in te zetten worden de mogelijkheden onderzocht:

- om een pool van financieel specialisten te vormen waarvan de ministeries gebruik kunnen maken, onder andere bij piekbelasting. In dit onderzoek zal ook de vraag meegenomen worden of het wenselijk is om gerichte opleidings- en wervingsactiviteiten op te zetten;
- om meer opleidingen gezamenlijk aan te bieden voor functioneel beheer en/of gebruikerscursussen SAP/Oracle.

Met deze maatregelen wordt bijgedragen aan oplossingen voor de knelpunten in het gebruik van financiële systemen zoals Leonardo bij het ministerie van VenJ. De invoering van Leonardo heeft geleid tot onjuiste transacties die grotendeels kunnen worden verklaard door onvoldoende kennis bij de gebruikers en een onvoldoende aanpassing van de processen aan het nieuwe systeem.

De verwachting is dat uiteindelijk een beperkt aantal clusters ontstaat van twee of drie financiële systemen bij het rijk. Afhanke-lijkheid van één leverancier is overigens nadrukkelijk niet gewenst.

Vanuit het ministerie voor WenR wordt in het kader van de I-strategie Rijk, in 2013 een traject opgestart op het gebied van aanbodstructu-tering en kennisborging bij systemen zoals SAP en Oracle. Dit traject leidt tot een strategie- en visiedocument voor zowel het vraagstuk van harmonisatie en vereenvoudiging van processen als voor de exploitatie van dergelijke systemen. Dit traject wordt in nauwe samenwerking met de financiële kolom binnen de rijksoverheid vormgegeven. Vervolgens wordt bezien of het «Kernmodel Financiële Informatievoorziening» moet worden aangepast. Het kernmodel beschrijft de processen binnen de financiële kolom.

De overgang naar een nieuw financieel systeem kost vaak veel energie en tijd. Hoe zo'n traject het beste kan worden vormgegeven (bijvoorbeeld door het samenbrengen van kennis vanuit eerdere trajecten via een interdepartementale stuur- of adviesgroep of directe ondersteuning van departementen die op dat punt hun ervaring willen delen) wordt onderzocht. Via de bestaande overleg-gremia binnen de financiële kolom wordt deze kennis meer systematisch gedeeld.

Ten slotte wordt onderzocht of begrotingsinformatie tussen de financiële systemen van de departementen en het ministerie van Financiën technisch efficiënter kan worden ingericht.

### **3.6 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, meer vereenvoudiging en heldere regels.

Belangrijke interdepartementale verbeteringen hebben in 2012 plaatsge-vonden in het rijksbrede financieel beheer (personeelsbeheer, inkoop-beheer, subsidiebeheer, specifieke uitkeringen en informatiebeveiliging). De ontwikkelingen in het financieel beleid, de financiële functie en het financieel management (zie paragraaf 3.8) leveren een belangrijke bijdrage aan deze verbeteringen. Daarnaast is er ook meer aandacht voor financieel beheer, toezicht en verantwoording in de semi-publieke sector. Hierna worden de belangrijkste verbeteringen nader toegelicht.

#### *Personeelsbeheer ministeries en P-Direkt*

P-Direkt heeft – mede naar aanleiding van bevindingen van de AR en de ADR – verbeteringen doorgevoerd bij processen voor het beheer van de autorisaties (medewerkers P-Direkt) en voor de wijzigingsprocedure van

de programmatuur van het personeelsinformatiesysteem. Bij het proces van de handmatige mutatieverwerking bij P-Direkt moeten ten aanzien van de juistheid, volledigheid en tijdigheid in 2013 nog afrondende stappen worden gezet. De informatievoorziening ten behoeve van de beheersing (*control*) is in samenwerking met de departementale specialisten sterk verbeterd. Onder aanvoering van P-Direkt vindt er een project «control in beeld» plaats. Dit project heeft tot doel de *HR-control* in de keten te versterken.

#### *Inkoopbeheer en naleving Europese aanbestedingsregels*

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

Als structurele oplossing wordt als onderdeel van de Compacte Rijksdienst vanaf 2011 gewerkt aan een vermindering van het aantal inkooppunten en een verdere professionalisering van de inkoop en aanbesteding bij het Rijk. In 2012 heeft dit geresulteerd in de aanwijzing van dertien Inkoopuitvoeringscentra (IUC's) en zeven Specifieke Inkoopcentra (SIC's). De ministeries van BZK, VWS en Financiën hebben in 2012 als eerste ministeries hun inkoop bij de IUC Haagse Inkoop Samenwerking (HIS) ondergebracht.

Daarnaast is in 2012 uitvoering gegeven aan de verdere invoering van categoriemanagement, waarbij ministeries per categorie producten of diensten voor elkaar inkopen. Het inkoopproces is verder verbeterd in 2012 door de ontwikkeling van Digitaal Inkoop en het elektronisch factureren. In 2012 is ruim 20 procent van de facturen digitaal ontvangen.

Aanbestedende diensten hebben de afgelopen jaren bij hun aanbestedingen in toenemende mate rekening moeten houden met eisen ten aanzien van de duurzaamheid en maatschappelijk en sociaal beleid. Daarnaast hebben zij bij aanbestedingen in toenemende mate te maken met kort gedingen die tegen gunningsbeslissingen worden aangespannen. Hoewel de bovengenoemde oplossingen een structurele oplossing beogen voor de inkoop en aanbesteding van het Rijk, kan als gevolg van de toegenomen complexiteit van de (nieuwe) aanbestedingsregels niet uitgesloten worden dat bij aanbestedingen fouten optreden.

Op 30 oktober 2012 is de Eerste Kamer akkoord gegaan met het wetsvoorstel Aanbestedingswet (2009–2010, 32 440, nr. 2). Deze wet is op 1 april 2013 in werking getreden en bevat onder andere een codificatie van het proportionaliteitsbeginsel en regels voor opdrachten onder de drempelwaarde.

#### *Verbetering financieel beheer en verantwoording van subsidies*

In 2010 is een rijksbreed bindend subsidiekader geïntroduceerd met uniforme en vereenvoudigde regels voor financieel beheer en verantwoording van subsidies. Conform de Aanwijzingen voor subsidieverstrekking moeten alle subsidies per 1 januari 2012 van het rijk aan dit kader voldoen. Door uniformering en vereenvoudiging van het subsidieproces neemt de kans op fouten af en kunnen tekortkomingen in het subsidiebeheer worden verminderd.

Eind 2012 is een monitoringsonderzoek gestart om een eerste beeld te vormen van de werking van de aanwijzingen in de praktijk. Dit onderzoek zal in 2013 worden afgerond. Uit de eerste bevindingen van dit onderzoek komt onder andere als aandachtspunt naar voren dat de risicoanalyse als onderdeel van het ontwerp van een subsidieregeling niet altijd expliciet wordt vastgelegd. Deze bevinding is opgenomen in de aanbevelingen naar aanleiding van dit monitoringsonderzoek. De rapportage over dit onderzoek wordt binnenkort aan de Tweede Kamer aangeboden.

Op 28 september 2012 heeft de ministerraad het raamwerk voor uitvoering van subsidies (RUS) aangenomen. Voortbouwend op het rijksbrede subsidiekader is met het RUS een meerjarige route ingezet voor convergentie van subsidieregelingen en een verdere standaardisering en harmonisatie van de uitvoering. Bij wet van 27 september 2012 (Stb. 2012, 527) is conform toezeggingen hierover aan de Tweede Kamer de mogelijkheid van een bestuurlijke boete geïntroduceerd bij het niet voldoen aan bijzondere meldingsplichten bij rijkssubsidies. Deze wet is per 1 januari 2013 in werking getreden. De mogelijkheid om een bestuurlijke boete op te leggen is het sluitstuk van een evenwichtig stelsel van subsidieverlening volgens de «high trust»-gedachte, gericht op vermindering van administratieve lasten en controledruk. Zoals toegezegd in het AO van 8 december 2011 over het rapport van de Algemene Rekenkamer inzake subsidie-evaluaties<sup>25</sup> is een horizonbepaling voor subsidieregelingen geïntroduceerd. Per 1 oktober 2012 moeten nieuwe regelingen van een vervaldatum van maximaal 5 jaar na inwerkingtreding van de regeling worden voorzien. Voor bestaande regelingen geldt een overgangstermijn van twee jaar. Om snel aan de wens van de Kamer tegemoet te kunnen komen, is de bepaling opgenomen in de «Aanwijzingen voor subsidieverstrekking» (Stcrt. 2012, 13009). De bepaling wordt wettelijk geregeld door opname in de zesde wijziging van de Comptabiliteitswet 2001.

*Specifieke uitkeringen: Single information & single audit (SiSa)*

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

Uit de eindrapportage single review 2012 van de Auditdienst Rijk (ADR) blijkt dat de ministeries bij de vaststelling van hun specifieke uitkeringen over 2011 – met inachtneming van enkele met name genoemde bevindingen van beperkte aard – kunnen steunen op de accountantscontrole van de SiSa-bijlagen van de medeoverheden.

Ten aanzien van de resterende onzekerheden als gevolg van de teleurstellende resultaten van de single review 2011 (over het jaar 2010) hebben de AR en de ADR afgesproken dat de ADR gezamenlijk met de ministeries per

---

<sup>25</sup> Algemene Rekenkamer, 2011, Leren van subsidie-evaluaties

regeling analyseert of voldoende maatregelen zijn of worden getroffen om de resterende onzekerheden in voldoende mate op te heffen.

Op basis van de ervaringen met de single review in de afgelopen periode zijn verbeteringen afgesproken met ingang van de single review 2013. De single review 2013 zal zich richten op de maatregelen ter beheersing van de kwaliteit bij de accountantskantoren en -diensten. Zo kan een beter beeld worden verkregen van de kwaliteit op kantooniveau en kunnen eventuele follow-up acties worden beperkt tot het kantoor of de kantoren waar dat nodig is. In overleg tussen de ADR en de accountantskantoren en -diensten wordt hier nader vorm aan gegeven. Ook de AR wordt hierbij betrokken. Het ministerie van BZK is als opdrachtgever van de single review nauw betrokken bij de nieuwe aanpak.

Op 21 december 2012 is een voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer gestuurd over de genomen maatregelen ter verbetering van SiSa (TK 33 400 B, nr. 5 herdruk). In de Onderhoudsrapportage Specifieke Uitkeringen (OSU) bij de jaarverantwoording over 2012 wordt de actuele stand van zaken vermeld.

#### *Informatiebeveiliging*

In 2012 is de Baseline Informatiebeveiliging Rijk (BIR) vastgesteld. Deze baseline vervangt vijf eerder vastgestelde rijksbrede normenkaders voor specifieke onderwerpen en vervangt ook de baselines van de individuele departementen en uitvoeringsorganisaties. Hierdoor ontstaat één basisniveau voor informatiebeveiliging voor de hele rijksdienst. Deze aanpak maakt een efficiënte en effectieve integratie en beheer van de generieke ICT voorzieningen mogelijk voor informatie-uitwisseling tussen rijksdiensten en voor plaats- en tijdonafhankelijk werken. Dit neemt niet weg dat de informatiebeveiliging een punt van aandacht blijft.

#### *Gebruik open data*

BZK heeft namens Nederland het *Open Government Partnership* ondertekend. Een van de pijlers van dit partnership is het publiceren van openbare overheidsinformatie in een herbruikbare vorm (open data). In 2012 is in dit kader de transparantie van budgettaire data verder vergroot door vanuit het ministerie van Financiën de begrotingsstaten (financiële informatie) aan te bieden in de vorm van open data.

#### *Financieel beheer, verantwoording en toezicht semi-publieke sector*

Zoals verwoord in het regeerakkoord en mede naar aanleiding van de gebeurtenissen bij Meavita, Vestia en Amarantis kijkt het kabinet ook sectoroverstijgend naar lessen voor financieel beheer, verantwoording en toezicht bij (semi)publieke instellingen.

In de ministeriële commissie Vernieuwing Publieke Belangen is besloten tot de instelling van een projectgroep onder leiding van het ministerie van Financiën. Deze interdepartementale projectgroep zal zich vooral richten op de totstandbrenging van een gemeenschappelijk normenkader voor het financieel beheer en de financiële governance. Daarbij wordt het externe financiële toezicht apart belegd van het beleidstoezicht (onafhankelijk en gelijkwaardig), maar wel onder de verantwoordelijkheid van dezelfde minister. Voor het project wordt gebruik gemaakt van de aanbevelingen uit verschillende rapporten hierover (zoals Amarantis en de commissie Hoekstra) en *best practices* in verschillende sectoren. De Algemene Rekenkamer wordt over dit onderwerp eveneens geconsulteerd. De minister van Financiën zal de Tweede Kamer over de vorderingen van dit project uiterlijk bij Miljoenennota 2014 informeren.

### 3.7 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:

- Bij het ministerie van VenJ is sprake van tekortkomingen die veelal samenhangen met het ontlenen van informatie uit decentrale systemen en het aggregeren naar centrale managementinformatie.
- Bij het ministerie van VWS is het proces van de totstandkoming van de prestatie-indicatoren onvoldoende duidelijk beschreven. Verder ontbreken gestructureerde dossiers over de totstandkoming van de beleidsinformatie.
- Bij het Ministerie van BZK zijn de kwaliteit van de indicatoren en de tijdigheid van de dossiervorming nog aandachtspunten.
- Bij het ministerie van I&M was de verantwoordelijkheid niet duidelijk belegd voor het documenteren van een inhoudelijke plausibiliteitstoets op de beleidsinformatie in het begrotings- en verantwoordingsproces.
- Bij het ministerie van Defensie is sprake van een verbetering in de totstandkoming van de gereedheidsinformatie. Aandacht is nog nodig voor het gebruik van bronssystemen, het opzetten van toegankelijke dossiers en het beschrijven van het proces.
- Bij het ministerie van EZ is de procesbeschrijving voor de prestatie-indicatoren en kengetallen geactualiseerd en is een start gemaakt met het op orde brengen van het procesdossier. Punt van aandacht is de dossiervorming.
- Bij OCW is het totstandkomingsproces niet geheel ordelijk verlopen. Het juiste format was niet gebruikt in het jaarverslag.

#### *Kwaliteit beleidsinformatie*

Door de invoering van de nieuwe begrotingspresentatie *Verantwoord Begroten* (zie paragraaf 3.8) 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 die 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 begrotingen wordt voor achterliggende beleidsinformatie, 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 beleids-terrein vanuit een breder maatschappelijk perspectief.

In de begrotingen van 2013 is maatwerk toegepast om te bepalen welke beleidsinformatie relevant is voor opname in de begroting en wanneer het passender is om beleidsinformatie in een beleidsnota op te nemen (TK 2010–2011, 31 865, nr. 36), bijvoorbeeld informatie die vooral de aard en de omvang van een beleidsprobleem illustreert. Met de ministeries van OCW, SZW, VWS, VenJ, IenM en Financiën en de Algemene Rekenkamer hebben gezamenlijke bijeenkomsten plaatsgevonden om dit maatwerk vorm te geven.

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.

#### *Evaluaties*

Evaluaties gaan in op de vraag in hoeverre een gewenste maatschappelijke uitkomst tot stand is gekomen dankzij het ingezette beleid en de daarmee gemoeide middelen. Vakministers zijn verantwoordelijk voor het periodiek evalueren van de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid; de minister van Financiën stelt nadere regels (zie Comptabiliteitswet 2001).

In 2012 is een aantal stappen gezet om de kwaliteit van evaluaties en de informatievoorziening over evaluaties in de departementale jaarverslagen en begrotingen te vergroten:

- De Regeling Periodiek evaluatieonderzoek RPE (zie box 3.2) is in 2012 aangepast<sup>26</sup>; de nieuwe regeling is per januari 2013 ingegaan; deze bevat algemene kwaliteitscriteria voor evaluaties in het algemeen en voor beleidsdoorlichtingen in het bijzonder;
- In begroting en jaarverslag zijn tabellen opgenomen over geplande beleidsdoorlichtingen en evaluaties en de vindplaats ervan;
- Ministeries geven vaker opdracht tot het uitvoeren van evaluaties.

Deze aanpassingen zijn van belang omdat evaluaties een onmisbare schakel zijn in Verantwoord Begroten: deze zijn nodig om lessen te kunnen trekken voor de volgende begroting (en als gevolg daarvan te komen tot «*better spending*») en om het gevoerde beleid te kunnen verantwoorden. Resultaten van evaluaties geven bijvoorbeeld aan in hoeverre het gelegitimeerd is om beleid voort te zetten, dan wel welke wijzigingen gewenst zijn. Twee onderzoeken van de Algemene Rekenkamer hebben deze veranderingen geïnspireerd<sup>27</sup>.

In 2013 wil het kabinet de kwaliteit van de beleidsdoorlichtingen – als feitelijk, objectief synthesesedocument over doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid – verder verbeteren aan de hand van de nieuwe RPE. In 2012 zijn niet alle geplande beleidsdoorlichtingen op tijd afgerond. Het kabinet wil daarin ook een verbetering maken. Bijlage 8 geeft een overzicht van de beleidsdoorlichtingen die voor 2012 waren gepland en van de beleidsdoorlichtingen die in 2012 zijn afgerond.

#### **Box 3.2: de Nieuwe Regeling Periodiek evaluatieonderzoek RPE**

Een beleidsdoorlichting 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.

<sup>26</sup> Stcrt. 2012, 18352

<sup>27</sup> Algemene Rekenkamer, 2012, Effectiviteitsonderzoek bij de rijksoverheid en Algemene Rekenkamer, 2011, Leren van subsidie-evaluaties.

De RPE verplicht departementen om al het beleid dat valt onder de beleidsartikelen in de begroting periodiek (bijvoorbeeld eens in de vier jaar en ten minste eens in de zeven jaar) te evalueren met een beleidsdoorlichting.

De volgende vijf elementen zijn in ieder geval onderdeel van een beleidsdoorlichting:

- a. een afbakening van het te onderzoeken beleidsterrein;
- b. een motivering van het beleid en de met het beleid beoogde doelen;
- c. een beschrijving van het beleidsterrein en onderbouwing van de ermee gemoeide uitgaven;
- d. een overzicht van eerder uitgevoerd onderzoek en een onderbouwing van de gekozen evaluatieprogrammering;
- e. de effecten van het gevoerde beleid en een analyse en beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van alle instrumenten in hun onderlinge samenhang.

#### *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 sinds 1981 en sindsdien zijn er bijna 270 rapporten afgerond. IBO's richten zich op substantiële beleidsterreinen.

In 2012 zijn twee interdepartementale beleidsonderzoeken afgerond: het IBO *Universitair Medische Centra (UMC's)* en het IBO *Beheer en Onderhoud Hoofdvaarwegennet, Hoofdwegennet en Hoofdwatersysteem*. Daarnaast zijn in 2012 zes IBO's van start gegaan, zie tabel 3.2.

**Tabel 3.2 IBO's, ronde 2012–2013**

Staatsdeelnemingen  
Bekostiging funderend onderwijs bij dalende leerlingaantallen  
Dienst Justitiële Inrichtingen  
ODA<sup>1</sup> en OESO/DAC<sup>2</sup> criteria  
Inkomens- en vermogenspositie en subsidiëring 65-plussers  
Gehandicaptenzorg<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Official Development Assistance

<sup>2</sup> Development Assistance Committee

<sup>3</sup> Dit IBO is door het kabinet stopgezet vanwege een substantiële samenloop met het regeerakkoord

#### *Beleidsmatige mutaties na de Najaarsnota*

In het Financieel Jaarverslag Rijk (FJR) over 2011 is voor het eerst een overzicht opgenomen van de beleidsmatige mutaties die zich hebben voortgedaan na de Najaarsnota. In 2012 heeft het ministerie van Financiën er weer op toegezien dat de ministers de Tweede Kamer na de Najaarsnota tijdig en per brief informeren over deze beleidsmatige mutaties. In dit FJR over 2012 is eveneens een bijlage (zie bijlage 7) opgenomen met de beleidsmatige mutaties die na de Najaarsnota hebben plaatsgevonden. In 2011 werd hierbij een ondergrens van € 5 mln. gehanteerd. Naar aanleiding van het debat over de Najaarsnota 2012 en de Startnota is de ondergrens ten opzichte van vorig jaar verlaagd naar € 2 mln. De Tweede Kamer heeft derhalve meer inzicht in de belangrijkste beleidsmatige mutaties die zich na Najaarsnota hebben voortgedaan. Ten

opzichte van vorig jaar is het aantal en de hoogte van de mutaties, waarbij de Tweede Kamer niet per brief vooraf is geïnformeerd, afgenomen.

### **3.8 Ontwikkelingen financieel beleid, financiële functie en financieel management**

De financiële functie en het financieel management waren in 2012 volop in verandering met als doel de kwaliteit en doelmatigheid verder te vergroten. Belangrijke ontwikkelingen in het financieel beleid zijn de invoering van Verantwoord Begroten 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 een 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 resultaten een minister nu daadwerkelijk aan te spreken is en hoe het geld wordt ingezet.

Beleidswijzigingen als gevolg van evaluaties of voorschrijdend inzicht krijgen verder een expliciete plek in een begrotingsartikel. Tenslotte verschaffen de stukken een beter inzicht in de programmering en uitvoering van beleidsdoorlichtingen, beleidsevaluaties en in verstrekte subsidies.

In 2012 is de nieuwe begrotingspresentatie «Verantwoord Begroten» bij alle begrotingen 2013 geheel doorgevoerd. De begrotingsstukken 2012 bevonden zich nog in een overgangssituatie. De verantwoording over 2013 zal eerst een volledig beeld geven volgens de uitgangspunten van Verantwoord Begroten.

De begrotingen zijn met ingang van 2013 meer financiële documenten geworden. De hoeveelheid financiële informatie is daarom toegenomen en de apparaatsuitgaven worden op een centraal artikel nader gespecificeerd. De in de begrotingen opgenomen beleidsinformatie sluit sterker aan bij de verantwoordelijkheid en rol van de betreffende minister. Deze aansluiting wordt de komende periode nog verbeterd, evenals de verwijzingen naar relevante beleidsdoorlichtingen en evaluaties.

In overleg met de Algemene Rekenkamer en de departementen wordt de uitwerking van Verantwoord Begroten in de komende begrotingen verder verbeterd.

Na de behandeling van de verantwoordingsstukken over 2013 zal vanaf de zomer van 2014 een evaluatie plaatsvinden van de gehele cyclus.

#### *Wijziging van de Comptabiliteitswet 2001*

Een belangrijke functie van de Comptabiliteitswet is het waarborgen van het budgetrecht van de Tweede Kamer. In de afgelopen jaren zijn discussies gevoerd over de mogelijkheden van het versterken van het budgetrecht. In de zesde wijziging van de Comptabiliteitswet 2001 – die

naar verwachting vóór het komend zomerreces wordt ingediend bij de Tweede Kamer – worden twee voorstellen gedaan om het budgetrecht te versterken. Ten eerste de procedure van de vooruitlopende begrotingsinformatie. Met deze procedure wordt beoogd de Tweede Kamer in spoedeisende situaties zo snel mogelijk te informeren over de budgettaire gevolgen van besluiten welke nog niet in een goedgekeurde begroting zijn voorzien. Ten tweede wordt de zogenoemde voorhangprocedure verbreed. Het gevolg is dat de Tweede Kamer in méér gevallen vooraf betrokken wordt bij vormen van kapitaalsverschaffing aan overheidsdeelnemingen. Deze wijzigingen zijn ook aangekondigd in de kabinetsreactie De Wit II<sup>28</sup>.

Er wordt daarnaast gewerkt aan een algehele herziening van de Comptabiliteitswet, aangezien de Comptabiliteitswet sinds de grote herziening in 1976 inmiddels 13 keer is gewijzigd. Nieuwe ontwikkelingen zijn steeds via wijzigingen *binnen* de bestaande structuur verwerkt. Door al deze wijzigingen is de huidige Comptabiliteitswet weliswaar actueel, maar is de toegankelijkheid en leesbaarheid een punt van zorg geworden. De stapeling van wetwijzigingen heeft ook geleid tot een tamelijk gedetailleerde Comptabiliteitswet. In de praktijk heeft dat geleid tot ervaren regelen controledruk. Dit kwam tot uitdrukking in het IBO Regeldruk en controletoren<sup>29</sup>). In het kabinetsstandpunt over dat onderzoek heeft de minister van Financiën aangegeven de comptabele regelgeving, inclusief de Comptabiliteitswet, te zullen wijzigen en een slanke controletoren in te richten. Een duidelijke taak- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen het ambtelijk management, de controller en de auditor is daarbij het uitgangspunt.

De huidige Comptabiliteitswet vormt overigens nog steeds een stabiele basis voor het begrotingsbeheer en het financieel beheer van de rijksdienst, ondanks dat er zowel inhoudelijke als meer wetsystematische redenen zijn voor een algehele wijziging van de Comptabiliteitswet. Sinds de operatie Comptabel Bestel in de jaren 80 van de vorige eeuw is het begrotingsbeheer op een hoog niveau. Uit de Financiële Jaarverslagen van het Rijk van de afgelopen jaren blijkt dat het percentage rechtmatigheid van de uitgaven, ontvangsten en verplichtingen gemiddeld meer dan 99,7 procent bedraagt (zie paragraaf 3.2).

#### *Vorming Shared Service Centra (SSC's)*

In 2012 zijn verschillende stappen gezet om invulling te geven aan de inzet van het kabinet om de *governance* van de rijksbrede bedrijfsvoering, en die van SSC's in het bijzonder, te verstevigen. Zo is in november 2012, als onderdeel van de hervormingsagenda Rijksdienst, het project *Governance en sourcing* binnen de bedrijfsvoering gestart. Doel van dit project is het formuleren van concrete voorstellen om de *governance* van de rijksbrede bedrijfsvoering te versterken voor de Haagse departementale onderdelen door deze te vereenvoudigen en te reduceren alsmede verdere mogelijkheden van vormen van *sourcing* te onderzoeken. Uit de vorming van de ADR (zie later in deze paragraaf) kunnen in dat kader interessante lessen worden getrokken, bijvoorbeeld als het gaat om de samenhang tussen enerzijds budget en bevoegdheden en anderzijds kwaliteitsborging.

<sup>28</sup> TK 2012–2013, 31 980, nr. 77

<sup>29</sup> TK 2004–2005, 29 950, nr. 1: Interdepartementaal beleidsonderzoek: Regeldruk en controletoren.

In mei 2013 ontvangt de Tweede Kamer de hervormingsagenda Rijksdienst. Daarin zal een nadere toelichting worden gegeven op dit project.

#### *SSC-ICT*

In 2012 zijn de voorbereidingen getroffen voor de agentschapsvorming van Shared Service Centrum ICT Den Haag (SSC-ICT Den Haag) per 1 januari 2013. SSC-ICT Den Haag is de Haagse dienstverlener voor de ICT-werkplekdiensten voor de ministeries van IenM, VWS, SZW en BZK. Het voorziet deze ministeries van de juiste ICT-middelen en verricht de daarbij horende ondersteunende werkzaamheden. SSC-ICT Den Haag draagt hiermee bij aan een krachtige, kleine en dienstverlenende Rijksoverheid. In de toekomst treden andere ministeries tot het verzorgingsgebied toe. Dit is in lijn met de doelstellingen van de Compacte Rijksdienst (project 7).

#### *Facilitair*

Op facilitair gebied is in 2012 de totstandkoming voorbereid van SSC's op facilitair gebied, die worden verzorgd door vier landelijke facilitaire concerndienstverleners: FM Haaglanden, Rijkswaterstaat, Dienst Justitiële Inrichtingen en de Belastingdienst.

#### *Inkoop*

In het kader van het uitvoeringsprogramma Compacte Rijksdienst wordt de Rijksbrede inkoop gebundeld. In 2012 zijn 17 inkooppunten aangevoerd. In 2012 is de Haagse inkoop samenwerking van start gegaan.

#### *Doc-Direkt*

De tijdelijke agentschapsstatus van Doc-Direkt is per 1 januari 2013 ingetrokken. Op 1 januari 2013 is de Regeling agentschappen van kracht. Deze regeling stelt als voorwaarde voor het instellen van een nieuw agentschap een verwachte omzet van meer dan 50 miljoen euro op jaarbasis. Voor de instelling van een baten-lastenagentschap geldt de aanvullende voorwaarde dat de voorziene gemiddelde afschrijvingskosten per jaar meer dan 5 procent van de totale lasten bedragen, berekend over een periode van drie jaar. Doc-Direkt voldoet niet aan beide voorwaarden. Dit alles in ogenschouw nemend komen de minister voor Wonen en Rijksdienst en de minister van Financiën tot het oordeel dat het voortzetten van Doc-Direkt als tijdelijke baten-lastendienst niet langer wenselijk is.

#### *Toekomst controlfunctie*

De rijksoverheid ziet zich de komende jaren gesteld voor de grote uitdaging om meer te leveren met minder geld. In het streven de overheidsfinanciën op orde te brengen zijn vergaande ombuigingen en taakstellingen aan de orde van de dag. De blijvende noodzaak van budgettaire beheersing noopt bovendien tot een strikte hantering van de begrotingsregels. Tegelijkertijd verwachten burgers en bedrijven onverminderd dat de overheid kwaliteit blijft leveren en waar nodig verbeteringen realiseert.

Vanuit de noodzaak tot bezuinigen worden efficiencybevorderende ontwikkelingen zoals samenwerking in shared service organisaties en clustering van toezichts- en handhavingstaken de komende jaren versterkt doorgezet. Ook zal er de komende jaren veel dynamiek zijn in de relatie tussen Rijk en mede-overheden (decentralisatie) en de modaliteiten van interne en externe verzelfstandiging (agentschappen respectievelijk zelfstandige bestuursorganen).

De bedrijfsvoering binnen de ministeries zal zich moeten aanpassen aan deze en andere ontwikkelingen die in de komende 5 tot 10 jaar kunnen worden verwacht. Dat heeft ook gevolgen voor de faciliterende, kaderstellende en toezichhoudende rollen van de minister van Financiën en de minister voor WenR.

Tegen deze achtergrond onderzoekt het ministerie van Financiën momenteel met de andere ministeries hoe de FEZ-functie (Financieel Economische Zaken) bij de ministeries zich in de komende jaren verder zou moeten ontwikkelen. Specifieke thema's die binnen het kader van dit project worden meegenomen zijn de samenwerking tussen dan wel de bundeling van de financiële administraties, de besturing van de bedrijfsvoering, het toezicht op verzelfstandigde organisaties en de mobiliteit binnen de FEZ-functie (Financieel Economische Zaken) bij de departementen. Het onderzoek wordt in 2013 afgerond.

#### *Vorming Auditdienst Rijk (ADR)*

Met de start op 1 mei 2012 van de Auditdienst Rijk (ADR) is de verdere centralisatie van de departementale auditdiensten een feit. De ADR bundelt de krachten van de auditdiensten van de ministeries van BuZa, EZ, I&M, OCW, SZW en de Rijksauditdienst (Financiën, BZK en VWS). In de loop van 2013 gaat ook de auditdienst van het ministerie van Veiligheid en Justitie over naar de ADR en begin 2014 volgt tot slot de auditdienst van het ministerie van Defensie. Door centralisatie van de departementale auditdiensten kan de auditfunctie op de ministeries op een efficiëntere wijze worden vormgegeven en wordt een bijdrage geleverd aan een compacte rijksdienst. Het optimaal bedienen van de opdrachtgevers – de politieke en ambtelijke leiding van de departementen – staat daarbij centraal. Een rijksbrede dienst maakt het bovendien mogelijk om met rijksbrede onderzoeken beter in te spelen op de rijksbrede ontwikkelingen en vraagstukken.

Door de vorming van de ADR is het mogelijk de werkprocessen te stroomlijnen en te harmoniseren. Zo wordt het mogelijk om in onderlinge samenhang risico's en de daarbij behorende auditbehoeften te presenteren. Vanuit de rol van interne auditor is het streven van de ADR om slagvaardig, flexibel en voortdurend vernieuwend te werken aan een efficiënter controlebestel in de toekomst en maximaal te kunnen bijdragen aan een overheid die kwaliteit levert.

Met de vorming van de ADR is binnen het huidige controlebestel een flinke bestuurlijke en organisatorische stap gezet om gezamenlijk aandacht te besteden aan de verbetering van de interne beheersing van de rijksbrede bedrijfsvoering. Door het toepassen van systeemgerichte controles en risicogericht werken zal de ADR naar verwachting de komende jaren bijdragen aan deze verbetering. De ADR wil zijn expertise en ervaring bovendien inzetten om bij de ministeries de kwaliteit van risicoanalyses, managementinformatie en governance te versterken.

#### *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 en 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 2012 heeft het ministerie van Financiën een rijksbreed onderzoek laten uitvoeren door de ADR naar de totstandkoming en het gebruik van departementsbreed risicomanagement door de ministeries. Uit het rijksbreed onderzoek is gebleken dat bij alle ministeries jaarlijks gestructureerd risicomanagement plaatsvindt voor de bedrijfsvoeringsrisico's. De beleidsuitvoeringsrisico's en risico's die samenhangen met de toezicht- en inspectietaken en uitvoeringsorganisaties worden nog niet door alle ministeries meegenomen in het departementsbrede risicomanagement.

Als vervolg op het rijksbrede onderzoek zullen de geïnventariseerde «practices» rond risicomanagement bij de ministeries interdepartementaal worden besproken om te komen tot «good practices» die breed toepasbaar zijn binnen de rijksoverheid, inclusief de departementale Audit Committee's.

#### *Audit Committee's*

De Regeling Audit Committee's 2012 is op 1 mei 2012 in werking getreden. Doel van deze regeling is om de positie van Audit Committee's binnen het Rijk en de rol van de externe (onafhankelijke) leden hierin te versterken, duidelijkheid te verschaffen over de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de Audit Committee's en het functioneren van de Audit Committee's bij het Rijk te uniformeren. Bovendien bevat de Regeling Audit Committee's 2012 bepalingen die aansluiten bij de algemene ontwikkeling naar meer onafhankelijke Audit Committee's. Met de regeling is de taakinvulling van de departementale Audit Committee's 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 moeten hebben. De regeling zal in 2014 worden geëvalueerd om te beoordelen of de gestelde doelstellingen zijn gerealiseerd.

#### *Ontwikkelingen financiële administraties*

Om samenwerking tussen de ministeries op het gebied van de financiële administraties efficiënt vorm te kunnen geven is het noodzakelijk om de processen van de ministeries op elkaar af te stemmen. Het ministerie van Financiën heeft hiermee in 2012 een start gemaakt, waardoor op het gebied van de apparaatsuitgaven nu rijksbrede en uniforme definities worden gehanteerd door alle ministeries<sup>30</sup>.

Daarnaast heeft het samenwerkingsverband 3F in 2012 vastere vorm gekregen. De drie deelnemende ministeries (SZW, VWS en Financiën) hebben nu een vol jaar gebruik gemaakt van het 3F-systeem, zonder noemenswaardige problemen.

#### *Baten-lastendiensten/Agentschappen*

De Regeling agentschappen is op 1 januari 2013 formeel van kracht geworden. De oude Regeling baten-lastendiensten is daarmee vervallen. In de nieuwe Regeling agentschappen zijn de aanbevelingen verwerkt die volgden uit de evaluatie van de Regeling baten-lastendiensten (TK 2010–2011, 28 737, nr. 21). In de nieuwe regeling wordt meer nadruk

<sup>30</sup> Met uitzondering van het ministerie van Defensie dat vanaf 2014 de uniforme definities zal hanteren.

gelegd op de rollen en verantwoordelijkheden van alle betrokken spelers in het sturingsmodel. Verder worden agentschappen voortaan minimaal iedere vijf jaar doorgelicht. In de nieuwe regeling wordt expliciet gesteld dat het kwaliteitsniveau van de financiële functie en het financieel beheer voldoende moet zijn gewaarborgd. Voor nieuwe agentschappen geldt een minimum omvangscriterium van 50 miljoen euro aan ontvangsten op jaarbasis.

Uitgangspunt voor nieuwe agentschappen is dat aangesloten dient te worden bij het reguliere administratieve stelsel binnen de rijksoverheid: het kas-verplichtingenstelsel. Pas bij een percentage afschrijvingskosten van meer dan 5 procent van de totale uitgaven mogen nieuwe agentschappen werken met het baten-lastenstelsel<sup>31</sup>. Voor bestaande agentschappen is afgesproken dat eerst een brede doorlichting op een natuurlijk moment zal plaatsvinden (bijvoorbeeld aansluitend op een beleidsdoorlichting) door het ministerie van Financiën en de betrokken departementen. Uit deze doorlichting moet blijken of een stelselverandering bijdraagt aan het beter functioneren van de diensten. Als blijkt dat een dienst goed functioneert kan de conclusie ook zijn dat een stelselverandering niet zinvol is, mede gelet op de kosten die een dergelijke verandering met zich meebrengt.

Het is nog te vroeg om algemene conclusies te trekken op basis van de eerste reeks afgeronde doorlichtingen (bij ILT/IVW<sup>32</sup>, FMHaaglanden<sup>33</sup> en CIBG<sup>34</sup>) en de doorlichtingen die zich in de afrondende fase bevinden (bij DRZ<sup>35</sup>, LOGIUS<sup>36</sup> en JUSTIS<sup>37</sup>). Inmiddels kan echter al wel worden geconstateerd dat veel aanbevelingen zich richten op de werking van het sturingsmodel, met name op de rolinvulling. De rollen en verantwoordelijkheden tussen de eigenaar, het agentschap en de opdrachtgevers of het opdrachtgevend beraad zijn niet altijd duidelijk.

Uit de doorlichtingen komt ook naar voren dat het moeilijk blijft om, buiten opgelegde taakstellingen om, doelmatigheidswinsten over de jaren heen goed in beeld te krijgen en er vervolgens ook op te sturen. Bij doorlichtingen van agentschappen die slechts beperkt afschrijven is verder de eventuele overstap naar een kas-verplichtingenstelsel momenteel een onderwerp van gesprek (bij bijvoorbeeld ILT, DRZ en JUSTIS). Daarnaast lopen nog discussies over het omvangscriterium van 50 miljoen euro bij agentschappen die hier nu ruim onder vallen maar die tegelijkertijd wel groeipotentieel hebben als rijksbreed ingezet wordt op taakclustering (zoals bij CIBG en JUSTIS).

<sup>31</sup> Vanaf een percentage afschrijvingskosten op investeringen van meer dan 5 procent van de totale lasten wordt het destabiliserende effect van de investeringen op de tarieven van het agentschap zodanig geacht dat deze agentschappen mogen werken met het baten-lastenstelsel. In een baten-lastenstelsel is het immers mogelijk de afschrijvingskosten over de jaren heen uit te spreiden en zo de tariefstelling relatief stabiel te houden.

<sup>32</sup> Inspectie Leefomgeving en Transport (IenM), de dienst waarin de IVW (Inspectie Verkeer en Waterstaat) en de VROM-Inspectie zijn opgegaan; zie <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2012/10/08/evaluatie-baten-lastendienst-ivw.html>

<sup>33</sup> Facilitaire dienstverlening (BZK/WenR)

<sup>34</sup> Centraal Informatiepunt Beroepen Gezondheidszorg (VWS)

<sup>35</sup> Dienst Roerende Zaken (Financiën)

<sup>36</sup> Dienst Digitale Overheid (BZK/WenR)

<sup>37</sup> De screeningsautoriteit van het ministerie van Veiligheid en Justitie



Voor 2013 staan voornamelijk doorlichtingen van onder meer DPC<sup>38</sup>, Agentschap Telecom (EZ), BPR<sup>39</sup>, NEa<sup>40</sup>, DHC<sup>41</sup>, IND<sup>42</sup> en RIVM<sup>43</sup> op de agenda. Het is de bedoeling om de aankomende twee jaar uiteindelijk alle agentschappen doorgelicht te hebben. Daarnaast zullen in 2013 ook de nieuw op te richten agentschappen DGU<sup>44</sup> en RVB<sup>45</sup> aan de criteria van de Regeling Agentschappen worden getoetst. In bijlage 10 is een tabel opgenomen met de belangrijkste conclusies en aanbevelingen van de doorlichtingen die in 2012 zijn afgerond.

#### *Topinkomens*

Met ingang van 1 januari 2013 is de Wet Normering Topinkomens (WNT) van kracht geworden. Hiermee is de Wet uit publieke middelen gefinancierde topinkomens (Wopt) komen te vervallen, waardoor de grondslag voor het opnemen van persoonsgegevens over 2012 in de jaarverslagen is komen te vervallen. In de departementale jaarverslagen 2012 zijn dan ook – in tegenstelling tot voorgaande jaren – geen overzichten Topinkomens opgenomen.

De overzichten gaven inzicht in de medewerkers bij de departementen die in het verslagjaar meer verdiend hebben dan het gemiddelde belastbare loon van de ministers. Voor de rapportage over 2012 ontstaat hierdoor een hiaat in de informatievoorziening over topinkomens in de (semi-) publieke sector.

In het departementale jaarverslag van BZK is wel de volgende passage opgenomen:

*«De bezoldiging van alle leden van de topmanagementgroep rijk bleef in 2012 onder de maximum bezoldigingsnorm van € 228.599, zoals die is opgenomen in de op 1 januari 2013 van kracht geworden Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (WNT).»*

#### *Vertrouwen en risico georiënteerd werken*

Het project «Vertrouwen geven, maar toch in control zijn» heeft zich in 2012 sterk gericht op toepassing in de praktijk. De ontwikkelfase is afgesloten en er is voldoende ervaring opgedaan met het gebruik maken van de vertrouwenscan. Steeds meer organisaties binnen de overheid passen de vertrouwenscan toe en krijgen zo inzicht in de onderliggende factoren die de mate van vertrouwen bepalen (de negen kritische succesfactoren). Dit inzicht maakt het mogelijk deze overheidsorganisatie gericht te laten werken aan meer vertrouwen. Systeemgericht controleren op basis van een goede risicoanalyse vormt een belangrijk onderdeel van de voorgestane aanpak. Voor het punt van vermindering regel- en controledruk door meer vertrouwen is rijksbreed bekendheid gegeven door een congres en een afsluitende publicatie waarin alle ervaringen zijn opgenomen.

<sup>38</sup> Dienst Publiek en Communicatie (AZ)

<sup>39</sup> Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten (BZK/WenR)

<sup>40</sup> Nederlandse Emissieautoriteit (IenM)

<sup>41</sup> Dienst Huurcommissie (BZK/WenR)

<sup>42</sup> Immigratie- en Naturalisatiedienst (VenJ)

<sup>43</sup> Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (VWS)

<sup>44</sup> DG Uitvoering (EZ), waarin Agentschap.NL en Dienst Regelingen (EZ) opgaan.

<sup>45</sup> Rijksvastgoedbedrijf (BZK/WenR)

# **GEDRUKTE BIJLAGEN**

<b>Bijlage 1</b>	<b>Rijksrekening van uitgaven en ontvangsten 2012</b>
<b>Bijlage 2</b>	<b>Saldibalans van het Rijk 2012</b>
<b>Bijlage 3</b>	<b>Staatsbalans 2012</b>
<b>Bijlage 4</b>	<b>De belasting- en premieontvangsten 2012</b>
<b>Bijlage 5</b>	<b>Monitor Financiële Interventies</b>
<b>Bijlage 6</b>	<b>Garantieoverzicht 2012</b>
<b>Bijlage 7</b>	<b>Beleidsmatige mutaties na de Najaarsnota</b>
<b>Bijlage 8</b>	<b>Overzicht geplande beleidsdoorlichtingen 2012</b>
<b>Bijlage 9</b>	<b>Normeringsystematiek gemeente- en provinciefonds</b>
<b>Bijlage 10</b>	<b>Overzicht Doorlichtingen Agentschappen</b>

# Bijlage 1 Rijksrekening van uitgaven en ontvangsten 2012

Rijksrekening van de uitgaven van de ministeries en de begrotingsfondsen 2012 (x € 1.000)				
Rekening van		oorspronkelijk vastgestelde begroting	realisatie	verschil realisatie en oorspronkelijk vastgestelde begroting
I	Koning	39.495	40.243	748
IIA	Staten-Generaal	141.899	147.213	5.314
IIB	Overige Hoge Colleges van Staat en Kabinetten	111.362	117.162	5.800
III	Algemene Zaken	60.271	56.118	- 4.153
IV	Koninkrijksrelaties	428.129	431.657	3.528
V	Buitenlandse Zaken	11.723.621	10.774.139	- 949.482
VI	Veiligheid en Justitie	11.407.738	11.467.322	59.584
VII	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	4.809.317	5.028.293	218.976
VIII	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	33.694.015	34.169.160	475.145
IXA	Nationale Schuld	45.729.003	60.819.593	15.090.590
IXB	Financiën	12.602.513	11.362.786	- 1.239.727
X	Defensie	7.873.048	8.066.750	193.702
XII	Infrastructuur en Milieu	10.805.896	10.503.658	- 302.238
XIII	Economische Zaken, Landbouw en Innovatie	5.372.754	4.853.753	- 519.001
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	31.066.016	31.897.995	831.979
XVI	Volksgezondheid, Welzijn en Sport	17.564.976	18.813.779	1.248.803
A	Infrastructuurfonds	7.986.678	7.599.216	- 387.462
B	Gemeentefonds	18.334.127	18.500.791	166.664
C	Provinciefonds	1.116.489	1.686.017	569.528
F	Diergezondheidsfonds	9.700	15.433	5.733
H	BES-fonds	24.903	38.545	13.642
<b>Totalen</b>		<b>220.901.950</b>	<b>236.389.623</b>	<b>15.487.673</b>

**Rijksrekening van de ontvangsten van de ministeries en de begrotingsfondsen 2012 (x € 1.000)**

Rekening van		oorspronkelijk vastgestelde begroting	realisatie	verschil realisatie en oorspronkelijk vastgestelde begroting
I	Koning	0	409	409
IIA	Staten-Generaal	2.954	6.904	3.950
IIB	Overige Hoge Colleges van Staat en Kabinetten	5.217	6.854	1.637
III	Algemene Zaken	6.745	8.894	2.149
IV	Koninkrijksrelaties	33.354	110.302	76.948
V	Buitenlandse Zaken	740.514	760.800	20.286
VI	Veiligheid en Justitie	1.350.552	1.320.277	- 30.275
VII	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	665.607	701.140	35.533
VIII	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	1.197.555	1.244.747	47.192
IXA	Nationale Schuld	44.534.851	68.542.485	24.007.634
IXB	Financiën	129.887.160	114.847.902	- 15.039.258
X	Defensie	347.821	433.648	85.827
XII	Infrastructuur en Milieu	57.297	97.719	40.422
XIII	Economische Zaken, Landbouw en Innovatie	12.932.600	12.543.579	- 389.021
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	1.847.508	2.103.173	255.665
XVI	Volksgesondheid, Welzijn en Sport	45.839	900.829	854.990
A	Infrastructuurfonds	7.986.678	7.643.344	- 343.334
B	Gemeentefonds	18.334.127	18.500.791	166.664
C	Provinciefonds	1.116.489	1.686.017	569.528
F	Diergezondheidsfonds	9.700	12.561	2.861
H	BES-fonds	24.903	38.545	13.642
<b>Totalen</b>		<b>221.127.471</b>	<b>231.510.920</b>	<b>10.383.449</b>

## Bijlage 2 Saldibalans van het Rijk 2012

SALDIBALANS VAN HET RIJK PER 31 DECEMBER 2012			
DEBET		CREDIT	
OMSCHRIJVING	€ mln.	OMSCHRIJVING	€ mln.
1 Uitgaven ten laste van de begroting 2012	236.390	12 Ontvangsten ten gunste van de begroting 2012	231.511
2 Uitgaven buiten begrotingsverband (intra-comptabele vorderingen)	10.540	13 Ontvangsten buiten begrotingsverband (intra-comptabele schulden)	27.110
3 Liquide Middelen	221	14 Saldi begrotingsfondsen	111
4 Saldo geldelijk beheer van het Rijk	12.281	15 Saldi begrotingsreserves	700
<i>Totaal intra-comptabele posten</i>	<i>259.432</i>	<i>Totaal intra-comptabele posten</i>	<i>259.432</i>
5 Openstaande rechten	19.378	16 Tegenrekening openstaande rechten	19.378
6 Extra-comptabele vorderingen op derden	64.308	17 Tegenrekening extra-comptabele vorderingen	64.308
7 Tegenrekening extra-comptabele schulden	334.251	18 Extra-comptabele schulden aan derden	334.251
8 Voorschotten	136.213	19 Tegenrekening voorschotten	136.213
9 Tegenrekening openstaande verplichtingen	111.349	20 Openstaande verplichtingen	111.349
10 Deelnemingen	47.452	21 Tegenrekening deelnemingen	47.452
11 Tegenrekening garanties	263.640	22 Garanties	263.640
<i>Totaal extra-comptabele posten</i>	<i>976.591</i>	<i>Totaal extra-comptabele posten</i>	<i>976.591</i>
<b>TOTAAL-GENERAAL</b>	<b>1.236.023</b>	<b>TOTAAL-GENERAAL</b>	<b>1.236.023</b>

### Toelichting op de saldibalans van het Rijk.

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

**Ad 1) Uitgaven ten laste van de begroting**

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

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

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

**Ad 3) Liquide middelen**

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

**Ad 4) Saldo geldelijk beheer van het Rijk**

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

**Ad 5 en 16) Openstaande rechten**

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

**Ad 6 en 17) Extra-comptabele vorderingen op derden**

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

Inbegrepen in deze post is een vordering van € 222 mln die Defensie heeft op Financiën voor de verkoop van strategische goederen.

**Ad 7 en 18) Extra-comptabele schulden op derden**

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

Inbegrepen in deze post is een schuld van € 222 mln die Financiën heeft op Defensie voor de verkoop van strategische goederen.

#### **Ad 8 en 19) Voorschotten**

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

#### **Ad 9 en 20) Openstaande verplichtingen**

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

#### **Ad 10 en 21) Deelnemingen**

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

#### **Ad 11 en 22) Garanties**

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

#### **Ad 12) Ontvangsten ten gunste van de begroting**

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

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

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

#### **Ad 14) Saldi begrotingsfondsen**

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

#### **Ad 15) Saldi begrotingsreserve**

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

- Museaal Aankoopfonds en de risicopremie garantstelling (OCW);
- Diverse ELI;
- Garantiefaciliteit Opkomende Markten (Financiën);
- SENO faciliteit (Financiën);

- Garantstelling EON (Financiën);
- Nationale Hypotheekgarantie en Asiel (BZK).



# Bijlage 3 Staatsbalans 2012

## 1.1. Inleiding Staatsbalans

De bijlage Staatsbalans omvat de balans van de Staat der Nederlanden ultimo 2012, die is afgezet tegen de balans ultimo 2011, zoals gepubliceerd in het Financieel Jaarverslag van het Rijk (FJR) 2011.

Met de Staatsbalans kan inzicht worden verkregen in:

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

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

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

In paragraaf 2.6 van het Financieel jaarverslag van het Rijk is in 2012 een overzicht gegeven van de documenten die het meest belangrijk zijn voor het kunnen beoordelen van de overheidsfinanciën. Samengevat is hier het volgende vermeld:

### **De Staatsbalans in relatie tot andere documenten**

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

Enkele beperkingen van de Staatsbalans zijn, dat de reikwijdte slechts de rijksoverheid bestaat en dat toekomstige rechten en verplichtingen (bijvoorbeeld belastingopbrengsten, uitgaven voor vergrijzing) niet op de balans zijn opgenomen. De reikwijdte van de Overheidsbalans, die het CBS bij de Nationale Rekeningen uitbrengt, strekt zich uit tot de gehele overheid en geeft dus een vollediger beeld. Zowel de overheids- als de staatsbalans geven een momentopname van het netto-vermogen van de overheid.

Garanties zijn niet opgenomen op de balans, maar worden gepresenteerd in het Garantieoverzicht bij de Miljoenennota en het FJR.

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

Naast de publicatie van de staatsbalans met alle bezittingen en schulden van de overheid publiceert het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) jaarlijks de overheidsbalans in de Nationale Rekeningen. De overheidsbalans geeft een overzicht van de bezittingen en schulden van de hele overheid. Tot 2014 publiceert het CBS de overheidsbalans op experimentele basis. Nu het CBS besloten heeft om de publicatie van de overheidsbalans jaarlijks te blijven doen, is de noodzaak voor de staatsbalans verdwenen. Om die reden zal de staatsbalans dit jaar voor het laatst gepubliceerd worden.

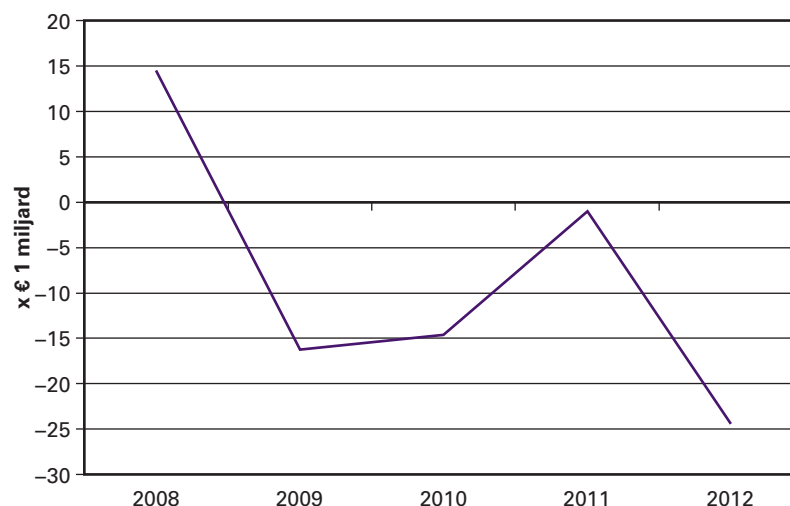
## **1.2. Staatsbalans per 31 december 2012**

### *De ontwikkeling van het staatsvermogen*

Het staatsvermogen is afgenomen van 1 miljard euro negatief in 2011 tot 24,4 miljard negatief in 2012. In 2012 is de staatschuld verder toegenomen tot 71,2 procent bbp, de ontwikkeling van het staatsvermogen laat ook een afname zien. Ten opzichte van 2011 is het totaal van niet-financiële activa licht gedaald, de totale vorderingen zijn gestegen en de totale schulden zijn sterk toegenomen (ca. 33 miljard euro).

De grootste mutaties betreffen de volgende posten. De winstrechten minerale reserves zijn afgenomen in 2012 met 10,3 miljard euro als gevolg van verkoop voorraad aardgas in 2012 en een veel kleinere herwaardering van het aardgas in 2012. De waarde van de aandelen, securities en overige deelnemingen zijn gestegen als gevolg van volumeveranderingen, mutaties in de reserves en mutaties in het eigen vermogen. Ook de waarde van de staatsobligaties is sterk gestegen (41,2 miljard euro) als gevolg van volumemutaties (32,9 miljard euro) en prijsmutaties (8,3 miljard euro). Voor een uitgebreidere toelichting op de afzonderlijke balansposten zij verwezen naar hoofdstuk 2 van deze staatsbalans.

**Figuur 1. Ontwikkeling Staatsvermogen**



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

**Tabel 1 Ontwikkeling staatsvermogen**

(x € miljard)

<b>1. Staatsvermogen ultimo 2011</b>	<b>- 1,0</b>
<b>2. Mutatie door EMU-saldo Rijk</b>	<b>- 19,0</b>
<b>3. Mutatie door herwaarderingen</b>	<b>2,3</b>
<b>4. Mutatie door netto financiële transacties en overig</b>	<b>- 6,7</b>
<b>5. Staatsvermogen ultimo 2012 (5= 1+2+3+4)</b>	<b>- 24,4</b>

Het EMU-saldo van de overheid in 2012 bedroeg – 4,1 procent van het bbp, circa 24,4 miljard euro negatief. Het rijksdeel van het EMU-saldo liet over 2012 een negatief saldo van 19 miljard euro zien.

## Samenstelling van het staatsvermogen

<b>Tabel 2 Overzicht van activa en passiva (x € miljoen)</b>		
	2011	2012
<b>A Niet-financiële activa</b>	<b>219.665</b>	<b>213.570</b>
A1 Winstrechten minerale reserves	133.800	123.500
A2 Overige niet-financiële activa	85.865	90.070
<b>B Vorderingen</b>	<b>182.310</b>	<b>198.235</b>
B1 Chartaal geld en deposito's	651	229
B2 Langlopende effecten	10.845	8.286
B3 Financiële derivaten	9.260	13.114
B4 Verstrekte kortlopende leningen	19.682	27.821
B5 Verstrekte langlopende leningen	30.249	32.069
B6 Aandelen en overige deelnemingen	77.218	82.165
B7 Handelskredieten en transitorische posten	34.406	34.552
<b>C Schulden</b>	<b>402.963</b>	<b>436.170</b>
C1 Chartaal geld en deposito's	835	1.282
C2 Kort lopende waardepapieren	43.387	32.979
C3 Staatsobligaties	297.088	338.324
C4 Kortlopende leningen	22.811	32.730
C5 Langlopende leningen	19.570	12.428
C6 Handelskredieten en transitorische posten	19.272	18.427
<b>D Staatsvermogen (A+B-C)</b>	<b>- 989</b>	<b>- 24.365</b>

De afzonderlijke balansposten worden toegelicht in hoofdstuk 2 van de staatsbalans. Meer in het algemeen springt de toename van de staatsobligaties, de toename van de kortlopende leningen en de afname van de kortlopende waardepapieren en de afname van de winstrechten minerale reserves in het oog. De Garantieregeling voor bancaire leningen van 200 miljard euro is niet geactiveerd op de balans. Garanties hebben het karakter van een contingent liability (voorwaardelijke verplichting) en mogen volgens ESR 1995 regelgeving als zodanig niet geactiveerd worden op de balans. In bijlage 6 van het FJR is een overzicht van alle garantieregelingen opgenomen.

### *Segmentering van het vermogen*

Onder segmentering van het staatsvermogen wordt verstaan in hoeverre het vermogen van de staat als het ware al een specifieke bestemming heeft gekregen in de vorm van positieve saldi van de fondsen van de rijksbegroting, zoals het Infrastructuurfonds, het Waddenfonds en het Diergezondheidsfonds. Positieve saldi van begrotingsfondsen kunnen beschouwd worden als een soort van geormerkt staatsvermogen. Bij een negatief staatsvermogen, zoals in 2012 het geval is, geeft segmentering inzicht hoeveel negatief het niet-vastliggende staatsvermogen bedraagt. Ultimo 2012 bedroeg het saldo van de begrotingsfondsen 149 miljoen euro positief. Tabel 3 bevat een overzicht van de opbouw van dit saldo. Gegeven het negatief vermogen ultimo 2012 van 24,4 miljard euro, bedraagt het niet-vastliggend staatsvermogen 24,6 miljard euro negatief.

**Tabel 3. Saldi van begrotingsfondsen van de rijksbegroting per 31 december 2012 per fonds**

(x € miljoen)

<b>Naam Begrotingsfonds</b>	<b>Saldo</b>
Infrastructuurfonds	144
BTW-Compensatiefonds	0
Gemeentefonds	0
Provinciefonds	0
Diergezondheidsfonds	5
BES-fonds	0
<b>Totaal ultimo 2012</b>	<b>149</b>

De ontvangsten van de begrotingsfondsen met het vermogen nul worden ieder jaar gelijk gesteld aan de uitgaven van deze begrotingsfondsen. Het vastliggen van vermogen in begrotingsfondsen blijkt met een omvang van bijna 0,2 miljard euro beperkt van omvang te zijn.

### **1.3. Opstelling Staatsbalans volgens ESR 1995**

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

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

#### *Consolidatiekring*

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

#### *Toelichtingen in internetbijlage*

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

# Bijlage 4 De belasting- en premieontvangsten in 2012

De belasting- en premieontvangsten in 2012			
	Ontwerpbegroting MN 2012	Realisatie FJR 2012	Vershil
<b>Kostprijsverhogende belastingen op kasbasis</b>	<b>70.901</b>	<b>67.953</b>	<b>- 2.948</b>
Invoerrechten	2.427	2.262	- 165
Omzetbelasting	42.301	42.071	- 230
Belasting op personenauto's en motorrijwielen	2.068	1.495	- 573
Accijnzen	11.517	11.176	- 341
- Accijns van lichte olie	4.174	3.983	- 191
- Accijns van minerale oliën, anders dan lichte olie	3.834	3.687	- 147
- Tabaksaccijns	2.574	2.502	- 72
- Alcoholaccijns	285	319	34
- Bieraccijns	377	382	5
- Wijnaccijns	273	302	29
Belastingen van rechtsverkeer	3.693	2.243	- 1.450
- Overdrachtsbelasting	2.553	1.124	- 1.429
- Assurantiebelasting	1.141	1.119	- 22
Motorrijtuigenbelasting	3.599	3.592	- 8
Belastingen op een milieugrondslag	4.394	4.013	- 381
- Grondwaterbelasting	0	0	0
- Afvalstoffenbelasting	0	0	0
- Energiebelasting	4.271	3.880	- 391
- Waterbelasting	126	129	2
- Brandstoffenheffingen	1	1	0
Verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken en andere producten	155	157	1
Belasting op zware motorrijtuigen	149	131	- 18
Verpakkingenbelasting	302	278	- 25
Bankenbelasting	300	536	236
<b>Belastingen op inkomen, winst en vermogen op kasbasis</b>	<b>68.638</b>	<b>59.781</b>	<b>- 8.857</b>
Inkomstenbelasting kas	- 185	- 902	- 717
Loonbelasting kas	48.279	44.491	- 3.788
Dividendbelasting	2.536	2.481	- 55
Kansspelbelasting	474	474	- 1
Vennootschapsbelasting	15.868	11.854	- 4.014
Vermogensbelasting	23	2	- 22
Successierechten	1.643	1.382	- 261
<b>Niet nader toe te rekenen belastingontvangsten</b>	<b>100</b>	<b>126</b>	<b>26</b>
<b>Belastingen op kasbasis</b>	<b>139.640</b>	<b>127.861</b>	<b>- 11.779</b>
KTV Belastingen (aansluiting naar EMU-basis)	583	- 278	- 861
<b>Premies volksverzekeringen op kasbasis</b>	<b>39.192</b>	<b>40.333</b>	<b>1.141</b>
KTV premies vvz (aansluiting naar EMU-basis)	183	- 58	- 241
<b>Premies werknemersverzekeringen (op EMU-basis)</b>	<b>52.313</b>	<b>52.669</b>	<b>355</b>
<b>Totaal belastingen en premies op EMU-basis</b>	<b>231.911</b>	<b>220.526</b>	<b>- 11.385</b>

# Bijlage 5 Monitor Financiële Interventies

<b>Tabel 1a: Budgettair overzicht interventies kredietcrisis (in mln. €)</b>				
<b>Stand per: FJR 2012</b>	<b>2008 2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>Verwijzing</b>
<b>A. Verwerving Fortis/RFS/AA</b>				
1. ABN AMRO Group – ASR Verzekeringen – RFS Holdings (incl. Z-share en residual N-share)	27.971	27.971	27.955	Saldibalans
2. Overbruggingskrediet (voormalig) Fortis	4.575	3.750	3.750	Saldibalans
3. Aflossingen overbruggingskredieten Fortis		- 825	0	IX-A, artikel 1
4. Renteontvangsten overbruggingskredieten Fortis	- 1.374	- 169	- 152	IX-A, artikel 1
5. Dividend ABN Amro Group	0	- 200	- 50	IX-B, artikel 3
6. Dividend ASR Verzekeringen	0	0	- 71	IX-B, artikel 3
7. Dividend RFS Holdings	- 6	- 16	0	IX-B, artikel 3
<b>Capital Relief Instrument ABN-AMRO (CRI)</b>				
8. Garantieverlening (geëffectueerd)	32.611			IX-B, artikel 3
9. Afname voorwaardelijke verplichting	- 32.611			IX-B, artikel 3
10. Premieontvangsten Capital Relief Instrument	- 193	0	0	IX-B, artikel 3
<b>Counter Indemnity ABN-AMRO (garantie)</b>				
11. Garantieverlening (geëffectueerd)	950			IX-B, artikel 3
12. Premieontvangsten counter indemnity	- 26	- 26	- 26	IX-B, artikel 3
<b>Δ Staatsschuldeffect 2012 (3 t/m 7+10+12)</b>	<b>30.844</b>	<b>- 1.236</b>	<b>- 299</b>	
<b>B. Kapitaalverstrekkingsfaciliteit (€ 20 mld.)</b>				
13. Verstrekt kapitaal ING	10.000			IX-B, artikel 3
14. Verstrekt kapitaal Aegon	3.000			IX-B, artikel 3
15. Verstrekt kapitaal SNS Reaal	750			IX-B, artikel 3
16. Aflossing ING	- 5.000	- 2.000	- 750	IX-B, artikel 3
17. Aflossing Aegon	- 1.500	- 1.500		IX-B, artikel 3
18. Aflossing SNS Reaal	- 185			IX-B, artikel 3
19. Afboeking securities SNS Reaal			- 565	Saldibalans
20. Couponrente ING	- 684		- 34	IX-B, artikel 3
21. Couponrente Aegon	- 177			IX-B, artikel 3
22. Couponrente SNS Reaal	- 39			IX-B, artikel 3
23. Repurchase fee ING	- 347	- 1.000	- 341	IX-B, artikel 3
24. Repurchase fee Aegon	- 160	- 750		IX-B, artikel 3
25. Repurchase fee SNS Reaal	0			IX-B, artikel 3
<b>Δ Staatsschuldeffect 2012 (13 t/m 18 + 20 t/m 25)</b>	<b>5.659</b>	<b>- 5.250</b>	<b>- 1.125</b>	
<b>C. Back-up faciliteit ING</b>				
26. Funding fee (rente + aflossing)	8.248	1,29	1,32	EUR/USD
27. Management fee	106	3.242	2.644	IX-B, artikel 3
28. Portefeuille ontvangsten (rente + aflossing)	- 7.877	39	33	IX-B, artikel 3
29. Garantiefee	- 232	- 3.012	- 2.434	IX-B, artikel 3
30. Additionele garantiefee	- 154	- 85	- 73	IX-B, artikel 3
31. Additionele fee	- 91	- 128	- 110	IX-B, artikel 3
32. Verhandelbaarheidsfee	-	- 55	- 46	IX-B, artikel 3
33. Saldo Back-up faciliteit	0	-	- 15	IX-B, artikel 3
		0	0	IX-B, artikel 3

Stand per: FJR 2012	2008 2010	2011	2012	Verwijzing
34. Meerjarenverplichting aan ING	13.084	10.264	7.655	Saldibalans
35. Alt-A portefeuille	16.376	13.934	11.140	Saldibalans
<b>Δ Staatsschuldeffect 2012 (33)</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	
<b>D. Garantiefaciliteit bancaire leningen (€ 200 mld.)</b>				
36. Garantieverlening (geëffectueerd)	50.275			IX-B, artikel 2
37. Afname voorwaardelijke verplichting	- 11.277	- 5.823	- 15.933	IX-B, artikel 2
38. Stand openstaande garanties (cumulatief 36-37)	38.998	33.175	17.242	IX-B, artikel 2
39. Premieontvangsten garanties bancaire leningen (gesaldeerd)	- 523	- 361	- 230	IX-B, artikel 2
40. Schade-uitkeringen	0	0	0	IX-B, artikel 2
<b>Δ Staatsschuldeffect 2012 (39+40)</b>	<b>- 523</b>	<b>- 361</b>	<b>- 230</b>	
<b>E. IJsland</b>				
41. Uitkeringen depositogarantiestelsel Icesave	1.428			IX-B, artikel 2
42. Uitvoeringskosten IJslandse DGS door DNB	7			IX-B, artikel 2
43. Vordering op IJsland	1.329	919	649	Saldibalans
<i>Tussenrekening «recovery oude topping up»</i>		33	21	Saldibalans
44. Opbouw rente op vordering	51	42	27	Saldibalans
<i>Totale vordering (cumulatief)</i>	<b>1.380</b>	<b>1.012</b>	<b>770</b>	Saldibalans
45. Ontvangsten lening IJsland (i.) aflossing	0	- 443	- 291	IX-B, artikel 2
46. Ontvangsten lening IJsland (ii.) rente	0	0	0	IX-B, artikel 2
<b>Δ Staatsschuldeffect 2012 (41+42+45+46)</b>	<b>1.435</b>	<b>- 443</b>	<b>- 291</b>	
<b>Δ Staatsschuldeffect (excl. rentelasten)</b>	<b>37.414</b>	<b>- 7.290</b>	<b>- 1.945</b>	
<b>Staatsschuldeffect cumulatief (excl. rentelasten)</b>	<b>37.414</b>	<b>30.124</b>	<b>28.180</b>	
<b>Berekende rente over gemiddelde staatsschuld</b>	<b>3.960</b>	<b>1.213</b>	<b>1.040</b>	

Door afronding op gehele getallen kan de som der delen afwijken van het totaal. Een toelichting op de mutaties is terug te vinden in het departementaal jaarverslag, begrotingshoofdstuk IXA en IXB. Per maatregel wordt het partieel staatsschuldeffect weergegeven. De samenstelling van het partieel staatsschuldeffect wordt voor 2012 weergegeven via de nummering van relevante posten (tussen haakjes).



**Tabel 1b: Budgettaire overzicht interventies Europa (in mln. €)**

Stand per: FJR 2012	2008 2010	2011	2012	Verwijzing
<b>F. Griekenland</b>				
47. Lening Griekenland	1.248	1.946	5	IX-B, artikel 4
48. Vordering op Griekenland	1.248	3.194	3.199	Saldibalans
49. Ontvangsten lening Griekenland (i.) aflossing	0	0	0	IX-B, artikel 4
50. Ontvangsten lening Griekenland (ii.) premie incl. servicefee	- 30	- 115	- 41	IX-B, artikel 4
51. Rentevergoeding Griekenland			13	IX-B, artikel 4
<b>Δ Staatsschuldefect 2012 (47+49+50+51)</b>	<b>1.218</b>	<b>1.831</b>	<b>- 23</b>	
<b>G. Europese instrumenten</b>				
52. Garantieverlening NL-aandeel EU-begroting	2.946	- 120	6	IX-B, artikel 4
53. Garantieverlening NL-aandeel EFSF	25.872	71.910		IX-B, artikel 4
54. Garantieverlening NL-aandeel ESM			35.445	IX-B, artikel 4
55. Garantieverlening aan DNB		13.610		IX-B, artikel 4
56. Stand garanties (cumulatief 52 t/m 55)	28.818	114.218	149.669	IX-B, artikel 4
57. Stortingen EFSF	1	1		IX-B, artikel 4
58. Stortingen ESM			1.829	IX-B, artikel 4
<b>Δ Staatsschuldefect 2012 (57+58)</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1.829</b>	
<b>Δ Staatsschuldefect (excl. rentelasten)</b>	<b>1.219</b>	<b>1.832</b>	<b>1.806</b>	
<b>Staatsschuldefect cumulatief (excl. rentelasten)</b>	<b>1.219</b>	<b>3.052</b>	<b>4.858</b>	
<b>Berekende rente over gemiddelde staatsschuld</b>	<b>19</b>	<b>67</b>	<b>120</b>	

Door afronding op gehele getallen kan de som der delen afwijken van het totaal. Een toelichting op de mutaties is terug te vinden in het departementaal jaarverslag, begrotingshoofdstuk IXB.

Per maatregel wordt het partieel staatsschuldefect weergegeven. De samenstelling van het partieel staatsschuldefect wordt voor 2012 weergegeven via de nummering van relevante posten (tussen haakjes).

**Tabel 2: balans interventies kredietcrisis en Europa (in mln. €)**

Omschrijving:	2011	Δ	2012	Omschrijving:	2011	Δ	2012
<b>A. Verwerving ABN AMRO, ASR, RFS</b>				<b>Financiering staatsschuld (excl. rentelasten)</b>			
ABN AMRO Group N.V. – ASR Nederland N.V. – RFS Holdings B.V. (incl. Z-share en residual N-share)	27.971	– 16	27.955		33.176	– 138	33.038
				<b>Financiering uit resultaat (tabel 3)</b>			
					915	– 746	169
				<b>Uitvoeringskosten</b>			
					41	1	42
Overbruggingskrediet Fortis	3.750		3.750	<b>Toerekenbare rentelasten cumulatief</b>			
					5.259	1.160	6.419
<b>B. Kapitaalverstrekkings faciliteit (€ 20 mld.)</b>				<b>C. Back-up faciliteit ING</b>			
Uitstaand kapitaal ING	3.000	– 750	2.250	Meerjarenverplichting aan ING	10.264	– 2.609	7.655
Uitstaand kapitaal SNS Reaal	565	– 565	0	Voorziening, incl. onverdeeld resultaat en transitorische posten	3.670	– 185	3.485
<b>C. Back-up faciliteit ING</b>							
Alt-A portefeuille	13.934	– 2.794	11.140				
<b>F. Europa</b>							
Deelneming EFSF/ESM	2	1.829	1.831				
<b>E1. IJsland</b>							
Oorspronkelijke vordering op IJsland	1.329		1.329				
Opgebouwde rente op vordering	93	27	120				
Ontvangsten lening IJsland	– 443	– 291	– 734				
Recovery topping up	33	21	54				
<b>Totale vordering op IJsland</b>	<b>1.012</b>	<b>– 242</b>	<b>770</b>				
<b>E2. Griekenland</b>				<b>Technische correcties</b>			
Vordering op Griekenland	3.194	5	3.199	Aansluiting incl. afronding	103	– 16	87
<b>Totaal uitstaande activa:</b>	<b>53.428</b>	<b>– 2.533</b>	<b>50.895</b>	<b>Totaal uitstaande passiva:</b>	<b>53.428</b>	<b>– 2.533</b>	<b>50.895</b>

Door afronding op gehele getallen kan de som der delen afwijken van het totaal. Een toelichting op de mutaties is terug te vinden in het departementaal jaarverslag, begrotingshoofdstuk IXA en IXB.

Tabel 3: toerekenbare kosten en opbrengsten interventies kredietcrisis en Europa (in mln. €)

(toerekenbare) Kosten			(toerekenbare) Opbrengsten		
Omschrijving:	2008 2011	2012	Omschrijving:	2008 2011	2012
<b>Toerekenbare rentelasten</b>	5.259	1.160	<b>A. Verwerving Fortis/RFS/AA</b>		
<i>w.v. 1a. kredietcrisis</i>	5.173	1.040	Renteontvangsten Fortis	1.543	152
<i>w.v. 1b. eurocrisis</i>	86	120	Dividend RFS	22	
<b>E. IJsland</b>			Premieontvangsten Capital Relief Instrument	193	–
Kosten i.v.m. topping up	73	– 21	Premieontvangsten counter indemnity	52	26
<b>F. Griekenland</b>			Dividend ABN Amro Group N.V./ASR Nederland N.V.	200	121
Rentevergoeding Griekenland		13	<b>B. Kapitaalverstrekkingfaciliteit (€ 20 mld.)</b>		
<b>Overige</b>			Ontvangen couponrente	900	34
Uitvoeringskosten	41	1	Ontvangen repurchase fees	2.257	341
<b>B. Kapitaalverstrekkingfaciliteit (€ 20 mld)</b>			<b>C. Back-up faciliteit ING</b>		
Afboeking SNS Reaal securities		565	Resultaat IABF (na vorming voorziening)	0	0
			<b>D. Garantiefaciliteit bancaire leningen</b>		
			Premieontvangsten garanties bancaire leningen (saldo)	884	230
			<b>E. IJsland</b>		
			Opbouw rente op vordering	93	27
			<b>F. Griekenland</b>		
			Ontvangsten lening Griekenland (premie & servicefee)	145	41
<b>Totale kosten:</b>	5.373	1.718	<b>Totale opbrengsten:</b>	6.289	972
<b>Resultaat: <sup>1</sup></b>	915	– 746			

<sup>1</sup> Het resultaat over 2012 is inclusief de recente afboeking van de core-tier-1 securities van SNS Reaal N.V. ter waarde van EUR 565 mln., welke plaatsvond in het kader van de nationalisatie. In het departementaal jaarverslag (IXB) wordt deze afboeking – uit hoofde van inzicht – alvast verantwoord in 2012, ofschoon de feitelijke handeling pas in 2013 plaatsvond en ook voor dat jaar saldorelevant is.

Door afronding op gehele getallen kan de som der delen afwijken van het totaal. Een toelichting op de mutaties is terug te vinden in het departementaal jaarverslag, begrotingshoofdstuk IXA en IXB.

**Tabel 4: openstaande garanties vanwege interventies kredietcrisis en Europa (in mln. €)**

Omschrijving:	2011	Δ	2012
<b>A. Verwerving Fortis/RFS/AA</b>			
Counter indemnity	950	–	950
<b>D. Garantiefaciliteit bancaire leningen</b>			
Uistaand onder het garantieloket	33.175	– 15.933	17.242
<b>G. Europa</b>			
Garantie EU-begroting	2.826	6	2.832
Garantie EFSF	97.782	–	97.782
<i>w.v. benut voor Ierland (schuldrelevant)</i>	498	– 229	269
<i>w.v. benut voor Portugal (schuldrelevant)</i>	495	197	692
<i>w.v. benut voor Griekenland (schuldrelevant)</i>	0	6.624	6.624
<b>Totaal benut:</b>	<b>993</b>	<b>6.592</b>	<b>7.585</b>
Garantie ESM	–	35.445	35.445
Garantie aan DNB	13.610	–	13.610
<b>Saldo openstaande garanties:</b>	<b>148.343</b>	<b>19.518</b>	<b>167.861</b>

Door afronding op gehele getallen kan de som der delen afwijken van het totaal. Een toelichting op de mutaties is terug te vinden in het departementaal jaarverslag, begrotingshoofdstuk IXB.

# Bijlage 6 Garantieoverzicht van het Rijk 2012

## Garanties

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

Tabel 6.1 bevat de garantieregelingen van het Rijk. Alle regelingen met een uitstaand risico groter dan 100 miljoen euro zijn uitgesplitst weergegeven, en alle regelingen met een uitstaand risico kleiner dan 100 miljoen euro zijn samengevat in de posten «overig». Het overzicht bevat alle garanties met stand ultimo 2012. Ontwikkelingen daarna zijn nog niet in het overzicht opgenomen. Deze worden meegenomen in het garantieoverzicht bij de Miljoenennota 2014.

Er zijn verschillende soorten garanties:

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

Een garantieregeling van het Rijk kent vrijwel altijd een maximum, dus een plafond. Dit plafond kan een jaarlijks plafond zijn (per jaar mag een maximaal bedrag aan risico worden verleend) of een totaalplafond (er mag nooit meer risico verleend worden dan het plafond). In tabel 6.1 is onderscheid gemaakt tussen beide soorten plafonds. Het bedrag dat daadwerkelijk als risico is verleend, heet in de tabel geëffectueerd risico. Onder het geëffectueerde risico vallen ook de garanties die in eerdere jaren zijn verstrekt. Bij internationale garanties is gekozen het garantieplafond gelijk te stellen aan het geëffectueerde risico, ook al is de ruimte onder het plafond niet volledig benut. Hiervan is sprake bij de Europese garanties (EFSF, EFSM, ESM) en de garanties van een aantal internationale financiële instellingen. Bij het EFSF is tot nu toe minder dan de helft van het plafond belegd, bij het ESM nog niets.

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

### Achterborgstellingen

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

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

Tot slot wordt gemeld dat het risico uit de achterborgstellingen (uit tabel 6.3) niet één op één te vergelijken is met het risico uit de garantieregelingen (uit tabel 6.1). Bij achterborgstellingen wordt deze soms gedeeld met gemeenten (bij WEW voor verplichtingen die zijn aangegaan tot en met eind 2010, en het WSW voor de gehele positie). Daarbij bezitten de fondsen een bufferkapitaal waarmee de eerste schade gedekt wordt alvorens de achterborg wordt aangesproken (zie kolom bufferkapitaal). Bij WSW is een extra verschil dat het Rijk (pas) aangesproken wordt nadat de bestaande obligo's op de woningcorporaties zijn opgevraagd. Daarbij kan het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) sanerings- en projectsteun verlenen om een aanspraak op het WSW te voorkomen.

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

b	a	omschrijving	Geëffec- tueerd risico 2011	Verleende garanties 2012	Vervallen garanties 2012	Geëffec- tueerd risico 2012	Garan- tieplafond 2012	Totaal plafond
Garantie op kredieten								
V	24	Garanties IS-NIO	295,9		39,5	256,4		256,4
VI	23	Veiligheidsregio's en Politie	1.861,9		47,0	1.814,9		1.814,9
VIII	14	Achterborgovereenkomst NRF	177,2	32,5	10,2	199,5		680,0
IXB	2	Garantie interbancaire leningen	33.174,8		15.932,5	17.242,3		17.242,3
IXB	4	Kredieten						
		EU-betalingsbalanssteun aan lidstaten	2.355,0	5,0		2.360,0		2.360,0
IXB	4	EFSM	2.826,0	6,0		2.832,0		2.832,0
IXB	4	EFSF	97.782,2			97.782,2		97.782,2
IXB	4	ESM		35.445,4		35.445,4		35.445,4
XIII	13	GO	835,3	179,3	173,4	841,1	377,7	
XIII	13	BMKB	2.567,8	485,6	603,9	2.449,4	706,3	
XIII	13	Scheepsnieuwbouw garantieregeling					1.000,0	
XIII	13	Groei-financieringsfaciliteit	68,4	14,5	12,2	70,7	170,0	
XIII	16	Garantie voor investeringen & werkkapitaal landbouwondernemingen	468,1	43,4	72,5	439,0	130,0	
XIII	18	Garantie voor natuurgebieden en landschappen	463,6		14,6	449,1		449,1
XVI	42	Inrichtingen voor de gezondheidszorg	631,8		61,2	570,6		570,6
XVI	42	Voorzieningen voor gehandicapten	185,3		16,1	169,2		169,2

b	a	omschrijving	Geëffec- tueerd risico 2011	Verleende garanties 2012	Vervallen garanties 2012	Geëffec- tueerd risico 2012	Garan- tieplafond 2012	Totaal plafond
		overig	297,9	135,8	154,5	279,2	123,7	337,1
		Totaal	143.991,2	36.347,3	17.137,6	163.201,0	2.507,6	159.939,2
		Garantie op deelnemingen						
V	24	Garanties IS-Raad van Europa	119,3	57,4		176,7		176,7
V	24	Garanties Regionale Ontwikke- lingsbanken	1.735,2	216,7		1.951,8		1.951,8
IXB	3	Garantie en vrijwaring inzake verkoop van deelnemingen	981,4		13,0	968,4		986,4
IXB	4	Wereldbank	3.105,4	120,1		3.225,6		3.225,6
IXB	4	EBRD	589,1			589,1		589,1
IXB	4	DNB – deelneming in kapitaal IMF	47.311,0		825,8	46.485,2		46.485,2
IXB	4	EIB	9.895,5			9.895,5		9.895,5
		overig	27,5		2,1	25,4		25,4
		Totaal	63.764,6	394,2	840,9	63.317,9		63.335,9
		Garantie op moeilijk/niet te verzekeren risico's						
VIII	14	Indemniteitsregeling	295,0	575,0	576,0	294,0		300,0
IXB	2	WAKO (kernongevallen)	14.023,0			14.023,0		14.023,0
IXB	3	Deelneming ABN AMRO	950,0			950,0		950,0
IXB	5	Exportkredietverzekering	14.538,7	12.644,5	9.759,3	17.423,8	10.000,0	
IXB	5	Regeling Investerings	194,0	13,8	34,3	173,6	453,8	
		overig	124,0	11,1	2,0	133,1	196,8	101,0
		Totaal	30.124,7	13.244,4	10.371,6	32.997,5	10.650,6	15.374,0
		Overige garanties (o.a. liquiditeits- of exploitatiegarantie)						
VIII	7	Bouwleningen academische ziekenhuizen	281,3		14,0	267,3		267,3
		overig	38,5	0,2	2,3	36,4	0,4	36,2
		Totaal	319,9	0,2	16,3	303,8	0,4	303,5
		Totaal generaal	238.200,3	49.986,2	28.366,3	259.820,2	13.158,6	238.952,6
		Totaal generaal (% bbp)	39,6%	8,3%	4,7%	43,3%	2,2%	39,8%

Tabel 9.2 Uitgaven en ontvangsten op door het Rijk verleende garanties (x 1.000 euro)

Hoofdstuk	Departement	Uitgaven 2011	Ontvangsten 2011	Uitgaven 2012	Ontvangsten 2012
IV	Koninkrijksrelaties				
V	Buitenlandse Zaken	1.782		1.504	502
VI	Veiligheid en Justitie	773		719	
VII	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties				
VIII	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap				
IXB	Financiën	28.283	540.305	74.405	405.156
XII	Infrastructuur en Milieu				
XIII	Economische Zaken	89.567	48.624	123.158	40.772
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	387	100	1.005	4
XVI	Volksgesondheid, Welzijn en Sport				
A	Infrastructuurfonds				
	Totaal generaal	120.792	589.029	200.791	446.434

**Tabel 6.3 Achterborgstellingen van het Rijk (in miljoenen euro)**

Hoofdstuk	Artikel	Omschrijving	Geborgd vermogen 2011	Geborgd vermogen 2012	Buffer- kapitaal 2012
XVI	42	Achterborgstelling Stichting Waarborgfonds Zorg	8.671,7	8.915,2	512,7
VII	3	Achterborgstelling WEW (NHG)	136.206,8	149.000,0 <sup>1</sup>	782,0 <sup>1</sup>
VII	3	Achterborgstelling WSW	86.314,1	88.000,0 <sup>1</sup>	526,0 <sup>1</sup>
		Totaal Achterborgstellingen	231.192,6	245.915,2 <sup>1</sup>	1.820,7 <sup>1</sup>

<sup>1</sup> Bij het te perse gaan van het FJR 2012 waren de jaarverslagen van het WEW en WSW niet beschikbaar. In deze tabel zijn daarom de voorlopige realisaties opgenomen.



## Bijlage 7 Beleidsmatige mutaties na Najaarsnota

De tweede suppletore wetten zijn in principe de laatste mogelijkheid om voor het lopende begrotingsjaar nog mutaties goedgekeurd te krijgen voor de Tweede Kamer. Wanneer ministers na de Najaarsnota nog beleidsmatige uitgaven willen doen, dan dienen zij dit per brief aan de Tweede Kamer voor te leggen. Op deze wijze wordt recht gedaan aan het budgetrecht van de Tweede Kamer.

In onderstaande tabel zijn de belangrijkste beleidsmatige mutaties na Najaarsnota opgenomen. Naar aanleiding van het debat over de Najaarsnota 2012 en de Startnota is de ondergrens ten opzichte van vorig jaar verlaagd naar 2 mln. De Tweede Kamer heeft derhalve meer inzicht in de belangrijkste beleidsmatige mutaties die zich na Najaarsnota hebben voortgedaan. Waar de mutaties per brief aan de Tweede Kamer zijn voorgelegd, is de verwijzing naar het betreffende Kamerstuknummer opgenomen. Ten opzichte van vorig jaar is het aantal en de hoogte van de mutaties zonder brief afgenomen.

Begrotingshoofdstuk	Artikelnummer	Omschrijving	Bedrag (in mln.)	Kamerstuk
IV. Koninkrijksrelaties V. Buitenlandse Zaken	2.2	Zeekabel	2,9	–
	1.2	Bescherming van de rechten van de mens	3,0	33 401 nr. 4
	2.6	Effectieve humanitaire hulp	9,5	33 401 nr. 4
	5.3	Gelijke rechten en kansen voor vrouwen	3,0	33 401 nr. 4
VIII. Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	14.1	Fricatiekosten cultuur	5,7	–
	15.1	Fricatiekosten Wereldomroep	3,0	33 401 nr. 4
C. Provinciefonds	1.4	Natuur	308,4	33 400B nr. 8

### *Zeekabel*

Het betreft hier de tranche 2013 van werkzaamheden aan de zeekabel, die al in 2012 is betaald en daarom tot extra uitgaven heeft geleid. De zeekabel moet leiden tot betere internetvoorzieningen op Saba en Sint Eustatius. De werkzaamheden aan de zeekabel worden uitgevoerd door de Rijksdienst Caribisch Nederland.

### *Bescherming van de rechten van de mens*

Uit dit artikel wordt 3 mln. overgeheveld naar het ministerie van OCW ten behoeve van de tegemoetkoming in de frictiekosten reorganisatie Radio Nederland Wereldomroep. Dekking vindt plaats uit artikel 2.5 (veiligheid, goed bestuur en rechtsorde).

### *Effectieve humanitaire hulp*

Op dit artikel wordt 9,5 mln. meer uitgegeven vanwege bijdragen aan noodhulp in Mali (via UNHCR), Niger (via het World Food Programme), Oost-Congo (via UNHCR) en Haïti (vanwege de orkaan Sandy, via het Nederlandse Rode Kruis).

#### *Gelijke rechten en kansen voor vrouwen*

Dit artikel wordt verhoogd met 3 mln. vanwege een extra Algemene Vrijwillige Bijdrage aan UNWOMEN van 2 mln. en een bijdrage van 1 mln. aan het VN Trust Fund in Support of Actions to Eliminate Violence Against Women.

#### *Fricatiekosten cultuur*

In het kader van de nieuwe basisinfrastructuur 2013–2016 zijn veel subsidierelaties beëindigd of verlaagd. Deze mutaties betreffen vervroegde betalingen van frictiekosten voor culturele instellingen die per 1-1-2013 ophielden te bestaan of inkrimpen en derhalve nu al bezig zijn met het geheel of gedeeltelijk ontmantelen van hun organisatie. Deze mutaties zijn het gevolg van besprekingen tussen OCW en de culturele instellingen.

#### *Fricatiekosten Wereldomroep*

Dit betreft een bijdrage van het ministerie van OCW ten behoeve van de tegemoetkoming in de frictiekosten reorganisatie Radio Nederland Wereldomroep.

#### *Natuur*

Op 20 september 2011 hebben Rijk en Interprovinciaal Overleg het onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur gesloten. Op grond hiervan wordt de verantwoordelijkheid voor het natuurbeleid en het landelijk gebied, met inachtneming van de afspraken uit het akkoord, overgedragen van Rijk aan provincies. Op 23 november 2012 hebben het Rijk en de afzonderlijke provincies de afrondingsovereenkomst Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) ondertekend. Hiermee zijn de twaalf afzonderlijke ILG-bestuursovereenkomsten komen te vervallen en zijn de inzet en de beschikbare middelen voor het resterende oorspronkelijke ILG-tijdvak tot en met 2013 vastgesteld.

# Bijlage 8 Beleidsdoorlichtingen

Voor 2012 geplande beleidsdoorlichtingen, met stand van zaken per 31 maart 2013

Begroting	Artikel	Titel/Onderwerp	Afgerond	Afronding in 2013	Niet gestart	Onderdeel van IBO	Vindplaats
Buitenlandse Zaken	2	De Nederlandse inzet t.b.v. een effectiever en meer politiek functioneren van de NAVO (artikel 2.1)	x				28 676, nr 169
	2	Energievoorzienings-zekerheid (artikel 2.4)	x	x			31 271, nr 7
	3	OS-beleid van de Unie <sup>1</sup> (artikel 3.2)					
	3	Versterking Europese samenwerking en Nederlandse positie <sup>2</sup>	x	x			31 271, nr 6
	4	Begrotingssteun (artikel 4.2)					
Koninkrijksrelaties Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	4	Private sector ontwikkeling <sup>3</sup>	x	x			31 271, nr 5
	5	Duurzame toegang tot veilig drinkwater en sanitaire voorzieningen (artikel 6.2)	x				33 189, nr 1
	1	Waarborgfunctie	x				
	1	Bestuurlijke en financiële verhoudingen: Bestuurskrachtige gemeenten en provincies, die op basis van goede, interbestuurlijke, financiële en informatieverhoudingen, hun taken zo goed mogelijk kunnen uitvoeren (artikel 1.1)	x				
	4	Energie en bouwkwaliteit (artikel 4.1) <sup>4</sup>		x	x		30 985, nr 7
	5	Integratie en maatschappelijke samenhang <sup>5</sup>			x		
	6	Burgerschap (artikel 6.4)	x				
	7	Overheid als werkgever (artikel 7.1)					
	4	Strategische luchttransport capaciteit	x	x			31 516, nr 2
Economische Zaken Financiën	5	Mensenhandel/mensensmokkel	x				31 516, nr 3
	- <sup>6</sup>	Actieplan werving en behoud <sup>7</sup>	x				31 516, nr 4
	3	Optimaal financieel resultaat bij de realisatie van publieke doelen bij investeren in en verwerven, afstoten en beheren van de financiële en materiële activa van de staat				x	
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	7	Een optimaal financieel resultaat bij het beheren en afstoten van materiële activa (roerende zaken) van/voor het Rijk					
	9	Actieplan leerkrachten	x	x			31 511, nr 10

Begroting	Artikel	Titel/Onderwerp	Afgerond	Afronding in 2013	Niet gestart	Onderdeel van IBO	Vindplaats
	16	Zorgen voor een voldoende toerusting van het onderzoekstelsel		x			
Infrastructuur en Milieu <sup>8</sup>	14						32 861, nr 3
	16	Leefomgeving Hoofdwegen en Spoorwegen Spoor <sup>9</sup>	x		x		32 861, nr 2
	18	Zeehavens	x				25 883, nr 209
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	44	Verantwoordelijk werken	x				30 982, nr 9
	45	Pensioenbeleid		x			
	49	Algemene Nabestaandenwet <sup>10</sup>	x				
Veiligheid en Justitie	13	Preventieve maatregelen (artikel 13.1)	x		x		
	14	Interlandelijke adoptie en internationale kindertvoering (artikel 14.1) <sup>10</sup>					
	23	Nationale politie (voorheen veiligheidsregio's) (artikel 23.1 tm 23.4)	x				33 199, nr 1
	25	Veiligheid (ICT) (artikel 25.2)		x			
	25	Veiligheid en bestuur (artikel 25.1)		x			
Volksgesondheid, Welzijn en Sport	41	De vermijdbare ziektelast neemt af door een goede bescherming tegen infectieziekten en chronische ziekten (Screeningbeleid) (artikel 41.3)					
	41	Het bevorderen van ethisch verantwoord handelen in de gezondheidszorg en bij het medisch wetenschappelijk onderzoek <sup>11</sup> (artikel 41.4)			x		
	42	Zorgaanbieders worden gestimuleerd het door de burger gewenste zorgaanbod te realiseren (artikel 42.2)					
	43	De zorg is effectief en veilig en wordt door de cliënt positief ervaren (artikel 43.3)				x	33 278, nr 1

<sup>1</sup> De beleidsdoelstelling is in maart 2013 afgerond en wordt nog aan de Tweede Kamer verstuurd.

<sup>2</sup> In de begroting 2013 is aangekondigd dat deze beleidsdoelstelling in 2013 wordt afgerond.

<sup>3</sup> Zie noot 2.

<sup>4</sup> In verband met het nieuw bouwbesluit start deze beleidsdoelstelling in 2014.

<sup>5</sup> Bij de start van het nieuwe kabinet is de verantwoordelijkheid voor het dossier overgegaan naar het ministerie van SZW.

<sup>6</sup> Dit betreft een defensiebrede/beleidsartikelbrede beleidsdoelstelling.

<sup>7</sup> Geen geplande beleidsdoelstellingen voor 2012. In de begroting 2012 is een meerjarige planning vanaf 2013 opgenomen, waarin alle artikelen aan bod komen.

<sup>8</sup> In de begroting 2012 heeft IenM elf beleidsdoelstellingen opgenomen, in de loop van 2012 is de planning aangepast omdat dit niet goed werkbaar bleek. Daarom is de begroting 2013 als

uitgangspunt genomen in plaats van de begroting 2012.

<sup>9</sup> De kabinetsreactie op het parlementair onderzoek onderhouden en innovatie spoor, 32 707, nr 16, was in de begroting 2013 ten onrechte een beleidsdoelstelling genoemd.

<sup>10</sup> Extra beleidsdoelstelling ten opzichte van de planning in begroting 2012.

<sup>11</sup> De beleidsdoelstelling is niet gestart. In plaats van de beleidsdoelstelling zijn twee losse evaluaties gepubliceerd in 2012: ZonMw, 2012, Tweede Evaluatie van de Wet medisch-wetenschappelijk onderzoek met mensen en ZonMw, 2012, Evaluatie Wet toetsing levensbeëindiging op verzoek en hulp bij zelfdoding. Zie 29 963, nr 5 en 31 086, nr 6.

#### Toelichting:

Het betreft geplande beleidsdoelstellingen volgens de begroting 2012, tenzij anders aangegeven. Afgeronde beleidsdoelstellingen zijn in 2012 of begin 2013 (peildatum 31 maart 2013) naar de Tweede Kamer gestuurd. Een enkele beleidsdoelstelling is onderdeel geworden van een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO).

# Bijlage 9 Normeringssystematiek gemeente- en provinciefonds

## Berekening accres

Gemeenten en provincies beschikken over verschillende inkomstenbronnen om de uitgaven voor hun taken te financieren. Eén van de belangrijkste inkomstenbronnen voor decentrale overheden 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 uitgaven van het Rijk, de netto gecorrigeerde rijksuitgaven. 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- en afname van het gemeente- en provinciefonds die voortvloeit uit de koppeling aan de rijksuitgaven, wordt het accres genoemd.

Tabellen 9.1–9.3 geven weer hoe de ontwikkeling van de netto gecorrigeerde rijksuitgaven uiteindelijk resulteert in het accres. Bij de bepaling van de omvang van de netto gecorrigeerde rijksuitgaven (NGRU) vormen de netto rijksuitgaven het startpunt. Op de netto uitgaven (A) worden correcties (B) doorgevoerd voor verschillende posten. Het saldo geeft de netto gecorrigeerde rijksuitgaven, de basis voor de accresberekening (C).

Tabel 9.1: Ontwikkeling van netto gecorrigeerde rijksuitgaven: van begroting naar accrespercentage

	2011	2012
1 De Koning	39	40
2A Staten-Generaal	139	140
2B Overige Hoge Colleges van Staat en Kabinetten	115	110
3 Algemene Zaken	53	47
4 Koninkrijksrelaties	182	73
5 Buitenlandse Zaken	10.132	10.019
6 Veiligheid en Justitie	10.317	10.147
7 Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	4.028	4.136
8 Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen	31.326	31.421
9A Nationale Schuld (Transactiebasis)	9.303	9.215
9B Financiën	1.846	1.288
10 Defensie	7.615	7.552
12 Infrastructuur & Milieu	11.017	10.463
13 Economische Zaken, Landbouw & Innovatie	5.564	4.525
15 Sociale Zaken en Werkgelegenheid	19.901	19.608
16 Volksgezondheid, Welzijn en Sport	6.085	5.634
50 Gemeentefonds	18.576	18.501
51 Provinciefonds	1.268	1.686
Aanvullende posten	277	- 6
<b>(A) Totaal netto uitgaven</b>	<b>137.784</b>	<b>134.597</b>
<b>(B) Totaal correcties</b>	<b>- 45.952</b>	<b>- 45.119</b>
<b>(C) Totaal NGRU (=A+B)</b>	<b>91.832</b>	<b>89.479</b>
<b>Accres (%) = (Ct - Ct-1)/Ct-1</b>		<b>- 2,56%</b>

De correcties op de netto rijksuitgaven (tabel 9.2) kunnen in drie categorieën ingedeeld worden.

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

<b>Tabel 9.2: Totaal correcties</b>		
	<b>2011</b>	<b>2012</b>
Rente 9A	- 9.303	- 9.215
EU-afdrachten (inclusief landbouwheffingen)	- 6.168	- 6.102
HGIS	- 5.097	- 4.840
WWB	- 4.297	- 5.082
GF/PF	- 18.389	- 18.675
WMO en opleidingsfonds	- 3.277	- 3.384
Studieleningen en radiofrequenties	1.446	1.502
Overboekingen RBG-eng – GF/PF	201	1.222
Overige financieringsverschuivingen	- 1.068	- 545
<b>Totaal correcties</b>	<b>- 45.952</b>	<b>- 45.119</b>

<b>Tabel 9.3: Accres</b>	
	<b>2012</b>
<b>1. Accrespercentage (nominaal)</b>	- 2,56%
<b>2. Grondslag normeringssystematiek</b>	18.389
<b>3. Accres (= 1 * 2)</b>	- 471
<b>4. Accres 2012 stand FJR 2012</b>	- 471
<i>wv. Gemeentefonds</i>	- 435
<i>wv. Provinciefonds</i>	- 36

### Ontwikkeling accres 2012

<b>Tabel 9.4 Aansluiting accres stand Miljoenennota 2012 naar stand FJR 2012</b>	
	<b>2012</b>
Accrespercentage 2012, stand MN 2012	- 0,52%
Accres 2012, stand MN 2012	- 95
<b>Mutatie sinds MN 2012</b>	<b>- 377</b>
Accres 2012, stand FJR 2012	- 471
<b>Accrespercentage 2012, stand FJR 2012</b>	<b>- 2,56%</b>

Het accres 2012 is ten opzichte van de stand Miljoenennota 2012 neerwaarts bijgesteld. Deze bijstelling kent een aantal oorzaken. Ten eerste heeft de in het begrotingsakkoord 2013 afgesproken nullijn voor ambtenaren in 2012 een negatief effect op het accres. Daarnaast is sprake van onderuitputting op departementale begrotingen, waardoor het accrespercentage nog verder naar beneden is bijgesteld, tot - 2,56 procent, - 471 miljoen euro.

# Bijlage 10 Belangrijkste conclusies & aanbevelingen doorlichtingen agentschappen

Afgerond in 2012 Agentschap	Conclusies & aanbevelingen Sturing	Doelmatigheid	Admin. stelsel	50 min omvangscri- terium	Kern aanbevelingen
<b>FMHaaglanden</b>	Tussen de opdrachtgevers bestaan nog verschillende beelden over hun eigen rolinvulling als opdrachtgevend beraad en over de taakin-vulling van FMH. Hierdoor ontstaat spanning tussen de eisen aan de kwaliteit en service enerzijds en de wens tot standaardisatie anderzijds	Doelmatigheidsaankstelling op personeel (25%) en inkoop (5%) gehaald. Opdrachtnemer en -gevers zien de te ontwikkelen benchmarks als een belangrijk instrument om op doelmatigheid te sturen.	Geen aandachtspunt gezien afschrijvingen van 5%.	Geen aandachtspunt gezien omvang +/- EUR 90 mln.	Rolverdeling (opdrachtgevers, opdrachtnemer en eigenaar) moet helder vastgelegd worden. Het kostprijsmodel dient verder vereenvoudigd te worden tbv transparantie naar de opdrachtgevers en om effectiever te kunnen sturen op efficiency en doelmatigheid.
<b>CIBG</b>	Er bestaat onvrede tussen de partijen in de driehoek opdrachtgever-opdrachtnemer-eigenaar. Samengevat hangt dit samen met een in sommige gevallen onzuivere en soms niet voldoende zakelijke rolinvulling, een gebrek aan transparantie en communicatie en het elkaar plaatsen voor voldoende feiten in bepaalde situaties.	Het vele maatwerk op productniveau zorgt ervoor dat het moeilijk is om doelmatigheids-winst CIBG-breed te realiseren. Doelmatigheidswinst daardoor vooral op productniveau behaald.	Geen aandachtspunt gezien afschrijvingen van 7%.	Is een issue gezien omvang van +/- EUR 38 mln. Zie aanbeveling.	Maak een keuze tussen: – uithuizen taken die niet binnen de focus als registerautoriteit vallen; of – het CIBG wordt dé uitvoerder van VWS.



Afgerond in 2012 Agentschap	Conclusies & aanbevelingen Sturing	Doelmatigheid	Admin. stelsel	50 mln omvangscri- terium	Kern aanbevelingen
IVW/ILT	<p>Werking van het sturingsmodel kan worden verbeterd. Kern is een verdere verduidelijking van rollen en verantwoordelijkheden op basis van:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- gelijkwaardigheid tussen Inspectie en BeleidsDG</li> <li>- de noodzaak rolvastheid te creëren voor Inspectie, BeleidsDG en SG vanuit verschillende rollen en verantwoordelijkheden.</li> </ul>	<p>Onvoldoende mogelijk op basis van de huidige sturingsgegevens een goede relatie te leggen tussen middelen en productie. Zodoende weinig zicht doelmatigheid. De reeds ingezette uniformering van de processen is een belangrijke aanzet hiervoor ter verbetering.</p>	<p>Geen uitspraak: over 2 jaar toetsing aan agentschaps-criteria.</p>	<p>Geen uitspraak: over 2 jaar toetsing aan agentschaps-criteria.</p>	<p>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 agentschaps-criteria.</p>
<b>Lopende doorlichtingen</b>	LOGIUS, DRZ, JUSTIS				
<b>Geplande doorlichtingen 2013</b>	Agentschap Telecom, DPC, RIVM, NEa, DHC, BPR, IND				
<b>Voorzien na 2013</b>	Resterende agentschappen				

# Lijst van gebruikte termen en hun betekenis

## **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 begrotingsaldo. Bij vertraging van de conjunctuur treedt het omgekeerde op. Automatische stabilisatoren hebben daarmee een dempende invloed op de intensiteit van de conjuncturele uitslagen.

## **Batenlastendienst/Agentschap**

Een batenlastendienst/agentschap 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 batenlastenstelsel voeren hebben een eigen begroting en staan los van de begrotingsadministratie van het moederministerie. Een agentschap dateert batenlastenstelsel voert valt onder de ministeriële verantwoordelijkheid.

## **Batenlastenstelsel**

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

## **Bedrijfsvoering**

De sturing en beheersing van bedrijfsprocessen binnen een ministerie om de beleidsdoelstellingen te realiseren. Het betreft de sturing en beheersing van zowel de primaire processen als van de processen die hiervoor faciliterend zijn (de zogenaamde ondersteunende processen). Wat de ondersteunde processen betreft, kan hierbij ten minste worden gedacht aan 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 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**

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

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

### **Bruto Binnenlands Product (bbp)**

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

### **Bruto Nationaal Product (bnp)**

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

### **Collectieve lastendruk**

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

### **Collectieve uitgaven**

Het totaal van de relevante uitgaven van het Rijk (inclusief debudgetteringingen en de uitgaven van de agentschappen), de overige publiekrechtelijke lichamen (OPL) 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 overheids personeel.

### **Economische en Monetaire Unie (EMU)**

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

### **EMU-saldo**

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

**EMU-schuld(-quote)**

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

**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 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)

**Financieringssaldo**

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

**Geharmoniseerd bbp**

Definitie van het bbp zoals door alle EU landen wordt gehanteerd.

**Gemeentefonds**

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

Fonds waarin de middelen die voorheen op de begrotingen van (het toenmalige) Verkeer en Waterstaat, het Rijkswegenfonds en het Mobiliteitsfonds beschikbaar waren voor de uitgaven aan de weg-, water- en railinfrastructuur, zijn samengevoegd.

**Inkomstenindicator**

Elke wijziging in bestaand overheidsbeleid die effect heeft op de voor het EMU-saldo relevante collectieve inkomsten.

### **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.

### **In- en (uit)verdieneffecten**

Besparingen (verliezen) die in de uitgaven van een bepaalde regeling kunnen optreden ten gevolge van beleidsintensiveringen (ombuigingen) in een andere regeling. Bijvoorbeeld: het intensiveren van de arbeidsmarktmaatregelen kan leiden tot grotere uitstroom of minder instroom in de werkloosheidsregelingen.

### **Kasschuif**

Het intertemporeel schuiven van budget. Dit komt voor wanneer beleid dat gepland stond voor een bepaald jaar op een ander tijdstip 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 de extra uitgaven van ministeries ten gevolge van loonstijgingen. Deze middelen worden gereserveerd op de aanvullende post.

### **Materieel beheer**

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

### **Najaarsnota**

Tussentijds overzicht van de lopende begrotingsuitvoering, waarin wordt aangegeven welke wijzigingen optreden ten opzichte van de Vermoedelijke Uitkomsten. De Najaarsnota moet uiterlijk op 1 december van het lopende begrotingsjaar bij de Staten-Generaal worden ingediend.

### **Nationale Rekeningen**

De Nationale Rekeningen is het statistische systeem waarmee de Nederlandse economie in kaart wordt gebracht. Ook wel de Nationale Boekhouding genoemd.

### **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 belastingen- en premieontvangsten worden gerekend. Het betreft een zeer heterogene groep. Het gaat daarbij vooral om ontvangsten die samenhangen met verleende overheidsdiensten en kredietverlening door het Rijk, sommige ontvangsten die als collectieve lasten worden aangemerkt, de delfstofbaten en bijvoorbeeld incidentele ontvangsten uit de verkoop van staatsdeelnemingen.

### **Onderuitputting**

De netto gerealiseerde uitgaven zijn lager dan begroot.

### **Prijsbijstelling**

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

### **Provinciefonds**

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

### **Rechtmatigheid**

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

### **Rechtspersoon met een Wettelijke Taak (RWT)**

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

**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 socialeverzekerings wetten. De financiering vindt voor het overgrote deel plaats via sociale premies en rijksbijdragen.

**Staatsbalans**

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

**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 totaal kader is onderverdeeld in drie dealkaders: Rijksbegroting in enge zin, Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt en het Budgettair Kader Zorg.

**Verticale Toelichting**

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

**Voorjaarsnota**

Tussentijds overzicht van de lopende begrotingsuitvoering, waarin wordt aangegeven welke wijzigingen optreden ten opzichte van de Ontwerpbegroting. De Voorjaarsnota moet uiterlijk op 1 juni van het lopende begrotingsjaar bij de Staten-Generaal worden ingediend.

**Zelfstandig Bestuursorgaan (ZBO)**

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

# Lijst van gebruikte afkortingen

AC	Audit Committee
ADR	Auditdienst Rijk
AOW	Algemene Ouderdomswet
AR	Algemene Rekenkamer
ARIV	Algemene Rijksinkoopvoorwaarden
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
AZ	Algemene Zaken
BBP	Bruto Binnenlands Product
BES	Bonaire, Sint Eustatius en Saba
BIR	Baseline Informatiebeveiliging Rijk
BKZ	Budgettair Kader Zorg
BMKB	Besluit Borgstelling MKB Kredieten
BNI	Bruto Nationaal Inkomen
BPM	Belasting op personenauto's en motorrijwielen
BPR	Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten
BTW	Belasting Toegevoegde Waarde
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CEP	Centraal Economisch Plan
CIBG	Centraal Informatiepunt Beroepen Gezondheidszorg
CPB	Centraal Planbureau
CRI	Capital Relief Instrument
CRR	Commissie Risicoregelingen
CVZ	College voor zorgverzekeringen
CW	Comptabiliteitswet
DGS	Depositogarantiestelsel
DHC	Dienst Huurcommissie
DNB	De Nederlandsche Bank
DPC	Dienst Publiek en Communicatie
DRZ	Dienst Roerende Zaken
EBF	Elektronisch Bestellen en Factureren
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development
ECB	Europese Centrale Bank
EFSS	European Financial Stability Facility
EFSM	European Financial Stability Mechanism
EIB	European Investment Bank
EMU	Economische en Monetaire Unie
ESM	European Stability Mechanism
ESR	Europees Stelsel van Rekeningen
EU	Europese Unie
EL&I	Economische Zaken, Landbouw en Innovatie
EZ	Economische Zaken
FES	Fonds voor Economische Structuurversterking
FJR	Financieel Jaarverslag van het Rijk
GF	Gemeentefonds
GGZ	Geestelijke Gezondheids- en verslavingszorg
GO	Garantie Ondernemingsfinanciering



HGIS	Homogene groep Internationale Samenwerking
HIS	Haagse Inkoop Samenwerking
IB	Inkomstenbelasting
IBO	Interdepartementaal Beleidsonderzoek
ICBR	Interdepartementale Commissie Bedrijfsvoering Rijksdienst
ILO	International Labour Organization
ILT	Inspectie Leefomgeving en Transport
IMF	Internationaal Monetair Fonds
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IPO	Interprovinciaal Overleg
IUC	Inkoopuitvoeringscentrum
IVW	Inspectie Verkeer en Waterstaat
J&G	Jeugd en Gezin
KTV	Kastransactiever schillen
LNG	Liquified Natural Gas
LNV	Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit
LTRF	Long Term Refinancing Operation
LTRO	Longer-term Refinancing Operations
MCN	Mandatory Convertible Note
MEP	Milieukwaliteit Elektriciteitsproductie
MEV	Macro-Economische Verkenningen
MLT	Middellangetermijnverkenning
MN	Miljoenennota
MRO	Main Refinancing Operations
NEa	Nederlandse Emissieautoriteit
NHG	Nationale Hypotheek Garantie
NJN	Najaarsnota
Nza	Nederlandse Zorgautoriteit
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OMT	Outright Monetary Transactions
OCNL	Octrooicentrum Nederland
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
OSU	Onderhoudsrapportage Specifieke Uitkeringen
PBL	Planbureau voor de Leefomgeving
PF	Provinciefonds
PGB	Persoonsgebonden budget
PSI	Private Sector Involvement
RBV	Rijksbegrotingsvoorschriften
RGB-eng	Rijksbegroting in enge zin
RPE	Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
SGP	Stabiliteits- en Groeipact
SMP	Securities Market Programme
SPV	Special Purpose Vehicle
SSO	Shared Service Organisatie
SZA	Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TK	Tweede Kamer
TTF	Title Transfer Facility
UWV	Uitvoeringsinstituut voor Werknemersverzekeringen
V&W	Verkeer en Waterstaat
VJN	Voorjaarsnota
Vpb	Vennootschapsbelasting

VROM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VVZ	Volksverzekeringen
VWS	Volksgesondheid, Welzijn en Sport
WAO	Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering
WAKO	Wet Aansprakelijkheid Kernongevallen
WE	Waarborgfonds Eigen Woningen
WenR	Wonen en Rijksdienst
WGA	Werkhervatting Gedeeltelijk Arbeidsgeschikten
WNVZ	Werknemersverzekeringen
WNT	Wet Normering Topinkomens
Wopt	Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens
WW	Werkloosheidswet
WWB	Wet werk en bijstand
WWI	Wonen, Wijken en Integratie
ZBC	Zelfstandig Behandelcentrum

# Trefwoordenlijst

ABN Amro 50, 51, 103, 107  
Achterborgstelling 43, 44, 46, 47, 48, 49, 110, 112  
Agentschap 7, 67, 70, 72, 74, 83, 85, 87, 88, 89, 90, 120, 121, 122, 123  
Algemene Rekenkamer 43, 63, 68, 69, 70, 78, 79, 80, 81, 83, 128  
Algemene Zaken 91, 92, 117, 128  
AOW 43, 45, 57, 61, 95, 128  
Arbeidsmarkt 5, 19, 20, 25, 31, 36, 125, 126, 127, 129  
Audit Committees 66, 72, 73, 74, 86, 87  
Auditdienst 65, 66, 68, 74, 78, 86, 124, 128  
Automatische stabilisatie 122  
Automatisering 122  
AWBZ 37, 126, 128  
AZ 36, 89, 128  
Batenlastendienst 122  
BBP 18, 40, 41, 128  
Bedrijfsvoering 7, 9, 65, 66, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 84, 86, 87, 122, 123, 129  
Bedrijfsvoeringsparagraaf 69  
Belastingdienst 70, 85  
Beleidsdoorlichting 7, 81, 82, 83, 88, 90, 115, 116, 122, 123  
Beleidsevaluatie 80, 81, 83  
Beleidsinformatie 7, 65, 69, 80, 83, 123  
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 5, 34, 71, 91, 92, 111, 115, 117, 128  
Budgettair Kader Zorg 25, 31, 37, 126, 127, 128  
BZK 58, 65, 67, 71, 72, 73, 77, 79, 80, 85, 86, 88, 89, 96, 128  
CBS 15, 16, 19, 20, 28, 29, 42, 56, 57, 58, 97, 98, 128  
Comptabiliteitswet 72, 73, 78, 81, 83, 84, 128  
Consumptie 10, 16, 40, 41  
De Nederlandsche Bank 13, 33, 46, 47, 51, 53, 128  
Deelnemingen 33, 44, 50, 55, 56, 57, 82, 84, 93, 95, 98, 100, 109, 111, 126  
Defensie 5, 34, 70, 80, 86, 87, 91, 92, 94, 95, 115, 116, 117  
Dividend 5, 33, 41, 42, 55, 56, 102, 103, 107  
Economische crisis 16, 43, 44  
Economische groei 14, 15, 16, 17, 18, 19, 25, 26, 30, 37, 45, 59, 61, 64  
Economische Zaken 5, 34, 65, 71, 86, 91, 92, 111, 115, 117, 124, 128  
EFSF 11, 12, 30, 47, 49, 50, 52, 105, 106, 108, 109, 110, 128  
EFSM 11, 109, 110, 128  
EMU-saldo 5, 7, 8, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 97, 99, 123, 124  
EMU-schuld 7, 8, 20, 21, 22, 25, 28, 29, 30, 97, 124  
EMU-tekort 20, 21, 30  
ESR 1995 97, 100, 101  
EU-fonds 68  
Eurogebied 14, 17, 21, 22  
Europese aanbestedingsregels 68, 69, 70, 71, 74, 77  
Europese Unie 10, 12, 127, 128  
Experiment 57, 98  
Export 10, 34, 47, 60, 111

EZ 71, 80, 86, 89, 128  
 Financieel beheer 9, 65, 66, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 76, 77, 79, 84, 88, 124  
 Financiële crisis 54  
 Financiële functie 7, 65, 66, 71, 73, 74, 75, 76, 83, 88, 124  
 Fortis 50, 103, 106, 107, 108  
 Garantie 7, 14, 33, 43, 44, 46, 47, 48, 49, 51, 52, 53, 54, 55, 57, 58, 64, 90, 93, 95, 97, 100, 103, 104, 105, 107, 108, 109, 110, 111, 128, 129  
 Gemeente- en provinciefonds 7, 58, 90, 117, 118  
 Groei 10, 11, 12, 14, 16, 17, 18, 20, 21, 29, 30, 40, 41, 54, 59, 61, 62, 63, 65, 75, 88, 110, 124, 126, 127, 129  
 Informatiebeveiliging 70, 71, 76, 79, 128  
 Infrastructuur en Milieu 5, 71, 91, 92, 111, 116  
 Infrastructuur 34, 63, 91, 92, 95, 100, 101, 111, 114, 117, 124  
 Inkomsten 4, 5, 7, 10, 25, 26, 27, 32, 37, 38, 39, 42, 45, 59, 98, 102, 117, 122, 124, 129  
 Inkoopbeheer 70, 76, 77  
 I&M 71, 80, 86  
 Koning 91, 92, 117  
 Kredietcrisis 13, 66, 97, 103, 106, 107, 108  
 Materieelbeheer 65, 69, 70, 71, 72  
 MEP 129  
 Nationale Hypotheekgarantie 47, 49, 96  
 Nationale Schuld 91, 92, 117  
 OCW 58, 67, 70, 80, 86, 95, 113, 114, 129  
 Omzetbelasting 5, 39, 40, 41, 102  
 Onderuitputting 32, 35, 119, 126  
 Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 5, 34, 70, 91, 92, 111, 113, 115, 117, 129  
 Onderwijs 34, 67, 70, 82  
 Openstaande rechten 93, 94  
 Overdrachtsbelasting 23, 38, 39, 40, 41, 102  
 Overheidsbalans 50, 56, 57, 97, 98  
 Overige Hoge Colleges van Staat en Kabinetten 91, 92, 117  
 Overschrijding 31, 35, 36, 37, 66, 67, 68  
 P-Direkt 76, 77  
 Rechtmatigheid 7, 10, 65, 66, 67, 68, 69, 71, 84, 126  
 Regeldruk 73, 84  
 Rente 5, 26, 31, 33, 35, 51, 58, 59, 103, 104, 105, 106, 107, 109, 118  
 Rijksbrede bedrijfsvoering 7, 65, 68, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 84, 86  
 Risicomanagement 59, 86, 87  
 Saldi begrotingsfondsen 93, 95  
 Saldi begrotingsreserve 93, 95  
 Securities 14, 50, 52, 98, 103, 107, 129  
 Shared Service Centra 84  
 Shared Service Organisaties 74  
 SiSa 67, 78, 79  
 Sociale Zaken en Werkgelegenheid 19, 71, 91, 92, 111, 116, 117, 129  
 Sociale Zekerheid 5, 25, 31, 118, 125, 126, 127, 129  
 Staatsbalans 7, 8, 50, 56, 57, 90, 97, 98, 100, 101, 127  
 Staten-Generaal 91, 92, 94, 117, 125, 127  
 Subsidiebeheer 70, 71, 76, 77  
 Subsidies 77, 78, 83, 123  
 SZW 58, 66, 67, 69, 71, 80, 85, 86, 87, 115, 116, 129  
 Toezicht 11, 12, 54, 58, 66, 70, 71, 73, 74, 75, 76, 79, 85, 86, 87  
 Toleranties 65, 66, 68  
 Uitgavenkaders 35, 45, 59, 118

Uitkering 27, 34, 35, 36, 42, 45, 51, 58, 59, 67, 71, 76, 78, 79, 104, 109, 117,  
124, 126, 127, 129  
Verantwoord Begroten 65, 80, 81, 83  
Volksgezondheid, Welzijn en Sport 70, 91, 92, 111, 116, 117, 130  
Voorhangprocedure 84  
Voorschotten 67, 69, 70, 74, 93, 95  
VWS 58, 67, 70, 77, 80, 85, 86, 87, 88, 89, 120, 130  
WAO 36, 130  
Werkgelegenheid 12, 19, 39, 40  
Werkloosheid 26, 36, 130  
Wonen en Rijksdienst 65, 66, 72, 73, 74, 85, 130  
WW 36, 45, 118, 130  
Zorg 5, 11, 20, 23, 25, 29, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 41, 42, 43, 45, 48, 59,  
61, 62, 65, 71, 73, 74, 75, 82, 84, 85, 88, 110, 112, 116, 120, 125, 126, 128,  
129  
Zorguitgaven 27, 37, 45, 61, 62