



Rijksoverheid

Financieel Jaarverslag van het Rijk 2015

Vergaderjaar 2015–2016

34 475

Financieel Jaarverslag van het Rijk 2015

Nr. 1

FINANCIEEL JAARVERSLAG VAN HET RIJK
Aangeboden 18 mei 2016

Inkomsten centrale overheid

Indirecte belastingen

Invoerrechten	3,0
Omzetbelasting	44,9
Belasting op personenauto's en motorrijwielen	1,5
Accijnzen	11,2
Overdrachts- en assurantiebelaasting	4,1
Motorrijtuigenbelasting	4,0
Belastingen op een milieugrondslag	4,7
Verhuurdersheffing	1,3
Bankbelasting	0,5
Overig	0,4

Directe belastingen

Loon- en inkomensbelasting	50,8
Vennootschapsbelasting	16,1
Dividendbelasting	3,1
Schenk- en erfbelasting	1,6
Overig	0,7

Premies volksverzekeringen

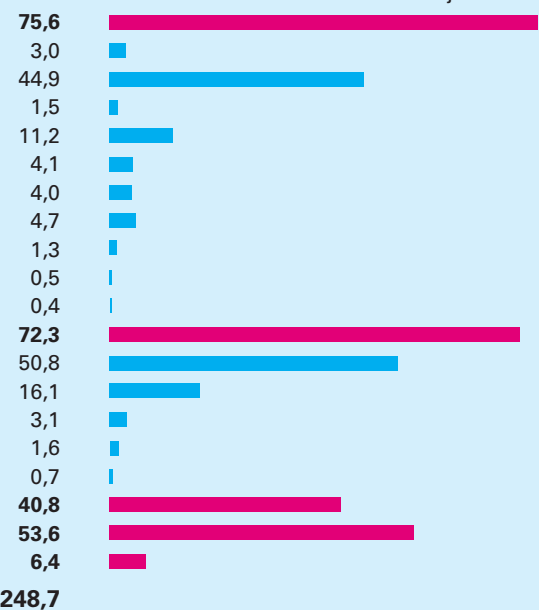
Premies werknemersverzekeringen

Gasbaten*

Totaal

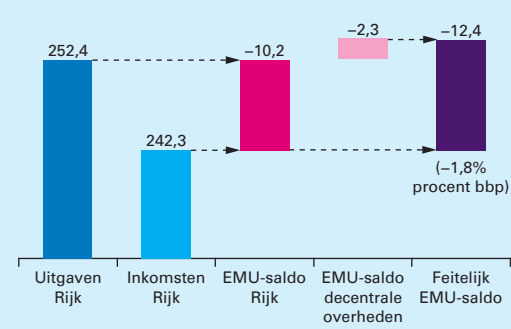
2015

in miljarden euro

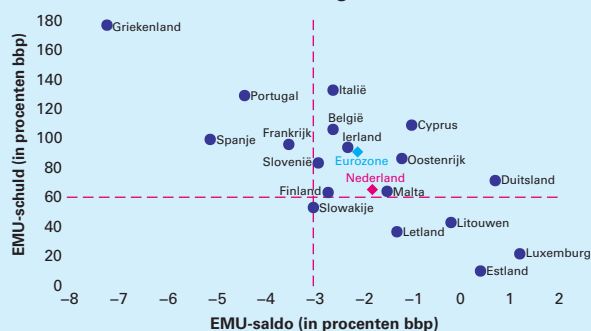


* De gasbaten zijn aan de inkomstenkant meegenomen. In de rest van dit Financieel Jaarverslag Rijk zijn de gasbaten aan de uitgavenkant opgenomen (als niet-belastingontvangst). Zodoende komen daarmee de inkomsten centrale overheid uit op 242,3 miljard euro (248,7 miljard euro minus 6,4 miljard euro) en de uitgaven centrale overheid uit op 252,4 miljard euro (258,9 miljard euro minus 6,4 miljard euro).

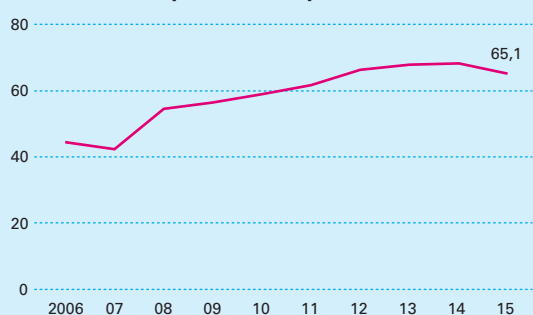
Samenhang uitgaven, inkomsten en saldo 2015



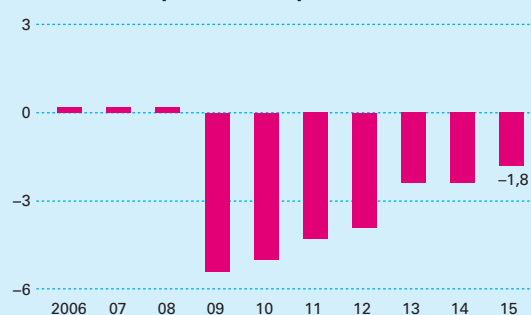
EMU-saldo en EMU-schuld eurogebied



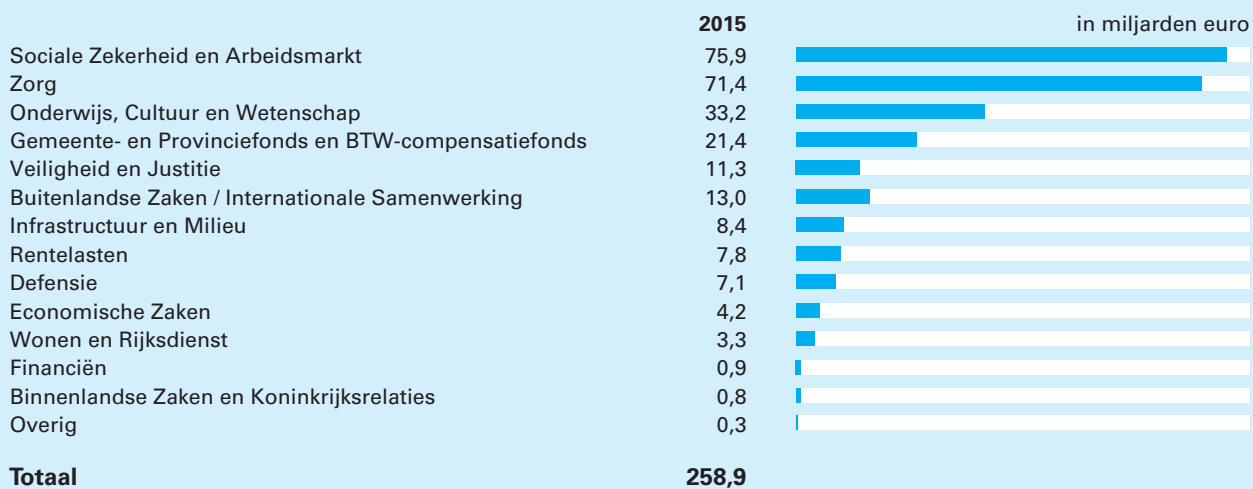
EMU-schuld (in procenten bbp)



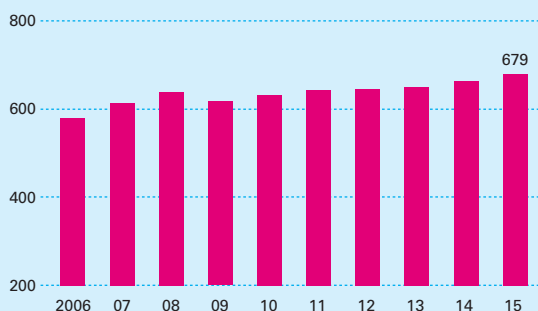
EMU-saldo (in procenten bbp)



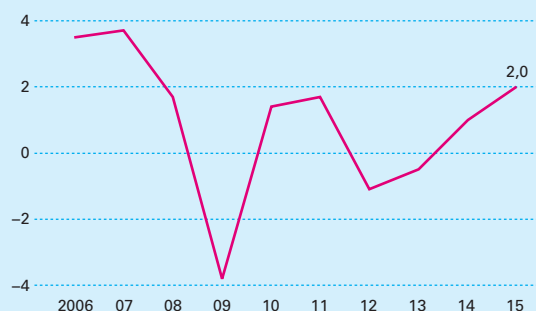
Uitgaven centrale overheid



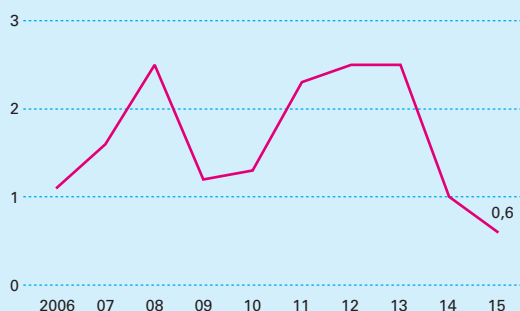
Waarde bbp (in miljarden euro)



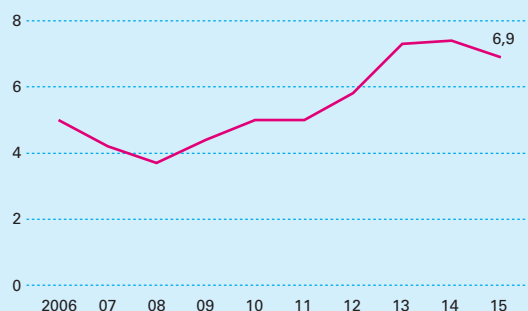
Volume groei bbp (in procenten)



Inflatie (consumentenprijsindex, in procenten)



Werkloosheid (internationale definitie, in procenten)



Inhoudsopgave

Voorwoord	7
Hoofdstuk 1: Het economische beeld	8
Hoofdstuk 2: Het budgettaire beeld	18
Hoofdstuk 3: Risicoanalyse en -beleid	44
Hoofdstuk 4: Financieel management	56
Bijlage 1: Rijksrekening van uitgaven en ontvangsten	74
Bijlage 2: Saldibalans van het Rijk per 31 december 2015	82
Bijlage 3: Overheidsbalans	85
Bijlage 4: De belasting- en premieontvangsten 2015	87
Bijlage 5: Overzicht interventies financiële sector	89
Bijlage 6: Garantieoverzicht van het Rijk 2015	97
Bijlage 7: Beleidsmatige mutaties na Najaarsnota	101
Bijlage 8: Beleidsdoorlichtingen	108
Bijlage 9: Normeringssystematiek Gemeente- en Provinciefonds	110
Bijlage 10: Agentschappen in beeld	113
Lijst van gebruikte termen en hun betekenis	131
Lijst van gebruikte afkortingen	138
Trefwoordenlijst	141
Internetbijlagen (www.rijksbegroting.nl)	
Internetbijlage 1: Uitgaven en niet-belastingontvangsten	
Internetbijlage 2: EMU-saldo en EMU-schuld	
Internetbijlage 3: Belastinguitgaven	
Internetbijlage 4: Verticale toelichting	

Voorwoord

Dit Financieel Jaarverslag van het Rijk gaat over 2015, het jaar waarin de Nederlandse economie voor het eerst weer even groot was als vlak voor de financiële crisis. Er waren nog te veel werklozen, maar tegelijkertijd telde ons land niet eerder zoveel banen als in 2015. Nog altijd stond van mensen de hypotheek onder water, maar de huizenprijzen stegen weer. En de overheid had weliswaar nog steeds een aantal financiële instellingen in handen, maar het eerste deel van ABN AMRO is terug naar de beurs.

De economie groeide, en niet meer alleen dankzij de export. Ook de investeringen en de consumptie namen toe, waardoor de voorzichtige groei uit 2014 een steviger basis kreeg. Wel temperde de lagere aardgaswinning de economische ontwikkeling. De lage inflatie, de aantrekkende werkgelegenheid en loonstijgingen zorgden ervoor dat de meeste mensen meer geld overhielden. Het consumentenvertrouwen nam dan ook weer toe; het was zelfs hoger dan het gemiddelde over twintig jaar.

Ook de overheidsfinanciën begonnen weer meer op orde te komen. De overheid kwam ook vorig jaar nog geld tekort, maar aanzienlijk minder dan begroot. En nog opvallender: in euro's gemeten ging de overheids-schuld voor het eerst in negen jaar naar beneden.

2015 bracht ook minder vrolijk nieuws. Buiten de Europese grenzen raakten veel mensen door oorlogsgeweld op drift. Daardoor nam de toestroom van vluchtelingen vorig jaar sterker toe dan we hadden verwacht. Ook dit had zijn weerslag op de begroting. De Europese economie trok weliswaar aan, maar de Chinese economie koelde verder af en dat had invloed op de wereldhandel.

Dit jaarverslag biedt ook inzicht in de bedrijfsvoering van het Rijk. Die is beheerst verlopen. De rechtmatigheid van de ontvangsten en uitgaven van het Rijk was in 2015 opnieuw hoog. Nederland voldeed op rijksniveau ruim aan de nationale norm van 99 procent.

Al met al was 2015 een jaar waarin veel lichten op groen sprongen die lang op rood hebben gestaan. Dit jaarverslag laat de opbrengst zien van de voor velen lastige maatregelen die de afgelopen jaren nodig waren om Nederland weer gewoon een gezonde economie en houdbare overheidsfinanciën te bezorgen.

De Minister van Financiën,

J.R.V.A. Dijsselbloem

Hoofdstuk 1: Het economisch beeld

1.1 Inleiding

De omvang van de Nederlandse economie was in 2015 voor het eerst weer even groot als in 2008. Daarmee heeft de economie zijn weg verder omhoog gevonden. Ondanks de gedaalde gasproductie groeide de Nederlandse economie in 2015 met 2,0 procent ten opzichte van het jaar ervoor. Positief is dat de groei een brede basis heeft. Met een recordaantal van tien miljoen banen en met een toename van ongeveer 100 duizend banen lijkt de situatie in 2015 op de arbeidsmarkt langzaam maar gestaag te verbeteren.

Het herstel van de Europese economie zette in 2015 door. Daarbij hielpen ontwikkelingen zoals de lage olieprijs, de lage rente en de voordelige wisselkoers. Landen die structurele hervormingen doorvoerden lieten opvallend hogere groeicijfers zien. De groei in de VS trok verder aan en de Amerikaanse centrale bank verhoogde de beleidsrente. De Chinese economie koelde daarentegen verder af. De afkoeling van de Chinese economie had ook zijn weerslag op grondstofprijzen en dat raakte weer de opkomende economieën die afhankelijk zijn van de uitvoer van grondstoffen.

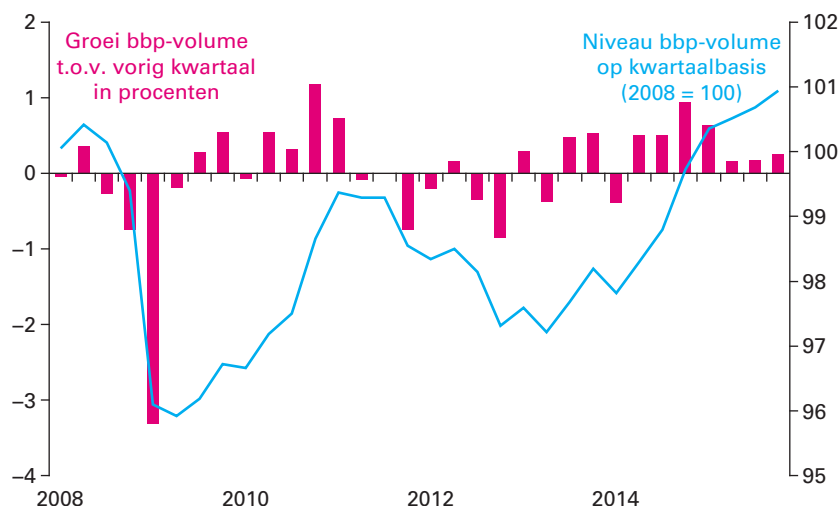
Het Financieel Jaarverslag van het Rijk blikt terug op 2015 en geeft een overzicht van de economische en budgettaire ontwikkelingen en het financieel management. Hoofdstuk 1 schetst het economisch beeld in 2015 voor Nederland (1.2) en internationaal (1.3). Hoofdstuk 2 schetst het budgettaire beeld. Hoofdstuk 3 biedt een overzicht van risico's waaraan de overheidsfinanciën blootstaan en beschrijft de manier waarop het kabinet die risico's beheerst. Hoofdstuk 4 gaat in op rechtmatigheid van de rijksuitgaven en beschrijft het financieel management.

1.2 De Nederlandse economie in 2015

In 2015 groeide de economie met 2,0 procent, terwijl de groei in 2014 nog 1,0 procent bedroeg en de economie in 2012 en 2013 kromp. In 2015 bereikte de omvang van de economie weer het niveau van 2008, dus van voor de financiële crisis (figuur 1.2.1).¹

¹ In hoofdstuk 2 (box 2.2) worden de gasbaten en de gevolgen voor de schatkist besproken. Het vervolg van deze paragraaf 1.2 is gebaseerd op het economisch beeld van het Centraal Economisch Plan 2016 van het CPB.

Figuur 1.2.1 Ontwikkeling bbp-volume



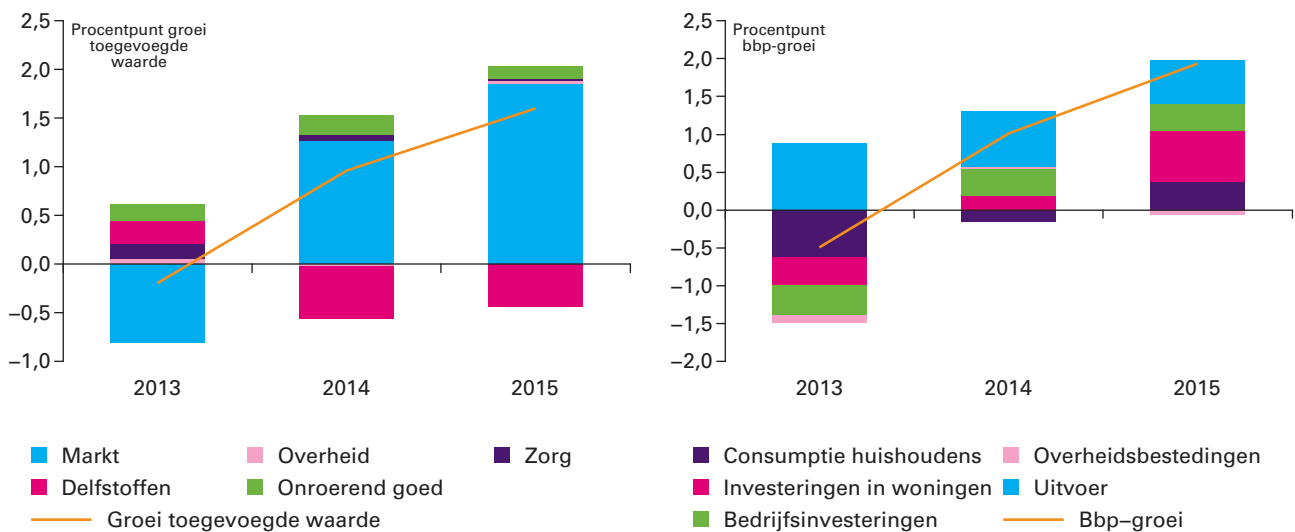
Bron: CBS

De economische groei werd in 2015 vooral gedragen door de marktsector, terwijl de lagere aardgaswinning een drukkend effect op de economische groei had.² Linkerfiguur 1.2.2 toont de positieve bijdrage van de marktsector aan de economische groei met een productiegroei van 2,7 procent in 2015 tegen 1,9 procent in 2014. De marktsector is goed voor ongeveer 70 procent van het Nederlandse bruto binnenlands product (bbp). Als de gedaalde aardgasproductie buiten beschouwing wordt gelaten, groeide de economie in 2015 met 2,4 procent ten opzichte van een jaar eerder.

Na jaren van uitvoergroei dragen de binnenlandse bestedingen in toenemende mate bij aan de economische groei en geeft deze groei daarmee een brede basis (figuur 1.2.2, rechts). Na een recessie trekt de uitvoer doorgaans als eerste aan. Later volgen de binnenlandse bestedingen, zoals de investeringen en de particuliere consumptie. Vervolgens neemt ook de werkloosheid af. Deze ontwikkelingen zijn kenmerkend voor een kleine open economie als de Nederlandse.

² Onder marktsector wordt verstaan: de bedrijven in alle bedrijfstakken behalve overheid, gezondheids- en welzijnszorg, verhuur van en handel in onroerend goed en delfstoffenwinning.

Figuur 1.2.2 Bijdrage van bedrijfstakken aan groei toegevoegde waarde (links) en bijdrage van bestedingen aan bbp-groei (rechts)

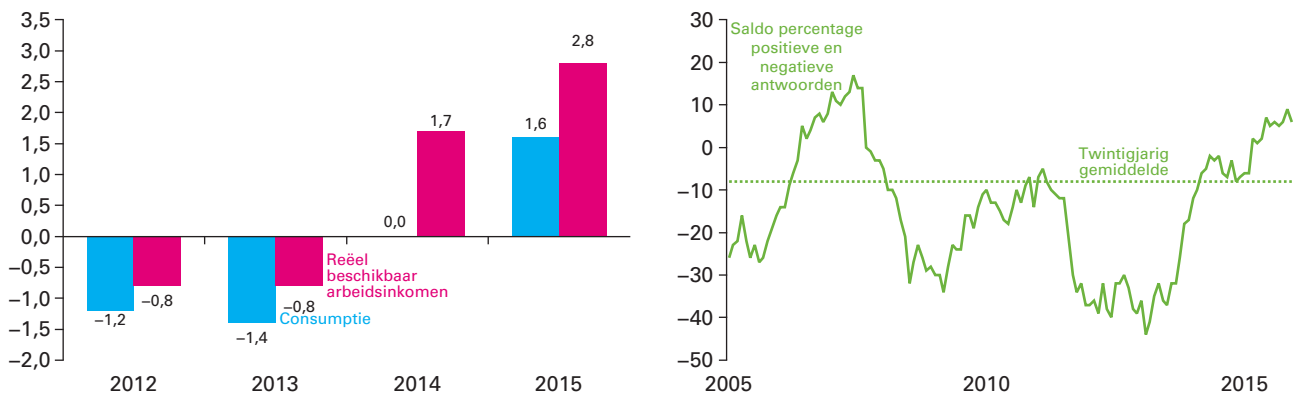


Bron: CPB Centraal Economisch Plan 2016

De uitvoer blijft een positieve bijdrage leveren aan de economische groei. Ook gedurende 2013 toen de economie nog kromp, leverde de uitvoer een positieve bijdrage aan de groei (figuur 1.2.2, rechts). De uitvoer is in 2015 gegroeid met 4,2 procent ten opzichte van 2014. De uitvoer profiteerde in 2015 van een verdere lagere eurokoers, terwijl de groei van de relevante wereldhandel met 3,6 procent iets lager was dan de gemiddelde groei tussen 1991 en 2015 (4,6 procent). Paragraaf 1.3 gaat nader in op de ontwikkeling van de wereldeconomie en het monetaire beleid in 2015. Verder drukte de lagere gasproductie en daarmee de gasuitvoer de uitvoergroei en had tegelijkertijd een opwaarts effect op de invoer van energie.

De consumptie van huishoudens groeide in 2015 met 1,6 procent. In 2014 bleef die nog gelijk ten opzichte van het jaar ervoor en in 2012 en 2013 kromp de particuliere consumptie nog op jaarbasis. De consumptiegroei in 2015 ging samen met een stijging van de reële lonen (figuur 1.2.3, links). De stijging van het reële loon (reëel arbeidsinkomen) komt niet alleen door de lage inflatie in 2015 (0,2 procent; HICP), maar ook door de aantrekkende werkgelegenheid en nominale loonstijgingen. Zo groeiden de contractlonen in de marktsector met 1,2 procent in 2015. Ook het consumentenvertrouwen steeg verder. Rechterfiguur 1.2.3 toont dat de index voor het consumentenvertrouwen in 2015 hoger was dan het gemiddelde van de afgelopen twintig jaar (-8).

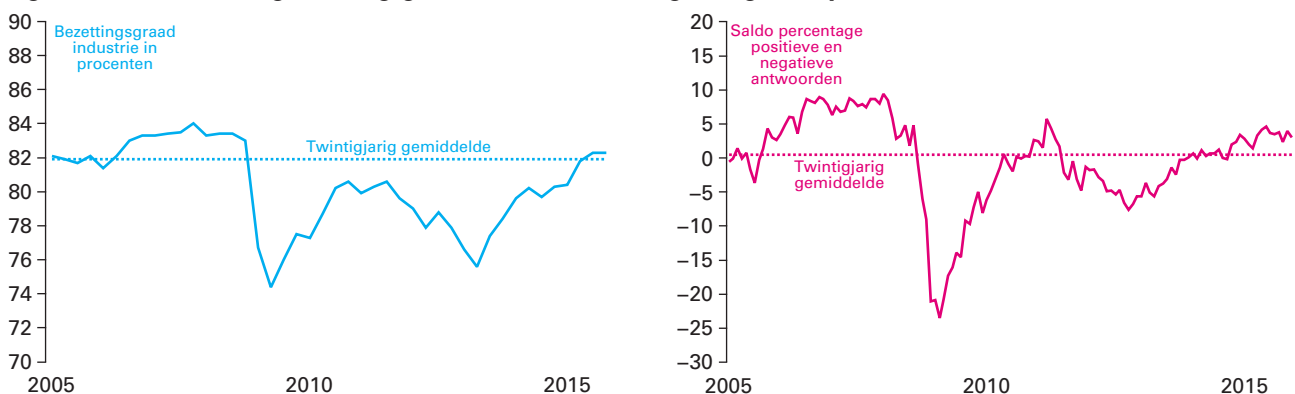
Figuur 1.2.3 Ontwikkeling consumptie en arbeidsinkomens (links) en (seizoensgecorrigeerde) consumentenvertrouwen (rechts)



Bron: CPB Centraal Economisch Plan 2016 (linkerfiguur) en CBS (rechterfiguur)

De bedrijfsinvesteringen groeiden in 2015 met 8,4 procent tegen 4,4 procent in 2014. Ondernemers breidden de productiecapaciteit verder uit om aan de toegenomen binnenlandse en buitenlandse vraag te kunnen voldoen. De bezettingsgraad in de industrie is toegenomen en het vertrouwen van de producten in de industrie is verder gestegen (figuur 1.2.4). De bezettingsgraad en het producentenvertrouwen zijn groter dan het gemiddelde van de afgelopen twintig jaar.

Figuur 1.2.4 Ontwikkeling bezettingsgraad (links) en (seizoensgecorrigeerde) producentenvertrouwen (rechts)



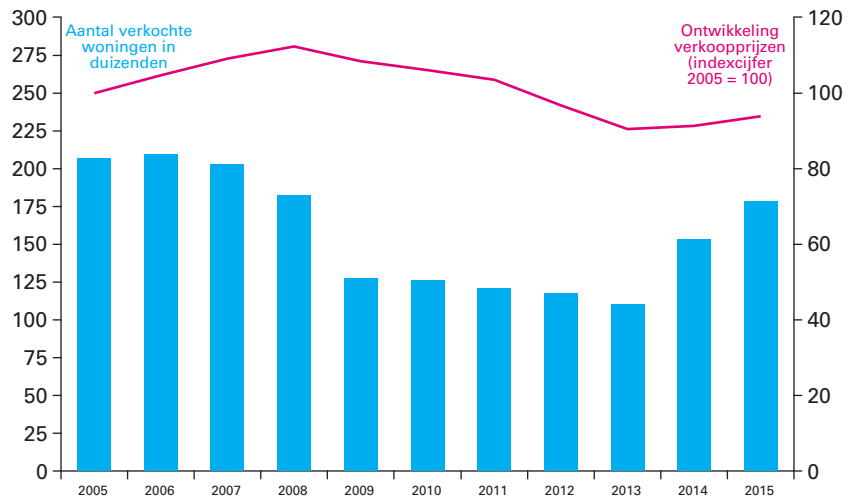
Bron: CBS

Niet alleen de bedrijfsinvesteringen, ook de woninginvesteringen groeiden in 2015. In 2015 namen de investeringen in woningen zeer sterk toe, met 26,8 procent, na een groei van 6,9 procent in 2014. Dit hangt samen met het sterk herstel op de woningmarkt.

Het aantal transacties groeide met 16 procent ten opzichte van een jaar eerder en bereikte het aantal van 178 duizend transacties. Daarmee lag het aantal transacties in de buurt van het transactieniveau van voor de crisis, toen het aantal transacties in een jaar rond de 200 duizend was.

Ook de woningprijzen herstelden zich. Na een plus van 0,9 procent in 2014 stegen de prijzen in 2015 met 2,8 procent. Figuur 1.2.5 toont zowel de ontwikkeling van de woningprijs als het aantal transacties.

Figuur 1.2.5 Ontwikkeling woningtransacties en verkoopprijzen



Bron: CBS

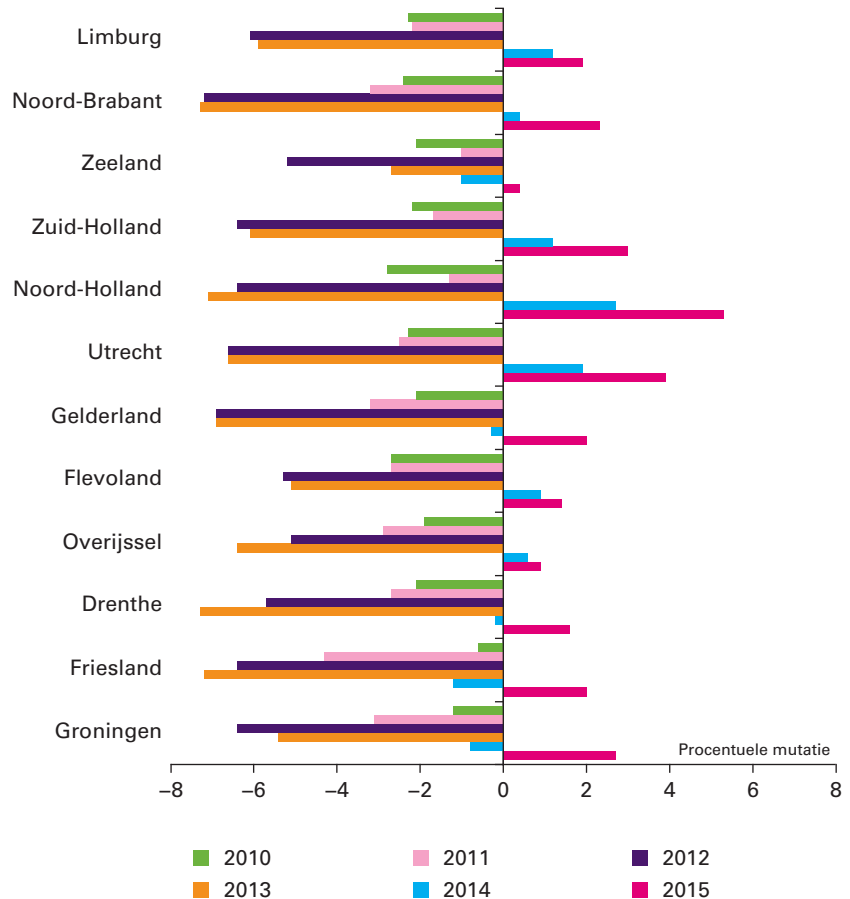
Door de stijgende huizenprijzen nemen de problemen met hypotheeklen die de huiswaarde overstijgen af. Het percentage van deze zogenoemde onderwaterhypotheeklen daalde van 30,1 procent naar 26,7 procent.³ De financiële kwetsbaarheid van huishoudens is hierdoor afgenomen. Bovendien is deze afname goed voor de dynamiek op de woningmarkt. Uit een onderzoek van het CPB blijkt namelijk dat onderwaterproblematiek wordt geassocieerd met verlaagde verhuismobiliteit.⁴ Afnemende onderwaterproblematiek (en stijgende huizenprijzen in algemene zin) zorgt bovendien voor positieve vermogenseffecten, wat opwaartse druk geeft op de consumptie van huishoudens.

Het herstel op de woningmarkt is echter niet gelijk verdeeld over het land. Hoewel de woningprijzen in 2015 in alle provincies stegen, waren de verschillen tussen de provincies groot. Vooral in de Randstad stegen de woningprijzen sterk; in Utrecht, Noord-Holland en Zuid-Holland met meer dan 3 procent. In andere regio's was het herstel duidelijk minder sterk. Zo werden huizen in Overijssel en Zeeland nog geen procent meer waard (figuur 1.2.6).

³ Spaarhypotheeklen en kapitaalverzekeringen zijn hierbij meegenomen, beleggingshypotheeklen niet (Bron: DNB, Loan Level Data). Genoemde cijfers dateren van derde kwartaal 2015.

⁴ Van Veldhuizen et. al., 2016, «De invloed van onderwaterhypotheeklen op de mobiliteit van huishoudens», CPB Discussion Paper 323.

Figuur 1.2.6 Ontwikkeling huizenprijzen naar provincie in de periode 2010–2015



Bron: CBS

Ontwikkelingen arbeidsmarkt

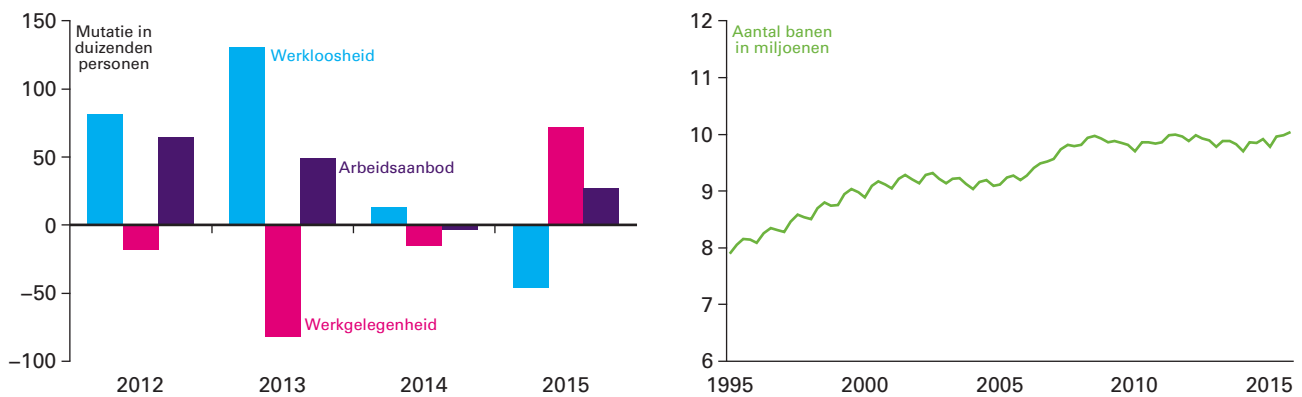
De werkloosheid daalde in 2015 langzaam maar gestaag. In 2014 was nog 7,4 procent van de beroepsbevolking of 660 duizend mensen werkloos. In 2015 is dit percentage gedaald naar 6,9 procent oftewel 614 duizend mensen. Daarmee zet het herstel op de arbeidsmarkt door. De arbeidsmarkt herstelt zich doorgaans als laatste na een recessie. Dat komt doordat de toename in de productie eerst nog wordt opgevangen met het bestaande personeelsbestand. De arbeidsproductiviteit neemt daardoor toe. In 2014 en 2015 groeide de arbeidsproductiviteit in de marktsector (per uur) met respectievelijk 1,4 en 1,3 procent. De arbeidsproductiviteit in de marktsector kromp in 2012 en 2013 nog met respectievelijk 0,1 en 0,2 procent in lijn met de productiekrimp. Door die efficiëntere benutting van de mensen die al aan de slag zijn, duurt het langer voordat de werkloosheid terugloopt.

Onderliggend namen in 2015 zowel de werkgelegenheid als het arbeidsaanbod toe, maar was sprake van minder toetreders tot de arbeidsmarkt in vergelijking met de stijgende werkgelegenheid (figuur 1.2.7, links). Minder mensen waren ontmoedigd en dus traden meer mensen toe tot de arbeidsmarkt. Ook demografische aspecten speelden een rol bij het hogere arbeidsaanbod, omdat de arbeidsparticipatie van vrouwen en vijftigplussers nu hoger is dan in het verleden (cohorteffect). Op hetzelfde moment nam de werkgelegenheid in lijn met de stijgende productie toe

met ongeveer 100 duizend banen ten opzichte van 2014. In het vierde kwartaal van 2015 werd de grens van 10 miljoen banen bereikt (figuur 1.2.7, rechts); meer dan ooit tevoren.

Toch is voor Nederlandse begrippen een werkloosheid van 6,9 procent hoog. Ter vergelijking: in 2008 bedroeg die 3,7 procent van de beroepsbevolking.

Figuur 1.2.7 Ontwikkeling werkloosheid (links) en aantal banen (rechts)



Bron: CPB Centraal Economisch Plan 2016 (links) en CBS (Arbeidsrekeningen, rechts)

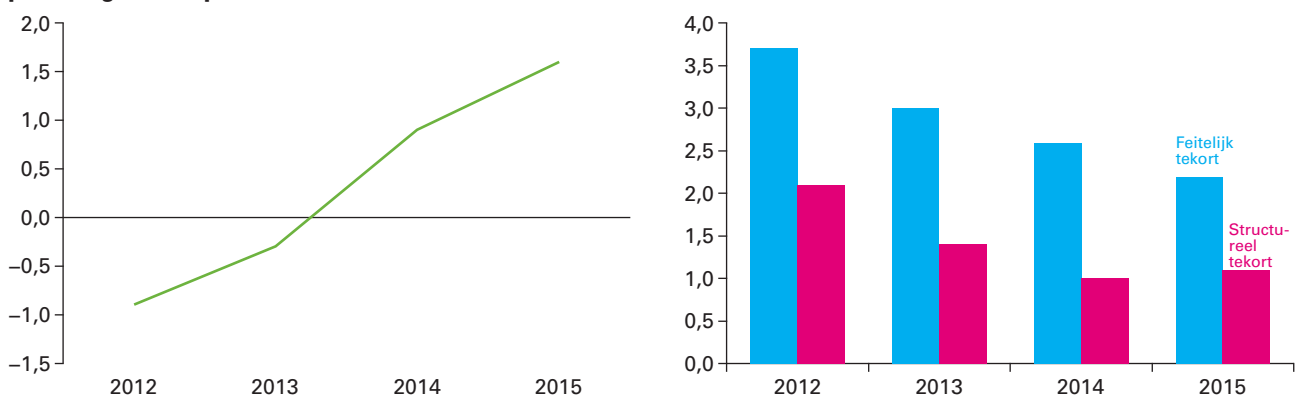
1.3 Internationale ontwikkelingen

1.3.1 Ontwikkelingen EU en eurozone

Economie

In 2015 trok de economische groei in de EU verder aan met 1,9 procent (vergeleken met 1,4 procent in 2014). Ook in de eurozone zette de groei met 1,6 procent in 2015 door (vergeleken met 0,9 procent in 2014). Het gemiddelde begrotingstekort van alle lidstaten in de EU daalde van 3 procent bbp naar 2,5 procent bbp. Voor de eurozone liep het gemiddelde begrotingstekort terug van 2,6 procent bbp naar 2,2 procent bbp. Het structureel overheidstekort voor de EU en de eurozone stabiliseerde zich in 2015. Dat is het feitelijke overheidstekort geschoond voor invloeden van de economische conjunctuur en incidentele budgettaire kosten en baten.

Figuur 1.3.1 Ontwikkeling economische groei (links; in procenten) en feitelijk tekort en structureel tekort (rechts; percentage van bbp) in de eurozone



Bron: Winterraming Europese Commissie

Een aantal ontwikkelingen ondersteunden het herstel in de eurozone, zoals de lage olieprijs, de lage rente en de voordelige wisselkoers. Deze factoren stimuleerden de export en de private consumptie. De vraag nam dan ook toe. Ook economische hervormingen wierpen in verschillende lidstaten hun vruchten af. Economieën die sterk hervormden, zoals Spanje (met een groei van 3,2 procent) en Ierland (met een groei van 6,9 procent), deden het aanzienlijk beter dan enkele kernlanden in de eurozone. De werkloosheid liep langzaam terug maar bleef op een hoog niveau. De lage rente en de voordelige wisselkoers waren mede het gevolg van het beleid van de Europese Centrale Bank (ECB), die vorig jaar begon met «quantitative easing» en een negatieve beleidsrente. Voor duurzaam herstel in de eurozone is monetair beleid alleen echter onvoldoende. Dat vraagt om verdere hervormingen van lidstaten en prudent begrotingsbeleid.

Griekenland

In januari 2015 trad een nieuwe Griekse regering aan en volgde een periode van politieke onzekerheid. De afronding van het tweede leningenprogramma bleef uit, wat ertoe leidde dat Griekenland niet meer aan zijn betalingsverplichtingen kon voldoen. Uiteindelijk hebben de Griekse autoriteiten en de instituties (de Europese Commissie en het ECB, en betrokkenheid van het IMF) overeenstemming bereikt over de voorwaarden voor financiële steun uit het noodfonds ESM. De lidstaten van de eurozone hebben vorig jaar augustus ingestemd met een derde leningenprogramma voor Griekenland van drie jaar met een totale omvang van maximaal 86 miljard euro (zie ook paragraaf 3.4).

Overige ontwikkelingen

Het afgelopen jaar verscheen een rapport over de vervolmaking van de Europese economische en monetaire unie. Dit zogenoemde «Vijfpresidentenrapport» is 22 juni gepubliceerd en op persoonlijke titel geschreven door de voorzitter van de Europese Commissie, in samenwerking met de voorzitters van de Europese Raad, de Eurogroep, de Europese Centrale Bank en het Europees Parlement. Het stuk bevatte voorstellen op economisch, financieel, budgettair en institutioneel terrein voor met name de korte termijn en daarnaast ideeën voor de langere termijn. Op 21 oktober publiceerde de Europese Commissie een uitwerking van enkele voorstellen voor de korte termijn. Het gaat om een mededeling over consistente externe vertegenwoordiging van de eurozone in internationale fora, een voorstel voor een besluit van de raad inzake een gezamenlijke vertegenwoordiging van de eurozone in het IMF, een aanbeveling voor een Raadsaanbeveling voor de opzet van nationale raden voor concurrentievermogen en een Commissiebesluit tot opzet van een adviserende Europese Budgettaire Raad.

Daarnaast werd Jeroen Dijsselbloem in juli 2015 herkozen als voorzitter van de Eurogroep, de vergadering van Ministers van Financiën in de eurozone. Dijsselbloem is gekozen voor een nieuwe termijn van tweeënhalf jaar. Ten slotte trad Litouwen bij de start van 2015 toe tot de eurozone.

1.3.2 Overige internationale ontwikkelingen

VS

De VS kenden in 2015 een economische groei van 2,4 procent en met 5 procent in december de laagste werkloosheid sinds april 2008. Vanwege deze gunstige economische indicatoren voor de korte termijn heeft de Federal Reserve Bank (FED) in december de rente met 0,25 procent

verhoogd en gezinspeeld op verdere renteverhogingen. De inflatie in de VS was in 2015 0,7 procent en bleef daarmee onder de doelstelling van 2 procent. De kerninflatie (inflatie gecorrigeerd voor energie en voedselprijzen) bedroeg echter 2,1 procent. De FED houdt bij het vaststellen van de rente met name rekening met de werkloosheid en de inflatie.

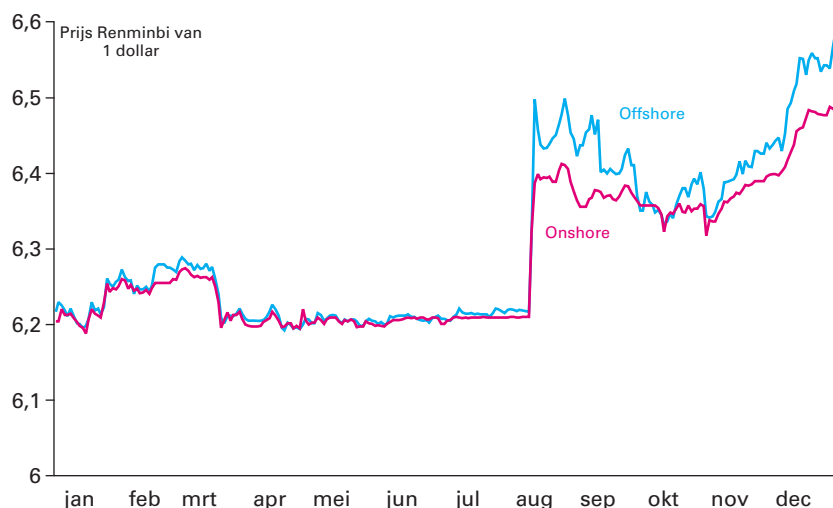
Door de verhoging van de rente steeg de waarde van de dollar. Dit vormt mogelijk een rem op verdere economische groei in de VS. Een sterkere dollar ten opzichte van munten van opkomende markten kan een risico vormen in landen waar de afgelopen jaren veel investeringen zijn gefinancierd in dollars, waardoor de waarde van de schulden in de lokale munt dus toeneemt.

China

China is bezig om te schakelen naar een duurzamer groeimodel, dat meer wordt gedreven door consumptie en minder steunt op export-, krediet- en investeringsgroei. De sterke ontwikkeling in de consumptiegedreven dienstensector laat zien dat China hier redelijk in slaagt. Deze omschakeling gaat gepaard met een lager maar nog steeds aanzienlijk groeitempo van 6,9 procent. Tegelijkertijd blijven de aanhoudend hoge kredietgroei en de stijgende schuldenlasten van de Chinese overheid (vooral via lagere overheden en staatsbanken en -bedrijven) een aandachtspunt. Dit zorgde in het verleden voor veel niet-rendabele investeringen, met overcapaciteit als een direct gevolg en heeft ervoor gezorgd dat de bbp-groei te weinig samen gaat met efficiencywinsten.

Daarnaast zit China in een proces van opening van de kapitaalrekening en flexibilisering van de wisselkoers. Onduidelijkheid over dit proces zorgde (met name afgelopen zomer) voor onrust en volatiliteit op financiële markten en via kapitaaluitstroom voor neerwaartse druk op de renminbi (zie figuur 1.3.2).

Figuur 1.3.2 Renminbi onshore en offshore rate



Bron: Thomson Reuters Datastream / Fathom Consulting

Deze druk is echter ook goed te verklaren door eenmalige uitstroom van kapitaal als gevolg van extra beleggingsmogelijkheden buiten China door liberalisering van financiële markten en uiteenlopend Amerikaans en Chinees monetair beleid. China is daarbij ook in staat om kapitaaluitstroom op te vangen dankzij een grote voorraad internationale reserves

als gevolg van jarenlange overschotten op de lopende rekening. Wel kunnen twijfels over de groeicijfers en de geloofwaardigheid van de transitie naar een ander groeimodel tot extra kapitaaluitstroom leiden.

Figuur 1.3.3 Olieprijs (Brent, dollar per vat) verder gedaald in 2015



Bron: Thomson Reuters Datastream

Andere landen

De aanpassingen in China leidden tot een verminderde vraag naar grondstoffen, waardoor de prijzen onder druk kwamen. Daarnaast zorgde het grote aanbod van olie (onder meer door de schalieolie uit de VS en het vooruitzicht op opheffing van de sancties tegen Iran) voor een daling van de olieprijs (zie figuur 1.3.3).

Landen die veel grondstoffen exporteren hadden last van deze ontwikkelingen. De meeste westerse landen maar ook India en Japan, die grondstoffen importeren, profiteerden juist van lagere grondstofprijzen. India was met 7,3 procent in 2015 de snelst groeiende grote economie en liet daarmee een sterk economisch potentieel zien. De Russische economie is het afgelopen jaar met 3,8 procent jaar sterk gekrompen. De lage grondstofprijzen (met name die van olie en gas) hebben een sterk effect en ook westerse sancties drukten de groei. Daarbij voelde Rusland de gevolgen van zijn te eenzijdige economie. Ook Brazilië heeft veel last van de lage grondstofprijzen en de Braziliaanse economie is afgelopen jaar met 3,8 procent gekrompen. Daarnaast is het de Braziliaanse overheid nog niet gelukt om de nodige structurele hervormingen door te voeren. In Japan bleef de groei beperkt tot 0,5 procent en sorteerde de stevige monetaire en fiscale stimulering niet het gewenst effect. Ondanks goede voornemens van de Japanse overheid werden structurele hervormingen maar beperkt doorgevoerd.

Monetaire en budgettaire stimulering is in grote delen van de wereld al op ruime schaal ingezet. De effecten hiervan op economische groei en financiële markten zijn echter niet eenduidig. Landen die echter hun economieën structureel hebben hervormd plukken er de vruchten van. De internationale ontwikkelingen maken dan ook duidelijk dat er nog steeds genoeg redenen zijn voor structurele hervormingen.

Hoofdstuk 2: Het budgettaire beeld

Een jaar kan over het algemeen onmogelijk in een aantal begrippen worden gevangen, maar in een terugblik op de Nederlandse overheidsfinanciën 2015 vatten asielinstroom, gasbaten, decentralisaties en de financiële sector in grote lijnen het budgettaire verhaal samen. Uiteraard gaan daar nog ettelijke andere politieke keuzes achter schuil die het financiële beeld over 2015 completeren. Naast deze grote lijnen laat dit hoofdstuk de verschillen zien tussen de begrote en de gerealiseerde cijfers en de verschillen tussen 2014 en 2015.

Achtereenvolgens passeren in paragraaf 2.1 de kerncijfers van de overheidsfinanciën en het macro-economische beeld over 2015. Paragraaf 2.2 duikt in de ontwikkeling van het overheidssaldo en de overheidsschuld, waarna in paragraaf 2.3 de ontwikkeling van de uitgaven en in 2.4 de ontwikkeling van de inkomsten van de overheid centraal staan. De risico's voor de overheidsfinanciën – van door de overheid verstrekte garanties tot de afwikkeling van de interventies in de financiële sector vanaf 2008 – komen in hoofdstuk 3 aan bod.

2.1 Kerncijfers overheidsfinanciën

De overheidsschuld eind 2015 viel flink lager uit dan eerder gedacht; de Miljoenennota verwachtte nog een schuld van 467 miljard euro, maar uiteindelijk bleek dat 442 miljard euro en dus een verbetering van 26 miljard euro. Het tekort van de overheid over 2015 valt ook lager uit dan ten tijde van de Miljoenennota 2015 werd verwacht. De begroting ging nog uit van een feitelijk tekort van 14,6 miljard euro, maar de overheid kwam over vorig jaar uiteindelijk 12,4 miljard euro tekort.

Het overheidssaldo – tekort of overschot – en de overheidsschuld uitgedrukt in absolute eurobedragen zeggen niets over de relatieve omvang. Daarover zeggen saldi en schulden als percentage van het bruto binnenlands product (bbp), een maatstaf voor de omvang van de totale economie per jaar, meer. Het feitelijk tekort in 2015 bedroeg 1,8 procent van het bbp, en dat is een verbetering van 0,4 procentpunt ten opzichte van de verwachting in de Miljoenennota 2015. De overheidsschuld is uitgekomen op 65,1 procent van het bbp, tegen de eerder verwachte 70,0 procent van het bbp, zoals tabel 2.1.1 toont.

Het tekort van de overheid was lager dan verwacht door hogere inkomsten en lagere uitgaven. Daar staat tegenover dat de uitgaven die niet onder het uitgavenkader vallen – dat een groot deel van de uitgaven-categorieën van de overheid maximeert – hoger waren dan gedacht. Vooral de lagere aardgasbaten – die als negatieve uitgaven geboekt worden – leiden tot hogere netto uitgaven.

Tabel 2.1.1 Budgettaire kerngegevens (in miljarden euro)

	MN 2015	FJR 2015	Vershil
Netto uitgaven onder de kaders	249,7	247,5	- 2,2
waarvan Rijksbegroting in enge zin	106,3	107,0	0,6
waarvan Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid	77,0	75,4	- 1,6
waarvan Budgettair Kader Zorg	66,4	65,1	- 1,2
Overige netto uitgaven	0,8	4,9	4,1
waarvan gasbaten (kasbasis)	- 9,1	- 6,4	2,7
waarvan rentelasten	8,3	7,9	- 0,4
waarvan zorgtoeslag	4,0	3,9	0,0
waarvan overig	- 2,4	- 0,5	1,9
Totale netto uitgaven	250,5	252,4	1,9
Inkomsten (belastingen en sociale premies)	237,7	242,3	4,6
EMU-saldo centrale overheid	- 12,8	- 10,2	2,7
EMU-saldo lokale overheden	- 1,8	- 2,3	- 0,5
Feitelijk EMU-saldo	- 14,6	- 12,4	2,2
Feitelijk EMU-saldo (in procenten bbp)	- 2,2%	- 1,8%	0,4%
EMU-schuld	467	442	- 26
EMU-schuld (in procenten bbp)	70,0%	65,1%	- 4,9%
bbp	667	679	11

Het tekort van de centrale overheid lag uiteindelijk 2,7 miljard euro lager dan bij de begroting nog verwacht werd. Decentrale overheden – gemeenten, provincies, waterschappen en hun samenwerkingsverbanden – gaven daarentegen 0,5 miljard euro meer uit dan verwacht. Bij de begroting ging het kabinet nog uit van een tekort bij de decentrale overheden van 1,8 miljard euro, maar dit bleek eind 2015 op 2,3 miljard euro uit te komen.

De economische groei viel aanzienlijk hoger uit in 2015 dan bij het opstellen van de begroting in september 2014 werd gedacht, zoals ook hoofdstuk 1 al beschreef. Tabel 2.1.2 toont dat de groei 0,7 procentpunt hoger lag dan de geraamde 1,3 procent groei. De inflatie en de loonontwikkeling bleven achter bij de raming, net als de werkloosheid. Dat gold overigens ook voor de lange rente, de olieprijs en de wisselkoers van de euro ten opzichte van de dollar.

Tabel 2.1.2 Macro-economische kernvariabelen

	MN 2015	FJR 2015	Vershil
Volume bbp	1,3%	2,0%	0,7%
Contractloon markt	1,5%	1,2%	- 0,3%
Consumentenprijsindex	1,2%	0,6%	- 0,6%
Werkloosheid (in duizenden personen, internationale definitie)	670	614	- 56
Lange rente	1,8%	0,7%	- 1,1%
Eurokoers (dollar per euro)	1,35	1,11	- 0,24
Olieprijs (in \$ per vat)	107	52	- 54

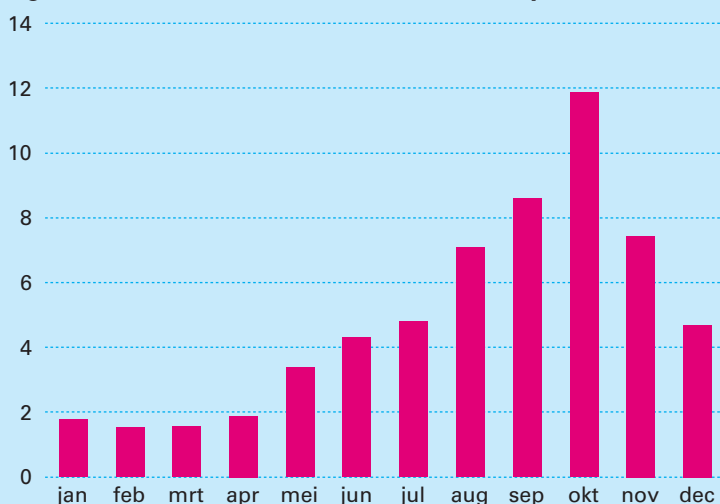
2.2 Ontwikkeling van het overheidssaldo en de overheidsschuld

In de Europese Unie gelden voor alle landen dezelfde regels voor het bijhouden van overheidstekorten, -overschotten en -schulden. Deze regels zijn vastgelegd in het zogenoemde *European System of Accounts* (ESA), zodat we de overheidsfinanciën van lidstaten van de Europese Unie goed en gemakkelijk kunnen vergelijken. Dat is van groot belang voor het Stabiliteits- en Groeipact. In dit pact hebben Europese landen afgesproken waaraan hun overheidsfinanciën moeten voldoen. Deze afspraken gelden ook voor Nederland. De in deze paragraaf genoemde overheidssaldi en -schulden zijn dan ook opgesteld volgens de ESA-definitie; het feitelijke en structurele overheidstekort heten het feitelijke en het structurele EMU-saldo en de overheidsschuld de EMU-schuld.

Box 2.1 Migratie

De toestroom van vluchtelingen groeide na het opstellen van de begroting voor 2015 aanzienlijk. Ten tijde van de presentatie van de begroting in september 2014 ging het kabinet uit van 21 duizend vluchtelingen, maar in de Najaarsnota (november 2015) werd dat verwachte aantal uiteindelijk verhoogd tot 58 duizend mensen. Uiteindelijk kwamen 58.880 vluchtelingen Nederland binnen in 2015, tegen 17.190 in 2013 en 29.891 in 2014.

Figuur 2.2.1 Asielinstroom in 2015 (in duizenden personen)



Bron: Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)

Het waren in 2015 vooral de directe opvangkosten van de hogere instroom die in de begroting verwerkt moesten worden. De komende jaren zal de asielinstroom begrotingen ook op indirecte manier raken. Op termijn krijgen vluchtelingen met een verblijfstatus recht op maatschappelijke voorzieningen. Die rechten ontstaan doorgaans pas als vluchtelingen vanuit het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) overgedragen worden aan gemeenten. Vluchtelingen die geen verblijfstatus krijgen, worden uitgezet.

De hoge asielinstroom komt per definitie op lokaal niveau terecht. Het Rijk heeft om die reden met de gemeenten een akkoord gesloten om schouder aan schouder het vraagstuk het hoofd te bieden. In de praktijk betekende dat uitbreiding van de plekken voor (nood)opvang (zowel groot als klein), spoedige terugkeer van vreemdelingen wier

asielaanvraag is afgewezen, faciliteren van de uitstroom van vergunninghouders naar gemeenten en kleinschalige opvang van minderjarige asielzoekers. Het Rijk heeft geld beschikbaar gesteld waarmee woningcorporaties en gemeenten onderdak kunnen realiseren voor 14 duizend vergunninghouders bovenop de bestaande woningvoorraad. Bovendien is geld vrijgemaakt voor de maatschappelijke begeleiding van vergunninghouders om de integratie te versnellen en hun kennis van de Nederlandse samenleving te vergroten.⁵

Het kabinet wil oplossingen vinden voor asielzoekers en vergunninghouders tegen zo laag mogelijke maatschappelijke kosten. Het uitgangspunt is en blijft dan ook rechtvaardige maar sobere opvang. Ter illustratie, de extra huisvesting is zo vormgegeven dat ten minste vier mensen onder een dak wonen. Zij ontvangen geen huurtoeslag en krijgen te maken met de kostendelersnorm⁶ in de bijstand. De overheid vraagt nieuwkomers via de participatieverklaring tijdens hun inburgering te beloven actief bij te dragen aan de Nederlandse samenleving, zelfredzaam te worden en de basisprincipes van de maatschappij als vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit te respecteren.⁷ Ook verwacht het kabinet dat nieuwkomers zo snel mogelijk beginnen met taalonderwijs.

Het kabinet heeft vorig jaar in totaal 1,4 miljard euro uitgetrokken voor migratie. Hier komt nog ruim 500 miljoen euro bij die het kabinet reserveert voor uitgaven op een later moment, de zogenoemde asielreserve. Onder de 1,4 miljard euro directe uitgaven vallen naast de uitgaven voor de asielinstroom ook reguliere uitgaven aan migratie, zoals de kosten die de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) maakt als een buitenlandse student naar Nederland komt. Tussen de begroting en dit jaarverslag heeft het kabinet 646 miljoen euro extra vrijgemaakt voor migratie. De verhoogde asielinstroom verklaart deze stijging.

2.2.1 De ontwikkeling van het overheidssaldo

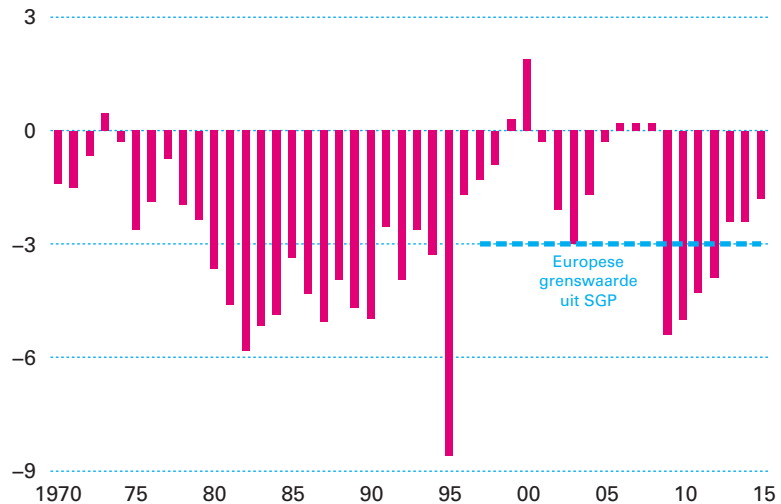
Het saldo van inkomsten en uitgaven van de overheid is het afgelopen jaar uitgekomen op een tekort van 1,8 procent van het bbp. De overheidsinkomsten dekten de uitgaven van de overheid dus niet. Er resteerde eind 2015 een tekort van 12,4 miljard euro. Dat staat gelijk aan een dagelijks tekort van bijna 34 miljoen euro. Uitgedrukt als percentage van het bruto binnenlands product (bbp) – de gebruikelijke wijze om overheidstekorten onderling te vergelijken – bedraagt het tekort over 2015 1,8 procent. Het tekort is sinds het begin van de financiële crisis van 2009 niet zo klein geweest, zie ook figuur 2.2.2. Het tekort zit ruim onder de grenswaarde van het tekort van 3 procent van het bbp die het Stabiliteits- en Groeipact stelt.

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, [19 637, nr. 2107](#).

⁶ De kostendelersnorm betekent dat de bijstandsuitkering afhankelijk is van het aantal volwassenen dat een woning deelt. Hoe meer personen een woning delen, hoe lager de uitkering aangezien deze volwassenen ook de woonlasten delen.

⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, [32 824, nr. 115](#) en Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, [19 637, nr. 2085](#).

Figuur 2.2.2 Ontwikkeling EMU-saldo (als percentage van het bbp)



Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek en Centraal Planbureau

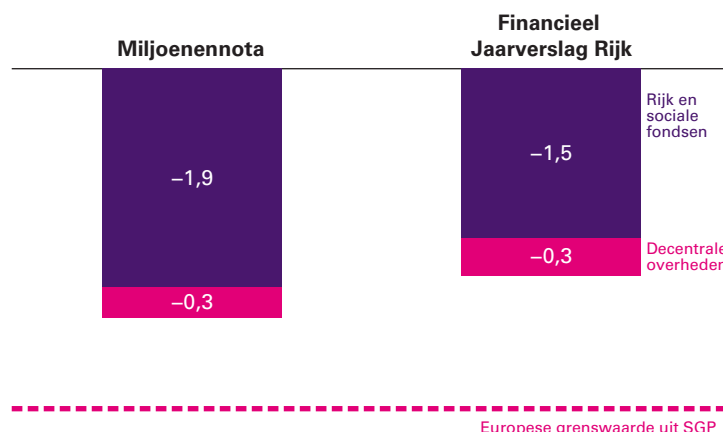
Box 2.2 Gasbaten

Om de veiligheid van Groningers te waarborgen is de gaswinning flink teruggeschoefd. Terwijl in 2013 nog 53,9 miljard m³ opgepompt werd, was eind december 2014 het voornemen om nog maar 39,4 miljard m³ uit de gasbel te winnen. In juni 2015 besloot het kabinet de winning verder terug te dringen tot 30 miljard m³. De Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM) heeft in 2015 uiteindelijk 28,1 miljard m³ gewonnen.

De schatkist ontvangt daardoor, en door de gedaalde prijs per m³ gas, fors minder gasbaten. In de Miljoenennota 2015 rekende het kabinet nog op 9,1 miljard euro aan gasbaten. De teller is uiteindelijk blijven steken op 6,4 miljard euro – een budgettaire derving van 2,7 miljard euro. De lagere gaswinning drukt de economische groei met 0,4 procentpunt in 2015, na de groei in 2014 al met 0,5 procentpunt te hebben verlaagd.

Het EMU-tekort is het tekort van de gehele collectieve sector, dus niet alleen het tekort van het Rijk, maar ook tekorten van sociale fondsen en decentrale overheden. Onder decentrale overheden vallen naast gemeenten, provincies en waterschappen ook samenwerkingsverbanden tussen verschillende decentrale overheidslagen. Figuur 2.2.3 toont de aandelen van de verschillende onderdelen van de collectieve sector in het EMU-saldo, zowel de raming als de realisatie.

Figuur 2.2.3 Opbouw van het EMU-saldo (als percentage van het bbp)



Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, Centraal Planbureau en Ministerie van Financiën

De Wet Houdbare Overheidsfinanciën (wet Hof), die eind 2013 van kracht werd, schrijft een gezamenlijke, gelijkwaardige inspanning voor van alle overheidslagen om het EMU-tekort binnen de perken te houden. Al voordat de wet Hof in werking trad, heeft het kabinet met decentrale overheden afspraken gemaakt over hun bijdrage aan de verbetering van de overheidsfinanciën gedurende de kabinetsperiode.⁸

Voor 2015 gold voor decentrale overheden een maximaal tekort van 0,5 procent van het bbp. Naast dit maximum spraken het kabinet en de decentrale overheden ook de ambitie uit om in 2015 op een tekort van 0,3 procent van het bbp uit te komen. De decentrale overheden hebben zich ruim gehouden aan de tekortgrens. Ook hebben ze de ambitie gehaald. Ondanks dat is het tekort van decentrale overheden wel 0,5 miljard euro hoger uitgevallen dan geraamd in de Miljoenennota 2015.

Box 2.3 Decentralisaties in het sociaal domein

De gemeenten zijn sinds 1 januari 2015 verantwoordelijk voor de Jeugdwet, de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) 2015, en de Participatiewet. Voor de uitvoering van deze taken heeft het kabinet 10,2 miljard euro overgeheveld van het Rijk naar gemeenten. Dit budget daalt tot 9,3 miljard euro in 2020, omdat gemeenten deze taken onder andere via maatwerk efficiënter kunnen aanbieden.

De gedachte achter deze «decentralisaties» is dat een gezin met maar een overheidsinstelling te maken moet hebben. Zo waren voor 2015 provincies, het Ministerie van Veiligheid en Justitie en zorgverzekeraars betrokken bij de jeugdzorg. Nu beoordelen gemeenten de hulpbehoefte van de jongeren en kopen zij de zorg in bij zorgaanbieders voor eigen rekening en risico. Voor de jeugdzorg hebben de gemeenten vorig jaar 3,8 miljard euro ontvangen.

Binnen de Wmo zijn gemeenten sinds vorig jaar verantwoordelijk voor een deel van de taken die het Rijk eerder via de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) uitvoerde. Daarmee is een budget van 3,5 miljard euro gemoeid. Deze middelen besteden gemeenten bijvoorbeeld aan begeleiding, dagbesteding, beschermd wonen en

⁸ Tweede Kamer vergaderjaar 2012–2013, 33 400 B, nr. 7, en 33 400 C, nr. 7.

kortdurend verblijf in verpleeghuizen om mantelzorgers tijdelijk te ontlasten. Binnen de Wmo heeft de ondersteuning als doel om mensen zo lang mogelijk in de eigen omgeving te laten blijven. Overigens gaf het Rijk ook na deze decentralisatie in 2015 vanuit de Wet langdurige zorg (Wlz) nog altijd bijna 19,9 miljard euro uit.

Met ingang van 2015 zijn de bijstand, de nieuwe instroom in de sociale werkvoorziening en de nieuwe instroom in de Wajong van mensen met arbeidsvermogen – het deel van de Wajong dat vorig jaar is gedecentraliseerd – samengevoegd tot de Participatiewet onder de vleugels van gemeenten. Met de decentralisatie van de Wajong was vorig jaar 64 miljoen euro gemoeid. Door de Participatiewet is er nu een regeling voor de onderkant van de arbeidsmarkt in plaats van drie aparte regelingen die alle drie beogen de arbeidsparticipatie te bevorderen. Met deze wet was vorig jaar in totaal 2,9 miljard euro gemoeid.

Tabel 2.2.1 Ontwikkeling EMU-saldo (in procent van het bbp)

	2015
EMU-saldo Miljoenennota 2015	– 2,2%
Noemereffect	0,0%
Belasting- en premie-inkomsten	0,7%
Uitgaven	
Rijksbegroting in enge zin	– 0,1%
Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid	0,2%
Budgettair Kader Zorg	0,2%
Gasbaten (transactiebasis)	– 0,7%
Rentelasten	0,1%
EMU-saldo lokale overheden	– 0,1%
Mutatie begrotingsreserves	0,2%
Kas-transactiever verschillen	– 0,1%
Overige uitgaven	– 0,1%
EMU-saldo Financieel Jaarverslag Rijk 2015	– 1,8%

Het gerealiseerde EMU-saldo van –1,8 procent bbp is positiever dan het tekort van 2,2 procent bbp dat in de Miljoenennota 2015 werd geraamd. Een deel van deze verbetering komt door de hogere inkomsten uit belastingen en premies dan gedacht. Daar staat tegenover dat de aardgasbaten lager uitkwamen. Lagere uitgaven aan zorg en sociale zekerheid compenseren de licht tegenvallende uitgaven onder het dekkader Rijksbegroting in enge zin.

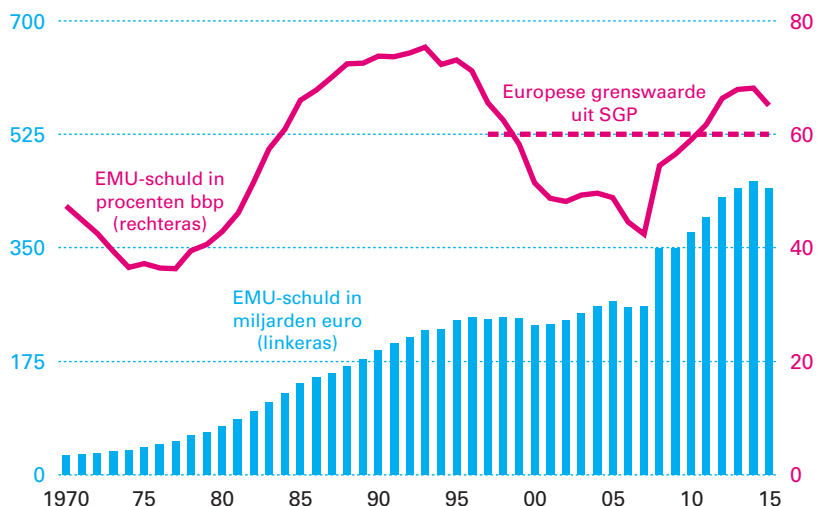
Doordat de rente in 2015 lager was dan ten tijde van de Miljoenennota 2015 werd verwacht is er minder rente betaald over nieuw uitgegeven leningen. Het tekort van lokale overheden is iets hoger uitgevallen dan geraamd. Toevoegingen aan begrotingsreserves verbeteren het EMU-saldo in 2015. Deze toevoegingen verbeteren het saldo zo lang het geld (nog) niet daadwerkelijk is uitgegeven.

Kas-transactiever verschillen zijn uitgaven die in 2015 het EMU-saldo belasten, maar niet in dat jaar daadwerkelijk uit de staatskas betaald worden, of andersom. De post «Overige uitgaven» bevat uitgaven die niet relevant zijn voor een van de drie uitgavenkaders, maar wel het EMU-saldo beïnvloeden, zoals de zorgtoeslag.

2.2.2 Ontwikkeling van de overheidsschuld

De overheidsschuld bedroeg eind 2015 442 miljard euro, zoals figuur 2.2.4 weergeeft. Dat is 26 miljard euro lager dan ten tijde van de Miljoenennota 2015 werd verwacht. Als percentage van het bruto binnenlands product (bbp) bedraagt de EMU-schuld 65,1 procent.

Figuur 2.2.4 Ontwikkeling EMU-schuld



Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, Centraal Planbureau en Ministerie van Financiën

Voor het eerst sinds het begin van de financiële crisis in 2009 daalt de overheidsschuld, zowel in euro als in percentage van het bbp. Ten opzichte van 2014 lag de schuld eind 2015 ruim 10 miljard euro en ruim 3 procentpunt lager.

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

	2015
EMU-schuld Miljoenennota 2015	70,0%
Realisatie schuld ultimo 2014	- 0,3%
Noemereffect	- 1,1%
Mutatie EMU-saldo	- 0,3%
Aan- en verkoop staatsbezit	- 0,4%
Aflossing ABN Amro / Fortis	- 0,2%
Opbrengst beëindiging renteswaps	- 0,6%
EFSF	- 0,1%
Schatkistbankieren	- 0,4%
Kas-transactiever verschillen gasbaten	- 0,3%
Kas-transactiever verschillen en overig	- 1,1%
EMU-schuld Financieel jaarverslag van het Rijk 2015	65,1%

In de Miljoenennota 2015 werd verwacht dat de EMU-schuld 70,0 procent van het bbp zou zijn. De daadwerkelijke schuld is 65,1 procent van het bbp eind 2015. Deze verbetering wordt onder andere verklaard doordat het bbp hoger is uitgevallen dan verwacht. De schuld als percentage van het bbp valt dan lager uit. Dit is het zogenoemde noemereffect. Het bbp is hoger uitgevallen door hogere economische groei en door CBS-revisies van het bbp-niveau. Daarnaast viel de schuld aan het einde van 2014 al mee, waardoor het jaar 2015 begon met een lagere schuld. Ook het begrotingstekort werkt door in de EMU-schuld. Ten opzichte van de

raming is het EMU-tekort over 2015 uiteindelijk lager, waardoor de schuld ook minder toenam dan verwacht.

In 2015 daalde de schuld verder door de verkoop van overheidsbezit. De beursgang van ABN Amro bracht 3,8 miljard euro op, zie ook box 2.4. Daarnaast loste ABN Amro een deel van de resterende leningen af die de overheid destijds heeft verstrekt aan Fortis. Verder is in 2015 een aantal renteswaps beëindigd. Bij die transacties is de (in dit geval) positieve marktwaarde van de swaps ontvangen en dat laat de schuld dalen.

De Europese Financiële Stabiliteitsfaciliteit (EFSF) ontving in 2015 geld terug, waardoor de schuld lager uitvalt. Ook hebben decentrale overheden en andere deelnemers aan schatkistbankieren meer geld in de schatkist bewaard dan werd verwacht. Hierdoor valt de totale overheidsschuld lager uit dan geraamd.

De kas-transactieverschillen betreffen posten die wel meelopen in het EMU-saldo, maar niet in hetzelfde jaar een effect hebben op de EMU-schuld. In 2015 was er een relatief groot kas-transactieverschil bij de gasbaten. De gasbaten daalden harder op transactiebasis – relevant voor het EMU-saldo – dan op kasbasis. Rentelasten zijn op kasbasis relevant voor de schuld en op transactiebasis voor het EMU-saldo. De post «Kas-transactieverschillen» bevat ook een aantal uitgaven en ontvangsten die niet relevant zijn voor het EMU-saldo, maar wel voor de schuld, zoals de rente-uitgaven en -ontvangsten vanuit renteswaps of verstrekte leningen in het kader van de studiefinanciering.

Box 2.4 Geen extra uitgavenruimte door verkoop ABN Amro

Lidstaten van de Europese Unie hebben regels afgesproken voor het bijhouden van het overheidssaldo en de overheidsschuld. Die afspraken zijn vastgelegd in het *European System of Accounts* (ESA). Deze regels bepalen dat financiële transacties geen invloed hebben op het overheidssaldo. Die afspraak voorkomt dat lidstaten het overheidssaldo eenmalig verbeteren door de verkoop van overheidsbezit – in dit verband vaak «tafelzilver» genoemd – en daarmee eventuele structurele tekorten maskeren.

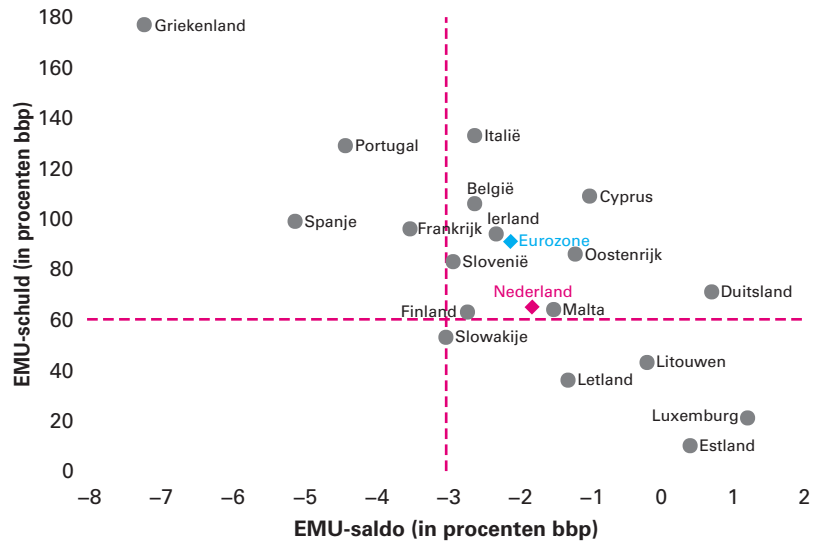
Financiële transacties beïnvloeden wel de overheidsschuld. Verkoop van staatsdeelnemingen valt onder de noemer «financiële transactie». Om die reden komt de gedeeltelijke beursgang van ABN Amro niet terug in de toelichting van het EMU-saldo, tabel 2.2.1, en wel in de toelichting van de EMU-schuld, tabel 2.2.2.

Op nationaal niveau geldt verder dat alle kosten en opbrengsten van interventies in de financiële sector niet relevant zijn voor het uitgavenkader. Die afspraak ligt vast als regel 24 in de begrotingsregels van het kabinet, opgesteld aan het begin van de kabinetsperiode. Die afspraak verhindert dat de verkoop van ABN Amro vorig jaar leidde tot meer uitgavenruimte voor het kabinet. De opbrengst van de gedeeltelijke beursgang van ABN Amro – in totaal 3,8 miljard euro – heeft het kabinet dus volledig gebruikt voor de aflossing van de staatsschuld.

De Nederlandse overheidsfinanciën staan er beter voor dan gemiddeld in de eurozone, zoals figuur 2.2.5 laat zien. De gemiddelde schuld in de eurozone bedraagt 90,7 procent van het bbp. De schuld van de Nederlandse overheid ligt, zoals eerder belicht, bijna 30 procentpunt lager. Het

Nederlandse tekort van 1,8 procent van het bbp is ook beduidend lager dan het gemiddelde tekort in de eurozone van 2,1 procent van het bbp.

Figuur 2.2.5 EMU-saldi en EMU-schulden lidstaten in de eurozone



Bron: Eurostat

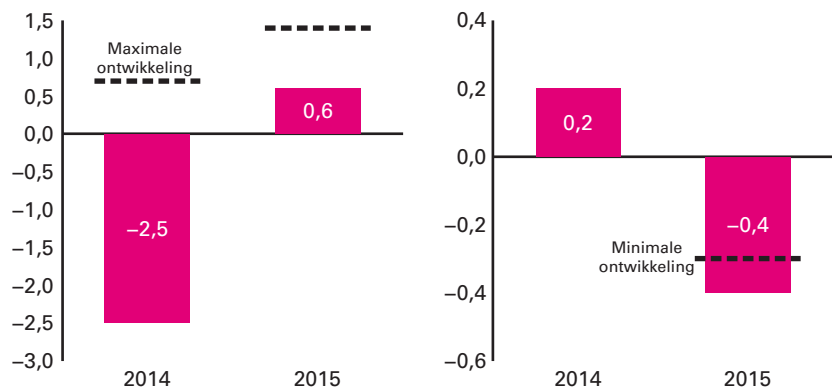
2.2.3. Toetsing aan SGP-vereisten

Naast de grenzen aan het tekort en de schuld stelt het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) nog andere criteria waaraan de begrotingen van lidstaten moeten voldoen. Het SGP bepaalt dat een begroting ook beoordeeld moet worden op de ontwikkeling van het structureel saldo en de overheidsuitgaven.

Alhoewel het structureel saldo in 2015 meer verslechterde dan de minimale ontwikkeling, blijft de verslechtering binnen de toegestane bandbreedte. De (gecorrigeerde) overheidsuitgaven mogen niet harder groeien dan de meerjarige, gemiddelde ontwikkeling van de potentiële economische groei. In 2015 bleef de groei van de Nederlandse overheidsuitgaven onder het toegestane maximum, zoals figuur 2.2.6 toont. De overheidsfinanciën voldeden vorig jaar dus aan de criteria van het SGP. Dit was ook het oordeel van de Commissie over het Draft Budgetary Plan.⁹

⁹ http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/dbp/2015/nl_2015-11-16_co_en.pdf.

Figuur 2.2.6 Groei van de gecorrigeerde uitgaven (links, in procenten) en ontwikkeling structureel saldo (rechts, in procentpunt)



Bron: Centraal Planbureau, bewerking Ministerie van Financiën

Box 2.5 Europese begrotingsafspraken – de preventieve arm

In de preventieve arm van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) gelden als begrotingsregels de middellangetermijndoelstelling (Medium Term Objective, MTO) en de uitgavenregel. De doelstellingen uit de preventieve arm zijn gericht op houdbare overheidsfinanciën, bevatten een veiligheidsmarge ten opzichte van het maximaal toegestane tekort van 3 procent van het bbp en geven ruimte aan anticyclisch begrotingsbeleid.

De Europese Commissie stelt de middellangetermijndoelstelling iedere drie jaar vast in de vorm van een minimaal structureel saldo. Voor Nederland geldt een minimaal structureel saldo van – 0,5 procent van het bbp. Het structureel saldo is het feitelijke overheids-tekort geschoond voor invloeden van de economische conjunctuur en incidentele budgettaire baten en kosten, de zogenoemde *one-offs*. Indien de MTO nog niet is bereikt, dienen lidstaten voldoende verbetering van het structureel saldo te laten zien richting de MTO.

2.2.4 Voortgang beleidspakketten

Sinds het begin van de kabinetsperiode zijn omvangrijke beleidspakketten gepresenteerd, startend met het Regeerakkoord «Bruggen slaan» tot aan het aanvullend pakket in 2013. Dit beleid leidt deze kabinetsperiode tot een verwachte verbetering van het EMU-saldo met 22 miljard euro in 2017.¹⁰

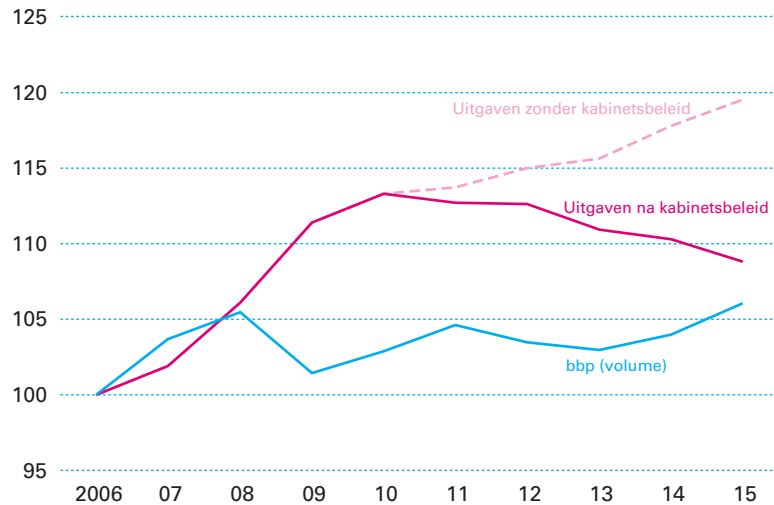
Vrijwel alle maatregelen uit het Regeerakkoord van het kabinet Rutte-Asscher en de begrotingsafspraken uit 2014 zijn inmiddels in wetgeving verankerd. De aandacht gaat dus volop naar de praktische uitvoering van de hervormingen.

Een uitgebreide inhoudelijke toelichting op de maatregelen uit de verschillende akkoorden is te vinden in de departementale jaarverslagen. Het rijksbrede wetgevingsprogramma, dat tegelijkertijd met dit Financieel

¹⁰ Sinds het aantreden van kabinet Rutte-Verhagen zijn beleidspakketten doorgevoerd voor in totaal 51 miljard euro in 2017. Het regeerakkoord Rutte-Verhagen bevatte maatregelen voor in totaal 19 miljard euro, het Begrotingsakkoord 2013 voor 10 miljard euro, het Regeerakkoord Rutte-Asscher 16 miljard euro en het aanvullend pakket inclusief de begrotingsafspraken uit 2014 6 miljard euro.

Jaarverslag van het Rijk aan de Tweede en Eerste Kamer is verstuurd, biedt inzicht in de fase waarin de onderliggende wetgeving zich bevindt.

Figuur 2.2.7 Ontwikkeling reële collectieve uitgaven en bbp-volume



Bron: Centraal Planbureau en Ministerie van Financiën

De economische crisis ijlt lang na in de overheidsuitgaven, zo laat figuur 2.2.7 zien. Tot 2008 gaat de groei van de overheidsuitgaven min of meer gelijk op met de groei van het bbp. Na 2008 krimpt de economie, maar de overheidsuitgaven groeien door, bijvoorbeeld doordat het toenmalige kabinet de economie ondersteunde met extra uitgaven (net als andere landen wereldwijd deden). Nadien bleek het lastig om de uitgavenontwikkeling weer in lijn te brengen met de ontwikkeling van het bbp. Zonder kabinetsbeleid zou sprake zijn geweest van een structurele verhoging van de overheidsuitgaven ten opzichte van de omvang van de economie. Doordat opeenvolgende kabinetten hebben ingegrepen is het uitgaven-niveau eind 2015 weer bijna in dezelfde verhouding met de economie als voor de crisis. Die ombuiging van het pad van de overheidsuitgaven is uiteraard niet pijnloos geweest en vergt offers, maar was noodzakelijk.

2.3 Ontwikkeling van de uitgaven

In Nederland spreken we bij de start van een kabinetsperiode een jaarlijks maximum aan uitgaven af, het zogenoemde uitgavenkader, waaronder het grootste gedeelte van de uitgaven van het Rijk valt. Het uitgavenkader bestaat uit drie de elkaders: het kader Rijksbegroting in enge zin (RBG-eng), het kader Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid (SZA) en het Budgettair Kader Zorg (BKZ). In deze paragraaf worden de uitgaven uit 2015 vergeleken met het voor 2015 geldende uitgavenkader.

Box 2.6 Systematiek EU-afdrachten

Als onderdeel van het lidmaatschap van de Europese Unie (EU) zijn de lidstaten verplicht om jaarlijks een bijdrage te leveren aan de Europese begroting.

De omvang van de Nederlandse afdrachten is in de eerste plaats gebaseerd op de totale uitgaven van de EU. De begroting van de EU mag geen overschot of tekort laten zien, en daarom moeten de afdrachten van alle lidstaten samen de uitgaven uit de EU-begroting dekken. De afdrachten van de EU bestaan uit drie categorieën: de

invoerrechten (ook wel traditionele eigen middelen genoemd), de btw-afdracht en de afdracht op basis van het bruto nationaal inkomen (bni).

De invoerrechten bestaan uit importheffingen die door de EU zijn vastgesteld, maar geheven worden door de douanes van de lidstaten. De lidstaten maken opbrengsten (minus een onkostenvergoeding) in zijn geheel over aan de Europese Commissie. De btw-afdrachten worden vastgesteld op basis van een vast percentage (0,3 procent) van de btw-grondslag in elke lidstaat. Omdat afzonderlijke lidstaten verschillende btw-tarieven hanteren, wordt de btw-grondslag met een gewogen gemiddeld btw-tarief vastgesteld. Deze twee afdrachten zijn onafhankelijk van elkaar en ook onafhankelijk van de omvang van de Europese begroting.

De bni-afdracht is het sluitstuk van de begroting, en wordt zodanig vastgesteld dat de Europese begroting als geheel sluitend is. Als sluitstuk van de begroting is de bni-afdracht afhankelijk van alle andere elementen van de Europese begroting. Als de uitgaven uit de EU-begroting in omvang toenemen, stijgt de bni-afdracht en vice versa. Als de invoerrechtenheffing of de btw-heffing (van alle lidstaten gezamenlijk) hoger uitvalt, daalt de bni-afdracht en vice versa. Verder is ook de nationale bni-afdracht afhankelijk van de bni-afdrachten van andere lidstaten. Als de economie van Nederland sneller groeit dan het EU-gemiddelde, neemt de bni-afdracht van Nederland iets toe, en van landen die langzamer groeien dan het EU-gemiddelde neemt de afdracht iets af.

Kortingen

Een aantal landen (Denemarken, Duitsland, Nederland, Oostenrijk, Zweden, het Verenigd Koninkrijk) heeft kortingen bedongen op de afdrachten, die de netto-betalerspositie van die landen beperken. Voor Nederland heeft die korting drie elementen: een lager afdrachtpcentage voor de btw-afdracht (0,15 procent in plaats van 0,3 procent), een lump-sum korting op de jaarlijkse afdracht van 695 miljoen euro (prijzen 2011) en een korting van 75 procent op de bijdrage die de lidstaten leveren op de financiering van de korting van het Verenigd Koninkrijk.

Binnenlands proces

De Nederlandse afdrachten voor de EU-begroting worden geraamd en verantwoord op de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken; de bruto afdrachten op artikel 3.1 en de onkostenvergoeding op artikel 3.10. In het Jaarverslag van het Ministerie van Buitenlandse Zaken is bij de genoemde artikelen een overzicht opgenomen van alle mutaties in de raming van de Nederlandse afdrachten, leidend tot de gerealiseerde omvang daarvan.

Tabel 2.3.1 Kadertoetsing totaal kader 2015 (in miljard euro, «-» = onderschijding)

	MN 2015	FJR 2015	Vershil
Rijksbegroting in enge zin			
Uitgavenkader (in lopende prijzen)	107,0	105,9	- 1,1
Uitgavenniveau	106,3	107,0	0,6
Over-/onderschijding	- 0,7	1,0	1,7
Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid			
Uitgavenkader (in lopende prijzen)	77,1	76,3	- 0,8
Uitgavenniveau	77,0	75,4	- 1,6
Over-/onderschijding	- 0,1	- 0,9	- 0,8
Budgettair Kader Zorg			
Uitgavenkader (in lopende prijzen)	66,4	65,7	- 0,7
Uitgavenniveau	66,4	65,1	- 1,2
Over-/onderschijding	- 0,1	- 0,6	- 0,5
Totale uitgavenkader			
Uitgavenkader (in lopende prijzen)	250,6	248,0	- 2,6
Uitgavenniveau	249,7	247,5	- 2,2
Over-/onderschijding	- 0,9	- 0,5	0,4

Het kabinet heeft het uitgavenkader voor 2015 bepaald op in totaal 248,0 miljard euro. Uiteindelijk is het kabinet daar 0,5 miljard euro onder gebleven. Dit kwam door onderschijdingen bij de dealkaders Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid en het Budgettair Kader Zorg van in totaal 1,5 miljard euro, zoals tabel 2.3.1 toont. Het dealkader Rijksbegroting in enge zin – het dealkader voor uitgaven die niet gerelateerd zijn aan de zorg en sociale zekerheid – zet daar een overschijding 1,0 miljard euro tegenover.

2.3.1 Rijksbegroting in enge zin

Tabel 2.3.2 Kadertoetsing Rijksbegroting in enge zin (in miljard euro; «-» is overschrijding)

	2015
Kadertoets Miljoenennota 2015	- 0,7
<i>Macromutaties</i>	
Ruilvoet	0,3
HGIS	0,1
Gemeentefonds / Provinciefonds / BTW-compensatiefonds	- 0,5
Winst DNB	0,1
Dividend staatsdeelnemingen	- 0,3
<i>Beleidsmatige mutaties</i>	
EU-aftrekken	1,5
HGIS	0,1
Rijksgebouwdienst	- 0,1
Studiefinanciering en leerlingenaantallen	0,2
Opvang in de regio	0,1
Migratie	0,8
Besparingsverliezen wetstrajecten en DJI	0,1
Huurtoeslag	0,2
Uitvoeringsproblematiek Financiën	0,1
Schikking SBM-offshore	- 0,1
Exportkredietverzekeringen	- 0,1
Invulling taakstelling CAO Rijk	0,4
Onderuitputting diverse begrotingen (inclusief HGIS)	- 1,1
Invullen in=uit taakstelling	1,0
Kasschuiven	- 1,1
Overig	0,0
Kadertoets Financieel Jaarverslag van het Rijk 2015	1,0

Het deeltkader Rijksbegroting in enge zin (RBG-eng) laat in 2015 een overschrijding zien van 1,0 miljard euro. Ten opzichte van de Miljoenennota 2015 heeft het kabinet onder dit deeltkader 1,7 miljard euro meer uitgegeven dan eerder verwacht, zoals tabel 2.3.2 toont.

In vergelijking met de Miljoenennota 2015 is er sprake van een ruilvoetgevaller. De ruilvoet is de verhouding tussen enerzijds de daadwerkelijke loon- en prijsontwikkeling van de uitgaven onder het kader en anderzijds de bijstelling van het uitgavenkader aan de prijs Nationale Bestedingen (pNB). De pNB-ontwikkeling viel in 2015 lager uit dan verwacht, waardoor het uitgavenkader naar beneden is bijgesteld. Ook de daadwerkelijke lonen en prijzen van de uitgaven onder het kader RBG-eng waren lager dan waarmee rekening werd gehouden, maar vielen minder laag uit dan de lagere pNB. Dat heeft geleid tot een tegenvaller onder het kader RBG-eng.

Het budget voor ontwikkelingssamenwerking (HGIS) stijgt en daalt mee met de ontwikkeling van het bruto nationaal inkomen (bni). Het bni is in 2015 naar boven bijgesteld, waardoor ook meer HGIS-budget beschikbaar kwam.

De normeringssystematiek schrijft voor dat de hoogte van de rijksuitgaven doorwerkt op het Gemeentefonds, het Provinciefonds en het Btw-Compensatiefonds, via het zogenoemde accres. In 2015 was er onder andere sprake van een lagere loon- en prijsbijstelling, meevallers bij de dividenden van staatsdeelnemingen en verschillende kasschuiven die de

netto rijksuitgaven drukten. Daar stonden hogere uitgaven aan bijvoorbeeld migratie tegenover. Per saldo was er sprake van lagere rijksuitgaven dan verwacht, en daarmee ook van een lager accres.

De winstafracht van de Nederlandsche Bank (DNB) is in 2015 iets lager uitgevallen dan geraamd. Het dividend op de staatsdeelnemingen viel mee in 2015, omdat de dividenden van Tennet, de NS en Gasunie in 2014 hoger waren dan verwacht.

Bij het Nederlandse deel van de EU-afrachten hebben zich verschillende mutaties voorgedaan. De verticale toelichting (zie internetbijlage 4) licht deze mutaties in detail toe. De grootste mutatie heeft betrekking op de vertraagde Nederlandse korting door de vertraagde ratificatie van het zogenoemde Eigenmiddelenbesluit. Het Eigenmiddelenbesluit is niet door alle lidstaten in 2015 geratificeerd. De korting voor Nederland over 2014 en 2015 – onderdeel van het Eigenmiddelenbesluit – slaat daardoor neer in 2016 en niet in 2015.

De Rijksgebouwendienst heeft de tarieven voor departementen kunnen verlagen door de afschrijvingstermijnen te verlengen en door de lagere rente.

Het aantal leerlingen en studenten in 2015 bleek hoger dan in de begroting 2015 werd geraamd. Ook de realisatie van de studiefinanciering laat voor 2015 een tegenvaller zien ten opzichte van de in de OCW-begroting verwerkte raming.

Het kabinet heeft in 2015 110 miljoen euro extra beschikbaar gemaakt voor opvang in de regio en de geraamde asielinstroom voor 2015 naar boven bijgesteld om de hogere opvangkosten van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) te dekken. De kosten voor de eerstejaarsopvang van asielzoekers uit ontwikkelingslanden tellen mee als ontwikkelingshulp (ODA, *Official Development Assistance*).

Het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ) kende tegenvallers omdat de invoering van de wetsvoorstellen «verhoging griffierechten», «stelselherziening rechtsbijstand» en «eigen bijdrage regelingen» vertraging opliep. Daarnaast had de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) eind 2014 een negatief eigen vermogen van 77 miljoen euro. Dat tekort moest VenJ in 2015 verplicht aanvullen.

De uitgaven aan huurtoeslag zijn in 2015 hoger uitgevallen dan verwacht. De economische omstandigheden en een afname van het niet-gebruik leidden vorig jaar tot een grotere stijging van het aantal mensen dat huurtoeslag aanvroeg dan geraamd.

Het Ministerie van Financiën liet een tegenvaller zien door problemen in de uitvoering, met name bij de Belastingdienst. Nieuwe wet- en regelgeving creëerden extra uitvoeringskosten, net als de bijdrage aan de generieke digitale infrastructuur. Omdat vereenvoudiging van fiscale wetgeving (het zogenoemde spoor II) vertraging heeft opgelopen, is de taakstelling bij de Belastingdienst nog niet behaald.

Een financiële meevaller was de schikking van het Openbaar Ministerie met SBM Offshore. Een ander meevaller bestond uit een opwaartse bijstelling van de recuperatieramingen van de exportkredietverzekeringen (EKV), onder andere door het in 2014 gesloten schuldenakkoord tussen

Argentinië en de Club van Parijs. Daarin is afgesproken dat Argentinië meer schulden aflost. Via EKV-recuperaties krijgt de Nederlandse overheid een substantieel deel van de Argentijnse betalingen.

Overheidswerkgevers en drie centrales van overheidspersoneel hebben vorig jaar een bovensectorale overeenkomst gesloten voor loonruimte in de publieke sector. Het kabinet heeft als onderdeel van de afspraken voor 2015 400 miljoen euro aanvullende arbeidsvoorwaardenruimte beschikbaar gesteld.

Op diverse begrotingen was sprake van onderuitputting. In het algemeen mogen departementen maximaal 1 procent van hun gecorrigeerde begrotingstotaal meenemen naar het nieuwe jaar via de zogenoemde eindejaarsmarge. Het kabinet hanteert daarbij de technische veronderstelling dat in het volgende jaar een gelijk bedrag aan onderuitputting optreedt. Deze veronderstelling boekt het kabinet als de zogenoemde «in=uit-taakstelling». Deze taakstelling zorgt ervoor dat de uitgaven die doorgeschoven zijn naar het volgende jaar het EMU-saldo niet beïnvloeden. In 2015 is dus ook de in=uit-taakstelling ingevuld die volgde uit de eindejaarsmarge van 2014.

De post kasschuiven bestaat uit meerdere mutaties. In de meeste gevallen worden budgetten verschoven van 2015 naar 2016, bijvoorbeeld omdat voorgenomen beleidsmaatregelen (deels) niet in 2015 plaatsvonden. Dit gebeurt bijvoorbeeld bij het Revolverend Fonds Energiebesparing III, bij de investeringsagenda van de Belastingdienst en bij de beschikbare middelen voor de CAO's. De post «Overig» bevat een aantal kleinere mutaties.

2.3.2 Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid (SZA)

Tabel 2.3.3 Kadertoetsing SZA (in miljard euro; «-» is overschrijding)¹

	2015
Kadertoets Miljoenennota 2015	- 0,1
Werkloosheidsuitgaven	- 0,8
Ruilvoet	0,6
Kinderopvangtoeslag	- 0,4
AOW	0,2
Kindgebonden budget	- 0,1
Overig	- 0,2
Kadertoets Financieel Jaarverslag van het Rijk 2015	- 0,9

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

Het kader Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid (SZA) liet in 2015 een overschrijding zien van 0,9 miljard euro. Ten opzichte van de Miljoenennota 2015 gaf de overheid 0,8 miljard euro minder uit aan sociale zekerheid en arbeidsmarktbeleid dan verwacht. Dat was mede te danken aan de werkloosheidsuitgaven die in 2015 0,8 miljard euro lager uitkwamen dan gedacht; minder mensen hadden een WW-uitkering en WW'ers maakten over het algemeen korter gebruik van de regeling dan ten tijde van de Miljoenennota 2015 werd verondersteld. Tegelijkertijd was er een tegenvaller op de bijstand, die ook tot de werkloosheidsuitgaven wordt gerekend. Een correctie op de oorspronkelijk gehanteerde verdeling over gemeenten leidde tot hogere uitgaven.

Tegenover de meevaller op de werkloosheidsuitgaven staat een zogenoemde ruilvoettegenvaller. Het SZA-kader wordt jaarlijks geïndexeerd met de prijs nationale bestedingen (pNB). De uitgaven onder het kader volgen grotendeels de contractloonontwikkeling. In 2015 was de neerwaartse bijstelling van het SZA-kader als gevolg van een lager dan verwachte pNB groter dan de neerwaartse bijstelling van de uitgaven onder het SZA-kader als gevolg van de contractloonontwikkeling. Dat heeft geleid tot een ruilvoettegenvaller van 600 miljoen euro.

Aan de kinderopvangtoeslag werd minder uitgegeven dan verwacht, onder andere doordat het aantal kinderen in de kinderopvang lager uitviel dan geraamd. Als gevolg van eerdere versoeringen, en ondanks de structurele intensivering vanaf 2014, gebruikten ouders minder kinderopvang. Daarnaast werkten de effecten van de economische crisis langer door dan verwacht. Gemiddeld zat een kind bijvoorbeeld minder uren in de kinderopvang dan eerder verwacht.

De AOW-uitgaven kwamen hoger uit dan begroot. Dit komt voornamelijk doordat meer mensen recht hadden op de partnertoeslag dan eerder verondersteld. Daarnaast was er een kleine budgettaire tegenvaller omdat er meer AOW-gerechtigden waren dan in de begroting werd verwacht. Ook hebben AOW-gerechtigden met een onvolledige AOW-opbouw gemiddeld een iets hogere AOW-opbouw. In totaal leidde dit tot een tegenvaller van 0,2 miljard euro in 2015.

Het kindgebonden budget viel lager uit dan verwacht. Dit kwam voornamelijk door de hogere economische groei die leidde tot hogere inkomens, waardoor minder mensen recht hadden op een (hoger) kindgebonden budget. Daarnaast waren er minder alleenstaande ouders die een aanvraag hebben gedaan.

De post «Overig» bevat met name meevallers bij de Wet Arbeid en Zorg (WAZO) en een kleine tegenvaller bij de Ziektewet (ZW). De uitgaven aan WAZO vielen lager uit doordat het aantal geboorten lager ligt dan eerder verwacht. De uitgaven aan de ZW vielen hoger uit doordat vorig jaar meer mensen recht hadden op een uitkering dan eerder verwacht. Daartegenover staat dat de gemiddelde uitkering iets lager was. Per saldo zijn de uitgaven aan de ZW hoger dan bij Miljoenennota 2015. Naast verschillende mee- en tegenvallers bevat de post «Overig» een aantal kasschuiven tussen verschillende jaren.

2.3.3. Budgettair Kader Zorg (BKZ)

Tabel 2.3.4 Kadertoetsing BKZ (in miljard euro; «-» is onderschijding)

	2015
Kadertoets Miljoenennota 2015	- 0,1
Ruilvoet	0,3
Genees- en hulpmiddelen	- 0,4
Eerstelijnszorg	- 0,2
Ziekenvervoer	- 0,1
Grensoverschrijdende zorg	- 0,1
Actualisering Wlz	0,1
Herverdelingseffecten HLZ	0,1
Eigen bijdrage Wlz	- 0,1
Groeiruimte cure	- 0,5
Extramuraliseringseffecten	0,2
Integrale tarieven MSZ	- 0,1
Erasmus Medisch Centrum	0,1
Overig	0,2
Kadertoets Financieel Jaarverslag van het Rijk 2015	- 0,6

De kaderonderschijding op het Budgettair Kader Zorg (BKZ) is in 2015 is uitgekomen op 0,6 miljard euro. Op basis van de realisatiecijfers van het Zorginstituut Nederland (ZiNL) en de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) zijn de zorguitgaven bijgesteld. Met name bij de genees- en hulpmiddelen was sprake van een forse onderschijding. Het verlopen van patenten en het door zorgverzekeraars gevoerde preferentiebeleid drukten de gemiddelde prijzen van geneesmiddelen. Ook bij de eerstelijnszorg – met name huisartsenzorg, ziekenvervoer en grensoverschrijdende zorg – deden zich onderschijdingen voor. De uitgaven in het kader van de Wet langdurige zorg (Wlz) zijn op basis van de realisatiecijfers over 2015 naar boven bijgesteld.

Op basis van de realisatiecijfers over 2014 van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) voor zowel de zorg in natura als het persoonsgebonden budget (pgb) heeft er een herverdeling plaatsgevonden over de verschillende domeinen binnen de hervorming langdurige zorg (HLZ). Per saldo leverde dit in 2015 een tegenvaller op bij de uitgaven en een meevaller bij de eigen bijdrage Wlz.

Er is ook ruimte ontstaan door het verschil tussen de oorspronkelijk beschikbaar gestelde middelen voor de curatieve zorg, de zogenoemde groeiruumte, en de in de verschillende zorgakkoorden gemaakte afspraken over de toegestane groei in die sectoren.

Het tempo van het zogenoemde extramuraliseren – langer thuis blijven wonen met zorg aan huis – was lager dan verwacht en heeft geleid tot een vertraging van de eerder ingeboekte besparing. Daarnaast was het beroep op de subsidieregeling integrale tarieven medisch specialistische zorg (MSZ) in 2015 ongeveer 90 miljoen euro lager dan geraamd. Op grond van een bindend advies is een schadevergoeding van 235,9 miljoen euro (stand 2014) uitbetaald aan het Erasmus Medisch Centrum vanwege het niet nakomen van twee toezeggingen uit 2009. In 2015 is een bedrag van 85 miljoen euro betaald; in 2016 volgt nog een betaling van 85 miljoen euro en het restant in 2017. Daarnaast waren er diverse kleinere meevallers, tegenvallers en intensiveringen, gebundeld onder de noemer «Overig».

2.4 Ontwikkeling van de inkomsten

De belasting- en premieontvangsten zijn in 2015 4,6 miljard euro hoger uitgekomen dan werd verwacht bij Miljoenennota 2015, zoals tabel 2.4.1 laat zien. De hogere ontvangsten zijn het gevolg van een andere samenstelling van de economische groei dan bij Miljoenennota 2015 werd verwacht.

Tabel 2.4.1 Ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten op EMU-basis (in miljarden euro)

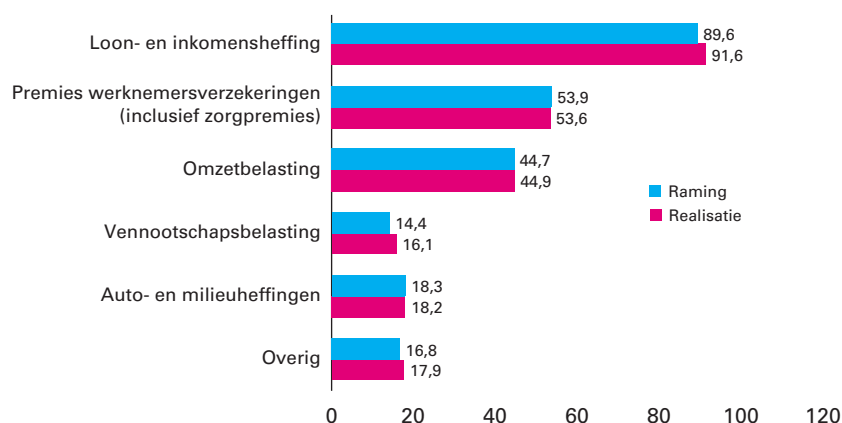
	MN 2015	FJR 2015	Vershil
Belastingen en premies volksverzekeringen	183,8	188,7	4,9
waarvan belastingen	146,6	147,9	1,3
waarvan premies volksverzekeringen	37,2	40,8	3,6
Premies werknemersverzekeringen	53,9	53,6	- 0,3
Totaal	237,7	242,3	4,6

Deze paragraaf licht de ontwikkeling van de ontvangsten in 2015 toe aan de hand van de economische indicatoren.¹¹ Daarbij begint de paragraaf met een toelichting van het verschil tussen de uiteindelijke ontvangsten over 2015 en de geraamde ontvangsten (verticale toelichting) en eindigt de paragraaf met een vergelijking van belasting- en premieontvangsten in 2015 ten opzichte van 2014 (horizontale toelichting).

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

Figuur 2.4.1 geeft de verschillen weer tussen de raming in de Miljoenennota 2015 en de daadwerkelijke ontvangsten voor de verschillende soorten belastingen. Zo is bijvoorbeeld te zien dat de ontvangsten uit de loon- en inkomensheffing met 91,6 miljard euro 2 miljard euro hoger zijn uitgekomen.

Figuur 2.4.1 Raming en realisatie van belastinginkomsten 2015 (in miljarden euro)



Bron: Ministerie van Financiën

¹¹ Het CPB is de bron van alle macro-economische indicatoren, tenzij anders vermeld.

Tabel 2.4.2 geeft een overzicht van de oorsprong van de hoger dan verwachte ontvangsten in 2015. Allereerst leiden beleidswijzigingen van na de Miljoenennota 2015 tot iets lagere inkomsten. Ten tweede gaat het om verschillen tussen geraamde en gerealiseerde belasting- en premieontvangsten die het gevolg zijn van een andere (samenstelling van de) economische groei in 2015 dan eerder verwacht, de zogenoemde endogene ontwikkeling. Zo vallen bijvoorbeeld de btw-ontvangsten anders uit als de particuliere consumptie zich anders ontwikkelt. Ten slotte komen de ontvangsten uit de invoerrechten hoger uit door een boekhoudkundige aanpassing. De landbouwheffing wordt sinds de Miljoenennota 2016 bij de belasting- en premieontvangsten geboekt als onderdeel van de invoerrechten. Daarvoor werd deze post op de Rijksbegroting geboekt als niet-belastingmiddel aan de uitgavenkant. Deze boekhoudkundige verschuiving heeft geen gevolgen voor het EMU-saldo.

Tabel 2.4.2 Ontwikkeling ontvangsten vanaf Miljoenennota 2015 gesplitst naar oorzaak (in miljarden euro) op EMU-basis

Miljoenennota 2015	237,7
Totale mutatie	4,6
Beleidsmatige ontwikkeling	- 0,8
waarvan zorgpremies	- 0,7
waarvan overige belastingsoorten	- 0,1
Endogene ontwikkeling	5,2
waarvan loon/inkomensheffing	2,0
waarvan vennootschapsbelasting	1,7
waarvan omzetbelasting	0,2
waarvan premies werknemersverzekeringen	0,4
waarvan overdrachtsbelasting	0,3
waarvan belasting op personenauto's en motorrijwielen	0,1
waarvan invoerrechten	0,3
waarvan accijnzen	- 0,2
waarvan belastingen op een milieugrondslag	- 0,3
waarvan overige belastingsoorten	0,5
Boekhoudkundige aanpassing: overboeking landbouwheffing naar invoerrechten	0,2
Financieel Jaarverslag van het Rijk 2015	242,3

Beleidswijzigingen na de Miljoenennota 2015

De wijzigingen na de Miljoenennota 2015 hebben de overheidsinkomsten met 0,8 miljard euro verlaagd (zie tabel 2.4.2). Dat komt voornamelijk door lagere zorgpremies (-0,7 miljard euro). De gemiddelde nominale premie is minder hard gestegen dan verwacht. Daarnaast veroorzaakten beperkte beleidsaanpassingen bij andere belastingsoorten voor de resterende -0,1 miljard euro lagere belastingontvangsten.

Endogene ontwikkeling van de ontvangsten ten opzichte van de geraamde ontwikkeling

De endogene ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten over 2015 is per saldo 5,2 miljard euro hoger uitgekomen dan verwacht. Er waren over de hele linie meevallers, vooral bij de loon- en inkomensheffing (2,0 miljard euro) en de vennootschapsbelasting (1,7 miljard euro). Er is sprake van tegenvallers bij de accijnzen en belastingen op milieugrondslag.

De endogene ontvangsten uit de loon- en inkomensheffing zijn 2 miljard euro hoger uitgevallen. De belangrijkste verklaring daarvoor is de 0,7 procentpunt hogere werkgelegenheid. Daarnaast spelen een iets hogere (incidentele) loonontwikkeling en een lagere ontwikkeling van de pensioenpremie een rol.

Tabel 2.4.3 Relevante macro-economische indicatoren voor de loon- en inkomensheffing

	Miljoenennota 2015	FJR 2015	Vershil
Arbeidsvolume in arbeidsjaren	0,0%	0,7%	0,7%
Contractloonstijging	1,4%	1,4%	0,0%
Incidentele loonstijging	0,5%	0,7%	0,2%
Tabelcorrectiefactor	0,9%	0,9%	0,0%
Aftrek pensioenpremies	- 0,2%	- 0,3%	- 0,2%
Omvang hypotheekrenteaftrek	- 9,3%	- 11,5%	- 2,3%
Arbeidsinkomensquote	80,9%	77,7%	- 3,2%

De ontvangsten uit de vennootschapsbelasting zijn 1,7 miljard euro hoger. Weliswaar kwam er 0,6 miljard euro aan vpb minder binnen door de lagere gasproductie, maar daar staat 2,3 miljard meer ontvangsten uit de overige sectoren van het bedrijfsleven tegenover. Met name de kasontvangsten uit aangiften over belastingjaar 2014 vallen mee.

Tabel 2.4.4 Relevante macro-economische indicatoren voor vennootschapsbelasting

	Miljoenennota 2015	FJR 2015	Vershil
Grondslagontwikkeling vennootschapsbelasting	4,7%	8,0%	3,3%

Een lagere waardemutatie van de particuliere consumptie (- 0,5 procentpunt; als gevolg van een lagere inflatie) en een lager aandeel van (onder het 21-procenttarief belaste) duurzame consumptiegoederen¹² drukken de btw-ontvangsten ten opzichte van de verwachting bij Miljoenennota 2015. Daar staan echter veel hogere investeringen in woningen (17 procentpunt) en hogere overheidsinvesteringen tegenover. Dat zorgt ervoor dat de btw-ontvangsten per saldo 0,2 miljard euro hoger uitkomen dan de bij de Miljoenennota 2015 geraamde 44,7 miljard euro.

¹² De btw kent een gedifferentieerd tarief van 21 procent en 6 procent. Daarnaast zijn sommige diensten vrijgesteld van btw. Een groter aandeel van duurzame goederen in de totale (binnenlandse) consumptie die tevens belast zijn met het 21-procenttarief zorgt uiteraard voor hogere btw-ontvangsten dan een lager aandeel bij dezelfde omvang van de totale (binnenlandse) consumptie.

Tabel 2.4.5 Relevante macro-economische indicatoren voor de omzetbelasting

	Miljoenennota 2015	FJR 2015	Vershil
Particuliere consumptie, waardemutatie	2,4%	1,9%	– 0,5%
Investerings in woningen, waardemutatie	4,7%	22,0%	17,3%
Overheidsinvesteringen, waardemutatie	– 1,4%	0,9%	2,3%

De ontvangsten uit de premies werknemersverzekeringen zijn 0,4 miljard euro hoger, vooral door een hogere grondslag door de gestegen werkgelegenheid.

Bij de ontvangsten uit de overdrachtsbelasting doet zich een meevaller voor van 0,3 miljard euro. Op de huizenmarkt wisselden meer huizen van eigenaar (13 procent) tegen iets hogere prijzen (1 procent) dan werd verwacht bij de Miljoenennotaraming. Een nog sterkere groei van de autoverkopen dan waar al vanuit gegaan werd in verband met de beleidswijzigingen in de bijtellings- en belasting van personenauto's en motorrijwielen (bpm) per 1 januari 2016, zorgde voor 0,1 miljard euro hogere ontvangsten uit de bpm. Ook bij de invoerrechten was sprake van hogere ontvangsten (0,3 miljard euro).

De ontvangsten uit de accijnzen zijn 0,2 miljard euro lager uitgekomen. Dit betreft een afgerond saldo van 0,2 miljard lagere ontvangsten uit tabak en 0,1 miljard hogere ontvangsten uit brandstof. De lagere ontvangsten uit tabak zijn het spiegelbeeld van meevallende ontvangsten over 2014. Dat tekende zich begin 2015 af als gevolg van anticipatiegedrag in december 2014 op de accijnsverhoging per 1 januari 2015. Dit zorgde voor een verschuiving van de aankoop van sigaretten en rooktabak van januari 2015 naar december 2014. Daardoor vielen de ontvangsten uit de tabaksaccijns in januari 2015 circa 0,2 miljard hoger uit¹³ en die in februari 2015 0,2 miljard lager. Bij de brandstofinkomsten gaat het om hogere ontvangsten uit de benzineaccijns en lagere ontvangsten uit de dieselaccijns. Tot slot is bij de belastingen op milieugrondslag sprake van een tegenvallende endogene ontwikkeling van 0,3 miljard euro.

¹³ De kasontvangsten uit de tabaksaccijns in januari 2015 betreffen de verkopen uit december 2014 en zijn daarom relevant voor het EMU-saldo 2014. Het EMU-saldo wordt idealiter bepaald op transactiebasis. Voor de belastingontvangsten is het lastig om dat te realiseren. Daarom geldt voor de meeste belastingsoorten de 1-maands verschoven kasontvangsten als de voor het EMU-saldo relevante inkomsten voor een bepaald jaar. Dat zijn de kasontvangsten in de periode februari in jaar t tot en met januari in jaar t+1. De tabaksaccijns wordt maandelijks afgedragen en voor deze belastingsoort betreft de 1-maands verschoven kasontvangsten een aardig goede afspiegeling van de ontvangsten op transactiebasis. Voor de ontvangsten uit de vennootschapsbelasting, de inkomensheffing, de dividendbelasting en de schenk- en erfbelasting geldt dit bepaald niet. Vandaar dat voor deze belastingsoorten geldt dat de voor het EMU-saldo relevante inkomsten uit deze belastingsoorten gelijk zijn aan de kasontvangsten in de periode januari in jaar t tot en met december in jaar t.

Tabel 2.4.6 Overige relevante economische variabelen belasting- en premieontvangsten

	Miljoenennota 2015	FJR 2015	Vershil
BBP groei, waardeontwikkeling	2,6%	2,4%	– 0,2%
Prijsmutatie verkopen tweedehands woningen	1,7%	2,9%	1,3%
Volumemutatie verkopen tweedehands woningen	3,0%	16,1%	13,1%
Verkopen nieuwe personenauto's	5,8%	15,8% ¹	10%

¹ Bron: CBS Statline.

2.4.2 Belasting- en premieontvangsten ten opzichte van 2014

De endogene ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten in 2015, oftewel de groei van de ontvangsten die samenhangt met de economische ontwikkeling, is ten opzichte van een jaar eerder uitgekomen op 3,2 procent. Bij deze zogenoemde horizontale ontwikkeling vallen vooral de groei van de overdrachtsbelasting (14,4 procent), bpm (13,9 procent), dividendbelasting (8,3 procent) en de vennootschapsbelasting (8,5 procent) op, zoals tabel 2.4.7 toont.

De indirecte belastingen kenden in 2015 per saldo een positieve ontwikkeling van 2,8 procent. De btw – verreweg de grootste indirecte belastingsoort – is met 4,7 procent toegenomen. Die is vooral te verklaren door de groei van de particuliere consumptie (1,9 procent) en toegenomen investeringen in woningen (22 procent). Onderliggend nam de duurzame consumptie (auto's elektronica, woninginrichting) sterker toe dan de totale particuliere consumptie. Oftewel, het aandeel van goederen en diensten belast met het hoge tarief in de totale consumptie is toegenomen wat ook nog eens heeft bijgedragen aan hogere btw-ontvangsten.

De ontvangsten uit de belasting van personenauto's en motorrijwielen (bpm) zijn in 2015 gestegen met 13,9 procent. Het aantal verkochte auto's lag in 2015 maar liefst 16 procent hoger dan in 2014. De oorzaak was vooral dat veel mensen vooruitliepen op veranderingen in de bijtelling voor privégebruik van zakelijk geleasede auto's per 2016.

De accijnsontvangsten kennen een daling van 4,3 procent in 2015, voornamelijk door de tabaksaccijns. Zoals hiervoor toegelicht bij de verticale ontwikkeling van de ontvangsten heeft de accijnsverhoging per 1 januari 2015 gezorgd voor een verschuiving van de aankoop van sigaretten en rooktabak van januari 2015 naar december 2014. Zo heeft zich ook een kasschuif in de ontvangsten van de tabaksaccijns voorgedaan van 2015 naar 2014. Zonder deze kasschuif van circa 0,2 miljard komen de ontvangsten uit de tabaksaccijns in 2015 nagenoeg op het niveau van 2014 uit.

Tabel 2.4.7 Endogene ontwikkeling van de ontvangsten in 2015 ten opzichte van 2014

	2015
Kostprijsverhogende belastingen	2,8%
Omzetbelasting	4,7%
Belasting op personenauto's en motorrijwielen	13,9%
Accijnzen	- 4,3%
Overdrachtsbelasting	14,4%
Assurantiebelasting	- 0,4%
Motorrijtuigenbelasting	1,0%
Belastingen op een milieugrondslag	- 2,9%
Bankbelasting	1,7%
Verhuurderheffing	- 3,9%
Overige kostprijsverhogende belastingen	3,6%
Belastingen op winst, inkomen en vermogen en premies vvz	4,1%
Loon- en inkomensheffing	3,2%
Dividendbelasting	8,3%
Vennootschapsbelasting	8,5%
Overige belastingen op inkomen, winst en vermogen (m.n. successie)	4,3%
Belastingen en premies VVZ in totaal	3,6%
Premies werknemersverzekeringen	2,1%
Belastingen en premies VVZ en premies WNVZ in totaal	3,2%
Nominale groei BBP	2,4%

Het aantal verkochte bestaande woningen steeg fors in 2015, tegen gemiddeld iets hogere prijzen. Dat zorgde voor 14 procent meer ontvangsten uit de overdrachtsbelasting in 2015. Verder laat de energiebelasting een negatieve ontwikkeling zien. Een gemiddelde daling van de WOZ-waarde leidt tot een daling van de ontvangsten uit de verhuurderheffing. Ten slotte vallen de ontvangsten uit de bankbelasting in 2015 hoger uit.

Bij de directe belastingen was in 2015 sprake van een positieve ontwikkeling van de inkomsten van 4,1 procent ten opzichte van een jaar eerder. Zo namen de ontvangsten uit de loon- en inkomensheffing (3,2 procent) toe door stijgende lonen van in totaal 2,1 procent, samen met een 0,7 procent hoger arbeidsvolume. Hoewel de totale uitstaande hypotheekschuld in 2015 is toegenomen¹⁴, zorgde een aanhoudend lage hypotheekrente in 2015 per saldo voor een afname van de totale som aan hypotheekrenteafrek.

De ontvangsten uit de vennootschapsbelasting (vpb) zijn in 2015 per saldo met 8,5 procent gestegen. De ontvangsten uit de vpb uit gaswinning zijn in 2015 bijna gehalveerd ten opzichte van 2014. De ontvangsten uit de overige sectoren van het bedrijfsleven zijn met meer dan 14 procent toegenomen in 2015. Dat heeft allereerst te maken met de positieve winstontwikkeling van bedrijven in het afgelopen jaar.¹⁵ Daarnaast namen de kasontvangsten uit de aangiftes over voorgaande belastingjaren (met name over het jaar 2014) ook flink toe in 2015.

¹⁴ CBS: «Nederland in 2015. Een economisch overzicht».

¹⁵ CBS: «Nederland in 2015. Een economisch overzicht».

Er is in 2015 flink meer dividend uitgekeerd dan in 2014.¹⁶ Dat is terug te zien aan de met 8,3 procent toegenomen ontvangsten uit de dividendbelasting. Dat is in lijn met de hogere bedrijfswinsten, waarmee dividenduitkeringen samenhangen. De toename van 4,3 procent bij de overige belastingen op inkomen, winst en vermogen betreft grotendeels de schenk- en erfbelasting. Dit is in lijn met de ontwikkeling van de gemiddelde vermogens in 2015, met name de waardeontwikkeling van particuliere woningen.

Ten slotte zijn de endogene ontvangsten uit de premies werknemersverzekeringen met 2,1 procent toegenomen in 2015 ten opzichte van een jaar eerder. Dit volgt uit een stijging van de grondslag waarover premies worden geheven, in lijn met hogere ontvangsten uit de loonheffing in 2015.

¹⁶ Zie CBS Statline.

Hoofdstuk 3: Risicoanalyse en -beleid

3.1 Inleiding

Het is belangrijk om zowel impliciete als expliciete risico's scherp te volgen, omdat die aanzienlijke invloed kunnen hebben op de overheidsfinanciën. De afgelopen jaren is er consequent aandacht besteed aan de ontwikkeling van risico's. Dit hoofdstuk brengt de belangrijkste risico-ontwikkelingen voor de overheidsfinanciën in beeld. Daarmee komt dit hoofdstuk, net als voorgaande jaren, tegemoet aan het verzoek van het parlement om periodiek en integraal de ontwikkeling van de risico's in beeld te brengen.¹⁷

Een sterk fundament kan een zwaar huis dragen. Zo werkt ook de verhouding tussen de overheidsfinanciën en risico's.¹⁸ Met een relatief lage overheidsschuld en een begrotingsoverschot kan de overheid beter onverwachte klappen opvangen dan wanneer een schok zich aandient op moment dat de overheid een grote schuld heeft en jaarlijks meer uitgeeft dan er binnenkomt. Omdat Nederland voor de financiële crisis van 2008 een overschot op de begroting en een relatief lage overheidsschuld had, kon Nederland de schok van de crisis absorberen. Nu de recente crisis de schuld flink heeft laten stijgen, is het nodig de overheidsfinanciën te verbeteren en de risico's nauwlettend in de gaten te houden.

Een brede inventarisatie van onzekerheden en risico's waar de rijksbegroting mee te maken krijgt, is terug te vinden in het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2012, de Miljoenennota 2013 en de Miljoenennota 2014. De reikwijdte van die inventarisaties neemt niet weg dat, zoals het Financieel Jaarverslag 2012 verwoordde, «het per definitie niet mogelijk is om alle impliciete risico's te beschrijven en kwantificeren, omdat er in principe een oneindige hoeveelheid gebeurtenissen mogelijk zijn die kunnen leiden tot schades voor de overheidsfinanciën».¹⁹ De eerdere risicoschetsen doen nog steeds opgeld. Dit Financieel Jaarverslag van het Rijk herhaalt daarom niet al deze risico's, maar zoomt specifiek in op veranderingen in de risico's voor de overheid in 2015.

3.1.1 Overheidsbalans

Het Financieel Jaarverslag van het Rijk bevatte tot en met de terugblik op 2012 een staatsbalans, die alle bezittingen en de schulden van de rijksoverheid toont. De staatsbalans presenteerde doorgaans een negatief vermogen. De rijksoverheid gaat namelijk vaak schulden aan voor bezittingen die grotendeels op een andere plek in de collectieve sector belanden. Denk bijvoorbeeld aan wegen of gebouwen die gemeenten en provincies financieren vanuit het Gemeentefonds en Provinciefonds. Het Rijk verstrekt het geld voor deze fondsen en gaat daarvoor schuld aan,

¹⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 400 nr. F.

¹⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 34 000 nr. 1, pagina 107 – 125.

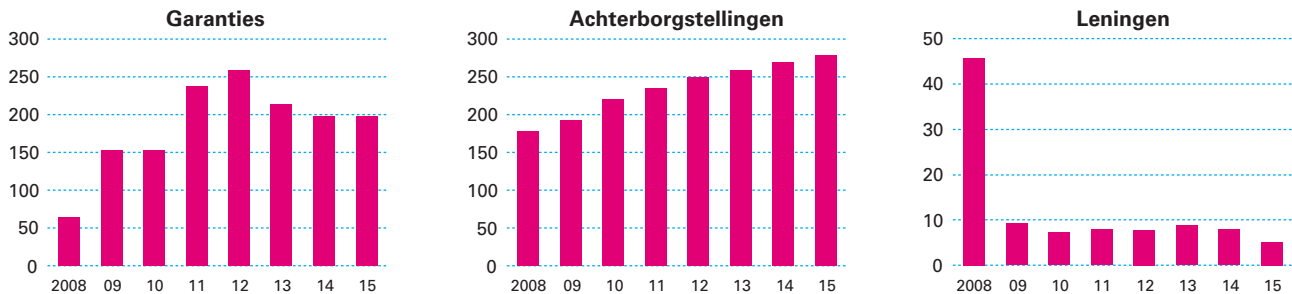
¹⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 605, nr. 1, pagina 45.

maar de uiteindelijke waarde van de wegen en gebouwen landt volledig op de balans van de decentrale overheid. De staatsbalans gaf daarmee een onvolledig beeld van de positie van de overheid. De overheidsbalans geeft de vermogenspositie van de gehele overheid weer. Het beeld is daarmee vollediger. Deze overheidsbalans, bijlage 3 bij dit Financieel Jaarverslag van het Rijk, is een aanvulling op de in hoofdstuk 2 behandelde EMU-schuld van de overheid.

3.2 Overheidsfinanciën onderhevig aan risico's

3.2.1 Garantiebeleid

Figuur 3.2.1 Overzicht garanties, achterborgstellingen en leningen¹ (in miljarden euro)



Bron: Ministerie van Financiën

¹ Tot «leningen» behoren uitsluitend aan de kredietcrisis en de financiële crisis gerelateerde verstrekte leningen.

De overheid verstrekt geen garanties, tenzij er goede argumenten zijn om af te wijken van dit basisprincipe. Het garantiekader stoelt dus op «nee, tenzij», zoals het kabinet ook heeft vastgelegd in de begrotingsregels. Deze lijn is nog eens bevestigd in de aanbevelingen van de Commissie Risicoregelingen (CRR).²⁰ Naar aanleiding van de conclusies van deze commissie heeft het kabinet enkele aanscherpingen doorgevoerd om een betere integrale afweging te maken bij nieuwe voorwaardelijke verplichtingen door het Rijk zoals garanties, achterborgstellingen of leningen.

Box 3.1 Het garantiebeleid

Het garantiekader werkt preventief en signalerend. Verlaagde plafonds en opgebouwde risicovoorzieningen zijn zichtbare en aanwijsbare maatregelen om risico's voor de overheidsfinanciën te beperken. Maar ook de minder in het oog springende onderdelen van het garantiekader hebben effect op de risico's voor de overheid. Verbeterde transparantie omtrent risico's en explicietere besluitvorming over voorwaardelijke verplichtingen van de overheid, dwingen vooraf scherper te oordelen over nut en noodzaak van regelingen. Het kabinet besluit over eventuele voortzetting van een risicoregeling als deze is geëvalueerd. Die vaste momenten van introspectie houden de risico's van ogenschijnlijk «gratis beleid» scherp op het netvlies en daar waar mogelijk beter beheersbaar.

Het totale risico dat de overheid loopt over verstrekte garanties, het uitstaande risico, is vorig jaar in absolute zin gestegen van 197 miljard euro in 2014 tot ruim 198 miljard euro in 2015. Als percentage van het bbp daalde het uitstaande risico van 29,8 procent naar 29,2 procent van het bbp. Het kabinet blijft geïnteresseerd om daar waar mogelijk risico's verder af te bouwen en de risicobeheersing te verbeteren. Het aanblij-

²⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 750, nr. 13.

vende economische herstel en de verbetering van de overheidsfinanciën, zoals in hoofdstuk 1 en 2 beschreven, maken dit ook mogelijk. Een volledig overzicht van alle risicoregelingen (inclusief de bijbehorende ontvangsten en uitgaven) is opgenomen in bijlage 6 van dit Financieel Jaarverslag van het Rijk.

De belangrijkste ontwikkelingen in de uitstaande risicoregelingen van het Rijk in 2015 worden hieronder toegelicht. De uitstaande garantie uit hoofde van de Wet aansprakelijkheid kernongevallen (WAKO) – de expliciete garantie dat de overheid schade vergoed bij een kernramp – is in 2015 gedaald met 4,25 miljard euro. Dit is het gevolg van een nieuwe inschatting van de daadwerkelijke onderliggende risico's van de nucleaire installaties in Nederland. Deze daling was al aangekondigd in de Miljoenennota 2016 en is nu zichtbaar in dit verslag over 2015. De garantie die de overheid verleend heeft aan Propertize (zie ook 3.3.2), de voormalige vastgoedtak van SNS Reaal, is ook gedaald. Om mogelijk te maken dat Propertize voldoende kapitaal kan aantrekken, staat de overheid garant voor leningen van het vastgoedbedrijf. Inmiddels heeft Propertize bezittingen verkocht en met de opbrengst daarvan leningen afgelost, waardoor de garantie van het Rijk aan Propertize is gedaald. In 2015 liep de openstaande garantie terug van 3,6 miljard euro naar 2,6 miljard euro.

Tegenover de daling van de WAKO en de garantie aan Propertize stonden vorig jaar ook enkele toenames. Zo heeft het kabinet in 2015 besloten om medeoprichter te worden van de nieuw opgerichte ontwikkelingsbank voor Azië, de *Asian Infrastructural Investment Bank* (AIIB).²¹ Nederland draagt hiermee zijn steentje bij aan de economische ontwikkeling van Azië, door investeringen in met name infrastructuur in die regio mogelijk te maken. Met deze deelname is een garantie van 758 miljoen euro gemoeid. Daarnaast heeft Nederland 182 miljoen euro ingelegd in het werkkapitaal van de AIIB. De Nederlandse garantie en het ingelegte kapitaal bepalen voor een groot deel het stemgewicht, dat voor Nederland uitkomt op 1,16 procent.

De uitstaande garanties ten behoeve van het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en de Wereldbank zijn toegenomen vanwege de doorwerking van de veranderde wisselkoers. Ten slotte bleef bij de exportkredietverzekering (EKV) het aandeel vervallen garanties achter bij de eerdere verwachting waardoor het uitstaande risico steeg.

3.2.2 Achterborgstellingen en leningen

Achterborgstellingen en leningen vallen ook binnen de categorie risicoregelingen. Zogenaemde waarborgfondsen verzekeren kredietverstrekkers tegen risico's van wanbetaling door individuele instellingen. Dat leidt tot lagere financieringskosten en voorkomt marktfalen. De achterborgstelling van de rijksoverheid bij een waarborgfonds vormt de tweede of derde laag van zekerheid en is daarmee een voorwaardelijke verplichting voor het Rijk. Daarvoor komt eerst het eigen vermogen van een fonds en bij sommige waarborgfondsen als tweede laag een verplichte aanvullende bijdrage van de deelnemers, het zogenoemde obligo.

²¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 34 332 (R2062), A/ nr. 1.

Het Rijk heeft een achterborg verleend aan drie verschillende fondsen: Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW), Waarborgfonds Eigen Woning (WEW) en Waarborgfonds voor de Zorgsector (WFZ). Sinds de financiële crisis staan ook deze voorwaardelijke verplichtingen van het Rijk nadrukkelijker in de aandacht. In 2015 zijn de eerder aangekondigde doorlichtingen naar nut en noodzaak van het WSW en WFZ afgerond en aan de Kamer aangeboden.²² Het kabinet voert momenteel met parlement en belanghebbenden een discussie over inhoudelijke aanpassingen.

In 2015 is de risicobeheersing bij de verschillende waarborgfondsen verbeterd. Bij het WFZ is de premie voor nieuwe borgstellingen geïntroduceerd. Dat draagt bij aan het in stand houden van het incasseringsvermogen van het WFZ.

In 2015 is bij het WEW de grens van de Nationale Hypotheekgarantie (NHG) verlaagd van 265 duizend euro naar 245 duizend euro. Deze grens waaronder huizenbezitters gebruik kunnen maken van de NHG had het kabinet in de crisisjaren verhoogd tot 320 duizend euro om de woningmarkt een steuntje in de rug te geven. Het WEW betaalt sinds 2015 een premie van 0,15 procent voor de achterborgstelling door het Rijk.

De relatie tussen het Rijk en het WSW is in 2015 verstevigd. Vanaf medio 2015 zijn de statuten en overeenkomsten met het WSW aangepast, waarbij het Rijk goedkeuringsbevoegdheden over het beleid en de governance van het WSW heeft gekregen. Het kabinet heeft medio 2014 een overzicht aan de Tweede Kamer gestuurd van nader te bekijken maatregelen voor het WSW, zoals maatregelen voor beter risicobeheer.²³ Deze mogelijke oplossingen worden de komende tijd in overleg met de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Tweede Kamer verder uitgewerkt. Tevens is in 2015 besloten dat het WSW per 2017 een premie gaat betalen voor de achterborgstelling.

Het Rijk heeft vorig jaar de leningen die zijn verstrekt als gevolg van de financiële crisis licht zien dalen. Er resteert nog een bedrag van 5,1 miljard euro. De belangrijkste mutaties in 2015 deden zich voor op de dossiers SNS Reaal en IJsland. Na de verkoop van Vivat aan de Chinese verzekeraar Anbang heeft het kabinet SNS Bank van de holding SNS Reaal overgenomen en als zelfstandig bedrijf direct onder het Rijk geplaatst. Onderdeel van deze transactie was dat een lening aan holding SNS Reaal van 1,1 miljard euro werd doorgestreept, zie ook paragraaf 3.3.2. De vordering op IJsland is komen te vervallen nadat de zaak is geschikt, zoals toegelicht wordt in paragraaf 3.3.3.

3.2.3 Risicoregelingen decentrale overheden

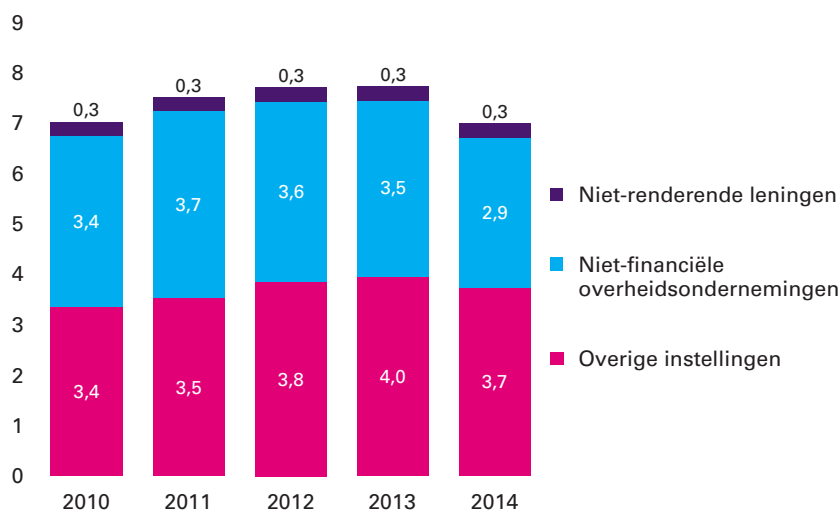
De risicoregelingen op nationaal niveau vormen slechts een deel van het totale risico dat de collectieve sector loopt. Ook decentrale overheden kunnen leningen, garanties of achterborgten verstrekken. Zo zijn gemeenten bijvoorbeeld aansprakelijk voor de helft van de verplichtingen die het WEW tot 2011 is aangegaan.

²² Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, [34 000, nr. 108](#).

²³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, [29 453, nr. 389](#).

Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) houdt, mede op voorschrift van Europese regels²⁴, informatie bij over risicoregelingen die decentrale overheden hebben verstrekt. Uit die cijfers blijkt dat decentrale overheden in 2014 minder uitstaande risicoregelingen kenden dan een jaar eerder. Het aantal niet-renderende leningen bleef gelijk, maar het aantal verstrekte garanties daalde.

Figuur 3.2.2 Uitstaande risicoregelingen decentrale overheden (in miljarden euro)¹



Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek

¹ Cijfers voor 2013 betreffen «nader voorlopige» cijfers en voor 2014 «voorlopige» cijfers.

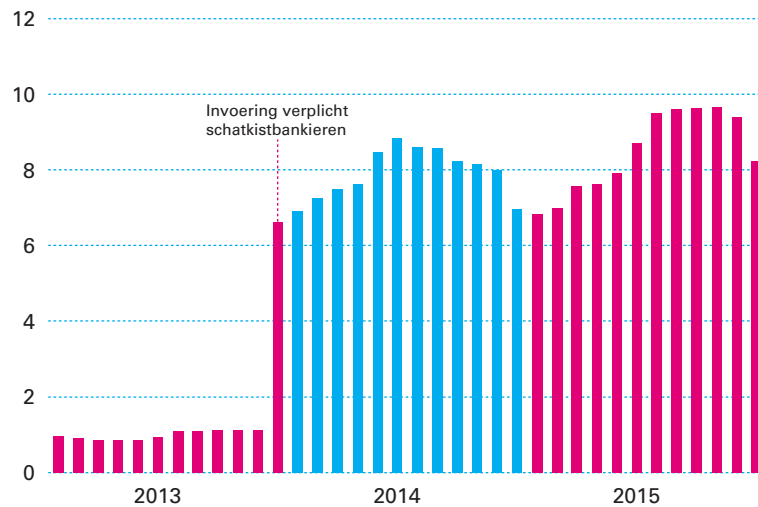
3.2.4 Verplicht schatkistbankieren decentrale overheden

Decentrale overheden zijn sinds eind 2013 verplicht al het geld dat ze niet onmiddellijk nodig hebben om hun publieke taken te bekostigen in de schatkist te stallen. Dit zogenoemde verplicht schatkistbankieren draagt – naast het verlagen van de EMU-schuld – bij aan beheersing van kredietrisico's voor decentrale overheden.

Het Rijk heeft een hogere kredietwaardigheid dan een gemiddelde financiële instelling. Minder kredietwaardige tegenpartijen bieden doorgaans hogere rentetarieven. Het verplicht schatkistbankieren voorkomt dat decentrale overheden hun geld stallen bij partijen die weliswaar hogere rendementen bieden maar, zoals altijd op financiële markten, ook een grotere risico op wanbetaling of faillissement kennen.

²⁴ De specifieke afspraak om voorwaardelijke verplichtingen voor alle overheidslagen in beeld te brengen is de richtlijn 2011/85/EU on requirements for budgetary frameworks of the Member States.

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



Bron: Ministerie van Financiën

Na de invoering van verplicht schatkistbankieren stalden decentrale overheden aan het einde van 2013 5,6 miljard euro in de schatkist, bovenop de 1,0 miljard euro die zij al vrijwillig aanhiielden in de schatkist. Figuur 3.2.3 toont op maandbasis de middelen die decentrale overheden gedurende de afgelopen twee jaar in de schatkist aanhiielden. Eind 2014 bevatte de schatkist 6,9 miljard euro van decentrale overheden en dit steeg vorig jaar door tot 8,2 miljard euro. Een mogelijke verklaring biedt de verplichting voor decentrale overheden om vermogens die in de loop der tijd vrijvallen en dan overtollig zijn, in de schatkist aangehouden moeten worden.

3.3 Financiële sector

Het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2014 berichtte dat volgens de Algemene Rekenkamer de meeste steunmaatregelen voor de financiële sector in 2014 werden afgerond.²⁵ Dat gold nog niet voor het bezit dat de overheid zich gedurende de kredietcrisis had verworven om de financiële stabiliteit binnen en buiten Nederland te borgen. Het kabinet heeft vorig jaar voor het eerst een deel van ABN Amro naar de beurs gebracht. Ook verkocht het kabinet Vivat – de verzekeringstak van SNS Reaal – aan het Chinese Anbang, waardoor de overheid van indirecte eigenaar de directe aandeelhouder van SNS Bank is geworden. Ook het boek «Icesave» kon het kabinet vorig jaar afsluiten. Ten slotte kondigde het kabinet aan verzekeraar ASR gereed te maken voor een beursgang.

3.3.1 ABN Amro

Ten tijde van de ingreep was al duidelijk dat ABN Amro na de nationalisatie slechts tijdelijk een publieke onderneming zou zijn. De nationalisatie was noodzakelijk om de financiële stabiliteit te waarborgen en de bank te redden. Onder andere de start van de Europese bankenunie (zie paragraaf 3.5) heeft ervoor gezorgd dat in 2015 de financiële sector voldoende stabiel was om ABN Amro te verkopen. Ook het bij de Europese Centrale Bank (ECB) gecentraliseerde toezicht op de grootste Europese financiële

²⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 34 200, nr. 1, pagina 49.

instellingen heeft bijdragen aan die grotere stabiliteit. Niet in de laatste plaats was ook de bank er zelf klaar voor om weer op eigen benen te gaan staan, getuige de financiële prestaties van de bank.²⁶

Na een aanvankelijk uitstel, met name vanwege discussies over beloningen van de top van ABN Amro en onregelmatigheden bij een vestiging van ABN Amro in Dubai, heeft het kabinet eind mei 2015 besloten om de verkoop van ABN Amro te starten. De belangstelling voor de staatsbank – een van de grootste beursgangen uit de Nederlandse geschiedenis – bleek groot. In de eerste ronde heeft de overheid 20 procent van de bank verkocht. Na de beursintroductie hebben de banken die de beursgang hebben begeleid nog eens 3 procent van de bank aangekocht.²⁷ Ieder certificaat is daarbij voor een prijs van 17,75 euro verkocht voor een totaalbedrag van iets meer dan 3,8 miljard euro. Het was een bewuste keuze van het kabinet om de bank niet in een keer naar de beurs te brengen. De markt zou dan overspoeld raken met certificaten ABN Amro en dat zou de opbrengst voor de schatkist niet ten goede zou komen.

Tussen de nationalisatie en de verkoop van de eerste tranche certificaten heeft ABN Amro tussen 2008 en 2015 een gedaantewisseling ondergaan. De integratie met het voormalige Fortis Bank Nederland is afgerond, het aantal zakenbankactiviteiten is beperkt en de bank richt zich weer voornamelijk op de Nederlandse markt. Daarnaast toonde de stresstest van de ECB eind 2014 aan dat de bank ook in slecht economisch weer over voldoende kapitaal zou blijven beschikken.

De keuze om certificaten van aandelen te verkopen borgt de continuïteit van ABN Amro. De overheid heeft de aandelen overgedragen aan een stichting administratiekantoor, die vervolgens certificaten van aandelen uitgeeft om te verhandelen op de beurs. Certificaathouders zijn economisch eigenaar van de aandelen, maar niet juridisch. Dat biedt voordelen bijvoorbeeld in geval van een ongewenst overnamebod. Zolang de overheid een belang heeft van meer dan een derde kan de stichting administratiekantoor het stemrecht van de certificaathouders intrekken. De overheid kan op die manier de bank beschermen tegen veranderingen van de identiteit of het karakter van de bank.

3.3.2 SNS-Reaal

De Chinese verzekeraar Anbang heeft vorig jaar een koopovereenkomst getekend waarmee SNS Reaal, dat volledig eigendom is van de overheid, het juridische en economische eigendom overdroeg van de aandelen van Vivat – het verzekeringsonderdeel van SNS Reaal. De verkoopprijs bedroeg 85 miljoen euro. Na verrekening van openstaande belastingvorderingen resteerde een verkoopprijs van 1 euro. Daartegenover staat wel dat de Chinese partij 1,35 miljard euro in de verzekeraar steekt, zodat de verzekeraar ook zelfstandig voldoet aan de kapitaaleisen. Dat versterkt de

²⁶ Over het boekjaar 2014 keerde ABN Amro 275 miljoen euro dividend uit en in 2015 een interim-dividend van 350 miljoen euro.

²⁷ De begeleidende zakenbanken konden via een zogenoemde *greenshoe* optie 3 procent van de aandelen van ABN Amro lenen om de koers van de certificaten te ondersteunen. Deze 3 procent konden zakenbanken uiteindelijk overnemen van de overheid. Op deze wijze is zodoende nogmaals 3 procent van ABN Amro aan marktpartijen verkocht. Het merendeel van de Europese beursintroducties kennen een *greenshoe* optie om de koers na introductie te stabiliseren.

verzekeraar en komt ten goede aan ruim zes miljoen polishouders en de vierduizend werknemers van het bedrijf.

De verkoop van Vivat leidde tot een boekwaardeverlies voor de holding SNS Reaal van ongeveer 1,8 miljard euro.²⁸ Dit boekwaardeverlies zorgde ervoor dat SNS Bank en de holding samen over te weinig kapitaal beschikten, terwijl de balans van SNS Bank zelf voldoende gekapitaliseerd was. Om die reden heeft het kabinet besloten SNS Bank uit de holding SNS Reaal te halen en direct onder de overheid te brengen. Dat loste het kapitaalprobleem op. De holding SNS Reaal verricht sindsdien geen activiteiten meer en zal op termijn ontmanteld worden.

Aan de verplaatsing van SNS Bank is geen kasstroom te pas gekomen. Het eerder aan SNS Reaal verstrekte overbruggingskrediet van 1,1 miljard euro is weggestreept en daarnaast heeft de overheid aan SNS Reaal een schuldbekentenis van 1,6 miljard euro afgegeven. De totale verkoopprijs van SNS Bank bedraagt zodoende 2,7 miljard euro.

Het kabinet heeft vorig jaar ook bekend gemaakt dat het de voormalige vastgoedtak van SNS Reaal, Propertize, onderhands wil verkopen. De verbeterende marktomstandigheden maken een verkoop van de vastgoedbeheerorganisatie mogelijk. Onder druk van de lage rentestand is de interesse van marktpartijen gegroeid voor vastgoedgerelateerde leningenportefeuilles. Daardoor kan de overheid haar financiële belang in Propertize sneller afbouwen dan verwacht. Er gelden twee voorbehouden bij deze nieuwe strategie: de verkoopopbrengst moet voldoen aan de verwachtingen van het kabinet en het risico voor de overheid via de afgegeven garantie op Propertize moet afnemen of ten minste gelijk blijven aan het bestaande risico van 2,6 miljard euro.

3.3.3 IJsland

Nederlandse spaarders verloren in 2008 de toegang tot hun geld dat ze hadden gestald bij Icesave, de Nederlandse tak van het IJslandse Landsbanki. Spaarders kregen tot 100 duizend euro van hun verloren tegoed terug vanuit de zogenoemde depositogarantie. De Nederlandse banken droegen hier 200 miljoen euro aan bij en de rest van de kosten kwam voor rekening van de Nederlandse overheid. De overheid legde een claim op de failliete boedel van Landsbanki. In het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2014 kon het kabinet melden dat de laatste openstaande vordering op Landsbanki alleen nog bestond uit een renteclaim ter waarde van 159 miljoen euro.

In 2015 kon het boek Icesave na zeven jaar definitief dicht. Het kabinet heeft vorig jaar een schikking kunnen treffen met het IJslandse depositogarantiestelsel (DGS) over die rente- en uitvoeringskosten. De kern van de schikking is dat het IJslandse DGS een bedrag van omgerekend 48,6 miljoen euro aan Nederland heeft betaald. Ook is een bedrag van 12 miljoen IJslandse kroon, dat op een geblokkeerde rekening stond en eigendom was van de Nederlandse overheid, omgezet naar euro's en overgeboekt naar een rekening buiten IJsland. Deze schikking heeft de Nederlandse staat ongeveer 61 miljoen euro opgeleverd, waarmee het dossier Landsbanki definitief is afgesloten.

²⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 33 532, B.

Direct na het faillissement van Landsbanki heeft de staat 1.428 miljoen euro uitgekeerd aan Nederlandse spaarders. Uiteindelijk heeft de schatkist in totaal 1.492 miljoen euro teruggekregen. Dat klinkt alsof Nederland geld heeft verdiend aan de zaak Icesave. Dat is niet zo. Als ook de kosten worden meegerekend die de overheid heeft gemaakt om dit bedrag op de financiële markten te lenen, dan heeft de interventie de overheid per saldo geld gekost.

3.3.4 ASR

De levens- en schadeverzekeraar ASR was onderdeel van Fortis/ABN Amro Nederland dat de overheid in 2008 moest nationaliseren om de financiële sector te stabiliseren. Net als bij de beursgang van ABN Amro heeft het kabinet gewacht met de verkoop van ASR totdat dat de onderneming klaar was voor verkoop, er voldoende interesse uit de markt bestond en de financiële sector voldoende stabiel was.

Het kabinet maakte vorig jaar november bekend dat het verkooptraject voor verzekeraar ASR van start ging. Het bedrijf heeft een reeks goede resultaten laten zien, keert een stijgend dividend²⁹ uit en is een kapitaal-krachtige verzekeraar. De al jaren krimpende verzekeringssector en de aanhoudend lage rente die verzekeraars het werk bemoeilijken, staan een verkoop van ASR niet in de weg. Momenteel wordt gewerkt aan een beursgang van ASR die vanaf de eerste helft van 2016 plaats kan vinden.

3.4 Europese steunfondsen

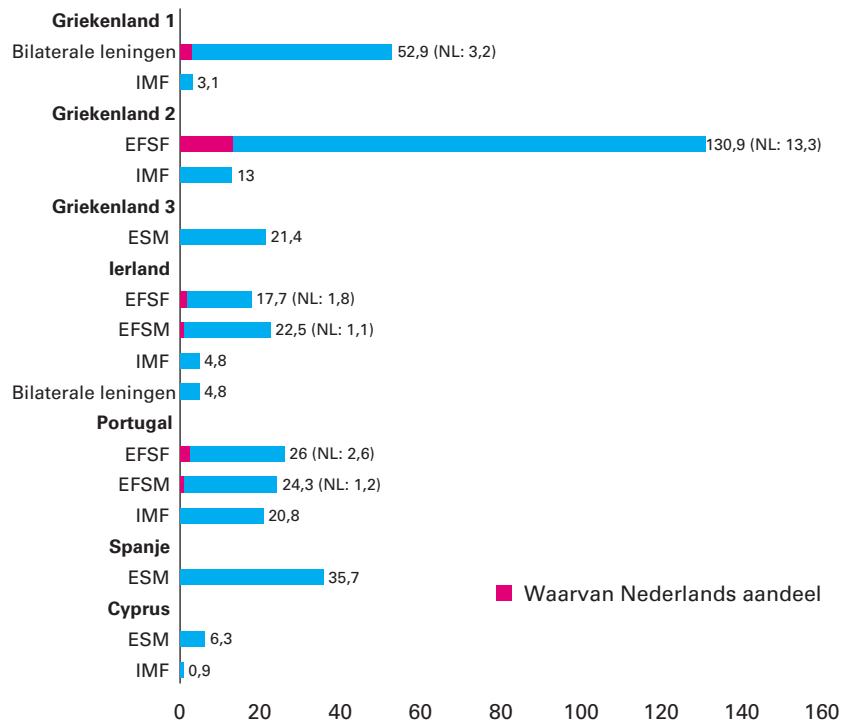
Handel en internationaal geldverkeer verbinden de eurolanden financieel en economisch met elkaar. Financiële stabiliteit in de eurozone is dus van groot belang. Problemen in het ene land waaien immers eenvoudig de grens over en kunnen voor ernstige problemen zorgen in andere eurolanden. Verreweg het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

Het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM), het permanente noodfonds, kan financiële steun verstrekken aan landen in de eurozone die in financiële moeilijkheden verkeren. Daar waar mogelijk vindt deze steun – die onder strikte voorwaarden wordt verstrekt – plaats in samenwerking met het Internationaal Monetair Fonds (IMF). Sinds halverwege 2013 verstrekken het Europees Financieel Stabilisatiemechanisme (EFSM) en de Europese Financiële Stabiliteitsfaciliteit (EFSF), de tijdelijke noodfondsen, geen nieuwe leningen meer. Het EFSF-leningenprogramma van Griekenland liep eind juni vorig jaar af. Het EFSF verstrekt nog wel de

²⁹ ASR heeft in de jaren 2011 tot en met 2014 bijna 400 miljoen euro dividend uitgekeerd aan de overheid.

reeds toegezegde leningen van Griekenland. Het EFSF en EFSM blijven bestaan totdat de laatste leningen zijn afgelost.³⁰

Figuur 3.4.1 Uitstaande leningen Europese steunfondsen (in miljarden euro)



Bron: Europese Commissie, Europese Financiële Stabiliteitsfaciliteit en Internationaal Monetair Fonds

Griekenland

Eind juni 2015 liep het tweede EFSF-leningenprogramma van Griekenland af. Gevolg was dat Griekenland tijdelijk niet aan zijn betalingsverplichtingen richting het IMF kon voldoen en kapitaalcontroles moest instellen om te voorkomen dat de Griekse bankensector onder te grote druk zou komen te staan.

De leningen die binnen het tweede leningenprogramma van het EFSF nog beschikbaar waren voor Griekenland zijn niet meer uitgekeerd, omdat de Griekse overheid niet voldeed aan de gestelde eisen binnen het programma. Daardoor is onder de paraplu van het EFSF 13 miljard euro minder uitgekeerd aan Griekenland dan vooraf was voorzien. Ook het IMF heeft in 2015 geen leningen uitgekeerd aan Griekenland.

³⁰ Het Jaarverslag Ministerie van Financiën en Nationale Schuld (IX), bevat in paragraaf 3.2-F in het «Overzicht uitgekeerde leningen» meer gedetailleerde informatie over de verschillende steunfondsen. Het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM) haalt voor zijn uitkeringen geld op de kapitaalmarkt op. Dat is mogelijk omdat ESM-lidstaten kapitaal hebben gestort in het ESM en garanties hebben afgegeven aan het ESM. Uitkeringen uit het ESM veranderen het ingelegde kapitaal of de garanties niet. Het ESM-programma leidt dus niet tot uitgaven van Nederland. Aan leningen van het Internationaal Monetair Fonds (IMF) draagt Nederland ook niet rechtstreeks bij. Als lid heeft Nederland wel geld ter beschikking gesteld aan het IMF, waarop het IMF een beroep kan doen. De steun die IMF uitkeert komt daarom niet ten laste van de lidstaten. Leningen worden door het Internationaal Monetair Fonds (IMF) uitgegeven in SDR's. Door fluctuaties in de SDR-EUR-wisselkoers kunnen er verschillen zijn in de cijfers van de IMF-leningen. In deze tabel is bij gerekend met de wisselkoers van 31 december 2015.

De lidstaten van de eurozone hebben vorig jaar wel ingestemd met een derde leningenprogramma voor Griekenland. In drie jaar tijd kan het land maximaal 86 miljard euro lenen. Van dat bedrag heeft het ESM in 2015 21,4 miljard euro uitgekeerd, waarvan 5,4 miljard euro gebruikt is om de Griekse bankensector van voldoende kapitaal te voorzien. Griekenland lost al IMF-leningen af van het eerste leningenprogramma uit 2010. De verwachting was dat tussen 10 en 25 miljard euro nodig zou zijn voor herkapitalisatie van banken. Mede dankzij de toepassing van *bail in* bleef de rekening uit het ESM-programma voor de banken beperkt tot 5,4 miljard euro.

Overige landen

Net als Griekenland heeft ook Cyprus vorig jaar 600 miljoen euro steun ontvangen vanuit het ESM. Cyprus heeft in maart 2016 het leningenprogramma verlaten. Dankzij de toegepaste *bail in* was de financiële reddingsoperatie beperkt. Het leningenprogramma van Cyprus had een omvang van maximaal 10 miljard euro (inclusief de IMF-lening) waarvan uiteindelijk ongeveer 30 procent niet nodig was en niet is uitgekeerd. De economie herstelde zich ook sneller dan verwacht. Spanje en Ierland hebben de leningenprogramma's al in 2013 afgerond en Portugal in 2014. Zij hebben inmiddels een deel van de ontvangen leningen vervroegd afgelost.

3.5 Start van de bankenunie

De afgelopen jaren zijn belangrijke stappen gezet richting de Europese bankenunie. Zo bestaat sinds eind 2014 gemeenschappelijk Europees toezicht op banken. Daarnaast is sinds dit jaar het gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme volledig in werking getreden voor banken in grote problemen (*Single Resolution Mechanism, SRM*). Dit SRM heeft als uitgangspunt dat de aandeelhouders en crediteuren van de bank in nood door middel van *bail in* eventuele verliezen dragen. Tevens zijn de kapitaalseisen voor banken fors verhoogd.

Tegelijk met de volledige inwerkingtreding van het SRM is ook gestart met de opbouw van het gemeenschappelijk afwikkelingsfonds. Dit door banken betaalde fonds kan – onder voorwaarden – ingezet worden als een bank in problemen raakt. Voor de periode dat dit fonds nog niet op volle sterkte is, is overeengekomen dat de lidstaat in kwestie voorziet in tijdelijke voorfinanciering als het fonds ontoereikend is en de nationale bankensector niet direct een extra bijdrage kan leveren. De uitwerking van de voorfinanciering wordt in veel lidstaten, waaronder Nederland, ter goedkeuring voorgelegd aan het nationale parlement.

Daarnaast zijn er nog andere stappen te zetten om de bankenunie te vervolmaken. Zo bestaat de basis van de bankenunie uit het zogenoemde «*single rulebook*». Dat zijn de gemeenschappelijke regels voor Europese banken. Hieronder vallen ook de richtlijn en verordening kapitaalvereisten (CRD en CRR³¹). Deze bevatten een groot aantal opties en discreties, zowel voor toezichthouders als voor lidstaten.³² Dit kan leiden tot een ongelijk speelveld tussen banken. Meer harmonisatie in de toepassing van deze regels lost dit probleem op. Ook is het door alle bestaande verschillen lastig om de (kapitaal)positie van banken onderling te vergelijken en ten

³¹ Capital Requirements Directive en Capital Requirements Regulation.

³² In dit verband is een optie een keuze bestaande uit een aantal alternatieven en een discretie de keuze om een bepaalde regel wel of niet toe te passen.

slotte leidt een gebrek aan geharmoniseerde regels tot meer complexiteit in het banktoezicht op Europees niveau.

De Europese Centrale Bank (ECB) werkt daarom momenteel aan harmonisatie van de opties en discreties voor toezichthouders. De ECB heeft in 2015 voorstellen gedaan, die vervolgens publiekelijk zijn geconsulteerd. Naar verwachting rondt de ECB dit proces in het voorjaar 2016 af.

Hoofdstuk 4: Financieel Management

4.1 Inleiding

Het financieel management bij het Rijk is van een hoog niveau en zorgde ook in 2015 voor een goede beheersing van de uitgaven en ontvangsten van het Rijk. De bedrijfsvoering is in 2015 over het algemeen beheerst verlopen. Het niveau van rechtmatigheid van de verplichtingen, ontvangsten en uitgaven van het Rijk was in 2015 wederom hoog. Nederland voldeed op rijksniveau ook in 2015 weer ruimschoots aan de nationale norm van 99 procent voor rechtmatigheid.

Daarnaast zorgt de financiële functie³³ van het Rijk voor beheersing en continuïteit in de financiële processen. De financiële functie van het Rijk is decentraal ingericht en tegelijkertijd groeit de samenwerking binnen de bedrijfsvoering van het Rijk.

Ondanks de goede kwaliteit van het financieel management bij het Rijk in 2015 zijn er ook aandachtspunten. Bij twee begrotingshoofdstukken (Defensie en Wonen en Rijksdienst) is de rapporteringsgrens voor fouten op begrotingshoofdstukniveau overschreden³⁴ (zie paragraaf 4.2). De rijksbrede bedrijfsvoering, de hierin onderkende risico's (zie paragrafen 4.3 en 4.4) en de kwaliteit van de beleidsinformatie (zie paragraaf 4.5) verdienen nog aandacht. Om de kwaliteit van de bedrijfsvoering op een hoog niveau te waarborgen en adequaat te reageren op de (rijksbrede) risico's is continue verandering en verbetering noodzakelijk (zie paragrafen 4.4 en 4.6). Voor de resultaten in 2015 op het terrein van personeel, informatie- en communicatietechnologie (ICT), organisatie, huisvesting, inkoop, facilitaire dienstverlening en beveiliging wordt verwezen naar de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2015³⁵ van de Minister voor Wonen en Rijksdienst (WenR).

4.2 Rechtmatigheid van de uitgaven

Het niveau van rechtmatigheid³⁶ van de verplichtingen, ontvangsten en uitgaven van het Rijk is onverminderd hoog. Het percentage fouten en onzekerheden voor het gehele Rijk lag, evenals voorgaande jaren, ruim onder de grens van 1 procent van de totale uitgaven in 2015.

³³ De financiële functie omvat zowel de centrale controlfunctie (directies Financieel-Economische Zaken bij de ministeries) als de decentrale controlfunctie en de auditfunctie (Auditdienst Rijk).

³⁴ Op basis van de maximale foutbepaling is de rapporteringstolerantie op begrotingshoofdstukniveau bij WenR overschreden.

³⁵ De Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2015 wordt op verantwoordingsdag door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer aangeboden.

³⁶ Rechtmatigheid houdt in dat een financiële transactie, waarvan de uitkomst in het departementale jaarverslag wordt verantwoord, in overeenstemming is met de begrotingswetten en met de in internationale regelgeving, Nederlandse wetten, algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen opgenomen bepalingen die de uitkomst van die financiële transactie beïnvloeden.

Tabel 4.1 Rechtmatigheid en deugdelijke weergave van de rijksuitgaven in de afgelopen jaren volgens de Algemene Rekenkamer (in procenten)

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

Het Rijk hanteert een rapporteringstolerantie van 1 procent voor het begrotingshoofdstukniveau (met uitzondering van kleine begrotingshoofdstukken) en 3 procent voor het begrotingsartikelniveau.

De rapporteringstoleranties bepalen boven welk bedrag een Minister verplicht is om in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het departementale jaarverslag melding te maken van fouten en onzekerheden ten aanzien van de rechtmatigheid en de getrouwe weergave in het jaarverslag en deze fouten en onzekerheden toe te lichten.

In 2015 is de rechtmatigheid van alle begrotingshoofdstukken afzonderlijk eveneens ruim binnen de geldende rapporteringstoleranties gebleven, met uitzondering van het begrotingshoofdstuk van Defensie en het relatief kleine begrotingshoofdstuk van Wonen en Rijksdienst.³⁷ Daarnaast is bij een aantal begrotingsartikelen de rapporteringstolerantie overschreden. In de bedrijfsvoeringsparagrafen van de departementale jaarverslagen over 2015 zijn deze overschrijdingen van de rapporteringstoleranties nader toegelicht en gekwantificeerd.

De belangrijkste fouten en onzekerheden in 2015 zijn veroorzaakt door:

1. Onzekerheden omdat de motivering van de objectieve leverancierskeuze niet kon worden aangetoond bij onderhandse aanbestedingen (zie paragraaf 4.4);
2. Fouten en onzekerheden als gevolg van het niet geheel voldoen aan (Europese) aanbestedingsregels en (contract)voorwaarden;
3. Het niet tijdig per brief melden aan de Tweede Kamer van beleidsmatige begrotingsmutaties na de Najaarsnota (zie 4.2.5);
4. Een rechtstreekse uitkering uit het Gemeentefonds aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Volgens de Financiële Verhoudingswet mogen betalingen uit het Gemeentefonds alleen ten goede komen aan gemeenten en niet aan de VNG;
5. Fouten in de voorlopige toekenningen huurtoeslagen bij het begrotingshoofdstuk van het Ministerie voor Wonen en Rijksdienst als gevolg van behandelfouten en het niet of niet juist verwerken van de ontvangen huurgegevens van de verhuurder door de Belastingdienst;
6. Onzekerheden bij het Ministerie van VWS over de rechtmatigheid van de zorguitgaven van Caribisch Nederland.

4.2.1 Rechtmatigheidsfouten bij Shared Service Organisaties (SSO's)

Ministers zijn verantwoordelijk voor het beleid, het budget en de bedrijfsvoering van hun ministerie. Ministeries besteden in toenemende mate onderdelen van hun bedrijfsvoering uit aan zogenoemde Shared Service Organisaties (SSO's; zie paragraaf 4.4). Hierdoor is er vaker sprake van «geïmporteerde fouten» van SSO's bij de budgetverantwoordelijke

³⁷ Bij 5 ministeries (VWS, EZ, WenR, VenJ en OCW) is ook de rapporteringstolerantie van de samenvattende verantwoordingsstaat baten-lastendiensten overschreden.

Ministers. Rechtmatigheidsfouten worden toegerekend aan het begrotingsartikel en dus de begroting waarin het beschikbare budget is opgenomen (dus bij de opdrachtgevende Minister en niet bij de SSO).

4.2.2 Rechtmatigheid sociaal domein

Per 1 januari 2015 is een groot aantal taken op het gebied van jeugdzorg, werk en inkomen en maatschappelijke ondersteuning (sociaal domein) gedecentraliseerd naar gemeenten.

De middelen voor deze nieuwe taken ontvangen deze gemeenten via een integratie-uitkering uit het Gemeentefonds. Deze middelen zijn vrij besteedbaar, zodat de gemeenten de vrijheid hebben om binnen de wettelijke kaders hun nieuwe taken zelf vorm te geven. Het Rijk heeft de middelen hiervoor aan de gemeenten in 2015 rechtmatig uitgekeerd.

Veel gemeenten hebben knelpunten ervaren bij het aantonen van de rechtmatigheid van de besteding van deze middelen tijdens de transitiefase in 2015. Het ging dan vooral om de gemeentelijke uitgaven voor de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de Jeugdwet, zoals via het Trekkingsrecht persoonsgebonden budget (pgb).

Over deze knelpunten bij de gemeenten en de mogelijke oplossingen is de Tweede Kamer per brief geïnformeerd in februari 2016.³⁸

4.2.3 Misbruik en oneigenlijk gebruik

Regelingen zijn gevoelig voor misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O), indien afhankelijkheid bestaat van gegevens die door belanghebbenden verstrekt worden. Dit is vaak het geval bij subsidies, uitgaven sociale zekerheid en belastingen.

Box 4.1 Misbruik en oneigenlijk gebruik

Onder **misbruik** wordt verstaan: het bewerkstelligen van geen of te geringe betaling van verplichte bijdragen aan de overheid en van het verkrijgen of genieten van een (te hoge) uitkering door het bewust niet, niet tijdig, niet juist of niet volledig verstrekken van inlichtingen. Onder **oneigenlijk gebruik** wordt verstaan: het volgens de regels van de wet, maar in strijd met de bedoeling van de wettelijke bepalingen, geheel of ten dele ontgaan van een verplichte bijdrage aan de overheid en verkrijgen of genieten van een (te hoge) uitkering.³⁹

Ieder departement hoort inzicht te hebben in de M&O-gevoelige regelingen, de potentiële risico's op M&O en de gewenste en getroffen maatregelen om M&O te voorkomen en te bestrijden. De omvang van de te nemen maatregelen voor een toereikend M&O-beleid wordt echter wel begrensd door:

- inherente beperkingen in wettelijke bepalingen, zoals privacywetgeving;
- politieke overwegingen;
- beperkingen in de betrouwbaarheid van gegevens van externe partijen;

³⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 34 300 VII, nr. 58.

³⁹ Handleiding ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik, Ministerie van Financiën, juni 1998.

- een te ongunstige verhouding tussen de kosten die aan de te nemen (extra) maatregelen zijn verbonden in relatie tot het nut van die maatregelen.

Deze beperkingen veroorzaken inherente onzekerheid bij het voorkomen en bestrijden van M&O.

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

Over regelingen met ontoereikend M&O-beleid moeten departementen rapporteren in het onderdeel «Rechtmatigheid» van de bedrijfsvoeringsparagraaf van het departementaal jaarverslag. Onzekerheid die het gevolg is van onvoldoende M&O-beleid kan, afhankelijk van de omvang, wel negatieve gevolgen hebben voor het oordeel van de Auditdienst Rijk (ADR) en de Algemene Rekenkamer. De bedrijfsvoeringsparagrafen van de departementale jaarverslagen maken geen melding van M&O-beleid dat (op onderdelen) niet toereikend is. Daaruit kan worden geconcludeerd dat het M&O-beleid in opzet en werking bij alle departementen toereikend is.

Vanaf 2014 moeten de departementen in de bedrijfsvoeringsparagrafen hun M&O-beleid beschrijven voor de onderkende M&O-risico's, inclusief de maatregelen die zijn of worden ingezet om deze M&O-risico's te beheersen. In de bedrijfsvoeringsparagrafen worden eveneens de resterende M&O-risico's beschreven en gekwantificeerd na uitvoering van het M&O-beleid.

4.2.4 Fraude

In het verantwoordingsdebat over 2012 is aan de Tweede Kamer toegezegd om voortaan in de bedrijfsvoeringsparagrafen van de departementale jaarverslagen expliciet aandacht te besteden aan de onderkende frauderisico's en de getroffen of in te zetten maatregelen om deze risico's te beheersen.

Box 4.2 Fraude

Onder **fraude** wordt verstaan: opzettelijke misleiding om een onrechtmatig of onwettig voordeel te verkrijgen.⁴⁰

De meeste departementen besteden hier aandacht aan in de bedrijfsvoeringsparagrafen van hun departementale jaarverslagen over 2015.

De Minister van Veiligheid en Justitie (VenJ) heeft namens het kabinet op 21 december 2015 de Tweede Kamer geïnformeerd⁴¹ over de voortgang van de rijksbrede aanpak van fraude. Hierin geeft het kabinet aan dat de afgelopen twee jaar goede vorderingen gemaakt zijn bij het verder verstevigen van het beleid tegen fraude met overheids geld.

De vier hoofdthema's in 2015 waren:

- fraudebestendige wet- en regelgeving;
- kaderwet gegevensuitwisseling binnen samenwerkingsverbanden;

⁴⁰ Algemene Rekenkamer, 2008, Studierapport Signaleren van fraude.

⁴¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 17 050, nr. 525.

- project landelijke aanpak adreskwaliteit;
- mogelijke frauderisico's met rijkssubsidies.

Het uitgangspunt is dat preventie van fraude voorop staat, bijvoorbeeld door fraudebestendige wet- en regelgeving en goede voorlichting. Ook is een sterke impuls gegeven aan het rijksbreed wegnemen van de gelegenheden om te frauderen, aan verbeterde detectie van fraude en aan de gerichte aanpak van fraudeurs. Zo is het bewustzijn ten aanzien van het toetsen op frauderisico's bij nieuwe wet- en regelgeving toegenomen. Dit leidt tot fraudebestendiger wet- en regelgeving. Er is fors geïnvesteerd in beter functionerende basisregistraties, met name de Basisregistratie Personen (BRP), onder meer door het project landelijke aanpak adreskwaliteit. Mogelijke risico's op fraude met rijkssubsidies zijn geïdentificeerd en de komende periode worden concrete maatregelen opgepakt door de departementen. Tevens zijn en worden maatregelen getroffen ter verbetering van de informatiepositie van en informatie-uitwisseling tussen overheidsdiensten, waaronder het opstellen van een kaderwet gegevensuitwisseling binnen samenwerkingsverbanden.

De Ministers informeren de Tweede Kamer via hun departementale jaarverslagen en andere reguliere rapportages over de stand van zaken op de onderscheiden beleidsterreinen.

4.2.5 Beleidsmatige mutaties na de Najaarsnota

De tweede suppletoire wet (die tegelijkertijd met de Najaarsnota verschijnt) is het laatste wetgevingsmoment gedurende het begrotingsjaar om wijzigingen in de begrotingen voor goedkeuring voor te leggen aan de Tweede Kamer. Als daarna nog beleidsmatige begrotingsmutaties nodig zijn, dan moeten deze per brief aan de Tweede Kamer worden voorgelegd.

In bijlage 7 is een overzicht opgenomen met de beleidsmatige begrotingsmutaties die na de Najaarsnota aan de Tweede Kamer zijn gemeld. Net als voorgaande jaren is een ondergrens van 2 miljoen euro gehanteerd.

4.2.6 Nationale verantwoording uitgaven EU-fondsen in gedeeld beheer

In 2016 heeft het kabinet voor de tiende keer de Nationale Verklaring⁴² afgegeven. Hierin legt het kabinet verantwoording af aan de Tweede Kamer en de Europese Commissie over de uitgaven van EU-fondsen in gedeeld beheer.⁴³ Dit zijn de EU-structuurfondsen⁴⁴ en het Europees Visserij Fonds (EVF) in 2014, de EU-Landbouwfondsen⁴⁵ in 2014–2015 en de jaarprogramma-uitgaven voor de Migratiefondsen⁴⁶ in 2012. De Nationale Verklaring wordt op verantwoordingsdag door de Minister van Financiën aan de Tweede Kamer aangeboden.

⁴² De Nationale Verklaring is opgebouwd uit de deelverklaringen van de ministeries EZ, SZW en VenJ. Deze baseren hun deelverklaringen op controlerapporten van de auditautoriteit, onderdeel van de Auditdienst Rijk.

⁴³ Voor fondsen in «gedeeld beheer» laat de Europese Commissie de uitvoering van de programma's op nationaal niveau over aan de lidstaten. De lidstaten wijzen vervolgens de fondsen toe aan de eindbegunstigden (bijvoorbeeld ondernemingen, landbouwbedrijven en gemeenten).

⁴⁴ Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) en het Europees Sociaal Fonds (ESF).

⁴⁵ Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO) en Europees Landbouw Garantiefonds (ELGF).

⁴⁶ Europees Vluchtelingen Fonds (EVF), Europees Terugkeer Fonds (ETF), Europees Buitengrenzen Fonds (EBF) en het Europees Integratie Fonds (EIF).

De Nationale Verklaring laat een positief beeld zien van de rechtmatigheid van de uitgaven. Dit geldt ook voor het functioneren van de beheers- en controlesystemen voor het financieel beheer, met uitzondering van het Europees Vluchtelingenfonds (onderdeel Migratiefondsen). Bij dit fonds (EU-bijdrage aan Nederland over 2012: 4,8 miljoen euro) heeft de auditautoriteit een afkeurend systeemoordeel gegeven en een te hoog foutpercentage vastgesteld. Er zijn maatregelen genomen om een dergelijke fout in de toekomst te voorkomen. Het foutpercentage en de genomen verbetermaatregelen zijn toegelicht in de Nationale Verklaring.

In 2014 heeft de Europese Commissie een betaalonderbreking aan het EVF opgelegd als gevolg van de hoge foutpercentages door tekortkomingen in het beheers- en controlesysteem in de jaren daarvoor (2013: 22,04 procent, 2012: 21,9 procent). Naar aanleiding van deze tekortkomingen is door de managementautoriteit een actieplan opgesteld, dat in 2015 is afgerond en door de auditautoriteit als voldoende is beoordeeld. Dit was voor de Europese Commissie aanleiding om de betaalstop op te heffen. In 2015 is bij de declaratie van het EVF een goedkeurende verklaring verstrekt door de auditautoriteit.

4.3 Rijksbrede bedrijfsvoering

In de bedrijfsvoeringsparagraaf van het departementale jaarverslag legt elke Minister verantwoording af over de rechtmatigheid van de uitgaven, ontvangsten en verplichtingen, het gevoerde financieel beheer en materieelbeheer, de totstandkoming van de beleidsinformatie en over eventuele overige aspecten van de bedrijfsvoering van het desbetreffende ministerie. Op deze manier sluit de verslaglegging aan bij de ministeriële verantwoordelijkheid.

4.3.1 Verantwoordelijkheidsverdeling en verantwoording rijksbrede bedrijfsvoering

De Minister voor Wonen en Rijksdienst (WenR) en de Minister van Financiën hebben kaderstellende of voorwaardenscheppende verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor de rijksbrede bedrijfsvoering. Deze verantwoordelijkheid voor het systeem van de rijksbrede bedrijfsvoering wordt aangeduid als systeemverantwoordelijkheid.⁴⁷

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

De Minister voor WenR heeft een systeemverantwoordelijkheid op het terrein van personeel, ICT, organisatie, huisvesting, inkoop, facilitaire dienstverlening en beveiliging. De Minister voor WenR biedt in de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2015 een samenhangend beeld van de organisatie en de bedrijfsvoering van het Rijk. Tevens bevat de jaarrapportage de ontwikkelingen in de Hervormingsagenda Rijksdienst.⁴⁸

⁴⁷ In het FJR 2012 is hierover een uitgebreide beschrijving te lezen (p. 72–74): TK 2012–2013, 33 605, nr. 1.

⁴⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 31 490, nr. 119.

4.3.2 Rijksbreed beeld 2015 over de bedrijfsvoering

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

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

- het inkoop- en contractbeheer (inclusief de naleving van de aanbestedingsregels);
- de informatiebeveiliging bij de ministeries, in het bijzonder de volledige implementatie van de Baseline Informatiebeveiliging Rijksdienst (BIR);
- de administratie en het beheer van voorschotten en verplichtingen.

4.3.3 Risico's voor de rijksbrede bedrijfsvoering

Zoals in paragraaf 4.1 genoemd, zijn de financiële processen niet vrij van risico's en blijft de rijksbrede bedrijfsvoering onverminderd aandacht vragen. Uit het rijksbrede beeld over de bedrijfsvoering en uit de signalen van de Auditdienst Rijk zijn de volgende belangrijke risico's in de rijksbrede bedrijfsvoering onderkend:

- bij de inkoop en met name de naleving van (Europese) aanbestedingsregels zijn er tekortkomingen in het beheer;
- de Baseline Informatiebeveiliging Rijksdienst (BIR) is nog niet volledig geïmplementeerd bij alle ministeries;
- door de toenemende verschuiving van verantwoordelijkheden en (bedrijfsvoerings)taken van ministeries naar SSO's worden goede afspraken over de kwaliteit van de dienstverlening steeds belangrijker.

In paragraaf 4.4 en in de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2015 is hierover meer informatie te vinden.

4.3.4 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering van de Belastingdienst, Defensie en VenJ

De Algemene Rekenkamer signaleerde in voorgaande jaren onvolkomenheden en grote uitdagingen in de bedrijfsvoering bij de Belastingdienst en de Ministeries van Defensie en Veiligheid en Justitie (VenJ).

In 2014 heeft de Algemene Rekenkamer een ernstige onvolkomenheid gesignaleerd bij de Belastingdienst. De Belastingdienst heeft veel IT-systemen in gebruik die in een aantal gevallen sterk verouderd zijn en voor problemen zorgen in de uitvoering van de processen van de Belastingdienst.

Om de overgang te realiseren van de huidige IT-systemen naar een toekomstvast IT-landschap is in 2015 het programma Regie Modernisering IV⁴⁹-landschap ingericht. In dit programma worden drie veranderlijnen onderscheiden: vereenvoudiging/vernieuwing in de lijn van de investeringsagenda, rationalisatie en verbeterde informatie. In elk van deze veranderlijnen zijn al resultaten geboekt. De modernisering van het

⁴⁹ Informatievoorziening.

IV-landschap wordt mede beïnvloed door de nieuwe werkwijzen van de investeringsagenda.

Bij het Ministerie van Defensie is de zorgwekkende staat van het IT-beheer voortvarend aangepakt. Na het onderzoek naar de staat van de IT bij Defensie zijn maatregelen genomen om de IT-continuïteit voor de kortere termijn te borgen. Deze maatregelen zijn deels gerealiseerd. Om de continuïteit op de lange termijn te garanderen is besloten om de IT-infrastructuur volledig te vernieuwen. In overeenstemming met de visie op IT⁵⁰ staan hierbij continuïteit, beveiliging en innovatie centraal. In december 2015 is aan de Tweede Kamer over de voortgang gerapporteerd.⁵¹ Voor de vernieuwing wordt ten minste vijf jaar uitgetrokken.

In 2015 zijn wederom stappen gezet om het financieel beheer te verbeteren. De digitalisering van het verificatieproces heeft voor een belangrijke verbetering in het betaalproces gezorgd. Begin 2016 is een werkgroep «Laat de keten werken» opgericht. Deze werkgroep dient de nodige verbetermaatregelen binnen de lijnorganisatie te initiëren. De aandachtspunten raken meerdere domeinen binnen de bedrijfsvoering. Hiermee wordt ook invulling gegeven aan de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer over de regie op de keten.

In 2015 is binnen het Ministerie van VenJ de visie op de controlfunctie inclusief maatregelen om de controlfunctie te verbeteren opgesteld.⁵² Dit heeft plaatsgevonden als vervolg op het onderzoek dat in 2014 door het Ministerie van VenJ is uitgevoerd en heeft mede plaatsgevonden naar aanleiding van het advies van de Algemene Rekenkamer.

De departementale leiding heeft in samenspraak met het Ministerie van Financiën eind 2015 het initiatief genomen om te komen tot een verbetering van de financiële beheersing van de begroting met twee organisatorische maatregelen. Deze maatregelen zien toe op de herinrichting van de controlfunctie en een herijking van de eindverantwoordelijkheid van de beheersmatige sturing van de uitvoeringsorganisaties (eigenaarschap van diensten en agentschappen en centralisatie van het toezicht op ZBO's, RWT's en sui generis organisaties, zoals de Nationale Politie).

In de bedrijfsvoeringsparagrafen van de departementale jaarverslagen van deze ministeries wordt op deze verbeteringen ingegaan.

4.3.5 Pgb-trekkingsrechten

In 2014 vroeg de Algemene Rekenkamer ook aandacht voor de nog resterende knelpunten bij de trekkingsrechten persoonsgebonden budget (pgb) die met de nodige urgentie om een oplossing vragen.

Bij de invoering van het trekkingsrecht pgb per 1 januari 2015 zijn problemen opgetreden, waardoor pgb-betalingen door de Sociale Verzekeringsbank (SVB) mogelijk niet tijdig en/of niet juist hebben plaatsvonden. De nadruk heeft in 2015 gelegen op het uitbetalen van de zorgverleners, ook om hiermee de continuïteit van zorg zo goed mogelijk

⁵⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 31 125, nr. 45.

⁵¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 31 125, nr. 64.

⁵² Dit betreft de wijze waarop het ministerie de processen bij de dienstonderdelen bestuurt en beheerst.

te borgen. Hierbij is bewust gekozen voor een aangepast controleregime, met de hieruit voortvloeiende rechtmatigheidskwesties (zie ook paragraaf 4.2).

Er is verder gewerkt aan verbeteringen in de trekkingsrechtenketen. In 2015 is het fundament gelegd voor de structurele vereenvoudiging en vernieuwing van het trekkingsrechtstelsel. Ketenpartners zijn nader tot elkaar gekomen en hebben gezamenlijk een visie op het stelsel ontwikkeld, die zij hebben uitgewerkt in het verbeterplan trekkingsrecht pgb. Dit plan is inmiddels uitgewerkt in een werkagenda voor 2016 en verder, met een gefaseerde aanpak. Bovendien wordt ook de governance van de keten met ingang van 2016 structureel ingericht en doorontwikkeld, mede met de komst van een nieuwe ketenregisseur.

4.4 Ontwikkelingen in de rijksbrede bedrijfsvoering

4.4.1 Herinrichting governance bedrijfsvoering Rijk

In de Hervormingsagenda Rijksdienst heeft het kabinet de visie op de ontwikkeling van de rijksdienst geformuleerd. Noodzakelijke besparingen zijn gecombineerd met de herinrichting van de governance van de bedrijfsvoering van de rijksdienst. De bedrijfsvoering van het Rijk wordt hiermee steeds meer in rijksbrede SSO's ondergebracht, grotendeels bij de Minister voor WenR. Een belangrijk element voor het instellen van een SSO is het verlagen van de kosten en/of het verhogen van de kwaliteit van de dienstverlening en daarmee de doelmatigheid binnen het Rijk. De aansturing en de bekostiging van SSO's is en wordt verder vereenvoudigd. In het programma «Herinrichting governance bedrijfsvoering» is hiervoor een eindbeeld uitgewerkt. Dat programma wordt medio 2016 aan de Minister voor WenR overgedragen. In de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2015 wordt verder ingegaan op de Hervormingsagenda Rijksdienst en het programma Herinrichting governance bedrijfsvoering Rijk.

4.4.2 Sturing en opdrachtgeverschap uitvoeringsinstellingen

Het Ministerie van BZK heeft in 2015 het eigenaarschap van haar uitvoeringsorganisaties belegd bij de Secretaris-Generaal en de uitvoeringsorganisaties grotendeels gepositioneerd onder het nieuwe directoraat-generaal Vastgoed en bedrijfsvoering Rijk. Daarmee zijn de rollen van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer gescheiden. Ook bij het Ministerie van VenJ wordt een vergelijkbare verandering ingezet.

4.4.3 Agentschappen⁵³

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

In 2015 zijn de doorlichtingen afgerond bij de Uitvoeringsorganisatie Bedrijfsvoering Rijk (UBR), het Koninklijk Meteorologisch Nederlands Instituut (KNMI), het Nederlands Forensisch Instituut (NFI), de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) en het Agentschap College ter Beoordeling

⁵³ www.rijksverheid.nl/onderwerpen/rijksverheid/agentschappen.

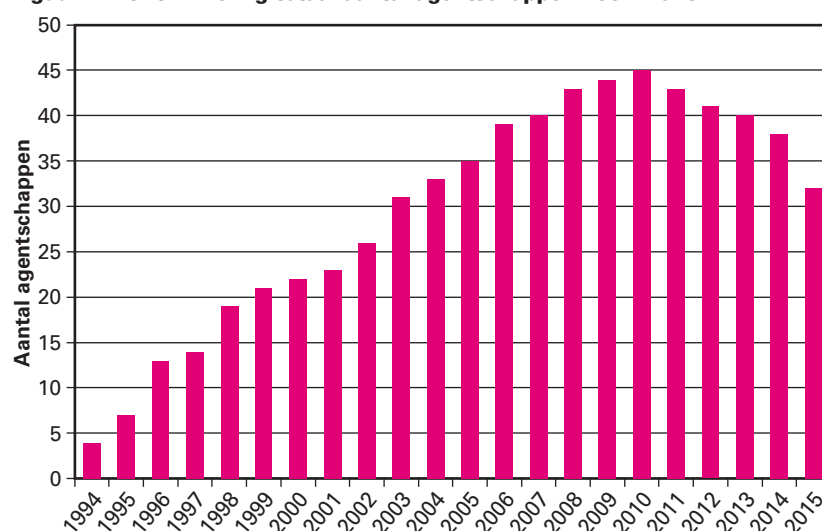
van Geneesmiddelen (ACBG). Daarnaast zijn in 2015 de doorlichtingen gestart bij Rijkswaterstaat (RWS), Paresto⁵⁴ en het Nationaal Archief (NA).

Inmiddels is bij meer dan de helft van alle agentschappen een doorlichting uitgevoerd en afgerond. In bijlage 10 is een overzichtstabel opgenomen met de belangrijkste aanbevelingen uit de doorlichtingen die zijn afgerond. Enkele van de belangrijkste aanbevelingen zijn:

- het scheiden van de rollen van eigenaar en opdrachtgever;
- het actiever invullen van de rol van eigenaar in het sturingsmodel;
- het beter vastleggen van afspraken (met name over verantwoordelijkheids- en risicoverdeling) in bijvoorbeeld conventanten;
- het meer expliciet zichtbaar maken van de doelmatigheidsontwikkeling;
- het transparanter maken van het kostprijsmodel.

Het aantal agentschappen bij het Rijk daalt, onder meer door opheffingen, decentralisaties en samenvoegingen. Zo zijn in 2015 de agentschappen Almata en Lindenhorst⁵⁵, Dienst Roerende Zaken (DRZ), Centrum tot Bevordering van Import uit Ontwikkelingslanden (CBI) en Dienst Landelijk gebied (DLG) opgeheven. Daarnaast is het agentschap Gemeenschappelijk Dienstencentrum ICT (GDI) geïntegreerd in het agentschap SSC-ICT (BZK).

Figuur 4.1 Ontwikkeling totaal aantal agentschappen 1994–2015



Bron: Ministerie van Financiën

In de ministerraad van 4 december 2015 is ingestemd met de fusie van drie agentschappen (Rijksgebouwendienst, Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf en Dienst Vastgoed Defensie) naar één agentschap Rijksvastgoedbedrijf (RVB) vanaf 1 januari 2016. Het nieuwe agentschap heeft een verwachte omzet van 1,4 miljard euro.

In 2015 is weer een dataset met informatie over balans, resultaat en fte's van agentschappen in meerjarig verband als open data beschikbaar gesteld. Nieuw is dat ook voor zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) een dataset is ontsloten met gegevens over omzet, herkomst en fte's. Deze

⁵⁴ Catering bij het Ministerie van Defensie.

⁵⁵ JeudzorgPlus-instellingen voor jongeren met gedrags- en/of ontwikkelingsproblemen.

datasets in de vorm van interactieve infographic zijn te raadplegen op <http://opendata.rijksbegroting.nl/> en op www.rijksacademie.nl/agentschappen.

4.4.4 Inkoopbeheer en naleving (Europese) aanbestedingsregels

De meeste ministeries besteden in de departementale jaarverslagen aandacht aan het inkoopbeheer. De naleving van de (Europese) aanbestedingsregels vraagt blijvend om aandacht. Bij diverse ministeries zijn maatregelen genomen om het inkoopproces te verbeteren zoals centrale inkoopcoördinatie en verbetering van het contractmanagement en van het contractbeheer. Inmiddels zijn er twintig aangewezen inkoopuitvoeringscentra. Bij nagenoeg al deze centra heeft een eerste meting van de kwaliteit via een gemeenschappelijke meetmethodiek plaatsgevonden. In de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2015 is hierover meer informatie te vinden.

De Minister van Economische Zaken (EZ) heeft begin 2015 opdracht gegeven om de Aanbestedingswet 2012 (AW) te evalueren op onder meer de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk. Uit de evaluatie is gebleken dat veel problemen in het aanbesteden niet voortkomen uit de wet- en regelgeving maar uit de toepassing daarvan. Er worden daarom geen wijzigingen in de wet doorgevoerd. Ingezet zal worden op het verbeteren van de kwaliteit van aanbesteden: het beter aanbesteden. In overleg met aanbestedende diensten en ondernemers wordt onderzocht hoe hieraan invulling kan worden gegeven. De Minister van EZ zal de Tweede Kamer hierover informeren.

De Aanbestedingswet (AW) stelt dat aanbestedende diensten bij meervoudig en enkelvoudig onderhandse aanbestedingen (onder de Europese drempel) de ondernemers die zij uitnodigen op basis van objectieve criteria kiezen. Bovendien moeten zij op verzoek van een ondernemer de motivering van die keuze verstrekken. Voor het verantwoordingsjaar 2015 bestond onduidelijkheid over de vraag of en zo ja welke documentatievereisten werden gesteld aan deze keuze.

De Algemene Rekenkamer heeft voor het jaar 2015 de motivering van de objectieve leverancierskeuze voor alle inkopen tot 33 duizend euro niet in het rechtmatigheidsoordeel betrokken. Bevindingen op dit punt bij inkopen boven deze grens kunnen leiden tot onzekerheden, die in de bedrijfsvoeringsparagraaf bij de departementale jaarverslagen zijn toegelicht.

Voor 2016 en volgende jaren wordt een nader kader opgesteld dat kan rekenen op draagvlak bij alle betrokken partijen (regelgevers, kaderstellers, uitvoerders en controleurs).

4.4.5 Beheersing apparaatsuitgaven

Naast het verbeteren van het inzicht in de apparaatsuitgaven maakt het kabinet ook werk van de betere beheersing van de apparaatsuitgaven. Zo toetst de Minister voor WenR eerder in het besluitvormingsproces op het effect van beleidsvoorstellen op apparaatsuitgaven en sluit daarbij aan bij de wijze waarop de Minister van Financiën omgaat met mutaties in de Rijksbegroting. Afgesproken is dat indien sprake is van een intensivering, de betreffende Minister de gevolgen voor de apparaatsuitgaven in beeld brengt. Dekking dient eerst intern binnen het eigen apparaat te worden

gezocht. Wanneer een departement aangeeft de apparaatsuitgaven, samenhangend met een intensivering, niet binnen het eigen apparaatsbudget te kunnen dragen, wordt een onafhankelijke toets door de Minister voor VenR uitgevoerd. Een apparaatskader en een onafhankelijke toets bij apparaatsintensiveringen dwingt tot een scherpere discussie aan de voorkant over (de dekking van) apparaatsintensiveringen. In de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2015 is opgenomen hoe de apparaatsuitgaven zich in 2015 rijksbreed hebben ontwikkeld.

4.4.6 Verbetering financieel beheer en verantwoording van subsidies

Sinds 2014 publiceert het Rijk jaarlijks overzichten van alle subsidie(regeelingen), de subsidieontvangers en de bijbehorende uitgekeerde bedragen. Deze informatie staat in de vorm van «open data» op de website van de rijksoverheid (<http://opendata.rijksbegroting.nl>). Op Verantwoordingsdag 2016 worden de overzichten over het afgelopen jaar openbaar gemaakt. Deze informatie is aanvullend op de informatie over subsidies die jaarlijks in de departementale begrotingen (subsidiebijlagen) en jaarverslagen wordt opgenomen.

In opdracht van de ministeriële commissie fraude is een interdepartementaal onderzoek verricht naar frauderisico's met rijkssubsidies.⁵⁶ Dit is onderdeel van het vierde hoofdthema van die commissie (zie ook paragraaf 4.2). Uit dit onderzoek volgen vijf aanbevelingen:

1. bestaande bestuurlijke handhavinginstrumenten beter uitleggen;
2. meer politieke en ambtelijke toezeggingen uitsluiten zonder financieel, beleidsinhoudelijk en procesmatig voorbehoud;
3. blijvend aandacht vragen voor het opstellen van risicoanalyses;
4. de informatie-uitwisseling tussen directies/departementen/derden verbeteren;
5. bestaande mogelijkheden van check op subsidieaanvragers beter benutten.

De aanbevelingen en vervolgacties worden door de verschillende departementen opgepakt. De Minister van VenJ rapporteert als coördinerend Minister voor de rijksbrede aanpak fraude jaarlijks aan de Tweede Kamer over de vorderingen.

Eind 2015 is de evaluatie van het uniform subsidiekader gestart. De evaluatie wordt uitgevoerd door de Auditdienst Rijk. In de loop van 2016 zal het rapport over de evaluatie naar de Tweede Kamer worden verstuurd.

4.4.7 Beheersing van grote ICT-projecten

Eind januari 2015 werd de reactie van het kabinet op het eindrapport van de tijdelijke commissie ICT-projecten aan de Tweede Kamer aangeboden. De kabinetsreactie⁵⁷ bevat een groot aantal maatregelen om de beheersing van ICT-projecten en de informatievoorziening aan de Tweede Kamer te verbeteren. De eerste rapportage over de uitvoering daarvan is in juli 2015 aan de Tweede Kamer aangeboden.⁵⁸

Een belangrijk onderdeel van de kabinetsreactie betreft de inrichting van het Bureau ICT-toetsing (BIT). Het BIT voert onafhankelijke toetsen uit op

⁵⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 17 050, nr. 525.

⁵⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 33 326, nr. 13.

⁵⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 26 643, nr. 365.

ICT-projecten. Het beoordeelt of projecten in hun huidige opzet kans van slagen hebben of anders moeten worden ingericht. Het BIT richt zich op projecten met een ICT-component van meer dan 5 miljoen euro.

In 2015 is een toetskader voor het BIT vastgesteld, is de toetsingsraad BIT ingesteld en heeft het BIT, in een pilotperiode, drie adviezen uitgebracht. Daarnaast is het ICT-dashboard aangepast. Het dashboard bevat nu alle projecten (en indien van toepassing ook de BIT-adviezen) met een ICT-component van meer dan 5 miljoen euro.

Alle departementale chief information officers zijn inmiddels lid van de bestuursraad van hun ministerie. Daarnaast zijn er maatregelen getroffen om de I-functie binnen het Rijk te versterken. I-Interim Rijk wordt uitgebreid en er wordt een ICT-rijkstraineeprogramma opgezet. Op het gebied van ICT is in 2015 verder gewerkt aan de afronding van de ambities uit de I-strategie Rijk⁵⁹, zoals gemeld in de bovengenoemde kabinetsreactie.

De Minister voor WenR monitort de invoering en ondersteunt de departementen hierbij. de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2015 gaat verder in op de ICT-ontwikkelingen, de grote ICT-projecten in 2015 en de ICT-kosten van het Rijk.

De departementale audit committees adviseren het departementale management in toenemende mate over de risico's en beheersing van grote ICT-projecten.

4.4.8 Informatiebeveiliging

De ministeries hebben in 2015 verder gewerkt aan de implementatie van de Baseline Informatiebeveiliging Rijksdienst (BIR). Alle Ministers hebben over 2015 een «in control verklaring» (ICV) afgegeven⁶⁰ over de implementatie van de BIR. In deze ICV's staan de risico's voor de kritieke systemen centraal, alsook de wijze van sturing vanuit het departement. Ter ondersteuning van dit proces is samen met de departementen en de Auditdienst Rijk ook een model BIR-dossier opgesteld ter onderbouwing van de ICV's. De Auditdienst Rijk heeft in 2015 rijksbreed onderzoek uitgevoerd naar de sturing op informatiebeveiliging en de implementatie van de BIR. Uit het onderzoek blijkt dat de sturing op de informatiebeveiliging gestaag vordert, maar dat er nog wel actie nodig blijft. In de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2015 wordt verder ingegaan op de informatiebeveiliging bij het Rijk.

4.4.9 Gebruik open data⁶¹

Nederland scoorde niet hoog in de open data monitor van de Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) uit 2014, opgenomen in [Government at a Glance 2015](#). Mede daarom zijn in 2015 belangrijke stappen gezet op het vergroten van het aanbod aan open overheidsdata (open data) en het stimuleren van het hergebruik. Doel

⁵⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, [26 643, nr. 216](#).

⁶⁰ De ICV's van de ministeries hebben betrekking op de kritieke systemen.

⁶¹ Open data bij de overheid zijn data die: (1) uit publieke middelen bekostigd en gegenereerd zijn bij of voor de uitvoering van een publieke taak; (2) openbaar zijn; (3) vrij zijn van auteursrechten of andere rechten van derden; (4) computer-leesbaar zijn en bij voorkeur voldoen aan de «open standaarden» (geen pdf, wel xml of csv); (5) voor hergebruik beschikbaar zijn zonder beperkingen, zoals kosten of verplichte registratie.

daarvan is de versterking van de [kenniseconomie](#). Met de verbetering van het nationale dataportaal is de beschikbaarheid, toegankelijkheid en de kwaliteit van open data in 2015 aanzienlijk toegenomen. Nederland scoorde op de diverse onderdelen, mede daardoor, ook in internationaal perspectief goed in de ranglijsten die betrekking hebben op het aanbod van open data: tussen de vierde en tiende plaats van de dertig onderzochte landen.

In maart 2015 kreeg [data.overheid.nl](#) een update. De gebruiksvriendelijkheid van het dataportaal van de gehele Nederlandse overheid is daarmee aanzienlijk verbeterd. In juni 2015 zijn de resultaten van de eerste rijksbrede inventarisatie van open data opgeleverd. Er zijn op [data.overheid.nl](#) tussen januari 2015 en februari 2016 4.900 datasets beschikbaar gekomen voor hergebruik. Hiervan heeft het CBS per april 2015 in 3.600 datasets diverse gegevens van de Nederlandse overheid opengesteld. In totaal worden op dit moment 7.400 datasets ontsloten via [data.overheid.nl](#) en zijn nog bijna 300 datasets in onderzoek.

Ook is in juli 2015 de Wet hergebruik van overheidsinformatie van kracht geworden. Daarmee werd het voor burgers ook wettelijk mogelijk gemaakt om openbare overheidsinformatie in machineleesbare en herbruikbare vorm op te vragen. Verzoeken daartoe worden vanaf augustus 2015 gefaciliteerd en gemonitord via [data.overheid.nl](#).

In 2015 heeft de Tweede Kamer via verschillende moties en Kamervragen het kabinet gevraagd om de inzet op verbetering van aanbod, toegankelijkheid en kwaliteit van open data nog verder te versterken. Het kabinet heeft daartoe eind 2015 de [Nationale Open Data Agenda](#) (NODA) opgesteld.⁶² Met deze agenda zet het kabinet het principe: «Open, tenzij» om in het actief openstellen van overheidsdata. De kaders daarvoor zijn geschetst in de brief [Actieve beschikbaarstelling van overheidsinformatie](#).⁶³

De Minister van BZK coördineert deze aanpak, stelt daarvoor de kaders en biedt ondersteuning aan de departementen. Binnen die kaders worden de financiële data met een vijfjaren aanpak onder regie van de Minister van Financiën ontsloten. De departementen zijn elk verantwoordelijk en aanspreekbaar op de uitvoering en planmatige aanpak van het openen van hun data. De inzet van het kabinet op actieve ontsluiting van open data is een belangrijk onderdeel van het nieuwe [Actieplan Open Overheid](#) voor de periode 2016–2017.

[4.4.10 Financieel beheer, verantwoording en toezicht semipublieke sector](#)

Het kabinet heeft in 2013 een normenkader voor de semipublieke sector vastgesteld ter versterking van het financieel beheer, de verantwoording en het extern financieel toezicht bij instellingen die een publiek belang dienen.⁶⁴ De Ministers zijn verantwoordelijk voor de bepaling van de reikwijdte van het normenkader en voor de effectuering en handhaving hiervan in de onder hen vallende sectoren.

⁶² Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, [32 802, nr. 20](#).

⁶³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, [32 802, nr. 18](#).

⁶⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, [33 822, nr. 1](#).

In 2015 is een analyse naar de reikwijdte en de verankering van het normenkader uitgevoerd, die in 2016 zal worden afgerond. De verwachting is dat het merendeel van de instellingen, met name de instellingen die dicht bij het Rijk staan (zoals ZBO's), onder het normenkader financieel beheer zal vallen. Dit normenkader wordt meestal in bestuurlijke afspraken verankerd en het toezicht wordt door de departementen zelf uitgevoerd.

Samen met het normenkader financieel beheer heeft het kabinet ook een kader voor de versterking van het externe financiële toezicht geïntroduceerd.⁶⁵ Voor de versterking van het externe financiële toezicht is er een verkenning uitgevoerd naar de gewenste uitvoering van dit toezicht. Daaruit blijkt dat de positie van de toezichthouders en de instrumenten waarover zij kunnen beschikken per sector verschillen. Bovendien kan de financiële expertise bij de toezichthouders verbreed en versterkt worden. Het Ministerie van Financiën zal hieraan bijdragen door samen met de toezichthouders opleidingen via de Rijksacademie voor Financiën, Economie en Bedrijfsvoering te organiseren.

4.5 Beleidsinformatie

4.5.1 Totstandkoming beleidsinformatie

De beleidsinformatie in de departementale jaarverslagen is binnen het Rijk over het algemeen ordelijk en controleerbaar tot stand gekomen. Wel zijn er bij een aantal ministeries verbeteringen mogelijk op het punt van de dossiervorming en de naleving van de eigen richtlijnen en aanwijzingen.

4.5.2 Kwaliteit beleidsinformatie

In 2013 is de begrotingspresentatie Verantwoord Begroten rijksbreed ingevoerd. Eind 2014 kreeg de Tweede Kamer de uitkomsten van de evaluatie van Verantwoord Begroten.⁶⁶ Uit de evaluatie en de reacties van de Tweede Kamer bleek dat er over het algemeen tevredenheid is over de vooruitgang die is geboekt. Begrotingen en jaarverslagen zijn compacter, leesbaarder en bevatten méér financiële informatie dan voor 2013. Door het opnemen van financiële instrumenten in de artikelen is bovendien de koppeling tussen geld en beleid versterkt.

Verantwoord Begroten maakt gebruik van gerichter en beperkter beleidsinformatie: kengetallen en indicatoren. Bij enkele Kamercommissies zijn vragen gerezen over het kunnen beoordelen van de concrete beleidsambities en de voortgang hiervan aan de hand van de begroting en het jaarverslag. Dit speelde met name bij ministeries met een grotendeels regisserende rol, die dus met andere instrumenten dan begrotingsgeld op resultaat sturen (bijvoorbeeld met wet- en regelgeving of premie-uitgaven). Samen met de departementen en de Kamercommissies wordt onderzocht of de beleidsinformatie kan worden aangescherpt binnen de ruimte die Verantwoord Begroten biedt.

Tijdens het algemeen overleg met de Tweede Kamer op 14 oktober 2015 bleek er over twee zaken nog ontevredenheid te bestaan. Ten eerste is dat de weergave van budgetflexibiliteit in de ontwerpbegroting. Na een

⁶⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, [33 822, nr. 1](#).

⁶⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, [31 865, nr. 65](#).

rijksbrede audit door de Auditdienst Rijk en overleg met de departementen is er een voorstel gemaakt voor een betere weergave van de uitgaven die nog niet juridisch zijn verplicht. De Tweede Kamer is hierover per brief geïnformeerd⁶⁷ en de Tweede Kamer heeft inmiddels met het voorstel ingestemd.

Ten tweede moet de invulling van het onderdeel «beleidswijziging» in de begroting en het onderdeel «beleidsconclusies» in het jaarverslag verder worden verbeterd. Vaak vullen departementen deze onderdelen nog niet in volgens de geldende voorschriften en missen zij scherpste. Daarom zijn de meeste departementen voor het jaarverslag 2015 met workshops begeleid in het schrijven van beleidsconclusies. Dit onderdeel heeft ook prioriteit gekregen bij de toetsing van de departementale jaarverslagen door het Ministerie van Financiën. Kritische reflectie op het eigen beleid blijkt een succesfactor voor de beleidsconclusie.

4.5.3 *Beleidsbeoordelingen*

Beleidsbeoordelingen laten zien wat de effecten van het beleid zijn en in hoeverre de (beoogde) doelstellingen zijn bereikt. Daarnaast kunnen beleidsbeoordelingen mogelijke effecten van toekomstig beleid in kaart brengen. Beleidsbeoordelingen worden als instrument door middel van een syntheseonderzoek samengebracht in een beleidsdoorlichting op het niveau van een begrotingsartikel om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid te beoordelen. Ieder begrotingsartikel moet ten minste elke zeven jaar worden doorgelicht. De Minister van Financiën is stelselverantwoordelijk voor de beleidsdoorlichtingen.

De aandacht voor het instrument beleidsdoorlichtingen groeit. De departementen pakken de beleidsdoorlichtingen meer gestructureerd aan. Het proces is sinds 2015 transparanter geworden door de opzet en de vraagstelling van de beleidsdoorlichtingen vooraf aan de Tweede Kamer te sturen (uitwerking van de motie Harbers⁶⁸). Dit heeft bij vrijwel alle beleidsdoorlichtingen tot vragen van de Tweede Kamer geleid, waardoor een betere afstemming mogelijk was tussen de verwachtingen van het kabinet en de Tweede Kamer. De Tweede Kamer wordt geïnformeerd bij een vertraagde oplevering van een beleidsdoorlichting. Om de bruikbaarheid en kwaliteit van beleidsdoorlichtingen verder te verbeteren is interdepartementaal een handreiking ontwikkeld, in samenwerking met de Algemene Rekenkamer en het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven. Deze handreiking is begin 2016 gepubliceerd op www.rijksbegroting.nl. Daarnaast heeft de Rijksacademie voor Financiën, Economie en Bedrijfsvoering in 2015 een cursus ontwikkeld over beleidscontrole, evaluaties en beleidsdoorlichtingen.

Sinds 1 januari 2015 geldt de nieuwe regeling periodiek evaluatieonderzoek. Er is veel aandacht voor de toevoeging van een 20 procent besparingsvariant aan de beleidsdoorlichting ten behoeve van de discussie over de strategische overwegingen bij het maken van beleid. Dit jaar wordt bekeken hoe het instrument beleidsdoorlichting werkt voor het bredere begrotingsbeleid in de beleidsdoorlichting Begrotingsbeleid (onderdeel van de Studiegroep Begrotingsruimte).

⁶⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 31 865, nr. 76.

⁶⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 34 000, nr. 36.

Tabel 4.2 Beleidsdoorlichtingen in 2015

	Beleidsdoorlichtingen aangekondigd bij begroting 2015 om in 2015 aan te bieden aan de Tweede Kamer			Overige beleidsdoorlichtingen, aangeboden in 2015 ¹
	Totaal aantal geplande beleidsdoorlichtingen	In 2015 aan de Kamer aangeboden	Vertraagde beleidsdoorlichtingen	
Buitenlandse Zaken (incl. BHOS)	7	1	6 ²	3
Veiligheid en Justitie	3	0	3 ³	
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	1	1	0	
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	2	2	0	1
Financiën en Nationale Schuld	3	2	1 ⁴	
Defensie	1	0	1 ⁵	
Infrastructuur en Milieu	2	1	1 ⁶	1
Economische Zaken	3	2	1 ⁷	
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	2	2	0	
Volksgesondheid, Welzijn en Sport	3	1	2 ⁸	1
Wonen en Rijksdienst	1	1	0	6
Totaal	28	13	15	

¹ Dit betreffen beleidsdoorlichtingen die oorspronkelijk voor 2014 waren gepland.

² Aanpassingen in plannings en vertragingen zijn gemeld aan de Tweede Kamer: Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, [31 271, nr. 15](#) en Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, [31 271, nr. 22](#) en Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, [34 124, nr. 1](#).

³ Gemeld aan de Tweede Kamer dat de beleidsdoorlichting Rechtspraak in 2016 wordt aangeboden: Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, [33 199, nr. 13](#). Opname van de beleidsdoorlichting Nationale Politie in het IBO Politie is gemeld in de Miljoenennota 2015.

⁴ Gemeld aan de Tweede Kamer: Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, [31 935, nr. 22](#).

⁵ Gemeld aan de Tweede Kamer: Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, [31 516, nr. 7](#) en Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, [31 516, nr. 13](#).

⁶ Beleidsdoorlichting is 3 februari 2016 naar de Kamer gestuurd: Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, [32 861, nr. 17](#).

⁷ Gemeld aan de Tweede Kamer: Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, [30 991, nr. 28](#).

⁸ Beleidsdoorlichting positie cliënt is eind januari aan de Tweede Kamer verzonden: Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, [32 772, nr. 10](#). Aan de Tweede Kamer is gemeld dat de beleidsdoorlichting bevordering van de werking van het stelsel in 2016 wordt aangeboden: Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, [34 300, nr. 150](#).

Bijlage 8 geeft een nader overzicht van de voor 2015 aangekondigde beleidsdoorlichtingen en van de beleidsdoorlichtingen uit voorgaande jaren die in 2015 zijn afgerond. Daarnaast is op de website rijksbegroting.nl (zie <http://www.rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/2015>) informatie te vinden over de geprogrammeerde en afgeronde evaluaties per departement. Alle afgeronde beleidsdoorlichtingen en interdepartementale beleidsonderzoeken, inclusief kabinetsreactie, zijn hier eveneens te vinden.

4.5.4 Interdepartementale beleidsonderzoeken

De interdepartementale beleidsonderzoeken (IBO's) gaan over grotere, artikeloverstijgende thema's en geven concrete en doorgerkende beleidsopties. Hiermee onderscheiden de IBO's zich van de beleidsdoorlichtingen, waarbij de nadruk ligt op het terugkijken naar het reeds gevoerde beleid. IBO's bestaan al sinds 1981 en er zijn inmiddels ruim 270 onderzoeken afgerond. In 2014 zijn er vijf IBO's van start gegaan. Vier hiervan zijn inmiddels afgerond (IBO zelfstandigen zonder personeel, IBO wapensystemen, IBO doelmatigheid pensioengelden collectieve sector en IBO effectieve leerroutes). Het IBO politie wordt in 2016 opgeleverd. In tabel 4.3 staan de IBO's die in 2015 van start zijn gegaan.

Tabel 4.3 Interdepartementale beleidsonderzoeken, ronde 2015–2016¹

Sociale huur
Kostenefficiëntie CO ₂ reductie maatregelen
Verkeershandhaving
Belastingdienst
Risicobeheer en risicobeheersing schatkistbankieren OCW
Gezonde leefstijl
Opgavegericht werken bij infrastructurele planning

4.6 Ontwikkelingen financieel beleid en financiële functie

4.6.1 Modernisering van de Comptabiliteitswet

In juni 2015 heeft de Raad van State advies uitgebracht over het wetsvoorstel voor de modernisering van de Comptabiliteitswet. Naar aanleiding hiervan is het wetsvoorstel op onderdelen aangepast en in maart 2016 bij de Tweede Kamer ingediend.⁶⁹ Het doel van het wetsvoorstel is in de eerste plaats om een moderne structuur te realiseren. Daarnaast komt er meer ruimte voor toekomstige ontwikkelingen. Een ander oogmerk is om de taken en de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer bij de praktijk te laten aansluiten.

4.6.2 Vorming Auditdienst Rijk (ADR)

De Auditdienst Rijk bestaat bijna vier jaar en is de interne auditdienst die over de volle breedte van de rijksdienst werkzaam is. Eind 2015 is de evaluatie van de Auditdienst Rijk gestart en inmiddels zijn de resultaten hiervan bekend. In 2016 wordt bekeken wat de gevolgen hiervan zijn.

⁶⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 34 426, nr. 1–3.

Bijlage 1: Rijksrekening van uitgaven en ontvangsten

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

Met ingang van dit jaar is de opzet van de Rijksrekening gewijzigd ten opzichte van de Rijksrekeningen over voorgaande jaren. De Rijksrekening 2015 is aangevuld met een aantal tabellen. In de voorgaande jaren bestond de Rijksrekening uit slechts twee tabellen, één voor de (kas)uitgaven en één voor de (kas)ontvangsten van de ministeries en de begrotingsfondsen. Die opzet gaf een onvolledig totaalbeeld. Zo bleven alle verplichtingen, die in de jaarverslagen van de rijksdienst worden verantwoord, in de Rijksrekening buiten beeld. Dat gold ook voor de lasten en baten van de baten-lastenagentschappen. Uitgaven en ontvangsten van baten-lastenagentschappen worden *op grond van het baten-lastenstelsel* in de jaarverslagen verantwoord; dus niet de kasuitgaven en kasontvangsten, maar de lasten en de baten. Verder geldt voor de rentekosten en rentebaten van Nationale Schuld het *transactiestelsel*. Dus niet de kasuitgaven en kasontvangsten aan rente worden in dat jaarverslag verantwoord, maar de rentekosten en rentebaten. Deze zijn in 2015 in de Rijksrekening opgenomen in een afzonderlijke tabel. De gewijzigde opzet van de Rijksrekening, zoals die hieronder is opgenomen, houdt met de verschillende begrotingsstelsels die gelden, rekening.

In het wetsvoorstel Comptabiliteitswet 2016 (Kamerstukken II, 2015–2016, 34 426), dat thans bij de Tweede Kamer ligt, wordt ook van deze nieuwe opzet uitgegaan (memorie van toelichting bij artikel 2.34, derde lid; Financieel jaarverslag van het Rijk).

In de onderstaande tabellen worden de verschillen in de verschillenkolom niet toegelicht. Voor die toelichtingen wordt verwezen naar de betrokken jaarverslagen.

Tabel 1.1 Verplichtingen 2015 van de departementale en niet departementale begrotingen (x € 1.000)

	Onderdeel	Oorspronkelijk vastgestelde begroting	Realisatie	Verschil
I	Koning	40.085	41.021	936
IIA	Staten-Generaal	136.937	140.538	3.601
IIB	Overige Hoge Colleges van Staat en Kabinetten	113.808	117.242	3.434
III	Algemene Zaken	62.845	54.362	- 8.483
IV	Koninkrijksrelaties	92.791	206.189	113.398
V	Buitenlandse Zaken	9.041.188	10.079.647	1.038.459
VI	Veiligheid en Justitie	11.421.856	12.830.861	1.409.005
VII	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	633.207	916.633	283.426
VIII	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	36.139.589	37.009.651	870.062
IXA	Nationale Schuld ¹	46.086.602	58.732.256	12.645.654
IXB	Financiën	17.357.622	10.102.535	- 7.255.087
X	Defensie	8.147.966	9.053.101	905.135
XII	Infrastructuur en Milieu	9.194.464	7.656.427	- 1.538.037
XIII	Economische Zaken	8.721.305	10.463.253	1.741.948
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	32.349.692	25.728.410	- 6.621.282
XVI	Volksgezondheid, Welzijn en Sport	14.461.755	23.434.083	8.972.328
XVII	Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking	2.743.106	4.114.379	1.371.273
XVIII	Wonen en Rijksdienst	3.792.551	4.245.300	452.749
A	Infrastructuurfonds	5.206.259	6.894.184	1.687.925
B	Gemeentefonds	27.312.721	27.285.893	- 26.828
C	Provinciefonds	952.181	1.114.507	162.326
F	Diergezondheidsfonds	21.860	33.114	11.254
H	BES-fonds	31.938	46.939	15.001
J	Deltafonds	1.501.651	826.580	- 675.071
	Totalen	235.563.979	251.127.105	15.563.126

¹ Van de Nationale schuld zijn in dit overzicht de verplichtingen opgenomen, exclusief de renteverplichtingen. Voor de renteuitgaven, die op transactiebasis worden verantwoord, zie tabel 1.4.

Tabel 1.2 Kasuitgaven 2015 van de departementale en niet departementale begrotingen (x € 1.000)

Onderdeel		Oorspronkelijk vastgestelde begroting	Realisatie	Verschil
I	Koning	40.085	41.021	936
IIA	Staten-Generaal	136.937	141.167	4.230
IIB	Overige Hoge Colleges van Staat en Kabinetten	113.808	117.264	3.456
III	Algemene Zaken	62.845	60.588	- 2.257
IV	Koninkrijksrelaties	261.908	409.890	147.982
V	Buitenlandse Zaken	7.874.490	10.231.532	2.357.042
VI	Veiligheid en Justitie	11.437.413	12.718.106	1.280.693
VII	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	634.126	798.378	164.252
VIII	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	36.032.123	36.349.739	317.616
IXA	Nationale Schuld ¹	46.086.602	58.732.256	12.645.654
IXB	Financiën	6.922.713	7.932.339	1.009.626
X	Defensie	8.000.363	7.815.843	- 184.520
XII	Infrastructuur en Milieu	9.235.473	8.702.566	- 532.907
XIII	Economische Zaken	4.932.315	4.807.124	- 125.191
XV	Sociale Zaken en Werk- gelegenheid	32.421.680	31.329.754	- 1.091.926
XVI	Volksgesondheid, Welzijn en Sport	14.585.866	15.328.723	742.857
XVII	Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking	2.475.165	2.902.664	427.499
XVIII	Wonen en Rijksdienst	3.603.059	4.265.693	662.634
A	Infrastructuurfonds	6.163.077	5.718.451	- 444.626
B	Gemeentefonds	27.312.721	27.267.184	- 45.537
C	Provinciefonds	952.181	1.114.540	162.359
F	Diergezondheidsfonds	21.860	33.114	11.254
H	BES-fonds	31.938	46.586	14.648
J	Deltafonds	1.374.587	1.165.467	- 209.120
Totalen		220.713.335	238.029.989	17.316.654

¹ Van de Nationale schuld zijn in dit overzicht de kasuitgaven opgenomen, exclusief de renteuitgaven. Voor de renteuitgaven, die op transactiebasis worden verantwoord, zie tabel 1.4.

Tabel 1.3 Kasontvangsten 2015 van de departementale en niet departementale begrotingen (x € 1.000)

	Onderdeel	Oorspronkelijk vastgestelde begroting	Realisatie	Verschil
I	Koning	0	58	58
IIA	Staten-Generaal	5.154	6.109	955
IIB	Overige Hoge Colleges van Staat en Kabinetten	5.695	6.826	1.131
III	Algemene Zaken	6.633	6.732	99
IV	Koninkrijksrelaties	39.475	55.781	16.306
V	Buitenlandse Zaken	476.598	812.522	335.924
VI	Veiligheid en Justitie	1.424.236	1.377.081	- 47.155
VII	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	757.353	884.150	126.797
VIII	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	1.256.715	1.301.664	44.949
IXA	Nationale Schuld ¹	56.436.300	63.077.795	6.641.495
IXB	Financiën	121.575.790	127.884.760	6.308.970
X	Defensie	323.062	434.967	111.905
XII	Infrastructuur en Milieu	241.151	305.710	64.559
XIII	Economische Zaken	10.170.057	7.361.085	- 2.808.972
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	1.685.276	1.898.957	213.681
XVI	Volksgezondheid, Welzijn en Sport	82.658	1.011.248	928.590
XVII	Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking	86.809	103.549	16.740
XVIII	Wonen en Rijksdienst	621.448	973.735	352.287
A	Infrastructuurfonds	6.163.077	5.901.892	- 261.185
B	Gemeentefonds	27.312.721	27.267.184	- 45.537
C	Provinciefonds	952.181	1.114.540	162.359
F	Diergezondheidsfonds	21.860	27.410	5.550
H	BES-fonds	31.938	46.586	14.648
J	Deltafonds	1.374.587	1.262.792	- 111.795
	Totalen	231.050.774	243.123.133	12.072.359

¹ Van de Nationale schuld zijn in dit overzicht de kasontvangsten opgenomen, exclusief de renteontvangsten. Voor de renteontvangsten, die op transactiebasis worden verantwoord, zie tabel 1.5.

Het gerealiseerde saldo van de kasuitgaven en de kasontvangsten over 2015, zoals dat uit de tabellen 1.2 en 1.3 blijkt – het verschil tussen € 238,0 miljard en € 243,1 miljard, zijnde een positief verschil (overschot) van € 5,1 miljard – heeft geen directe relatie met het gerealiseerde EMU-saldo 2015 van het Rijk. De saldoberekeningen van beide opstellingen verschillen daartoe teveel van elkaar. Een belangrijk verschil vormen de uitgaven en ontvangsten van Nationale Schuld (IXA) die betrekking hebben op de financieringstransacties (de aflossingen en de aangetrokken leningen in verband met de tekortfinanciering en de herfinanciering). Deze zijn wel in de tabellen 1.2. en 1.3. meegenomen, maar tellen niet mee in de berekening van het EMU-saldo. Ook wordt het EMU-saldo opgesteld op transactiebasis, terwijl de hier gepresenteerde opstelling op kasbasis is. Het Europese Stelsel van Rekeningen (ESR) 2010 schrijft voor welke uitgaven en ontvangsten als relevant voor het EMU-saldo worden aangemerkt.

Tabel 1.4 Rentekosten 2015 (op transactiebasis) van de begroting Nationale Schuld (x € 1.000)

	Onderdeel	Oorspronkelijk vastgestelde begroting	Realisatie	Verschil
IXA	Nationale Schuld	8.745.985	8.251.657	- 494.328
	Totalen	8.745.985	8.251.657	- 494.328

Tabel 1.5 Rentebaten 2015 (op transactiebasis) van de begroting Nationale schuld (x € 1.000)

	Onderdeel	Oorspronkelijk vastgestelde begroting	Realisatie	Verschil
IXA	Nationale Schuld	1.659.875	1.416.117	– 243.758
	Totalen	1.659.875	1.416.117	– 243.758

Tabel 1.6 Lasten 2015 van de baten-lastenagentschappen (x € 1.000)

	Onderdeel	Oorspronkelijk vastgestelde begroting	Realisatie	Verschil
AZ	Dienst Publiek en Communicatie	79.520	89.506	9.986
BZK	Rijksdienst voor Identiteitsgegevens	100.624	151.825	51.201
DEF	Defensie Telematica Organisatie	254.722	306.414	51.692
DEF	Pareto	71.306	72.847	1.541
EZ	Agentschap Telecom	33.243	33.617	374
EZ	Dienst ICT Uitvoering	165.200	239.964	74.764
EZ	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit	288.584	324.671	36.087
EZ	Rijksdienst voor ondernemend Nederland	441.733	485.985	44.252
EZ	Dienst Landelijk Gebied	68.721	16.272	– 52.449
I&M	Nederlandse Emissieautoriteit	7.233	7.706	473
I&M	Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut	63.993	66.402	2.409
I&M	Rijkswaterstaat	2.288.240	2.469.142	180.902
I&M	Inspectie Leefomgeving en Transport	140.208	146.089	5.881
OCW	Dienst Uitvoering Onderwijs	263.983	313.024	49.041
OCW	Nationaal Archief	43.238	34.726	– 8.512
SZW	Agentschap SZW	22.158	16.779	– 5.379
V&J	Dienst Justis	29.544	34.727	5.183
V&J	Immigratie- en naturalisatiedienst	332.363	404.487	72.124
V&J	Centraal Justitieel Incassobureau	126.411	122.570	– 3.841
V&J	Nederlandse Forensisch Instituut	73.853	84.201	10.348
V&J	Dienst Justitiële Inrichtingen	2.292.828	2.253.879	– 38.949
VWS	Agentschap College ter Beoordeling Geneesmiddelen	40.000	41.556	1.556
VWS	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu	323.456	331.213	7.757
VWS	Centrum Informatiepunt Beroepen in Gezondheidszorg	43.930	48.995	5.065
W&R	SSC-ICT Haaglanden	178.000	226.200	48.200
W&R	Logius	104.132	144.330	40.198
W&R	Uitvoeringsorganisatie bedrijfsvoering Rijk	113.977	136.767	22.790
W&R	P-Direkt	71.533	77.120	5.587
W&R	FM Haaglanden	114.863	117.009	2.146
W&R	Rijksvastgoed- en Ontwikkelingsbedrijf	33.860	23.829	– 10.031
W&R	Dienst Huurcommissie	11.642	15.247	3.605
W&R	Rijksgebouwendienst	1.226.198	1.204.796	– 21.402
W&R	Dienst Vastgoed Defensie	200.455	198.513	– 1.942
	Totalen	9.649.751	10.240.408	590.657

Tabel 1.7 Baten 2015 van de baten-lastenagentschappen (x € 1.000)

	Onderdeel	Oorspronkelijk vastgestelde begroting	Realisatie	Verschil
AZ	Dienst Publiek en Communicatie	79.520	90.285	10.765
BZK	Rijksdienst voor Identiteitsgegevens	100.624	152.748	52.124
DEF	Defensie Telematica Organisatie	254.722	301.621	46.899
DEF	Paresto	71.306	72.445	1.139
EZ	Agentschap Telecom	31.813	35.406	3.593
EZ	Dienst ICT Uitvoering	165.200	240.223	75.023
EZ	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit	286.407	313.949	27.542
EZ	Rijksdienst voor ondernemend Nederland	441.733	484.176	42.443
EZ	Dienst Landelijk Gebied	68.721	14.165	- 54.556
I&M	Nederlandse Emissieautoriteit	7.233	7.641	408
I&M	Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut	63.993	66.742	2.749
I&M	Rijkswaterstaat	2.297.240	2.470.477	173.237
I&M	Inspectie Leefomgeving en Transport	140.208	147.615	7.407
OCW	Dienst Uitvoering Onderwijs	263.983	313.222	49.239
OCW	Nationaal Archief	43.238	34.785	- 8.453
SZW	Agentschap SZW	22.158	16.543	- 5.615
V&J	Dienst Justis	29.544	37.126	7.582
V&J	Immigratie- en naturalisatiedienst	332.363	409.245	76.882
V&J	Centraal Justitieel Incassobureau	126.411	124.499	- 1.912
V&J	Nederlandse Forensisch Instituut	73.853	80.930	7.077
V&J	Dienst Justitiële Inrichtingen	2.258.728	2.315.360	56.632
VWS	Agentschap College ter Beoordeling Geneesmiddelen	40.000	46.749	6.749
VWS	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu	323.456	336.838	13.382
VWS	Centrum Informatiepunt Beroepen in Gezondheidszorg	43.930	49.132	5.202
W&R	SSC-ICT Haaglanden	178.000	221.495	43.495
W&R	Logius	104.132	145.963	41.831
W&R	Uitvoeringsorganisatie bedrijfsvoering Rijk	113.977	135.998	22.021
W&R	P-Direkt	71.533	76.427	4.894
W&R	FM Haaglanden	114.863	124.695	9.832
W&R	Rijksvastgoed- en Ontwikkelingsbedrijf	34.030	26.749	- 7.281
W&R	Dienst Huurcommissie	11.642	15.274	3.632
W&R	Rijksgebouwendienst	1.260.440	1.219.543	- 40.897
W&R	Dienst Vastgoed Defensie	200.455	194.382	- 6.073
	Totalen	9.655.456	10.322.448	666.992

Tabel 1.8 Kapitaaluitgaven 2015 van de baten-lastenagentschappen (x € 1.000)

	Onderdeel	Oorspronkelijk vastgestelde begroting	Realisatie	Vershil
AZ	Dienst Publiek en Communicatie	0	301	301
BZK	Rijksdienst voor Identiteitsgegevens	- 5.800	- 4.443	1.357
DEF	Defensie Telematica Organisatie	25.000	37.148	12.148
DEF	Paresto	365	2.170	1.805
EZ	Agentschap Telecom	6.992	1.254	- 5.738
EZ	Dienst ICT Uitvoering	28.000	34.001	6.001
EZ	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit	40.260	27.098	- 13.162
EZ	Rijksdienst voor ondernemend Nederland	12.844	46.416	33.572
EZ	Dienst Landelijk Gebied	0	23.000	23.000
I&M	Nederlandse Emissieautoriteit	1.310	2.229	919
I&M	Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut	8.158	2.918	- 5.240
I&M	Rijkswaterstaat	90.500	65.867	- 24.633
I&M	Inspectie Leefomgeving en Transport	2.000	923	- 1.077
OCW	Dienst Uitvoering Onderwijs	- 6.314	- 11.867	- 5.553
OCW	Nationaal Archief	- 3.410	- 1.913	1.497
SZW	Agentschap SZW	750	1.283	533
V&J	Dienst Justis	0	613	613
V&J	Immigratie- en naturalisatiedienst	30.412	29.934	- 478
V&J	Centraal Justitieel Incassobureau	12.122	12.296	174
V&J	Nederlandse Forensisch Instituut	8.564	7.003	- 1.561
V&J	Dienst Justitiële Inrichtingen	55.805	56.430	625
VWS	Agentschap College ter Beoordeling Geneesmiddelen	- 500	- 111	389
VWS	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu	- 14.360	- 10.955	3.405
VWS	Centrum Informatiepunt Beroepen in Gezondheidszorg	- 5.200	- 9.421	- 4.221
W&R	SSC-ICT Haaglanden	58.000	56.933	- 1.067
W&R	Logius	9.000	2.802	- 6.198
W&R	Uitvoeringsorganisatie bedrijfsvoering Rijk	3.100	2.331	- 769
W&R	P-Direkt	24.650	16.982	- 7.668
W&R	FM Haaglanden	17.413	17.250	- 163
W&R	Rijksvastgoed- en Ontwikkelingsbedrijf	88.256	23.102	- 65.154
W&R	Dienst Huurcommissie	1.716	696	- 1.020
W&R	Rijksgebouwendienst	872.223	563.652	- 308.571
W&R	Dienst Vastgoed Defensie	16.704	0	- 16.704
	Totalen	1.378.560	995.922	- 382.638

Tabel 1.9 Kapitaalontvangsten 2015 van de baten-lastenagentschappen (x € 1.000)

	Onderdeel	Oorspronkelijk vastgestelde begroting	Realisatie	Verschil
AZ	Dienst Publiek en Communicatie	0	0	0
BZK	Rijksdienst voor Identiteitsgegevens	3.000	0	– 3.000
DEF	Defensie Telematica Organisatie	11.000	28.198	17.198
DEF	Paresto	0	0	0
EZ	Agentschap Telecom	6.300	0	– 6.300
EZ	Dienst ICT Uitvoering	14.000	27.910	13.910
EZ	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit	17.550	31.816	14.266
EZ	Rijksdienst voor ondernemend Nederland	0	46.092	46.092
EZ	Dienst Landelijk Gebied	0	0	0
I&M	Nederlandse Emissieautoriteit	700	700	0
I&M	Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut	4.100	1.943	– 2.157
I&M	Rijkswaterstaat	57.800	26.234	– 31.566
I&M	Inspectie Leefomgeving en Transport	0	161	161
OCW	Dienst Uitvoering Onderwijs	0	0	0
OCW	Nationaal Archief	0	0	0
SZW	Agentschap SZW	0	0	0
V&J	Dienst Justis	0	12	12
V&J	Immigratie- en naturalisatiedienst	10.200	14.000	3.800
V&J	Centraal Justitieel Incassobureau	2.750	11.738	8.988
V&J	Nederlandse Forensisch Instituut	4.495	3.030	– 1.465
V&J	Dienst Justitiële Inrichtingen	32.500	89.225	56.725
VWS	Agentschap College ter Beoordeling Geneesmiddelen	0	0	0
VWS	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu	12.000	4	– 11.996
VWS	Centrum Informatiepunt Beroepen in Gezondheidszorg	5.000	0	– 5.000
W&R	SSC-ICT Haaglanden	30.000	35.503	5.503
W&R	Logius	6.000	1.350	– 4.650
W&R	Uitvoeringsorganisatie bedrijfsvoering Rijk	2.000	5.840	3.840
W&R	P-Direkt	11.000	0	– 11.000
W&R	FM Haaglanden	12.500	11.604	– 896
W&R	Rijksvastgoed- en Ontwikkelingsbedrijf	87.824	20.398	– 67.426
W&R	Dienst Huurcommissie	0	0	0
W&R	Rijksgebouwendienst	474.000	260.211	– 213.789
W&R	Dienst Vastgoed Defensie	12.564	0	– 12.564
	Totalen	817.283	615.969	– 201.314

Tabel 1.10 Verplichtingen, kasuitgaven en kasontvangsten 2015 van de verplichtingen-kasagentschappen (x € 1.000)

	Onderdeel	Oorspronkelijk vastgestelde begroting	Realisatie	Verschil
In 2015 waren er geen verplichtingen-kasagentschappen.				

Bijlage 2: Saldibalans van het Rijk

SALDIBALANS VAN HET RIJK PER 31 DECEMBER 2015			
DEBET		CREDIT	
OMSCHRIJVING	€ mln.	OMSCHRIJVING	€ mln.
1 Uitgaven ten laste van de begroting 2015	246.282	12 Ontvangsten ten gunste van de begroting 2015	244.539
2 Uitgaven buiten begrotingsverband (intra-comptabele vorderingen)	14.494	13 Ontvangsten buiten begrotingsverband (intra-comptabele schulden)	36.102
3 Liquide Middelen	276	14 Saldi begrotingsfondsen	5
4 Saldo geldelijk beheer van het Rijk	22.684	15 Saldi begrotingsreserves	3.089
<i>Totaal intra-comptabele posten</i>	<i>283.736</i>	<i>Totaal intra-comptabele posten</i>	<i>283.736</i>
5 Openstaande rechten	20.428	16 Tegenrekening openstaande rechten	20.428
6 Extra-comptabele vorderingen op derden	53.446	17 Tegenrekening extra-comptabele vorderingen	53.446
7 Tegenrekening extra-comptabele schulden	342.808	18 Extra-comptabele schulden aan derden	342.808
8 Voorschotten	128.113	19 Tegenrekening voorschotten	128.113
9 Tegenrekening openstaande verplichtingen	97.281	20 Openstaande verplichtingen	97.281
10 Deelnemingen	50.860	21 Tegenrekening deelnemingen	50.860
11 Tegenrekening garanties	204.557	22 Garanties	204.557
<i>Totaal extra-comptabele posten</i>	<i>897.492</i>	<i>Totaal extra-comptabele posten</i>	<i>897.492</i>
TOTAAL-GENERAAL	1.181.228	TOTAAL-GENERAAL	1.181.228

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

Ad 5 en 16) Openstaande rechten

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

Ad 6 en 17) Extra-comptabele vorderingen op derden

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

Ad 7 en 18) Extra-comptabele schulden op derden

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

Ad 8 en 19) Voorschotten

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

Ad 9 en 20) Openstaande verplichtingen

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

Ad 10 en 21) Deelnemingen

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

Ad 11 en 22) Garanties

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

Ad 12) Ontvangsten ten gunste van de begroting

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

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

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

Ad 14) Saldi begrotingsfondsen

Onder saldi begrotingsfondsen worden de voordelige beginsaldi van het betreffende begrotingsjaar opgenomen. Het betreft de voordelige beginsaldi van het Diergezondheidsfonds en Infrastructuurfonds en het nadelige beginsaldo van het Deltafonds.

Ad 15) Saldi begrotingsreserve

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

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

Bijlage 3: Overheidsbalans

Tabel 3.1 Overheidsbalans (in miljarden euro's) ¹				
	2011	2012	2013	2014
Activa	820	864	834	811
Niet-financiële activa	596	618	594	561
Vaste activa	391	398	403	404
Olie- en gasreserves	157	175	152	117
Grond	49	44	39	40
Financiële activa	224	246	239	250
Aandelen en overige deelnemingen	83	94	92	91
Leningen	49	58	68	68
Handelskredieten, transitorische posten	46	46	45	46
Schuldbewijzen	22	20	13	9
Chartaal geld en deposito's	14	15	11	11
Financiële derivaten	9	13	10	24
Passiva	820	864	834	811
Financiële passiva	460	499	497	537
Schuldbewijzen	348	378	377	416
Leningen	83	94	92	92
Handelskredieten, transitorische posten	28	26	27	28
Deposito's	1	1	1	1
Vermogenssaldo	360	365	337	273
Vermogenssaldo vorig jaar	366	360	365	337
Mutatie in vermogenssaldo	- 6	5	- 28	- 63

¹ Bron: [StatLine website CBS](#) (2014 betreft voorlopige cijfers. 2013 betreft nader voorlopige cijfers). Op de StatLine website van het CBS is ook informatie te vinden over de waardering van de posten.

De overheidsbalans geeft de balans van de collectieve sector weer en biedt zo inzicht in het totaal van bezittingen, schulden en het vermogen van de centrale overheid, decentrale overheden en de sociale verzekeringsinstellingen als geheel. De bezittingen, de zogenoemde activa, bestaan uit financiële activa zoals uitgezette leningen en niet-financiële activa zoals wegen en gebouwen. De passivazijde van de balans bestaat uit de schulden en het vermogen.

De overheidsbalans is een foto van het nettovermogen van de overheid op een bepaalde datum. Toekomstige rechten en verplichtingen als toekomstige belastingopbrengsten en AOW-verplichtingen ontbreken.

Het Financieel Jaarverslag van het Rijk (FJR) bevatte tot en met de terugblik op 2012 een staatsbalans. Deze staatsbalans presenteerde voor de meeste jaren een negatief vermogen. De rijksoverheid gaat namelijk vaak schulden aan, maar de daaruit volgende bezittingen zijn voor een groot deel elders in de collectieve sector ondergebracht, zoals bij decentrale overheden, zelfstandige bestuursorganen en scholen. De staatsbalans gaf daarmee een onvolledig beeld van de positie van de overheid. In tegenstelling tot de staatsbalans laat de overheidsbalans wel een volledig beeld zien. In de overheidsbalans is te zien dat er tussen 2012 en 2014 een dalend positief vermogen is. Dat kan het gevolg zijn van een begrotingstekort en prijs- en volumeveranderingen op de balans.

Het Centraal Bureau voor Statistiek (CBS) heeft besloten jaarlijks een overheidsbalans te publiceren. Daardoor verdween de noodzaak van een staatsbalans en bevat het FJR nu een overheidsbalans.

Toelichting posten overheidsbalans

Activa

De activa, oftewel bezittingen, bestaan uit niet-financiële activa en financiële activa. De niet-financiële activa zijn objecten die een economische waarde hebben. In de praktijk komt dit neer op alle (niet financiële) objecten die verkocht kunnen worden.

In de schuld cijfers die elders in het FJR zijn opgenomen zijn de 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. De achterliggende reden voor het hanteren van een brutoschuldbegrip is dat het arbitrair is welke bezittingen wel en welke niet moeten worden meegeteld. Ook is het moeilijk om de exacte waarde van bezittingen op een eenduidige manier vast te stellen en bovendien zijn veel bezittingen niet of slecht liquide te maken.

De grootste niet-financiële post bestaat uit de vaste activa. Hierbinnen vormen de grond-, weg- en waterbouwkundige werken van Nederland veruit de grootste post. Een andere grote post zijn de olie- en gasreserves. Dit betreft zowel reserves die nog niet zijn gewonnen als gewonnen reserves die zijn opgeslagen. Deze reeks is in waarde gedaald door de lagere marktprijs voor gas waardoor de huidige gasreserves minder waard zijn.

De post financiële activa bestaat uit alle financiële bezittingen van de overheid. Het gaat bijvoorbeeld om aandelen van de overheid in ondernemingen en leningen aan financiële instellingen. Financiële derivaten springen in het oog door de sterke groei tussen 2011 en 2014. Deze post bestaat grotendeels uit renteswaps die de Nederlandse Staat gebruikt om het renterisico van het financieringsbeleid bij te sturen.

Passiva

De passivakant van een balans laat zien hoe de bezittingen zijn gefinancierd en hoe groot het vermogen is. De financiële passiva stijgen in 2012 en 2014 vooral door een stijging in schuldbewijzen. De stijging van schuldbewijzen in 2012 komt voornamelijk door de toename van obligaties die de overheid op de markt heeft gebracht. De stijging in 2014 is vooral te verklaren door de hogere marktwaarde van deze obligaties.

Het vermogen is het saldo van bezittingen (activa) en schulden (financiële passiva). Bij een positief vermogen zijn de bezittingen groter dan de schulden. In 2014 is er sprake van een positief vermogen van 273 miljard euro. Wel is het vermogen in dit jaar gedaald. Deze daling wordt vooral veroorzaakt door de eerder genoemde lagere olie- en gasreserves en stijging van schuldbewijzen aan de passivakant.

Bijlage 4: De belasting- en premieontvangsten in 2015

Tabel 4.1: De belasting- en premieontvangsten in 2015 op EMU-basis in miljoenen euro

	Ontwerp- begroting Miljoenennota 2015	Realisatie FJR 2015	Verschil
1. Kostprijsverhogende belastingen	74.858	75.552	694
Invoerrechten	2.390	2.966	576
Omzetbelasting	44.736	44.879	144
Belasting op personenauto's en motorrijwielen	1.335	1.462	127
Accijnzen	11.361	11.208	- 153
– vv Accijns van lichte olie	3.956	4.109	153
– vv Accijns van minerale oliën, anders dan lichte olie	3.831	3.757	- 74
– vv Tabaksaccijns	2.450	2.222	- 228
– vv Alcoholaccijns	324	314	- 10
– vv Bieraccijns	427	451	24
– vv Wijnaccijns	373	355	- 18
Belastingen van rechtsverkeer	3.813	4.147	335
– vv Overdrachtsbelasting	1.423	1.772	349
– vv Assurantiebelasting	2.389	2.375	- 14
Motorrijtuigenbelasting	3.934	3.973	39
Belastingen op een milieugrondslag	5.097	4.742	- 355
– vv Afvalstoffenbelasting	97	80	- 17
– vv Energiebelasting	4.636	4.205	- 431
– vv Waterbelasting	221	261	40
– vv Brandstoffenheffingen	142	195	53
Verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken en andere producten	213	207	- 6
Belasting op zware motorrijtuigen	140	146	6
Verhuurderheffing	1.334	1.346	12
Bankbelasting	507	478	- 30
2. Belastingen op inkomen, winst en vermogen	71.585	72.128	543
Inkomstenbelasting	846	- 2.566	- 3.412
Loonbelasting	51.547	53.383	1.835
Dividendbelasting	2.643	3.115	473
Kansspelbelasting	515	475	- 40
Vennootschapsbelasting	14.389	16.107	1.718
Successierechten	1.644	1.614	- 31
3. Overige belastingontvangsten	186	211	25
– vv Belasting- en premieontvangsten Caribisch Nederland	103	128	25
4. (=1+2+3) Totaal belastingen	146.629	147.891	1.262
5. Premies volksverzekeringen op EMU-basis	37.176	40.779	3.603
6. Premies werknemersverzekeringen (Op EMU-basis)	53.891	53.603	- 287
7. (= 4+5+6) Totaal belastingen en premies op EMU-basis	237.696	242.273	4.578

Tabel 4.2 De belasting- en premieontvangsten in 2015 op KAS-basis in miljoenen euro

	Ontwerp- begroting Miljoenennota 2015	Realisatie FJR 2015	Vershil
1. Kostprijsverhogende belastingen	74.408	74.897	489
Invoerrechten	2.375	2.943	568
Omzetbelasting	44.328	44.144	- 183
Belasting op personenauto's en motorrijwielen	1.336	1.368	32
Accijnzen	11.352	11.397	46
- vv Accijns van lichte olie	3.953	4.099	145
- vv Accijns van minerale oliën, anders dan lichte olie	3.825	3.754	- 71
- vv Tabaksaccijns	2.448	2.413	- 35
- vv Alcoholaccijns	326	324	- 2
- vv Bieraccijns	427	440	13
- vv Wijnaccijns	372	367	- 4
Belastingen van rechtsverkeer	3.798	4.165	366
- vv Overdrachtsbelasting	1.413	1.825	412
- vv Assurantiebelasting	2.385	2.339	- 46
Motorrijtuigenbelasting	3.923	3.974	51
Belastingen op een milieugrondslag	5.103	4.727	- 376
- vv Afvalstoffenbelasting	100	78	- 22
- vv Energiebelasting	4.618	4.184	- 435
- vv Waterbelasting	221	268	47
- vv Brandstoffenheffingen	164	198	35
Verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken en andere producten	213	207	- 6
Belasting op zware motorrijtuigen	139	148	9
Verhuurderheffing	1.333	1.345	12
Bankbelasting	507	478	- 30
2. Belastingen op inkomen, winst en vermogen	71.115	71.636	521
Inkomstenbelasting	846	- 2.566	- 3.412
Loonbelasting	51.079	52.898	1.819
Dividendbelasting	2.643	3.115	473
Kansspelbelasting	514	468	- 46
Vennootschapsbelasting	14.389	16.107	1.718
Successierechten	1.644	1.614	- 31
3. Overige belastingontvangsten	186	208	23
- vv Belasting- en premieontvangsten Caribisch Nederland	103	128	25
4. (=1+2+3) Totaal belastingen	145.708	146.741	1.033
KTV Belastingen (aansluiting naar EMU-basis)	921	1.150	229
5. Premies volksverzekeringen op EMU-basis	37.687	41.235	3.548
KTV Premies VVZ (aansluiting naar EMU-basis)	- 511	- 456	54
6. Premies werknemersverzekeringen (Op EMU-basis)	53.891	53.603	- 287
7. (= 4+5+6+7) Totaal belastingen en premies op EMU-basis	237.696	242.273	4.578

Bijlage 5: Overzicht interventies financiële sector

Budgettair overzicht interventies kredietcrisis en Europa

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

Tabel 5.1 geeft de kasstromen en de garanties die met de interventies gepaard gaan en de vindplaatsen ervan in de begroting IX integraal weer. Daarnaast zijn de effecten van de maatregelen op achtereenvolgens: het EMU-saldo, de EMU-schuld en de staatsschuld per thema becijferd. De kolom «telling» geeft hierbij aan welke posten bij elkaar moeten worden opgeteld. Onderaan de tabel worden de totalen van alle maatregelen opgeteld.

Tabel 5.1 a Budgettair overzicht interventies kredietcrisis (in miljoenen euro)						
#	Stand: FJR 2015	Telling	2008–2013	2014	2015	Bron
A. ABN AMRO, ASR en RFS						
1	Aanschaf ABN AMRO Group – ASR Verzekeringen – RFS Holdings (incl. Z-share en residual N-share)		27.955	0	0	IX art.3
2	waarvan relevant voor het EMU saldo		3.088			CBS/Eurostat
3	IPO ABN AMRO Group N.V.				– 3.828	IX art.3
4	Overbruggingskrediet (voormalig) Fortis		3.750	– 200	– 1.650	IX art. 11
5	Renteontvangsten overbruggingskredieten (voormalig) Fortis		– 1.798	– 98	– 84	IX art. 11
6	Dividend ABN Amro Group		– 650	– 325	– 625	IX art.3
7	Dividend ASR Verzekeringen		– 159	– 99	– 139	IX art.3
8	Dividend RFS Holdings		– 6	0	0	IX art.3
9	Dividend financiële instellingen		0	0	0	IX art.3
10	Premieontvangsten capital relief instrument		– 193	0	0	IX art.3
11	Premieontvangsten counter indemnity		– 104	– 12	0	IX art.3
<i>Verleende garanties</i>						
12	Capital Relief Instrument ABN-AMRO (CRI)		32.611			IX art.3
13	waarvan vervallen		– 32.611			IX art.3
14	Counter Indemnity ABN-AMRO		950			IX art.3
15	waarvan vervallen			– 950		IX art.3
Totale uitgaven minus ontvangsten		1, 3 t/m 11	28.795	– 734	– 6.326	
Effect op EMU saldo		2, 5 t/m 10	– 178	534	848	
Effect op EMU schuld		1, 3 t/m 11	28.692	– 734	– 6.326	
Effect op staatsschuld		1, 3 t/m 11 *1	28.692	– 734	– 6.326	
B. SNS Reaal						

#	Stand: FJR 2015	Telling	2008–2013	2014	2015	Bron
16	Kapitalisatie SNS Reaal Holding N.V.		300	0		IX art.3
17	Kapitalisatie SNS Reaal Bank N.V.		1.900			IX art.3
18	Aankoop SNS Bank N.V.					
19	<i>waarvan vordering SRH Holding N.V.</i>				1.598	IX art.3
20	<i>waarvan inbrenging overbruggingskrediet</i>				1.100	IX art.3
21	Overbruggingskrediet		1.100	0	– 1.100	IX art.3
22	Kapitalisatie Propertize (vastgoedorganisatie)		500	0	0	IX art.3
23	Renteontvangsten overbruggingskrediet		– 7	– 21	– 12	IX art.3
24	Dividend SNS Reaal N.V.		0	0	0	IX art.3
25	Premieontvangsten garantie Propertize		0	– 2	– 9	IX art.3
26	Resolutieheffing		0	– 1.005	0	IX art.1
27	<i>Verleende garanties</i>					
28	Garantieverlening Propertize		4.166			IX art.3
	<i>waarvan vervallen</i>			– 566	– 977	IX art.3
	Totale uitgaven minus ontvangsten	23 en 25	3.793	– 1.028	– 21	
	Effect op EMU saldo *2	23 en 25	– 1.123	1.028	21	
	Effect op EMU schuld *3	23, 25 en 28	7.848	– 1.594	– 998	
	Effect op staatsschuld	23 en 25	3.793	– 1.028	– 21	
	C. Kapitaalverstrekkingfaciliteit (€ 20 mld.)					
29	Verstrekt kapitaal ING		1.500	– 1.500		IX art.3
30	Verstrekt kapitaal Aegon		0	0		IX art.3
31	Verstrekt kapitaal SNS Reaal		565	0		IX art.3
	<i>waarvan afgeboekt</i>		– 565			IX art.3
32	Couponrente ING		– 749	– 90		IX art.3
33	Couponrente Aegon		– 177	0		IX art.3
34	Couponrente SNS Reaal		– 38	0		IX art.3
35	Repurchase fee ING		– 2.032	– 660		IX art.3
36	Repurchase fee Aegon		– 910	0		IX art.3
37	Repurchase fee SNS Reaal		0	0		IX art.3
	Totale uitgaven minus ontvangsten	29 t/m 37	– 1.841	– 2.250	0	
	Effect op EMU saldo	32	964	90	0	
	Effect op EMU schuld	29 t/m 37	– 1.841	– 2.250	0	
	Effect op staatsschuld	29 t/m 37	– 1.841	– 2.250	0	
	D. Back-up faciliteit ING					
38	Meerjarenverplichting aan ING		2.722	– 2.722		IX art.3
39	Alt-A portefeuille		4.686	– 4.686		IX art.3
40	<i>relevant voor de EMU schuld</i>		2.722	– 2.722		CBS/Eurostat
41	Back-up faciliteit ING totaal:		0	– 1.455		IX art.3
a	<i>waarvan funding fee (rente + aflossing)</i>		18.942	2.778		IX art.3
b	<i>waarvan management fee</i>		204	0		IX art.3
c	<i>waarvan portefeuille ontvangsten (rente + aflossing)</i>		– 17.598	– 4.231		IX art.3
d	<i>waarvan garantiefee</i>		– 448	0		IX art.3
e	<i>waarvan additionele garantiefee</i>		– 479	0		IX art.3
f	<i>waarvan additionele fee</i>		– 228	– 1		IX art.3
g	<i>waarvan verhandelbaarheidsfee</i>		– 33	– 1		IX art.3
h	<i>waarvan eenmalige uitkering</i>		– 379			IX art.4
i	<i>waarvan incidentele uitgave</i>		19			IX art.3
	Totale uitgaven minus ontvangsten	41	0	– 1.455	0	

#	Stand: FJR 2015	Telling	2008–2013	2014	2015	Bron
	Effect op EMU saldo	41b, f eb g	57	2	0	
	Effect op EMU schuld	40	2.722	– 4.177	0	
	Effect op staatsschuld	41	0	– 1.455	0	
	E. Garantiefaciliteit bancaire leningen					
42	Premieontvangsten garanties bancaire leningen		– 1.279	– 100		IX art.2
43	Schade-uitkeringen		0	0		IX art.2
44	Garanties bancaire leningen		50.275			IX art.2
45	<i>waarvan vervallen</i>		– 40.382	– 9.893		IX art.2
	Totale uitgaven minus ontvangsten	42 en 43	– 1.279	– 100	0	
	Effect op EMU saldo	42 en 43	1.279	100	0	
	Effect op EMU schuld	42 en 43	– 1.279	– 100	0	
	Effect op staatsschuld	42 en 43	– 1.279	– 100	0	
	F. IJsland					
46	Vordering op IJsland		721	– 562	– 159	IX art.2
47	Tussenrekening «recovery oude topping up»		60	46	0	IX art.2
48	Uitkeringen depositogarantiestelsel Icesave		1.428	0	0	IX art.2
49	Uitvoeringskosten IJslandse DGS door DNB		7	– 6	0	IX art.2
50	Renteontvangsten lening IJsland		0	0	0	IX art.2
51	Aflossing hoofdsom lening IJsland		– 811	– 617	0	IX art.2
52	Schikking IJsland				– 58	IX art.2
	Totale uitgaven minus ontvangsten	48 t/m 52	624	– 623	– 58	
	Effect op EMU saldo	49	– 7	6	49	
	Effect op EMU schuld	48 t/m 52	624	– 623	– 58	
	Effect op staatsschuld	48 t/m 52	624	– 623	– 58	
	Totaal maatregelen «kredietcrisis»:					
	Toerekenbare rentelasten		7.301	784	636	
	Effect op EMU saldo		– 5.009	1.760	918	
	Effect op EMU schuld		36.766	– 9.478	– 7.382	
	Effect op staatsschuld		29.989	– 6.190	– 6.405	

1. De conversie van de op de MCN lening opgebouwde rente (103 miljoen) telt wel mee in de uitgaven van 2010 maar niet in de staatsschuld.
2. Het door Eurostat toegerekende effect van de herkapitalisatie van SNS Reaal Holding en SNS Bank van EUR 2.200 miljoen aan het EMU-saldo is EUR 1.130 miljoen.
3. Het effect van de kapitaalinjectie van EUR 500 miljoen en de garantie op de funding fee van EUR 4.166 miljoen van Propertize telt in totaal voor EUR 4.666 miljoen mee in de EMU-schuld van 2013.

Tabel 5.1b Budgettaire overzicht interventies eurocrisis (in miljoenen euro)

#	Stand per: FJR 2015	Telling	2008–2013	2014	2015	Bron
G. Griekenland						
53	Vordering op Griekenland		3.198	0	0	IX art.4
54	Rente lening Griekenland		– 212	– 14	– 13	IX art.4
55	Rentevergoeding Griekenland (ANFA)		26	13	0	IX art.4
56	Teruggave winsten SMP		126	112	0	IX art.4
57	Verstrekt kapitaal EFSF		2	0	0	IX art.4
58	Verstrekt kapitaal ESM		3.658	915	0	IX art.4
59	Crisisgerelateerde winst DNB		– 905	– 754	– 552	IX art.3
60	<i>waarvan relevant voor het EMU saldo</i>		807	658	482	IX art.3
<i>Garanties</i>						
61	Garantieplafond Nederland EFSF		49.640	0	0	IX art.4
	effect verstrekte garantie op EMU schuld:					CBS/ Euro- stat
	<i>voor Ierland</i>		10.946	660	– 592	CBS/ Euro- stat
	<i>voor Portugal</i>		1.122	0	0	CBS/ Euro- stat
	<i>voor Griekenland</i>		1.598	77	0	CBS/ Euro- stat
			8.226	583	– 592	CBS/ Euro- stat
62	Garantieverlening NI-aandeel ESM		35.445	0	0	IX art.4
63	Garantieverlening DNB i.v.m. ophoging middelen IMF		13.610	0	0	IX art.4
64	Garantieverlening DNB i.v.m. winstafdracht		5.700	0	0	IX art.3
65	Garantieverlening NL-aandeel EU-begroting		2.790	– 12	39	IX art.4
	Totale uitgaven minus ontvangsten	53 t/m 59	5.893	272	– 565	
	Effect op EMU saldo	54 t/m 56 en 60	866	547	495	
	Effect op EMU schuld	53 t/m 59 en 61	16.839	932	– 1.157	
	Effect op staatsschuld	53 t/m 59	5.893	272	– 565	
	Totaal maatregelen «Europa»:					
	Toerekenbare rentelasten (saldorelevant)		351	138	108	
	Effect op EMU saldo		516	409	387	
	Effect op EMU schuld		16.840	932	– 1.157	
	Effect op staatsschuld		5.893	272	– 565	

Balans interventies

In de onderstaande tabel zijn de bezittingen en schulden die vanwege de interventies (kredietcrisis en Europa) zijn ontstaan weergegeven. Balansonderdelen zijn hierbij opgenomen tegen historische aankooprij, conform de bepalingen van de RBV die van toepassing zijn op het onderliggende departementale jaarverslag IX. De bezittingen zijn grotendeels gefinancierd met staatsschuld (zichtbaar in tabel 5.1). Verder is er het cumulatief saldo van kosten en opbrengsten («het resultaat») dat een deel van de bezittingen financiert (vanuit tabel 5.3).

Tabel 5.2 Balans interventies (in miljoenen euro)					
Bezittingen	ultimo 2015	Bron:	Schulden	ultimo 2015	Begroting
ABN AMRO, ASR en RFS					
ABN AMRO (na IPO)	16.681	art. 3	staatsschuld	22.994	tabel 1
ASR	3.650	art. 3	cumulatief resultaat	2.873	tabel 3
RFS	2.642	art. 3	vordering SNS Reaal Holding op Staat	1.598	art. 3
Overbruggingskrediet ABN AMRO (voormalig Fortis)	1.900	art. 11	cumulatieve rente	9.318	tabel 3
SNS Reaal en Propertize			cumulatieve uitvoeringskosten	58	
Kapitalisatie SNS Reaal Holding N.V.	300	art. 3			
Kapitalisatie SNS Reaal Bank N.V.	1.900	art. 3			
Overbruggingskrediet	0	art. 3			
Aankoop SNS Bank N.V.	1.598	art. 3			
Propertize	500	art. 3			
IJsland					
lening (incl rente)	0	art. 2			
Griekenland					
lening	3.198	art. 4			
EFSF					
deelneming	2	art. 4			
ESM					
deelneming	4.573	art. 4			
			technische aansluiting	103	
Totaal:	36.944		Totaal:	36.944	

Overzicht toerekenbare kosten en opbrengsten

Tabel 5.3 geeft een overzicht van de kosten en opbrengsten van interventies. Het resultaat betreft het jaarlijkse saldo dat op kasbasis gerealiseerd wordt. Eventuele afwaarderingen van activa (tabel 5.2) worden eveneens in het resultaat meegenomen maar dan pas op het moment dat deze daadwerkelijk gerealiseerd zijn. Deze behandeling wijkt af van de systematiek van het EMU-saldo.

Tabel 5.3 Overzicht toerekenbare kosten en opbrengsten (in miljoenen euro)									
bedragen in mln. euro									Cumulatief
Kosten en opbrengsten	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
ABN AMRO, ASR en RFS									
Dividend ABN AMRO, ASR en RFS	0	0	6	200	121	488	424	764	2.003

bedragen in mln. euro	Cumulatief								
Kosten en opbrengsten	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
Premieontvangsten counter indemnity ABN AMRO	0	0	26	26	26	26	12	0	116
Renteontvangsten overbruggingskrediet ABN AMRO	502	705	167	169	152	103	98	84	1.980
Premieontvangsten CRI ABN AMRO	0	28	165	0	0	0	0	0	193
IPO ABN AMRO Group N.V.								– 1.154	– 1.154
SNS Reaal									
Couponrente SNS Reaal	0	38	0	0	0	0	0	0	38
Repurchase fee SNS Reaal	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Afboeking core-tier-1 securities					– 565	0	0	0	– 565
Dividend	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Renteontvangsten overbruggingskrediet						7	21	12	40
Resolutieheffing						0	1.005	0	1.005
Afboeking overbrug- gingskrediet								– 1.100	– 1.100
Premie ontvangsten garantie Propertize							2	9	11
Aegon									
Couponrente Aegon	0	166	11	0	0	0	0	0	177
Repurchase fee Aegon	0	108	52	750	0	0	0	0	910
ING									
Couponrente ING	0	645	39	0	34	31	90	0	839
Repurchase fee ING	0	295	52	1.000	341	344	660	0	2.692
Resultaat ING Back up faciliteit		0	0	0	0	– 1	1.455	0	1.454
Griekenland									
Rente en servicefee	0	0	30	115	41	26	14	13	239
Rentevergoeding Griekenland (ANFA)	0	0	0	0	– 13	– 13	– 13	0	– 39
Teruggave winsten SMP	0	0	0	0	0	– 126	– 112	0	– 238
IJsland									
Topping up		– 106							– 106
Recovery topping up		0	0	33	21	6	46	0	106
Aangegroeide rente		74	– 23	42	27	23	16	– 159	0
Schikking IJsland								58	58
Europese instru- menten									
Crisisgerelateerde winst DNB	0	0	0	0	0	905	754	552	2.211
Overige									

bedragen in mln. euro	Cumulatief								
Kosten en opbrengsten	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
Premieontvangsten garanties bancaire leningen	0	116	407	361	230	165	100	0	1.379
Uitvoeringskosten crisismaatregelen	– 9	– 31	– 3	2	– 1	– 12	5	– 9	– 58
Toerekenbare rentelasten op staatsschuld	– 684	– 2.062	– 1.375	– 1.223	– 1.177	– 1.131	– 922	– 744	– 9.318
Resultaat	– 191	– 24	– 446	1.475	– 763	841	3.655	– 1.674	2.873

Garantieoverzicht

In onderstaand overzicht staan de uitstaande garanties die in het kader van de kredietcrisis en Europa verstrekt zijn. Het cumulatief saldo geeft de stand van de uitstaande garanties per einde 2015 weer.

Tabel 5.4 Garantieoverzicht (in miljoenen euro)

Garanties «krediet-crisis en europa»	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Som:	Bron:
A. ABN AMRO, ASR en RFS										
Capital Relief Instrument										
ABN-AMRO (CRI)	0	32.611	0	0	0	0	0	0	32.611	IX art.3
waarvan vervallen	0	0	- 32.611	0	0	0	0	0	- 32.611	IX art.3
Counter Indemnity ABN-AMRO	0	0	950	0	0	0	0	0	950	IX art.3
waarvan vervallen							- 950	0	- 950	IX art.3
B. SNS Reaal										
Garantieverlening Propertize	0	0	0	0	0	4.166	0	0	4.166	IX art.3
waarvan vervallen							- 566	- 977	- 1.543	IX art.3
E. Garantiefaciliteit bancaire leningen										
Garanties bancaire leningen	2.740	47.535	0	0	0	0	0	0	50.275	IX art.2
waarvan vervallen	0	- 3.174	- 8.103	- 5.823	- 15.933	- 7.349	- 9.893	0	- 50.275	IX art.2
H. Europese instrumenten										
Garantieplafond Nederland EFSF	0	0	25.872	71.910	0	- 48.142	0	0	49.640	IX art.4
effect verstrekte garantie op EMU schuld:				993	7.601	2.352	660	- 592	11.014	CBS/Eurostat
voor Ierland				495	279	348	0	0	1.122	CBS/Eurostat
voor Portugal				498	695	405	77	0	1.675	CBS/Eurostat
voor Griekenland				0	6.627	1.599	583	- 592	8.217	CBS/Eurostat
Garantieverlening NI-aandeel ESM	0	0	0	0	35.445	0	0	0	35.445	IX art.4
Garantieverlening DNB i.v.m. ophoging middelen IMF	0	0	0	13.610	0	0	0	0	13.610	IX art.4
Garantieverlening DNB i.v.m. winstafdracht	0	0	0	0	0	5.700	0	0	5.700	IX art.3
Garantieverlening NL-aandeel EU-begroting	0	0	2.946	- 120	6	- 42	- 12	39	2.817	IX art.4
Totaal	2.740	76.972	- 10.946	79.577	19.518	- 45.667	- 11.421	- 938	109.835	

Bijlage 6: Overzicht risicoregelingen van het Rijk 2015

Tabellen 6.1, 6.2 en 6.3 geven een totaaloverzicht van directe en indirecte risicoregelingen van het Rijk. Voor details over onderstaande garantieregelingen en achterborgstellingen wordt verwezen naar begrotingen en jaarverslagen van de betreffende vakdepartementen. In de tabellen is aangegeven op welke begroting en op welk begrotingsartikel de verschillende risicoregelingen zijn opgenomen.

Garanties

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

Tabel 6.1 bevat de garantieregelingen van het Rijk. Alle regelingen met een uitstaand risico, een risicoplafond of mutaties groter dan 100 miljoen euro zijn uitgesplitst weergegeven. Alle andere regelingen zijn samengevat in de post «overig». Het overzicht bevat alle garanties met de stand ultimo 2015. Ontwikkelingen daarna zijn niet in het overzicht opgenomen omdat die buiten de reikwijdte van het jaarverslag 2015 vallen. Deze worden meegenomen in het garantieoverzicht bij de Miljoenennota 2017.

In het overzicht worden achtereenvolgens de begroting, het begrotingsartikel en de omschrijving van de garantie weergegeven. Daarachter staat voor de jaren 2014 en 2015 het bedrag dat daadwerkelijk als risico is verleend dan wel door de Tweede Kamer is geautoriseerd, genaamd de «uitstaande garanties». Onder de uitstaande garanties vallen ook de garanties die in eerdere jaren zijn verstrekt. In 2015 zijn er garanties verleend, maar zijn er ook garanties komen te vervallen. Dit is terug te lezen in de kolommen «verleende garanties» en «vervallen garanties».

Een garantieregeling van het Rijk kent vrijwel altijd een maximum, het zogenoemde plafond. Dit plafond kan een jaarlijks plafond zijn (per jaar mag een maximaal bedrag aan garanties worden verleend) of een totaalplafond (er mogen nooit meer garanties verleend worden dan het plafond). In tabel 6.1 is onderscheid gemaakt tussen beide soorten plafonds. Bij regelingen waar geen plafond is afgesproken, is het totaalplafond gelijk gesteld aan de uitstaande garanties. Bij internationale organisaties is gekozen het garantieplafond gelijk te stellen aan de uitstaande garanties. Hiervan is sprake bij de Europese garanties (EFSF, EFSM en ESM) en de garanties van een aantal internationale financiële instellingen.

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

b	a	Omschrijving	Uitstaande garanties 2014	Verleende garantie 2015	vervallen garanties 2015	Uitstaande garanties 2015	Garantie plafond 2015	Totaal plafond
VIII	7	Bouwleningen academische ziekenhuizen	239,7		37,7	202,0		202,0
VIII	14	Achterborgovereenkomst NRF	247,9	51,0	20,2	278,7		380,0
VIII	14	Indemniteitsregeling	351,0	381,0	455,0	277,0		300,0
IXB	2	WAKO (kernongevallen)	14.023,0		4.254,1	9.768,9		9.768,9
IXB	3	DNB winstafdracht	5.700,0			5.700,0		5.700,0
IXB	3	Garantie en vrijwaring inzake verkoop en financiering van staatsdeelnemingen	952,8			952,8		952,8
IXB	3	Garantie Propertize/SNS	3.600,0		976,9	2.623,1		2.623,1
IXB	4	AIIB		757,8		757,8		757,8
IXB	4	DNB – deelneming in kapitaal IMF	47.503,6	2.258,3		49.761,9		49.761,9
IXB	4	EBRD	589,1			589,1		589,1
IXB	4	EFSF	49.640,4			49.640,4		49.640,4
IXB	4	EFSM	2.778,0	39,0		2.817,0		2.817,0
IXB	4	EIB	9.895,5			9.895,5		9.895,5
IXB	4	EIB – kredietverlening in ACP en OCT	174,0		3,9	170,1		174,0
IXB	4	ESM	35.445,4			35.445,4		35.445,4
IXB	4	Kredieten EU-betalingsbalanssteun	2.315,0	32,5		2.347,5		2.347,5
IXB	4	Wereldbank	3.888,1	447,9		4.336,0		4.336,0
IXB	5	Exportkredietverzekering	13.373,7	9.517,3	7.162,4	15.728,6	10.000,0	
IXB	5	MIGA – herverzekeren					150,0	
IXB	5	Regeling Investerings	175,0		10,2	164,8	453,8	
XIII	13	BMKB	1.911,4	446,1	601,3	1.756,3	706,3	
XIII	13	GO	644,3	118,9	97,8	665,5	400,0	
XIII	13	Groeifinancieringsfaciliteit	95,0	28,7	16,0	107,7	85,0	
XIII	13	MKB-financiering	0			0		400,0
XIII	13	Scheepsnieuwbouw garantieregeling	10,9	42,0	10,9	42,0	400,0	
XIII	16	Garantie voor investeringen & werkkapitaal landbouwondernemingen	343,6	28,4	49,8	322,2	120,0	
XIII	18	Garantie voor natuurgebieden en landschappen	415,1		15,5	399,7		399,7
XVII	2,3	Instellingen voor de gezondheidszorg	482,8		56,8	425,9		425,9
XVII	3	Voorzieningen tbv instellingen gehandicapten	123,4		19,2	104,2		104,2
XVII	41	Garantie DGGF	2,6	14,0		16,6		
XVII	41	Garantie FOM	85,8		7,4	78,4		147,7
XVII	45	Garanties IS-NIO	223,6		39,3	184,4		184,4
XVII	45	Garanties IS-Raad van Europa	176,7			176,7		176,7
XVII	45	Garanties Regionale Ontwikkelingsbanken	2.014,1	282,6		2.296,7		2.296,7
		Overig	227,6	45,1	86,4	186,3		
		Totaal	197.649,2			198.219,4		
		Totaal als percentage bbp	29,8			29,2		

Tabel 6.2 bevat de uitgaven en ontvangsten behorende bij de door het Rijk verstrekte garanties in 2014 en 2015. Alleen garanties waarbij de daadwerkelijke uitgaven en ontvangsten groter zijn dan 50 duizend euro worden weergegeven. De in de tabel getoonde uitgaven betreffen de schade-uitkeringen op afgegeven garanties. De in de tabel getoonde ontvangsten betreffen zowel ontvangen premies, provisies en dergelijke als op derden verhaalde (schade-)uitkeringen.

Tabel 6.2 Uitgaven en ontvangsten op de door het Rijk verstrekte garanties (in miljoenen euro)

b	a	omschrijving	Uitgaven 2014	Ontvangsten 2014	Uitgaven 2015	Ontvangsten 2015
VI	34	Garantiestelling Faillissementscuratoren dienst JUSTIS	1,3		1,7	
IXB	1	Garantie procesrisico's	0,4		0,2	
IXB	2	Terrorismeschades (NHT)		1,3		1,1
IXB	2	WAKO (kernongevallen)		1,1		
IXB	3	Garantie Propertize/SNS		20,6		11,5
IXB	3	Financiering Tennet		4,8		4,8
IXB	3	Financiering NS		0,9		0,9
IXB	3	Deelneming ABN AMRO		12,5		
IXB	5	Exportkredietverzekering	43,4	205,9	95,7	221,9
IXB	5	Regeling Investerings		0,8		0,8
XIII	13	BMKB	97,8	30,4	65,3	32,2
XIII	13	GO	17,9	9,4	10,6	9,4
XIII	13	Groeifinancieringsfaciliteit	2,2	2,4	3,5	3,0
XIII	14	Aardwarmte		2,2		0,9
XIII	14	ETS compensatie	3,5			
XIII	16	Garantie voor investeringen & werkkapitaal landbouwondernemingen	23,7	2,0	28,3	1,7
XIII	16	Regeling nieuwe agrarische schadeverzekering	0,4			
XV	2	Startende ondernemers			0,2	
XVI	3	Voorzieningen tbv instellingen gehandicapten			2,6	
XVII	41	Garantie DGGF	81,8		92,0	1,9
XVII	41	Garantie FOM		0,1	3,5	0,3
XVII	41	DRIVE			12,5	
XVII	45	Garanties IS-NIO	0,7	4,7	0,2	
		Totaal	273,1	299,2	316,5	290,4

Achterborgstellingen

Naast het risico uit garantieregelingen loopt het Rijk ook indirect risico's door achterborgstellingen. In die gevallen wordt de daadwerkelijke garantieverplichting niet afgegeven door het Rijk maar door een daarvoor aangewezen tussenpersoon, bijvoorbeeld een stichting. Het Rijk wordt pas aangesproken zodra de tussenpersoon niet aan haar verplichtingen kan voldoen. In de begroting van het betreffende vakdepartement worden achterborgstellingen niet als verplichting opgenomen (zolang er geen schade ontstaat of is ontstaan). De achterborgstellingen zijn opgenomen in tabel 6.3.

Het risico uit de achterborgstellingen (in tabel 6.3) is niet één op één te vergelijken met het risico uit de garantieregelingen (in tabel 6.1). Bij achterborgstellingen worden de risico's soms gedeeld met gemeenten. Zo worden de verplichtingen die het Waarborgfonds Eigen Woningen (WEW) voor 1 januari 2011 is aangegaan voor 50 procent gedekt door gemeenten en voor 50 procent door het Rijk. Verplichtingen aangegaan na deze datum worden volledig door het Rijk gedekt. Bij het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) wordt de gehele positie met gemeenten gedeeld.

Per achterborgstelling gelden verschillende regelingen om eventuele schade te dekken. Bij het WSW verleent eerst het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) sanering- en projectsteun. Hierna moet het WSW zijn bufferkapitaal aanspreken. Indien deze stappen ontoereikend zijn, worden de obligo's van de deelnemende woningcorporaties aangesproken. Een obligo is een voorwaardelijke verplichting van de deelnemer om aan het fonds een bepaald bedrag over te maken. Pas daarna wordt een beroep gedaan op de achterborg van de rijksoverheid. Zo heeft de

sanering van Vestia niet geleid tot een aanspraak op de achterborgstelling. De Stichting Waarborgfonds Zorg (WFZ) kent een soortgelijke regeling. Ook hier wordt eerst het bufferkapitaal aangesproken om schade te dekken. Daarna moeten de zorginstellingen met een door het WFZ geborgde lening een percentage (maximaal 3 procent van de uitstaande garanties van de deelnemende zorginstelling) van het leningenbedrag afdragen (obligo). Mocht dit onvoldoende zijn om de verplichtingen van het WFZ na te komen, dan kan het WFZ een beroep doen op de rijks-overheid. Bij het WEW geldt geen obligoverplichting. Hier dienen huizen als onderpand, waardoor de schade zich beperkt tot eventuele restschulden na gedwongen verkoop. Het WEW teert bij verlies direct in op het bufferkapitaal.

Tabel 6.3 Achterborgstellingen van het Rijk (in miljoenen euro)¹

b	a	omschrijving	Geborgd vermogen 2014	Geborgd vermogen 2015	Buffer- kapitaal 2015	Obligo
XVI	42,0	Stichting Waarborgfonds Zorg (WFZ)	8.571	8.330	260	257
XVIII	1,0	Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW)	85.100	83.800	500	3200
XVIII	1,0	Waarborgfonds Eigen Woningen (WEW)	175.561	187.000	900	n.v.t.
		Totaal Achterborgstellingen	269.232	279.130		

¹ In deze tabel zijn voorlopige realisaties opgenomen.

Bijlage 7: beleidsmatige mutaties na Najaarsnota

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

In 2015 heeft de Minister van Financiën er (wederom) op toegezien dat Ministers de Tweede Kamer tijdig informeren over beleidsmatige uitgaven- en verplichtingenmutaties die zich na de Najaarsnota hebben voorgedaan. Dit heeft erin geresulteerd dat ook dit jaar de meeste beleidsmatige mutaties tijdig aan de Kamer gemeld zijn.

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

Tabel 7.1 Beleidsmatige mutaties gemeld aan de Tweede Kamer

Begrotings- hoofdstuk	Art. nr	Omschrijving	Bedrag (mln. €)	Kamerstuk	U	V	Over- schrijving
4 KR	2	Lopende inschrijving Curaçao	18	34 300 IV nr. 34	x	x	ja
6 VenJ	33	Slotwet	3,1	34 300 VI nr. 82	x		ja
6 VenJ	33	Slotwet	11,1	34 300 VI nr. 82		x	ja
6 VenJ	34	Slotwet	3,1	34 300 VI nr. 82	x		nee
6 VenJ	34	Slotwet	7,0	34 300 VI nr. 82		x	nee
9B FIN	5	Storting begrotingsreserve EKV	21,5	34 300 VI nr. 82	x		nee
7 BZK	62	Verplichtingen	35,1	34 300 VII nr. 59		x	ja
7 BZK	66	Verplichtingen	29,6	34 301 VII nr. 59		x	ja
7 BZK	66	Realisatie	4,9	34 302 VII nr. 59		x	ja
12 IenM	20	Sanering verkeerslawaaï	5,9	34 300 XII nr. 63		x	ja
12 IenM	25	BDU beter benutten	24,0	34 300 XII nr. 63		x	nee
12 IenM	25	BDU Bleizo	5,2	34 300 XII nr. 63		x	nee
13 EZ	12	Topsectoren	4,9	34 300 XIII nr. 166	x		nee
13 EZ	14	Een doelmatige en duurzame energievoorziening	12,5	34 300 XIII nr. 166	x		nee
13 EZ	16	DGF	5,6	34 300 XIII nr. 166	x		ja
13 EZ	12	TKI	8,7	34 300 XIII nr. 166		x	nee
16 VWS	2	Verplichtingenmutatie ivm project- subsidie KNMP	11,0	34 300 XVI nr. 150		x	ja
16 VWS	4	Verplichtingenmutatie ivm subsidie opleiding PA/ANP	11,0	34 301 XVI nr. 150		x	ja
16 VWS	4	Verplichtingenmutatie opleidingen, beroepenstructuur en arbeidsmarkt	2,5	34 302 XVI nr. 150		x	ja
16 VWS	4	Correctie verplichtingen ivm jaar van transparantie	2,9	34 303 XVI nr. 150		x	ja
16 VWS	4	Verplichtingenmutatie ivm program- mering ZONMW	5,2	34 304 XVI nr. 150		x	ja
16 VWS	4	Verplichtingenmutatie ivm werkplan en begroting 2016 ZINL	48,7	34 305 XVI nr. 150		x	ja
16 VWS	4	Verplichtingenmutatie ivm werkplan en begroting 2016 NZA	53,5	34 306 XVI nr. 150		x	ja
16 VWS	4	Verplichtingenmutatie ivm begroting 2016 CAK	69,9	34 307 XVI nr. 150		x	ja
16 VWS	7	Verplichtingenmutatie ivm uitke- ringen door SVB	258,2	34 308 XVI nr. 150		x	ja
16 VWS	7	Verplichtingenmutatie ivm uitvoe- ringskosten door SVB	11,0	34 310 XVI nr. 150		x	ja
55 IF	12	Brug bij Ewijk	8,0	34 300 XII nr. 63	x		ja
64 BF	1	Wisselkoers H64 SW	4,1	34 300 IV nr. 32	x	x	ja

Lopende inschrijving Curaçao

Nederland is conform de Rijkswet financieel toezicht verplicht om in te schrijven op leningen van Curacao en Sint Maarten wanneer daar een positief oordeel van het College Financieel Toezicht aan ten grondslag ligt. Eind 2015 is een lening aan Curacao toegewezen. Het betreft een lening ter waarde van 17.997 mln. euro. Deze inschrijving is in een seprate brief aan de Kamers gemeld.

Slotwet artikel 33 uitgaven- en verplichtingenmutatie

De voorgenomen overgang van parketsecretarissen van het OM naar de Nationale Politie heeft nog niet plaatsgevonden.

Slotwet artikel 34 uitgavenmutatie

Er is een extra bijdrage van ruim 3 mln. euro verstrekt aan Reclassering Nederland, Stichting Verslavingsreclassering GGZ en het Leger des Heils tbv extra reclasseringswerkzaamheden. Hiervoor hebben de reclasseringsorganisaties extra werkzaamheden verricht op het terrein van toezicht, adviezen en taakstraffen. Daarnaast heeft de reclassering deelgenomen aan de zogenaamde ZSM-tafels.

Slotwet artikel 34 verplichtingenmutatie

VenJ heeft een meerjarige subsidie verstrekt aan Slachtofferhulp Nederland (SHN) voor het programma «Reiken en Raken».

Storting begrotingsreserve EKV

In de begroting 2015 is aan uw Kamer gemeld dat er een begrotingsreserve wordt opgericht voor de Exportkredietverzekering (EKV). Dit is in lijn met het aangescherpte garantiekader. In de reserve worden onder andere de hoger dan geraamde premies gereserveerd voor toekomstige schade-uitgaven. Zoals eerder aan uw Kamer is gemeld (Kamerbrief: [34 300 VI nr. 82](#)) wordt volgens de gebruikelijke systematiek de realisatie van de EKV pas aan het eind van het jaar gestort in de begrotingsreserve. In 2015 is er 21,5 mln. euro gestort in de begrotingsreserve van EKV.

Verplichtingen artikel 62

De overschrijding op de verplichtingen bij de AIVD houden verband met de transitie van krimp naar intensivering in 2015. Deze ontwikkeling heeft zich in 2015 sterk gemanifesteerd in de materiële uitgaven en verplichtingen ten behoeve van ICT gerelateerde activiteiten.

Verplichtingen artikel 66

Eind 2015 is de opdracht aan het baten-lastenagentschap Logius voor de uitvoering van Mijnoverheid en exploitatie en beheer DigiD in 2016 verstrekt en is de verplichting vastgelegd.

Realisatie

Eind 2015 is de opdracht aan het baten-lastenagentschap Rijksdienst voor Identiteitsgegevens voor de uitvoering van de Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten verstrekt en is de verplichting vastgelegd.

Sanering verkeerslawaaï

Naar aanleiding van een besluit van de Staatssecretaris van IenM wordt een additioneel project toegekend in het kader van de subsidieregeling sanering wegverkeerslawaaï. Een aantal lopende projecten is goedkoper uitgevallen dan geraamd, waardoor ruimte is ontstaan voor een aanvullend project. Wel is hiertoe een ophoging van 5,9 mln. euro van het verplichtingenbudget in 2015 van de subsidieregeling noodzakelijk. Dit past binnen het totaal van de meerjarig gereserveerde middelen van het subsidieprogramma.

BDU Beter benutten

De middelen voor de drie opgeheven plusregio's Stadsregio Amsterdam, Stadsgewest Haaglanden en Stadsregio Rotterdam worden uitgekeerd aan de Metropoolregio Rotterdam Den Haag en de Stadsregio Amsterdam. Deze middelen worden conform de huidige systematiek toegekend als brede doeluitkering door IenM. De beschikking voor het jaar 2016 wordt eind 2015 afgegeven aan de decentrale overheden. Bij het opstellen van de Tweede suppletoire begroting (Kamerstuk [34 350 XII, nrs.](#)

1 en 2) was nog niet in alle gevallen bekend welke afspraken met welk kaseffect in 2016 moeten worden vastgelegd. Ten opzichte van de Tweede suppletoire begroting gaat het om het vastleggen van 24,1 mln. euro voor het programma Beter Benutten.

BDU Bleizo

De middelen voor de drie opgeheven plusregio's Stadsregio Amsterdam, Stadsgewest Haaglanden en Stadsregio Rotterdam worden uitgekeerd aan de Metropoolregio Rotterdam Den Haag en de Stadsregio Amsterdam. Deze middelen worden conform de huidige systematiek toegekend als brede doeluitkering door IenM. De beschikking voor het jaar 2016 wordt eind 2015 afgegeven aan de decentrale overheden. Bij het opstellen van de Tweede suppletoire begroting (Kamerstuk 34 350 XII, nrs. 1 en 2) was nog niet in alle gevallen bekend welke afspraken met welk kaseffect in 2016 moeten worden vastgelegd. Ten opzichte van de Tweede suppletoire begroting gaat het om het vastleggen van 5,2 mln. euro voor het project Bleizo.

Topsectoren

Dit betreft de betaling van de aangegane verplichting in het kader van het oude FES-project BE-Basic (gelieerd aan de topsector chemie).

Een doelmatige en duurzame energievoorziening

Deze mutatie bestaat uit drie componenten:

- Aan het Openbaar Lichaam Saba is in 2015 een bijzondere uitkering verstrekt van 5 mln. euro ten behoeve van de aanleg van een zonnepark. Het zonnepark heeft tot doel om de elektriciteitsvoorziening op Saba duurzamer en betaalbaar te maken.
- Er zijn extra kosten gemaakt door de gemeenten en provincie als gevolg van de aardbevingproblematiek.
- Aan het ECN is voor 2016 een financieel arrangement toegezegd van 2,5 mln. euro zodat geen cruciale kennis bij ECN verloren gaat. De bevoorschotting hiervan heeft in 2015 plaatsgevonden. De Tweede Kamer is hierover op 4 december 2015 met een aparte brief geïnformeerd.

DGF

De bijdrage aan het DGF valt totaal 5,6 mln. euro hoger uit dan bij de Najaarsnota 2015 is geraamd. Het betreft de verplichtingen en uitgaven van 1,2 mln. euro op het instrument Crisisorganisatie DGF en 4,4 mln. euro op Monitoring DGF.

TKI

De verwachting was dat in 2015 voor de TKI-toeslagregeling 12 mln. euro meer verplichtingen zouden worden aangevraagd dan in de Najaarsnota is geraamd. Op basis van de definitieve realisatiecijfers is dat 8,7 mln. euro geworden.

Verplichtingenmutatie ivm projectsubsidie KNMP

Voor het vastleggen van de projectsubsidie in 2015 voor de Koninklijke Nederlandse Maatschappij ter bevordering der Pharmacie (KNMP) is op artikelonderdeel Toegankelijkheid en betaalbaarheid van de zorg 11,0 mln. euro aan verplichtingenbudget verhoogd. Dit budget komt ten laste van het verplichtingenbudget in de periode 2016 t/m 2019.

Verplichtingenmutatie ivm subsidie opleiding PA/ANP

Het verplichtingenbudget op artikelonderdeel Opleidingen, beroepenstructuur en arbeidsmarkt wordt met 11 mln. euro verhoogd. De mutatie is nodig om subsidie aan te kunnen gaan op grond van de subsidieregeling opleiding tot PA/ANP 2015–2018. De mutatie komt ten laste van het verplichtingenbudget 2018.

Verplichtingenmutatie opleidingen, beroepenstructuur en arbeidsmarkt

Het verplichtingenbudget op artikelonderdeel Opleidingen, beroepenstructuur en arbeidsmarkt is met 2,5 mln. euro opgehoogd. De mutatie komt ten laste van het verplichtingenbudget 2018. De mutatie hangt samen met het vastleggen van verplichtingen in 2015 die in 2016 en latere jaren tot betaling leiden.

Correctie verplichtingen ivm jaar van transparantie

Het verplichtingenbudget op het artikelonderdeel Kwaliteit, transparantie en kennisontwikkeling is met 2,9 mln. euro verhoogd. De mutatie komt ten laste van het verplichtingenbudget 2016. De mutatie hangt samen met het corrigeren van een eerdere mutatie waarbij alleen kasmiddelen hadden moeten vrijvallen, maar waarbij abusievelijk ook verplichtingenruimte is meegenomen.

Verplichtingenmutatie ivm programmering ZONMW

Voor het vastleggen van de meerjarige programmering in 2015 van ZonMw is het verplichtingenbudget met 5,2 mln. euro verhoogd op artikelonderdeel Kwaliteit, transparantie en kennisontwikkeling. Dit budget komt ten laste van het verplichtingenbudget 2016. Het tekort is ontstaan door de toezegging van het meerjarige programma Kennis- en innovatieagenda sport 2016–2020.

Verplichtingenmutatie ivm werkplan en begroting 2016 ZINL

Het verplichtingenbudget op artikelonderdeel Inrichten uitvoeringsactiviteiten is verhoogd met 48,7 mln. euro. De mutatie komt ten laste van het verplichtingenbudget 2016. De mutatie was nodig om de goedkeuring van het werkplan en de begroting 2016 van de ZINL vast te leggen.

Verplichtingenmutatie ivm werkplan en begroting 2016 NZA

Het verplichtingenbudget op artikelonderdeel Inrichten uitvoeringsactiviteiten is verhoogd met 48,7 mln. euro. De mutatie komt ten laste van het verplichtingenbudget 2016. De mutatie was nodig om de goedkeuring van het werkplan en de begroting 2016 van de ZINL vast te leggen.

Verplichtingenmutatie ivm begroting 2016 CAK

Het verplichtingenbudget op artikelonderdeel Inrichten uitvoeringsactiviteiten is met 69,9 mln. euro opgehoogd. De mutatie komt ten laste van het verplichtingenbudget 2016. De mutatie hangt samen met de wettelijke verplichting om de begroting van het CAK voor het jaar 2016 uiterlijk 1-12-2015 goed te keuren.

Verplichtingenmutatie ivm uitkeringen door SVB

Op artikelonderdeel Pensioenen en uitkeringen voor verzets-deelnemers en oorlogsgetroffenen WO II wordt het verplichtingenbudget met 258,2 mln. euro opgehoogd om de verplichting aan de Sociale Verzekeringsbank voor de uitkeringen te kunnen vastleggen. De mutatie komt ten laste van het verplichtingenbudget 2016.

Verplichtingenmutatie ivm uitvoeringskosten door SVB

Op artikelonderdeel Pensioenen en uitkeringen voor verzets-deelnemers en oorlogsgetroffenen WO II wordt het verplichtingenbudget met 11 mln. euro opgehoogd om de verplichting aan de Sociale Verzekeringsbank voor de uitvoeringskosten te kunnen vastleggen. De mutatie komt ten laste van het verplichtingenbudget 2016.

Brug bij Ewijk

Voor de brug bij Ewijk binnen het programma Vervanging en Renovatie zijn werkafspraken met de aannemer vastgelegd, waarin is afgesproken dat de eerstvolgende termijn van de betaling nog in 2015 zal worden voldaan. Dit leidt tot een versnelling van kasuitgaven, waardoor dit jaar 8 mln. euro meer betaald zal worden dan waarop bij Najaarsnota (Kamerstuk [34 350, nr. 1](#)) was gerekend.

Wisselkoers H64 SW

De wisselkoersverschillen op het BES-fonds wordt gedekt vanuit Hoofdstuk Koninkrijksrelaties. Deze overboeking is aanvullend op de overboeking bij 2e suppletoire begroting 2015.

Tabel 7.2 Beleidsmatige mutaties niet gemeld aan de Tweede Kamer

Begrotings- hoofdstuk	Artikel- nummer	Omschrijving	Bedrag (mln. €)	U	V	Overschrijding
10 DEF	2	Contract Rijksrederij voor 2016 e.v.	15,5		x	nee
10 DEF	4	Contract C-130 t/m 2032	75,3		x	ja
10 DEF	6	Voorzien in nieuw materieel en ICT	166,4		x	ja
10 DEF	6	Voorzien in nieuw materieel en ICT	62,1	x		ja
10 DEF	7	Onderhoud en munitie	94,4		x	ja
13 EZ	14	Een doelmatige en duurzame energie- voorziening	80,5		x	ja
13 EZ	14	Een doelmatige en duurzame energie- voorziening	33,8		x	ja

Contract Rijksrederij voor 2016 e.v.

Het verplichtingenbudget op beleidsartikel 2 Taakuitvoering Zeestrijd-krachten is verhoogd met 15,5 mln. euro. Deze mutatie heeft betrekking op het aangaan van een nieuw jaarcontract 2016 met de Rijksrederij.

Contract C-130 t/m 2032

Het verplichtingenbudget op beleidsartikel 4 Taakuitvoering Luchtstrijd-krachten is verhoogd met 75,3 mln. euro. Deze mutatie heeft betrekking op het contract voor het transportvliegtuig C-130 over de jaren tot en met 2032.

Voorzien in nieuw materieel en ICT

Het verplichtingenbudget op beleidsartikel 6 Investerings Krijgsmacht is verhoogd met 166,4 mln. euro. Deze mutatie heeft betrekking op ICT investeringen en contracten met betrekking tot de F-35.

Voorzien in nieuw materieel en ICT

Het uitgavenbudget op beleidsartikel 6 Investerings Krijgsmacht is opgehoogd met 62,1 mln. euro. Deze mutatie heeft betrekking op uitgaven ten behoeve van materieelprojecten en ICT investeringen.

Onderhoud en munitie

Het verplichtingenbudget op beleidsartikel 7 Defensie Materieelorganisatie is opgehoogd met 94,4 mln. euro. Deze mutatie heeft betrekking op contracten voor onderhoud en munitie.

Een doelmatige en duurzame energievoorziening

In 2015 is via de ministeriële regeling voor de SDE+ een budget van 3,5 mld. euro beschikbaar gesteld voor het afgeven van beschikkingen op in 2015 ingediende aanvragen. In 2015 was het budget eerder dan gebruikelijk overtekend, waardoor alle beschikkingen nog in het lopende jaar door RVO konden worden afgegeven. Dit heeft geleid tot een overschrijding van de beschikbare verplichtingenruimte.

In 2015 is via de ministeriële regeling voor geothermie een budget van 135 mln. euro beschikbaar gesteld voor het afdekken van risico's bij boringen voor de periode 1 januari 2015 tot en met 31 maart 2016. Na afloop van het jaar blijken er in 2015 door RVO meer beschikkingen te zijn afgegeven dan waar eerder mee gerekend was.

Bijlage 8: Beleidsdoorlichtingen

Tabel 8.1 Beleidsdoorlichtingen in departementale begroting 2015 aangekondigd voor het jaar 2015, status per eind 2015

Departement	Onderwerp	Artikel	In 2015 aan Tweede Kamer aangeboden	Vertraagd, oplevering na 2015
V. Buitenlandse Zaken	Bevorderen internationale rechtsorde	1.1 en 2.4		X
	Publieksdiplomatie	4.4		X
	Nederlandse cultuur in het buitenland	4.3		X
	Nederland gastland	4		X
	Nabuuerschap ¹	3		X
VI Veiligheid en Justitie	Nationale politie ²	31		X
	Adequate toegang tot het rechtsbestel (rechtsbijstand)	32.2		X
	Slagvaardige & kwalitatief goede rechtspleging (rechtspraak)	32.3		X
VII Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Regeldruk, Informatiebeleid en E-overheid ³	6.1, 6.2, 6.3	X	
VIII Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	Prestaties van leerlingen en studenten omhoog	1, 3, 4, 6, 7, 9	X	
	Een sterke cultuursector die ondernemend en innovatief is en goed zorgt voor ons erfgoed	14	X	
IX Financiën en Nationale Schuld	Het genereren van inkomsten voor de financiering van overheidsbeleid	1	X	
	Een bijdrage leveren aan een gezond en welvarend Europa en een evenwichtige internationale financieel-economische ontwikkeling	4		X
	Risicomanagement staatsschuld	11	X	
X Defensie⁴	Wijziging samenstelling Koninklijke Marine (2005) ⁵	2		X
XII Infrastructuur en Milieu	Waterkwaliteit	12	X	
	Geluid ⁶	20		X
XIII Economische Zaken	Goed functionerende economie en markten	11		X
	Bedrijvenbeleid	12, 13	X	
	Natuur en regio	18	X	
XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid	Kinderopvang	7	X	
	Uitvoeringskosten	11	X	
XVI Volksgezondheid, Welzijn en Sport	Ziektepreventie	1.2	X	
	Bevordering van de werking van het stelsel	2.3		X
	Versterking positie cliënt ⁷	4.1		X
XVII Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking	Humanitaire hulp	4.1	X	
	Rechtsstaatontwikkeling, democratisering en corruptiebestrijding	4.3		X
XVIII Wonen en Rijksdienst	Woningmarkt	1.1	X	

¹ In de begroting aangepast van 2014 naar 2015, oplevering vertraagd naar 2016.

² Deze beleidsdoorlichting wordt meegenomen in het IBO politie.

³ Oorspronkelijk stonden 3 afzonderlijke beleidsdoorlichtingen gepland, die uiteindelijk als 1 integrale beleidsdoorlichting aan de Tweede Kamer zijn aangeboden.

⁴ Op de programmering stond ook «Defensie materieel proces» aangekondigd. Gezien de aard en omvang van het onderwerp is bij nader inzien besloten tot een beleidsevaluatie in plaats van een beleidsdoorlichting.

⁵ Oorspronkelijk gepland voor 2014, oplevering in 2016.

⁶ Beleidsdoorlichting is op 3 februari 2016 naar de Tweede Kamer gestuurd.

⁷ Beleidsdoorlichting is eind januari 2016 naar de Tweede Kamer gestuurd.

Tabel 8.2 Overige beleidsdoorlichtingen die in 2015 aan de Tweede Kamer zijn verstuurd

Departement	Onderwerp	Artikel	Oorspronkelijk gepland voor
V Buitenlandse Zaken	Mensenrechtenbeleid (2008–2013)	1.2	2014
X Defensie	Flexibel personeelssysteem	8	2014
XIII Economische Zaken	IBO Agro-, visserij- en voedselketens ¹	16	2014
XVI Volksgezondheid, Welzijn en Sport	Laagdrempelige ondersteuning bij opvoeden en opgroeien	5.1	2014
XVII Buitenlandse Handel en Ontwikkelings-samenwerking	Hernieuwbare energie in ontwikkelingssamenwerking	2.3	2014
	Genderbeleid	3.2	2014

¹ Deze beleidsdoorlichting is opgenomen in het IBO naar dit onderwerp.

Alle afgeronde beleidsdoorlichtingen zijn te vinden op rijksbegroting.nl.

Bijlage 9: Normeringssystematiek Gemeentefonds en Provinciefonds

Berekening accres

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

Tabellen 9.1 tot en met 9.3 geven weer hoe de ontwikkeling van de ngru uiteindelijk resulteert in het accres 2015. Bij de bepaling van de omvang van de netto gecorrigeerde rijksuitgaven vormen de netto rijksuitgaven het startpunt. Op de netto rijksuitgaven (A) worden correcties (B) doorgevoerd (zie tabel 9.2 en gerelateerde toelichting). Het saldo geeft de ngru, de basis voor de accresberekening (C).

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

	2014	2015
1 De Koning	40	41
2A Staten-Generaal	128	135
2B Overige Hoge Colleges van Staat en Kabinetten	110	110
3 Algemene Zaken	53	54
4 Koninkrijksrelaties	72	65
5 Buitenlandse Zaken	9.769	9.419
6 Justitie	11.181	11.341
7 Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	656	643
8 Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen	33.001	33.221
9A Nationale Schuld (Transactiebasis)	17	9
9B Financien	1.591	4.583
10 Defensie	7.412	7.301
12 Infrastructuur & Milieu	9.856	8.608
13 Economische Zaken	4.480	4.277
15 Sociale Zaken en Werkgelegenheid	20.406	17.306
16 Volksgezondheid, Welzijn en Sport	4.278	2.808
17 Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking	2.709	2.820
18 Wonen en Rijksdienst	3.033	3.292
50 Gemeentefonds	18.741	27.267
51 Provinciefonds	1.296	1.115
Aanvullende posten	42	- 234
(A) Totaal netto uitgaven	128.868	134.180
(B) Totaal correcties (zie tabel 8.2)	- 37.881	- 43.681
(C) Totaal NGRU (=A+B)	90.987	90.499
Accres percentage = (Ct - Ct-1)/Ct-1)	2,02%	- 0,54%

Tabel 9.2: totaal correcties

	2014	2015
Studieleningen en radiofrequenties	1.738	1.826
EU-afdrachten	- 8.607	- 8.179
HGIS	- 4.417	- 4.841
WWB	- 5.736	- 5.624
GF/PF (inclusief IU sociaal domein)	- 20.037	- 28.382
BCF	0	- 2.870
Uitgaven BKZ (begrotingsgefinancierd, excl GF/PF)	- 578	- 491
Overboekingen RBG-eng - GF/PF	996	2.924
Overige financieringsverschuivingen	- 1.241	1.955
Totaal correcties accres	- 37.882	- 43.681

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

1. Uitgaven die wel relevant zijn voor de uitgavenkaders, maar niet voor de basis van de accresberekening, de ngru. Het gaat om uitgaven die relatief gevoelig zijn voor macro-economische ontwikkelingen en waarop het Rijk geen invloed heeft, bijvoorbeeld de afdrachten aan de EU. Door de rijksuitgaven voor deze uitgavenposten te corrigeren, wordt de accresraming minder afhankelijk van macro-economische ontwikkelingen, wat de stabiliteit van de accresontwikkeling ten goede komt.

2. Uitgaven die niet relevant zijn voor het uitgavenkader, maar wel voor de ngru, bijvoorbeeld studieleningen.
3. Financieringsverschuivingen. Financieringsverschuivingen zijn verschuivingen van geldstromen binnen het Rijk die niet tot meer of minder bestedingsruimte van het Rijk leiden, maar in de normeringssystematiek wel effect hebben op het accres doordat het schuiven zijn tussen ngru-relevante uitgaven en niet-ngru-relevante uitgaven. De rijksuitgaven worden voor deze posten gecorrigeerd omdat per saldo geen sprake is van meer of minder uitgaven, er is alleen sprake van een andere financieringsbron. Het gaat bij deze correcties bijvoorbeeld om overhevelingen van departementale begrotingen naar het gemeente- en provinciefonds en financieringsverschuivingen tussen het Rijk en de sociale zekerheidsfondsen.

Tabel 9.3: Berekening accres 2015

	2015
1. Accrespercentage (nominaal)	– 0,54%
2. Grondslag normeringssystematiek	18.257
3. Accres stand Financieel Jaarverslag Rijk 2015 (= 1 * 2)	– 98
vv. Gemeentefonds	– 91
vv. Provinciefonds	– 7

Tabel 9.4: Aansluiting accres stand Miljoenennota 2015 naar stand Financieel Jaarverslag Rijk 2015

	2015
Accrespercentage, stand Miljoenennota 2015	0,12%
Accres in mln. euro, stand Miljoenennota 2015	22
Mutatie sinds Miljoenennota 2015, in mln. euro	– 120
Accres, stand Financieel Jaarverslag Rijk 2015, in mln. euro	– 98
Accrespercentage, stand Financieel Jaarverslag Rijk 2015	– 0,54%

Toelichting

Ten opzichte van de stand Miljoenennota 2015 is het accres 2015 neerwaarts bijgesteld. Het accres 2015 is uitgekomen op – 0,54 procent, – 98 miljoen euro. De neerwaartse bijstelling is het gevolg van een veelvoud aan mutaties op de rijksbegroting. Allereerst is in 2015 sprake geweest van een lagere loon- en prijsontwikkeling dan eerder geraamd, dit heeft een groot neerwaarts effect op het accres ten opzichte van de stand Miljoenennota 2015.

De belangrijkste onderliggende beleidsmatige ontwikkelingen die het accres bepalen zijn minder uitgaven aan kinderopvangtoeslag en studieleningen. Daartegenover staan hogere uitgaven aan huurtoeslag en hogere uitgaven aan de opvang van asielzoekers, als gevolg van de hogere instroom van asielzoekers. Per saldo resteert een neerwaartse aanpassing van het accres 2015 van 120 miljoen euro ten opzichte van de stand Miljoenennota 2015.

Bijlage 10: Agentschappen in beeld

Agentschappen zijn uitvoerende diensten van ministeries. Zij leveren zelfstandig en tegen betaling producten of diensten aan andere organisaties binnen het Rijk of aan derden. Begin 2015 telde het Rijk in totaal 34 agentschappen die beleid van de overheid uitvoeren. Dit waren er in 2014 nog 38. Agentschappen verstrekken uitkeringen, beheren gegevens en verrichten inspecties. Bekende agentschappen zijn het KNMI, het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) en Rijkswaterstaat.

Agentschappen zijn zelfstandiger in hun bedrijfsvoering dan de gewone onderdelen van een ministerie, zonder dat de ministeriële verantwoordelijkheid is ingeperkt. Agentschappen hebben een specifiek sturingsmodel en een ander financieel administratief stelsel. Een agentschap moet aan diverse voorwaarden voldoen. Deze zijn opgenomen in de Regeling agentschappen⁷⁰ die op 1 januari 2013 in werking is getreden.

Doorlichtingen en ontwikkelingen 2015

In de Regeling agentschappen is opgenomen dat alle agentschappen minimaal iedere vijf jaar worden doorgelicht. Met het doorlichten wordt een beter beeld gevormd van elk agentschap over de sturing, het financieel beheer, de bekostiging en de doelmatigheidsontwikkeling. In 2015 zijn de doorlichtingen van aCBG, DHC, DPC, DUO, KNMI, NFI, RvIG en UBR afgerond met een doorlichtingsrapport. De belangrijkste aanbevelingen afkomstig uit deze rapporten zijn in Tabel 10.5 opgenomen. Tabel 10.5 geeft tevens weer of het doorlichtingsrapport reeds is gepubliceerd en de vindplaats van de rapportage. In 2015 zijn ook de doorlichtingen gestart van Rijkswaterstaat, Paresto en het Nationaal Archief. Deze zijn nog niet afgerond.

Begin 2015 waren er binnen de Rijksoverheid 34 agentschappen; grote en kleine diensten, uitvoerders van beleid en uitvoerders van bedrijfsvoeringstaken, diensten die politiek meer of minder gevoelige producten of diensten leveren, etc. Agentschappen leveren daarmee een grote en belangrijke bijdrage aan de uitvoering van beleid. Aan de hand van onderstaande tabellen en grafieken wordt de wereld van agentschappen nader in beeld in gebracht.⁷¹

Het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) heeft in 2015 het instellingstraject om agentschap te worden succesvol doorlopen. Per 1 januari 2016 is het RVB formeel als agentschap opgericht én zijn de agentschappen Dienst Vastgoed Defensie (DVD), het Rijksvastgoed- en ontwikkelbedrijf (RVOB) en de Rijksgebouwdienst (Rgd) opgeheven. De verwachte omzet van het nieuwe agentschap RVB wordt geraamd op € 1,4 mld.

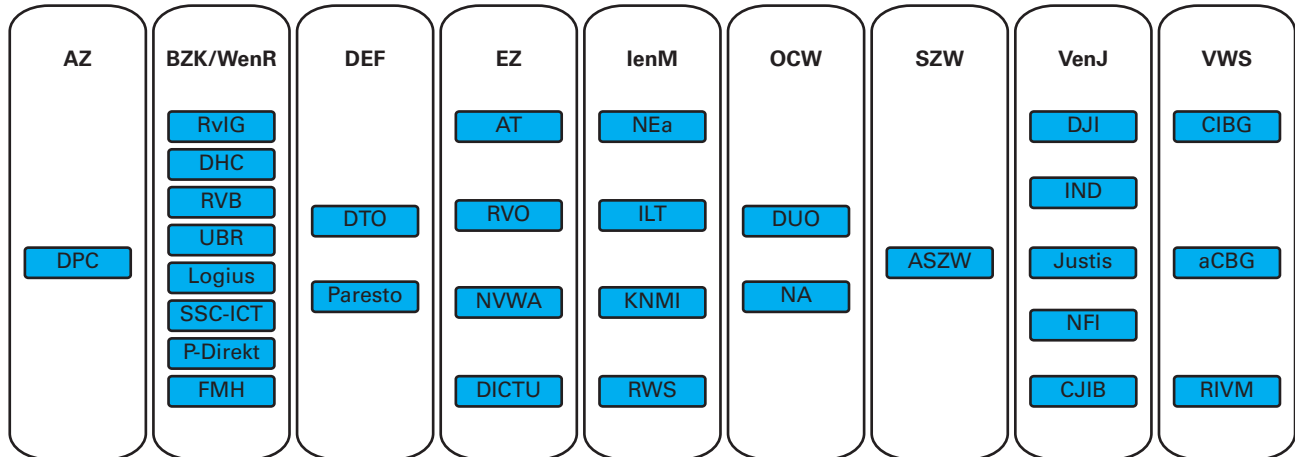
⁷⁰ <http://wetten.overheid.nl/BWBR0032085/2013-01-01>

⁷¹ Informatie over omzet agentschappen, fte's in meerjarig verband wordt op <http://agentschappen.rijksacademie.nl> als interactieve infographic gepresenteerd. De balans- en resultaatgegevens vanaf 2009 zijn als open data opgenomen op http://opendata.rijksbegroting.nl/#dataset_3.

Agentschappen in beeld

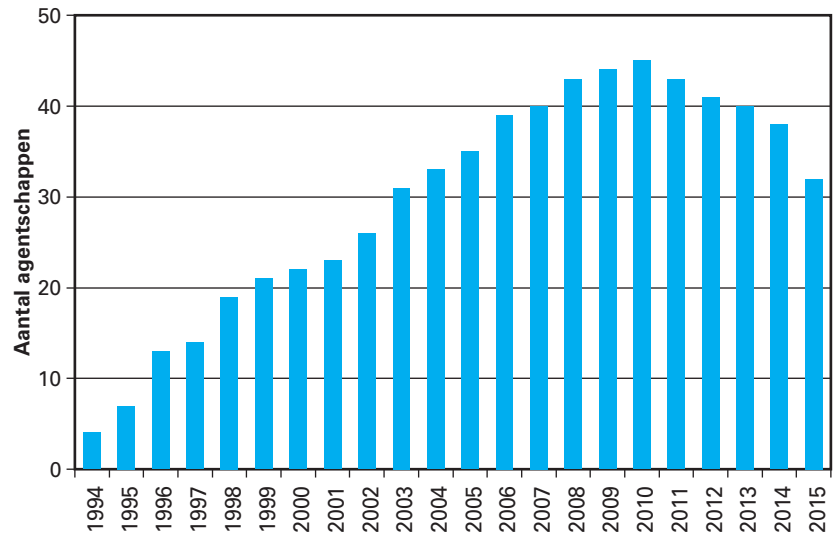
Agentschappen vallen volledig onder de ministeriële verantwoordelijkheid. Kenmerkend voor agentschappen is dat er een resultaatgericht sturingsmodel bestaat waarbij de beleids-DG's binnen de rijksoverheid of derden van buiten de rijksoverheid als opdrachtgever optreden, het agentschap als opdrachtnemer en in principe de secretaris-generaal als eigenaar. De verantwoordelijkheden die bij deze rollen behoren zijn vastgelegd in de Regeling agentschappen. Figuur 10.1 geeft de verdeling weer van de agentschappen naar de verschillende ministeries. In Tabel 10.6 is een lijst met verklarende afkortingen van de agentschappen opgenomen.

Figuur 10.1 Agentschappen per ministerie (stand per 1 januari 2016)



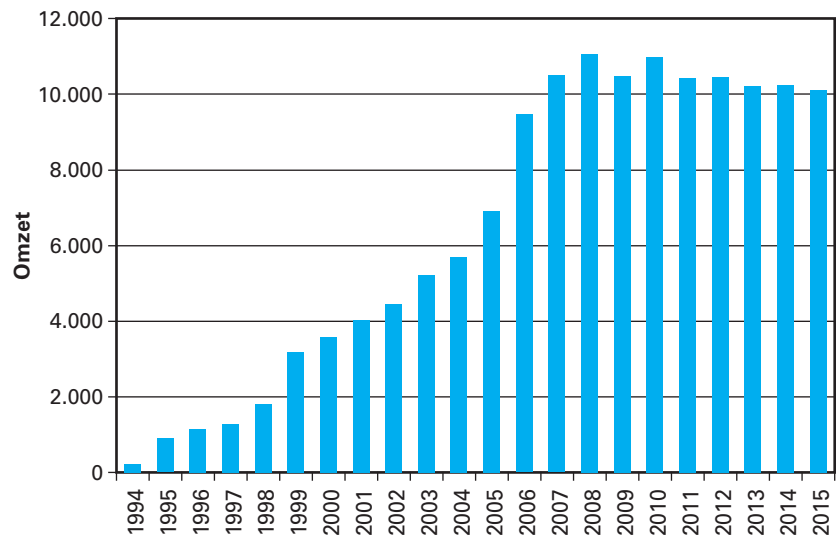
In 1994 werden de eerste drie agentschappen opgericht. Het aantal agentschappen is daarna gestegen. Figuur 10.2 geeft de ontwikkeling van het aantal agentschappen weer. Vanaf 2011 daalt het totale aantal agentschappen als gevolg van fusies (ingegeven door het samenvoegen van ministeries of door de vorming van shared service organisaties), opheffingen of decentralisaties. Zo zijn in 2015 de opheffingsbesluiten van de agentschappen Almata-Ossendrecht en Lindenhorst-Almata (VWS), Dienst Roerende Zaken (FIN), Centrum tot Bevordering van Import uit Ontwikkelingslanden (BuZA) en Dienst Landelijk gebied (EZ) in de Staatscourant gepubliceerd. Ten slotte is de integratie van het agentschap GDI in het agentschap SSC-ICT (BZK) in 2015 afgerond. Tevens wordt aan de hand van de Regeling agentschappen ook de status van reeds bestaande agentschappen herbezien. Dat kan leiden tot omvorming van agentschappen naar reguliere dienstonderdelen. Per 1 januari 2016 bestaan er 30 agentschappen (inclusief RVB).

Figuur 10.2 Ontwikkeling totaal aantal agentschappen, 1994–2015



Agentschappen brengen voor hun producten en diensten tarieven in rekening en genereren daarmee omzet. Deze omzet dient ter dekking van de kosten van de dienstverlening, onder meer voor personeel en materieel. Omzet wordt niet gevormd uit programmamiddelen van een ministerie. Gekoppeld aan de groei van het aantal agentschappen is ook een groei in de totale omzet te zien. Deze vertoont een gelijke ontwikkeling. Na een flinke stijging van de omzet vlakkt deze af en stabiliseert die in de laatste jaren. Deze ontwikkeling wordt weergegeven in Figuur 10.3. Ultimo 2015 bedraagt de omzet van alle agentschappen bij elkaar 10 miljard euro.

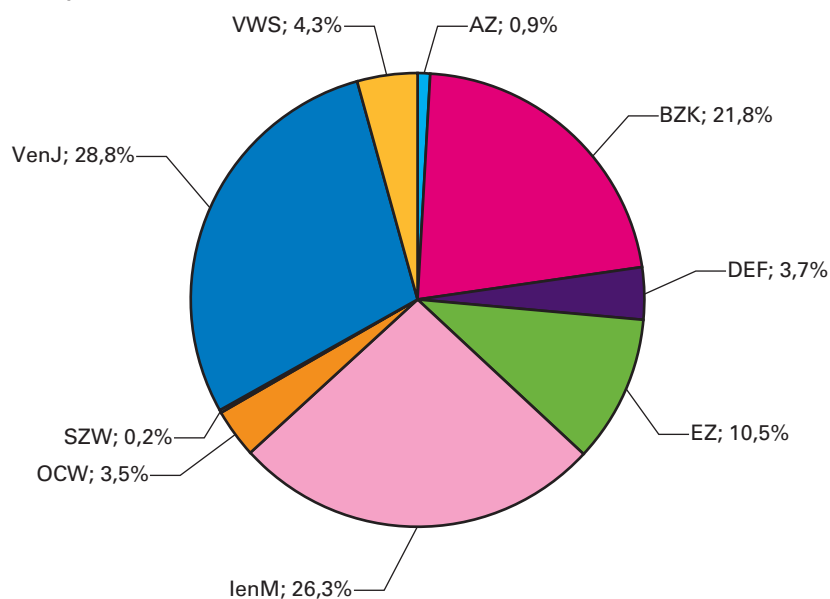
Figuur 10.3 Ontwikkeling totale omzet agentschappen (in miljoenen euro), 1994–2015



De agentschappen van de Ministeries van IenM, VenJ en BZK vormen samen 77% van de totale omzet. Figuur 10.4 maakt dit inzichtelijk. Dit grote aandeel wordt veroorzaakt doordat er drie zeer grote agentschappen bestaan (omzet > € 1 mld.): Rijkswaterstaat (IenM), Dienst Justitiële Inrichtingen (VenJ) en de Rijksgebouwendienst (BZK/WenR). Het Ministerie van BZK/WenR heeft bovendien een groot aantal agentschappen die

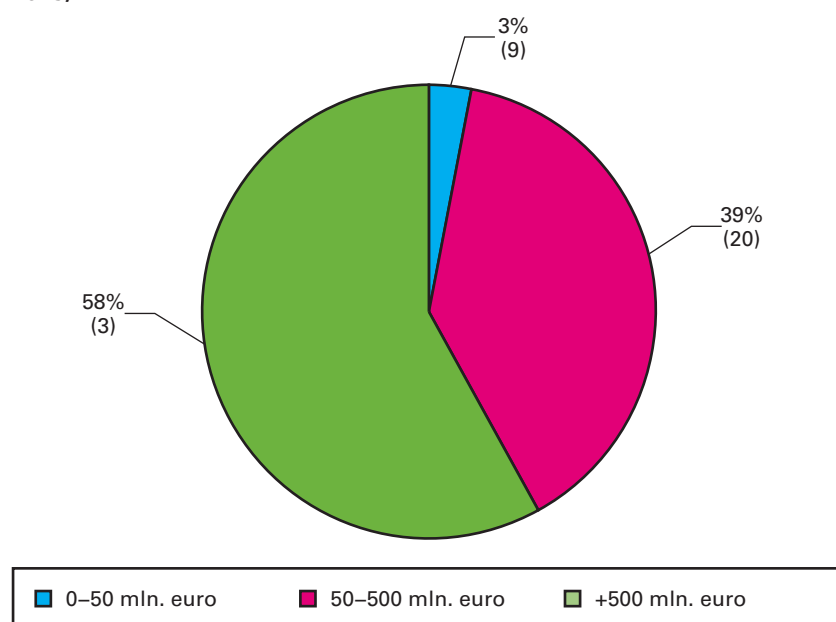
tevens shared service organisatie zijn, zoals P-Direkt, FMHaaglanden en Uitvoeringsorganisatie Bedrijfsvoering Rijk. Deze agentschappen leveren vooral producten en diensten op het gebied van bedrijfsvoering.

Figuur 10.4 Omzet agentschappen per ministerie (in procenten van de totale omzet, ultimo 2015)



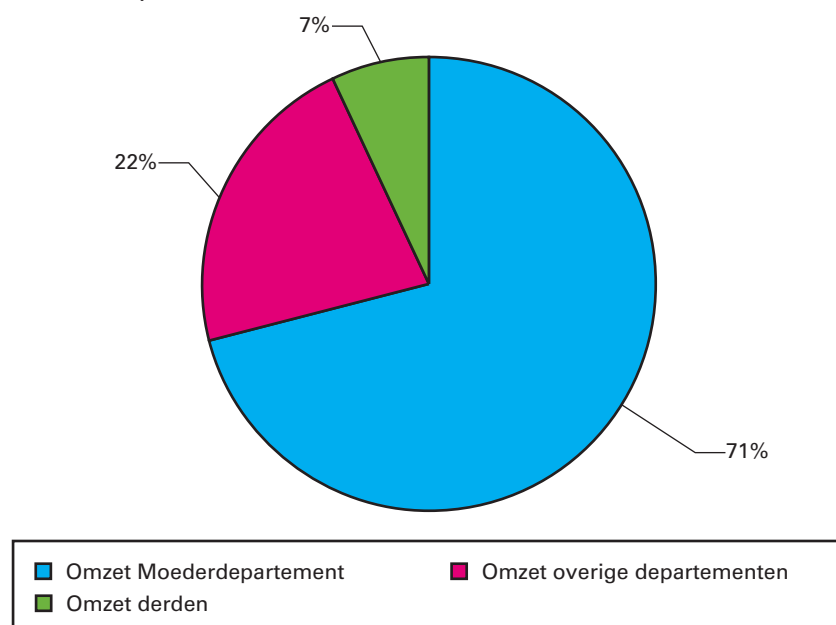
Er zijn grote en kleine agentschappen binnen de Rijksoverheid terug te vinden. Dit wordt geïllustreerd aan de hand van Figuur 10.5. Deze figuur geeft het relatieve aandeel in de omzet van alle agentschappen weer waarbij ook het aantal agentschappen (tussen haakjes) wordt gepresenteerd. Van de 32 agentschappen (ultimo 2015) hebben 9 agentschappen een relatief kleine omzet van onder de 50 miljoen euro. Deze 9 agentschappen hebben een aandeel van enkel 3% van de omzet van alle agentschappen. De drie grootste agentschappen hebben maar liefst een aandeel van 58% van de omzet van alle agentschappen.

Figuur 10.5 Aandeel in totale omzet per omzetcategorie (in procenten, ultimo 2015)



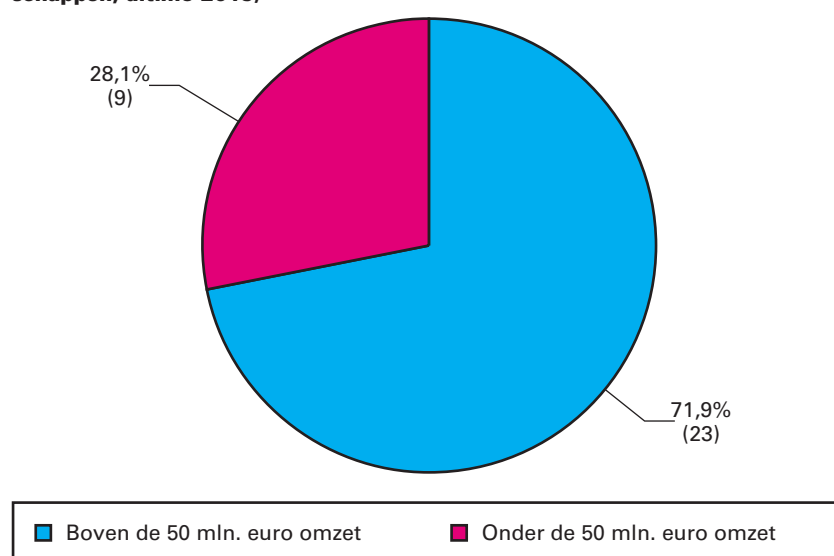
Deze omzet wordt aan de agentschappen verstrekt op basis van prestatie-opdrachten en budgetten van opdrachtgevers. Deze opdrachtgevers bevinden zich met name binnen de rijksoverheid. De meeste omzet van agentschappen (71%) komt van de beleidsdirecties van het eigen departement, de zogenaamde omzet van het moederdepartement. Ongeveer 22% van de omzet komt bij andere departementen vandaan en 7% van de omzet is afkomstig van opdrachtgevers buiten het rijk (derden). Figuur 10.6 geeft dit weer.

Figuur 10.6 Herkomst omzet agentschappen (in procenten van de totale omzet, ultimo 2015)



Met de inwerkingtreding van de Regeling agentschappen is een nieuwe instellingsvoorwaarde geïntroduceerd. Dit betreft een minimum omzetnorm die van toepassing is op nieuw op te richten agentschappen en bedraagt 50 miljoen euro. Een minimumomvang scherpt de afweging die steeds gemaakt moet worden: instellen van een nieuwe zelfstandige organisatie, aansluiten bij reeds bestaande agentschappen dan wel outsourcen. Voor agentschappen opgericht vóór 1 januari 2013 geldt een overgangsregime. Dit overgangsregime houdt in dat voor agentschappen met een omzet kleiner dan 50 miljoen euro bij de eerste brede doorlichting specifiek gekeken wordt of een statusverandering zinvol is. Uit de doorlichting moet dan blijken of een stelselverandering bijdraagt tot een beter functioneren van de dienst. Als blijkt dat de dienst goed functioneert kan de conclusie ook zijn dat een stelselverandering niet zinvol is, mede gelet op de kosten die een verandering met zich meebrengt. Figuur 10.7 toont de verdeling van *bestaande* agentschappen naar de minimum omzetnorm van 50 miljoen euro voor *nieuwe* agentschappen waarbij ook het aantal agentschappen (tussen haakjes) wordt gepresenteerd.

Figuur 10.7 Omvang agentschappen (in procenten van het totaal aantal agentschappen, ultimo 2015)



Tabel 10.1: Agentschappen met hoogste omzet in 2015			
Agentschap	Ministerie	Omzet (in miljoenen euro)	Aandeel in totale omzet
RWS	IenM	2.445	24,5%
DJI	VenJ	2.267	22,7%
RGD	BZK	1.127	11,3%

Administratieve stelsels agentschappen

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

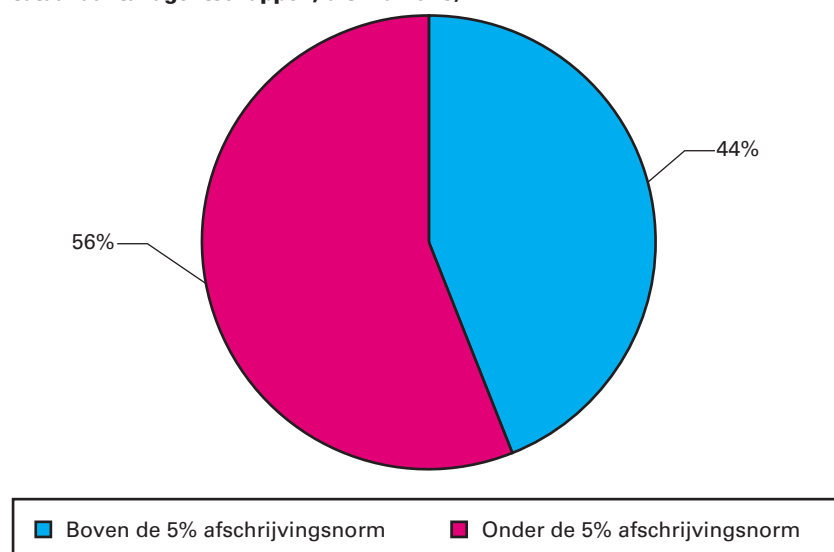
Het verplichtingen-kasstelsel is een begrotings- en verantwoordingsstelsel waarin de financiële verplichtingen die een agentschap aangaat en de kasuitgaven die een agentschap verricht geïntegreerd worden opgenomen. Het moment waarop een agentschap een verplichting aangaat of een geldbedrag feitelijk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

In 2015 voerden alle agentschappen het stelsel van baten en lasten. Het baten-lastenstelsel betekent concreet dat agentschappen werken met een stelsel van boekhouden waarbij de balans en staat van baten en lasten met elkaar communiceren. De kenmerkende begrippen in de balans zijn activa oftewel bezittingen (zoals inventaris, voorraden of onderhanden werk) en passiva oftewel verplichtingen (zoals leningen, schulden en voorzieningen) en het eigen vermogen. In de staat van baten en lasten wordt gesproken over opbrengsten (baten), kosten (lasten) en nettore-sultaat in plaats van ontvangsten en uitgaven zoals in het kasstelsel. Kosten en opbrengsten worden geregistreerd in verslagperiodes en opgenomen in de begrotingen en verantwoordingen over de verslagpe-riodes waarop zij tot stand zijn gekomen.

Eén van de kenmerken van het baten-lasten stelsel is de mogelijkheid tot investeren (in vaste activa). De hieraan verbonden afschrijvingskosten worden doorberekend in de kostprijs. Deze kosten worden gespreid over de levensduur van de investering, in plaats van dat zij in één keer ten laste van het jaar komen waarin de investering is verricht. Dit gaat vooral op bij investeringen in vaste activa zoals bijvoorbeeld huisvesting.

Geringe investeringen en afschrijvingskosten beperken voor agent-schappen het nut van het voeren van een baten-lastenstelsel in afwijking van het verplichtingen-kasstelsel van het moederdepartement. Daarom is in de Regeling agentschappen een minimumnorm voor afschrijvings-kosten opgenomen. Pas als de afschrijvingskosten meer dan 5% van de totale lasten bedragen, mogen nieuwe agentschappen werken met het baten-lastenstelsel. Figuur 10.8 laat zien dat 44% van de bestaande agentschappen deze norm haalt volgens de nieuwe Regeling agent-schappen.

Figuur 10.8 Afschrijving ten opzichte van de totale lasten (in procenten van totaal aantal agentschappen, ultimo 2015)



Tabel 10.2: Agentschappen met de hoogste afschrijvingskosten

Agentschap	Ministerie	Afschrijvingskosten (percentage van totale lasten)
1. RGD	BZK/WenR	25,2%
2. P-Direkt	BZK/WenR	16,3%
3. SSC-ICT	BZK/WenR	13,1%

Tabel 10.3 geeft de totale balans van alle agentschappen bij elkaar weer. Ultimo 2015 bedroeg het totaal van alle bezittingen 18,9 miljard euro.

Tabel 10.3 Totaal balansvermogen agentschappen (in miljoenen euro, ultimo 2015)

Vaste activa	6.783	Exploitatiereserve	419
Voorraden	9.108	Verplichte reserve	48
Nog te ontvangen posten	707	Onverdeeld resultaat	84
Liquide middelen	2.261	Voorzieningen	445
		Leningen FIN	5.737
		Kortlopende schulden	12.126
	18.859		18.859

Staat van baten en lasten

Tabel 10.4 geeft de cumulatieve staat van baten en lasten van alle agentschappen weer. Ultimo 2015 bedraagt het totaal aan baten 10,3 miljard euro. Hier staan nagenoeg gelijke lasten tegenover. Dit past in het streven om kostendekkend te werken, waarbij agentschappen nagenoeg geen winst maken.

Tabel 10.4 Staat van baten en lasten (in miljoenen euro, ultimo 2015)

Omzet moederdepartement	7.095,0	
Omzet overige departementen	2.202,4	
Omzet derden	819,1	10.116,5
Overige baten		191,8
Totaal baten		10.308,3
Personele kosten	3.918,2	
Materiële kosten	3.141,0	
		7.059,3
Afschrijvingskosten		531,8
Overige lasten		2.633,1
Totaal lasten		10.224,1
Exploitatieresultaat		84,1

Tabel 10.5 Belangrijkste aanbevelingen doorlichtingen agentschappen

Jaar	Agentschap	Sturing	Bekostiging en doelmatigheid	Financieel beheer	€ 50 mln omvangscriterium	Overige aanbevelingen
2012	FMH	Rolverdeling (opdrachtgevers, opdrachtnemer en eigenaar) moet helder vastgelegd worden.	Het kostprijsmodel dient verder vereenvoudigd te worden t.b.v. transparantie naar de opdrachtgevers en om effectiever te sturen op doelmatigheid. – Standaardiseer processen en systemen veel meer. – Maak doelmatigheid een belangrijk onderdeel van de centrale sturing. Ontwikkel hiervoor eenduidige prestatie-indicatoren. – Ontwikkel een toekomstvast kostprijsmodel en houd dit daarna voor meerdere jaren constant. – Neem als uitgangspunt dat de dienstverlening tegen een reële kostprijs wordt geleverd, zoveel mogelijk op basis van p x q. – Maak meer gebruik van gegevens uit benchmarks om de doelmatigheid (sont-wikkeling) van het CIBG aan te tonen. – Meer zakelijkheid en elkaar aanspreken op doelmatigheid. – Meer transparantie nodig om scherp inzicht te krijgen in waar de inspectie staat op het gebied van doelmatigheid.	Maak met de opdrachtgevers afspraken over aanvullende maatregelen in het kader van de informatiebeveiliging bij uitbestede ICT-taken (TPM-toetsen).	Maak een keuze tussen: – uithuizen taken die niet binnen de focus als registrautoriteit vallen; of – het CIBG wordt dé uitvoerder van VWS.	
2012	CIBG	– Eigenaar: geef meer inzicht in het besluitvormingsproces rondom tarieven. – Opdrachtgevers: maak heldere (meerjarige) financiële afspraken met het CIBG voordat een taak of project wordt gestart of het boekjaar begint. – Stel een opdrachtgeversraad in waaraan alle opdrachtgevers deel moeten nemen. – Opdrachtnemer: zorg ervoor dat CIBG beter in control is. – professionaliseer het inhuizen van nieuwe taken en zorg voor één aanspreekpunt voor opdrachtgevers.				
2012	IVW/ILT	– Noodzakelijk elkaar aan te spreken op de invulling van rollen en verantwoordelijkheden.				Afgesproken dat IVW/ILT over 2 jaar opnieuw wordt getoetst aan agentschapscriteria. TK 2012–2013 30 873 nr. 4

Jaar	Agentschap	Sturing	Bekostiging en doelmatigheid	Financieel beheer	€ 50 mln omvangs-criterium	Overige aanbevelingen
2013	DRZ	<ul style="list-style-type: none"> – Intensiveer het contact tussen de eigenaar en de grootste opdrachtgevers. – Versterk de ambassadeursrol van de eigenaar. 	Ontwikkel binnen de ruimte die het verplichtingen-kasstelsel biedt een eenduidig vormgegeven bekostigingsmodel voor de verschillende taken/producten van DRZ	Neem in alle meerjarige afspraken tussen opdrachtgevers en opdrachtnemer een risicoparagraaf op.	Herpositioneer DRZ uiterlijk per 1 januari 2015 als regulier dienstonderdeel van een ministerie.	TK 2012–2013 28 737 nr. 23
2013	Logius	<ul style="list-style-type: none"> – Maak heldere afspraken over de rolverdeling, de opdrachtuitvoering en de inhoud van de rapportages daarover. – Leg de verschillende rollen goed vast zodat ze minder persoonsafhankelijk worden. – Logius gaat over het «hoe», de opdrachtgever over het «wat». – Spreek duidelijk af op welke terreinen de opdrachtgevers / eigenaar invloed willen op het «hoe». – Beleg het eigenaarschap bij de SG of de pSG. – Leg de vormgeving van het externe sturingsmodel formeel vast. 	<p>Investeer in heldere uitleg en transparantie over kostprijsmodel en tariefwijzigingen.</p> <p>Maak het simpeler.</p>			
2013	Justis		Maak in de reguliere managementrapportages de doelmatigheidsontwikkeling expliciet zichtbaar.	Justis dient binnen een overgangsperiode van twee boekjaren de transitie maken naar een VK-agentschap.	Stel het besluit of Justis als agentschap kan voortbestaan uit tot 2015 en laat de ministers van VenJ en Financiën dan opnieuw een (deel)doorlichting uitvoeren waarin o.m. het omvangscriterium centraal staat.	Laat Justis zich de komende jaren nog meer profileren als nationale screeningsautoriteit.

Jaar	Agentschap	Sturing	Bekostiging en doelmatigheid	Financieel beheer	€ 50 mln omvangs-criterium	Overige aanbevelingen
2013	AT	<ul style="list-style-type: none"> – Vul het opdrachtgeverschap van de toezichtstaak helder in en maak hierbij onderscheid in systeem-verantwoordelijkheid en uitvoerings-verantwoordelijkheid. – Leg de behartiging van de belangen van de gebruikers / vergunninghouders expliciet bij de eigenaar neer. 	<ul style="list-style-type: none"> – Verbeter de managementrapportage en breng actieve sturing op doelmatigheid aan door kengetallen en prestatie-indicatoren op te nemen en actief te monitoren. – Voer klanttevredenheidsonderzoeken vaker uit. – Volg de aanbevelingen uit de Gateway-review op. – Pas het kostprijsmodel op zo aan dat er een transparante toerekening van kosten aan eindproducten plaatsvindt. – Zorg er voor dat verrekening met de vergunninghouders jaarlijks plaatsvindt. 	Maak op basis van de hernieuwde business case KoBra een duidelijk onderscheid tussen activeerbare kosten en kosten van onderzoek.		
2013	IND	Beleg het eigenaarschap van de IND bij de SG en het opdrachtgeverschap bij de DGVZ.		<ul style="list-style-type: none"> Breid de huidige marginale kostprijzen uit met componenten uit de lumpsumvergoeding zodat wordt toegerekend naar meer integrale kostprijzen die beter vergelijkbaar zijn. 		

Jaar	Agentschap	Sturing	Bekostiging en doelmatigheid	Financieel beheer	€ 50 mln omvangs-criterium	Overige aanbevelingen
2014	RIVM	<ul style="list-style-type: none"> Treed als eigenaar nadrukkelijker op de voorgrond bij het ontstaan van problematiek in de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Betrek als eigenaar de opdrachtgevers bij de start van ontwikkelingen die van invloed zijn op de uitvoering van hun opdrachten. 	<ul style="list-style-type: none"> Herijk de doelmatigheidsindicatoren. Kwantificeer waar mogelijk de doelmatigheid in termen van kwaliteit (o.a. klanttevredenheid) en productiviteit (o.a. kosten per FTE en % overhead). Onderzoek de mogelijkheden voor het aanhouden van een kleinere en daarmee doelmatigere voorraad vaccins. Onderzoek de mogelijkheden om vaccins in consignatie te stellen of op basis van contractuele afspraken anderszins op afroep beschikbaar te maken. Kom tot een structurele oplossing voor de opslagtarieven (i.r.t. labstrategie en kostprijsmodel). 	<ul style="list-style-type: none"> De uitzondering op het eigen vermogen wordt vanaf het boekjaar 2013 niet langer gecontroleerd. Eigenaar wordt geadviseerd om het eigen vermogen af te bouwen tot het maximum toegestane eigen vermogen. 		
2014	CJIB	<ul style="list-style-type: none"> Beleg het eigenaarschap van het CJIB bij de SG en het opdrachtgeverschap bij de DGJS. Stel gezamenlijk als eigenaar, opdrachtgevers bij VenJ en opdrachtnemer voor de nieuwe cyclus van 2015 convenanten op tussen eigenaar – CJIB en opdrachtgevers – CJIB. 	<ul style="list-style-type: none"> Ontwikkel als CJIB samen met de opdrachtgevers en eigenaar binnen 1 jaar een beperkte set van doelmatigheidsindicatoren die zowel intern als extern wordt gebruikt voor sturing op doelmatigheid. Beperk als opdrachtgevers de bekostiging op basis van input of projecten tot het minimum en baken deze in tijd voldoende af. 	<ul style="list-style-type: none"> Voer als CJIB vanaf 2016 een volledig P x Q model voor alle type incasso opdrachten, zodat op een eenduidige wijze de bekostiging van het CJIB tot stand komt. Gebruik 2014 en de eerste helft van 2015 om als CJIB het kostprijsmodel te herijken, waarbij een kanteling van product naar procesniveau wordt gerealiseerd. 		

Jaar	Agentschap	Sturing	Bekostiging en doelmatigheid	Financieel beheer	€ 50 mln omvangs-criterium	Overige aanbevelingen
2014	DJI	<ul style="list-style-type: none"> – Breng binnen een jaar een verdergaande scheiding aan tussen de rollen van eigenaar en opdrachtgever. Hierbij wordt het eigenaarschap verlegd van de huidige positie bij de DGJS. – Breng het interne sturingsmodel op orde. – Beleg een opdrachtgeversoverleg met beide VenJ opdrachtgevers en herzie de opdrachtgeversconvenanten. – Herijk de convenanten tussen eigenaar, opdrachtgevers en het agentschap en beleg vanaf 2015 een opdrachtgeversoverleg. 	<ul style="list-style-type: none"> – Creëer meer aandacht voor doelmatigheid door binnen een jaar te komen tot een beperkte set doelmatigheidsindicatoren. – Opdrachtgevers dienen meer op kosten en minder op input te sturen. Daarnaast dient de producten- en dienstencatalogus te worden geactualiseerd. 	<ul style="list-style-type: none"> – In navolging op het interne sturingsmodel dient DJI in overleg met eigenaar en FEZ tot een vereenvoudigde interne administratie te komen. – Blijf nut en noodzaak volgen van het voeren van een baten-lasten stelsel. In het geval van een stelselwijziging om een stelselwijziging door te voeren, wordt samen met het Ministerie van Financiën opnieuw bezien hoe het gebruik van het baten en lastenstelsel is. 	<ul style="list-style-type: none"> – Stel, gezien de aard en omvang van deze aanbevelingen, in overleg met opdrachtgevers, DJI en de SG binnen een halfjaar een actieplan op, waarin de acties worden belegd en uitgezet in de tijd. 	<ul style="list-style-type: none"> – Stel in 2015 een meerjaren visie en strategie op waarlangs de toekomst van AGSZW kan worden vormgegeven.
2014	ASZW		<ul style="list-style-type: none"> – Creëer meer aandacht voor doelmatigheid naast kwaliteit van de uitvoering. – Ontwikkel doelmatigheidsindicatoren en neem in het jaarplan 2015 streefwaarden op. – Ontwikkel in 2015 een producten en dienstencatalogus (PDC) en kom tot productprijzen. – Elimineer risico-marges en kortingen in het kader van het eigen vermogen als onderdeel van de tariefsberekening. – Heroverweeg de huidige uurtariefberekening om te vormen tot een integraal kostprijsmodel, met waar mogelijk inbegrip van de out of pocket kosten. 			

Jaar	Agentschap	Sturing	Bekostiging en doelmatigheid	Financieel beheer	€ 50 mln omvangs-criterium	Overige aanbevelingen
2015	aCBG	<ul style="list-style-type: none"> – Stel een convenant op waarin helder de verschillende taken, verantwoordelijkheden en onderlinge werkspraken van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer worden omschreven 	<ul style="list-style-type: none"> – Onderzoek of werkprocessen efficiënter kunnen worden ingericht. Formuleer een kwantitatieve doelmatigheidsdoelstelling. – Voer als eigenaar nog dit jaar een onderzoek uit naar een geschikt kostprijsmodel op basis van reële kosten. 	<ul style="list-style-type: none"> – Het blijven volgen door de eigenaar van nut en noodzaak van een baten-lastenstelsel. Bij een natuurlijk moment om een stelselwijziging door te voeren bezien of het gebruik van het baten-lastenstelsel kan worden gecontinueerd. 		
2015	DHC	<ul style="list-style-type: none"> – Breng een scheiding aan tussen de rollen opdrachtgever en eigenaar. 	<ul style="list-style-type: none"> – Reken voorschotten af en verreken tekorten of overschotten. – Pak de bekostigingsstructuur aan. – Leg afspraken over projecten vast en stuur op resultaten. 	<ul style="list-style-type: none"> – Positioneer de concerncontroller binnen het bedrijfsbureau. 	<ul style="list-style-type: none"> – Heroverweeg de agentschapsstatus. 	
2015	DPC	<ul style="list-style-type: none"> – Stel een protocol op voor het proces en de hantering van mogelijke conflicten. – Laat de VoRa een kader meegeven aan DPC bij opstellen prestatieplan. – Bezie de impact van het functioneren als IUC communicatie op DPC en haar opdrachtgevers. 	<ul style="list-style-type: none"> – Onderzoek of meer doelmatigheidsindicatoren mogelijk zijn. – Maak een beschrijving van het kostprijsmodel. – Leg rol concerncontrol vast 	<ul style="list-style-type: none"> – Stel een procesbeschrijving die risico's ondervangt met het werken van dubbel-functies. – Laat de media-inkopen tot de omzet vervallen. 		

Jaar	Agentschap	Sturing	Bekostiging en doelmatigheid	Financieel beheer	€ 50 mln omvangs-criterium	Overige aanbevelingen
2015	DUO	<ul style="list-style-type: none"> – Formuleer met DUO en een aantal opdrachtgevers een gedragen toekomstvisie over de taken en de rol van DUO. – Professionaliseer zowel binnen als buiten OCW de opdrachtgeversrol door een sterke en kritische vraagarticulatie te organiseren. 	<ul style="list-style-type: none"> – Maak per OW 2016 meer gebruik van al beschikbare prestatie-indicatoren die dienen als graadmeter voor de ontwikkeling van de doelmatigheid. – Maak in de MA 2016 inzichtelijk hoe de overheadkosten worden toegewezen en gebruik deze als doelmatigheidsindicator. – Herzie de bekostiging van het basiscontract gebaseerd op het Light-model. 	<ul style="list-style-type: none"> – Maak meer gebruik van de mogelijkheden van het baten-lastenstelsel en kom tot meer integrale kostprijzen. 		
2015	KNMI	<ul style="list-style-type: none"> – Vul het opdrachtgeverschap professioneler in en maak gebruik van vraagsturing. – Richt één (strategisch) opdrachtgeversberaad in voor zowel interne als externe opdrachtgevers. 	<ul style="list-style-type: none"> – Stel een transparant kostprijsmodel op dat rekening houdt met diverse manieren van bekostiging van KNMI. – Ontwikkel indicatoren die de doelmatigheidsontwikkeling van het KNMI inzichtelijk maken voor meerjarig gebruik. 	<ul style="list-style-type: none"> – Maak bij VJN 2016 de middelen aardobervatie in begroting expliciet zichtbaar als agentschapbijdrage programma KNMI. – Kom tot een gezond financieel beheer door SMART aanpassingen te formuleren. – Maak gebruik van de leenfaciliteit bij het Ministerie van Financiën indien investeringen of herfinanciering van duurzame activa. 		

Jaar	Agentschap	Sturing	Bekostiging en doelmatigheid	Financieel beheer	€ 50 mln omvangs-criterium	Overige aanbevelingen
2015	NFI	<ul style="list-style-type: none"> – Breng een scheiding aan tussen rollen van eigenaar en opdrachtgever. Hierbij wordt het eigenaarschap verlegd van de huidige positie bij DGR, naar Herijk de conveneren zodat governanceafspraken ook in opzet goed geborgd zijn en neem daarin de hernieuwde governanceafspraken op. 	<ul style="list-style-type: none"> – Zorg dat de uitputting van de SLA centraal inzichtelijk is voor een optimale benutting van de capaciteit. – Vereenvoudig het kostprijsmodel en stuur als eigenaar meer op kosten en minder op input. – Creëer meer aandacht voor doelmatigheid en kom tot doelmatigheidsindicatoren. 	<ul style="list-style-type: none"> – Zorg voor voldoende capaciteit om de verbeterplannen op het gebied van de bedrijfsvoering tot uitvoering te brengen. 		
2015	RvIG	<ul style="list-style-type: none"> – Breng een scheiding aan tussen rollen eigenaar en opdrachtgever – Neem maatregelen waarin de benodigde expertise voor het opdrachtgeverschap ingevuld wordt. 	<ul style="list-style-type: none"> – Ontwikkel doelmatigheidsindicatoren. 	<ul style="list-style-type: none"> – Monitor de vordering van de geplande investeringen. – Maak inzichtelijk wanneer het eigen vermogen aangesproken wordt. 		
2015	UBR	<ul style="list-style-type: none"> – Onderzoek de mogelijkheden voor een herordening van UBR en haar onderdelen buiten het agentschap. – Sluit een eigenaarsconvenant. – Onderzoek jaarlijks of de omvang en samenstelling van aanbod van UBR nog aansluit op de vraag en geef opties tot versobering aan. 	<ul style="list-style-type: none"> – Focus op financiële problematiek en breng besparingen in kaart. – Ontwikkel een nieuw kostprijsmodel met uitsluitend onvermijdbare kosten. – Ontwikkel indicatoren die de doelmatigheidsontwikkeling van UBR inzichtelijk maken voor meerjarig gebruik. 	<ul style="list-style-type: none"> – Maak de transitie naar een kas-verplichtingen agentschap. 		
<i>Lopende doorlichtingen</i>		DICTU, NA, Paresto, RWS				
<i>Startende doorlichtingen 2015</i>		DTO, NVWA, RVO				

Tabel 10.6 Lijst met verklarende afkortingen agentschappen (naar ministerie, stand 1 januari 2016)

Ministerie van Algemene Zaken (AZ)

DPC Dienst Publiek en Communicatie

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)

RvIG Rijksdienst voor Identiteitsgegevens
DHC Dienst Huurcommissie
UBR Uitvoeringsbedrijf Bedrijfsvoering Rijk
Logius
SSC-ICT Shared service center ICT
P-Direkt
FMH FM Haaglanden
RVB Rijksvastgoedbedrijf

Ministerie van Defensie (DEF)

DTO Defensie Telematica Organisatie
Paresto

Ministerie van Economische Zaken (EZ)

AT Agentschap Telecom
RVO Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
NVWA Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit
DICTU Dienst ICT Uitvoering

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM)

NEa Nederlandse Emissieautoriteit
ILT Inspectie Leefomgeving en Transport
KNMI Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut
RWS Rijkswaterstaat

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)

DUO Dienst Uitvoering Onderwijs
NA Nationaal Archief

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)

ASZW Agentschap SZW

Ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ)

DJI Dienst Justitiële Inrichtingen
IND Immigratie- en Naturalisatiedienst
Justis Justitiële Uitvoeringsdienst Toetsing, Integriteit, Screening
NFI Nederlands Forensisch Instituut
CJIB Centraal Justitieel Incassobureau

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)

CIBG
aCBG College ter Beoordeling van Geneesmiddelen
RIVM Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu

Vindplaats gepubliceerde doorlichtingsrapporten:

<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/rijksoverheid/agentschappen>

Lijst van gebruikte termen en hun betekenis

Accres

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

Achterborgstellingen

Een garantieverplichting die niet is afgegeven door de overheid, maar door een daarvoor aangewezen tussenpersoon, bijvoorbeeld een stichting, waarvoor de overheid indirect garant staat. Deze indirecte garantie wordt pas aangesproken wanneer de tussenpersoon niet aan zijn verplichtingen kan voldoen.

Apparaatsuitgaven

Uitgaven voor personeel en materieel voor het primaire proces (beleidsproces) en voor de ondersteuning van het primaire proces (de bedrijfsvoering).

Automatische stabilisatie

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

Baten-lastenagentschap

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

Bedrijfsvoering

Het inzetten van apparaat (personeel en materieel) door een organisatie, gericht op het ondersteunen van het beleids- of taakproces van die organisatie.

De bedrijfsvoering omvat dus de ondersteunende processen die de beleids- of taakprocessen faciliteren. Hierbij kan worden gedacht aan personeel, inkoop, materieel, organisatie, financiën, automatisering/informatisering en huisvesting.

Belastinguitgaven

Onder een belastinguitgave (in enge zin) wordt verstaan een overheids-uitgave in de vorm van een derving of uitstel van belastingontvangsten, die voortvloeit uit een voorziening in de wet voor zover die voorziening niet in overeenstemming is met de primaire heffingstructuur van de wet.

Beleidsdoorlichting

Een beleidsdoorlichting vat de kennis samen over de effectiviteit en doelmatigheid van een heel beleidsterrein. De doorlichting kijkt naar de samenhang tussen verschillende vormen van beleid. Losse evaluaties van beleid onderbouwen dit.

Beleidsinformatie

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

Beleidsrente

De rente die door een centrale bank wordt vastgesteld. Deze rente is het belangrijkste instrument van het monetair beleid en vertaalt zich door naar andere rentes in de economie en heeft zo invloed op onder meer de spaar- en investeringsbeslissingen van huishoudens en bedrijven.

Bruto Binnenlands Product (bbp)

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

Bruto Nationaal Inkomen (bni)

Het bni is de som van de primaire inkomens die Nederlandse ingezetenen hebben ontvangen. Tot primaire inkomens vallen alle beloningen voor de deelname aan het productieproces en vergoedingen voor het beschikbaar stellen van financiële middelen of niet-financiële middelen als grond.

Bruto Nationaal Product (bnp)

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

Collectieve lastendruk

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

Collectieve uitgaven

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

Comprehensive Assessment

Een doorlichting van de bankbalansen van de grote banken in de eurozone.

Contractloon

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

Economische en Monetaire Unie (EMU)

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

Eurozone

Lidstaten van de Europese Unie, die de euro als munteenheid gebruiken.

EMU-saldo

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

EMU-schuld(-quote)

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

Europese Financiële Stabiliteitsfaciliteit (EFSF)

Het EFSF is een tijdelijk noodfonds voor lidstaten van de eurozone. De lidstaten van de eurozone geven garanties af aan het EFSF, waarmee het EFSF geld kan aantrekken op de financiële markt om dit vervolgens uit te lenen aan lidstaten die om financiële steun hebben gevraagd. Het EFSF is de voorganger van het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM) en heeft leningen verstrekt aan Ierland, Portugal en Griekenland. Het EFSF kan vanaf juli 2013 in principe geen nieuwe leningenprogramma's meer aangaan, omdat het ESM het voornaamste noodfonds is.

European System of Accounts (ESA)

Het ESA is het Europese boekhoudsysteem voor de beschrijving van economieën en overheidsfinanciën. Via het ESA zijn economische data over lidstaten binnen de Europese Unie onderling vergelijkbaar.

Feitelijk tekort

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

Financieel beheer

Het sturen en beheersen van de financiële aspecten van de beleidsuitvoering en de bedrijfsvoering, waaronder de zorg voor het aangaan van financiële verplichtingen, het heffen van belastingen en het opleggen van andere heffingen, het in rekening brengen van kosten, de financiële bezittingen en schulden en het kasbeheer.

Financiële Functie

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

Gemeentefonds

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

Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS)

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

Infrastructuurfonds

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

Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO)

Een IBO ontwikkelt alternatieven voor bestaand beleid. IBO's gaan over brede beleidsterreinen. Ze vinden plaats in opdracht van het kabinet en worden uitgevoerd door interdepartementale werkgroepen. IBO's geven de sterke en zwakke elementen van beleid op een bepaald terrein aan en geven opties voor mogelijke aanpassingen.

Kasschuif

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

Kas- transactieverschillen

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

Lastenverlichting (en -verzwaring)

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

Loonbijstelling

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

Materieelbeheer

De zorg voor het onderhoud en de instandhouding van roerende en onroerende zaken vanaf het moment van inbeheer- of ingebruikneming tot aan het moment van overtolligstelling.

Najaarsnota

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

Netto-uitgaven Rijksbegroting in enge zin

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

Netto-uitgaven Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt

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

Netto-uitgaven Zorgsector

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

Niet-belastingontvangsten

Alle begrotingsontvangsten van het Rijk die niet tot de 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 (begrotingsuitgaven minus niet-belastingontvangsten) zijn lager dan begroot.

Open Data

Data verzamelt uit hoofde van een publieke taak die openbaar is en zonder drempels voor hergebruik beschikbaar wordt gesteld.

Prijsbijstelling

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

Provinciefonds

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

Quantitative easing

Beleidsinstrument van een centrale bank waarmee wordt beoogd de kredietverlening aan huishoudens en bedrijven te stimuleren. In praktische zin koopt een centrale bank langlopende obligaties op om op

deze manier de langetermijnrentes te drukken en geld vrij te maken dat uitgeleend kan worden aan huishoudens en bedrijven.

Rechtmatigheid

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

Reëel loon

Loon (arbeidsinkomen) is de beloning van de productiefactor arbeid. Door arbeid aan te bieden kunnen individuen een inkomen vergaren. Loonstijgingen (bijvoorbeeld afgesproken in CAO's) kunnen vergeleken worden met de stijging van prijs van consumptiegoederen (inflatie). Als een loonstijging (bijvoorbeeld in een CAO afgesproken) gecorrigeerd wordt voor inflatie, wordt gesproken over een reële loonstijging.

Renminbi

Officiële valuta van de Volksrepubliek China.

Ruilvoet

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.

Schatkistbankieren

Stallen van (publiek) geld in 's Rijks schatkist door andere onderdelen van de collectieve sector in plaats van geld stallen bij commerciële banken.

Shared Service Organisaties (SSO's)

Steeds meer werkzaamheden binnen de rijksdienst worden gezamenlijk uitgevoerd. Met name bij de bedrijfsvoering – de ondersteuning van de primaire (beleids)processen (ook wel als PIMOFACH-processen aangeduid) – worden werkstromen gebundeld in zogenoemde «shared service organisaties» (SSO's). Voor een limitatief overzicht van SSO's wordt verwezen naar de Rijksbrede kostensoortentabel.

Single Resolution Mechanism

Gemeenschappelijke raamwerk van lidstaten van de Europese Unie dat voorschrijft hoe omgegaan wordt met banken in ernstige financiële problemen.

Sociale fondsen

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

Stabiliteits- en Groeipact

Samenstel van Europese afspraken, waarin de lidstaten van de Europese Unie zich verplichten om te streven naar houdbare overheidsfinanciën.

Uitgavenkader

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

Verticale Toelichting

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

Voorjaarsnota

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

Wet Houdbare Overheidsfinanciën (Wet Hof)

De wet Hof verankert het trendmatig begrotingsbeleid wettelijk, met inachtneming van de regels en procedures die het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) voorschrijven. Daarnaast verplicht de wet Hof decentrale overheden tot een gelijkwaardige inspanning om een EMU-saldo te bereiken, in lijn met regels van het SGP.

Lijst van gebruikte afkortingen

ADR	Auditdienst Rijk
AO	Arbeidsongeschikt(heid)
AOW	Algemene Ouderdomswet
AR	Algemene Rekenkamer
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
AZ	Algemene Zaken
bbp	Bruto Binnenlands Product
BES	Bonaire, Sint Eustatius en Saba
BHOS	Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking
BIR	Baseline Informatiebeveiliging Rijk
BKZ	Budgettair Kader Zorg
bnp	bruto nationaal product
BPM	Belasting op personenauto's en motorrijwielen
BTW	Belasting Toegevoegde Waarde
BuZa	Ministerie van Buitenlandse Zaken
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CEP	Centraal Economisch Plan
CFV	Centraal Fonds Volkshuisvesting
CIBG	Centraal Informatiepunt Beroepen Gezondheidszorg
CPB	Centraal Planbureau
CW	Comptabiliteitswet
DEF	Ministerie van Defensie
DGRB	Directoraat-Generaal Rijksbegroting
DGS	Depositogarantiestelsel
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DNB	De Nederlandsche Bank
DPC	Dienst Publiek en Communicatie
DRZ	Dienst Roerende Zaken
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development
ECB	Europese Centrale Bank
EFSF	European Financial Stability Facility
EFSM	European Financial Stability Mechanism
EIB	European Investment Bank
EMU	Economische en Monetaire Unie
ESCB	Stelsel van Europese Centrale Banken
ESM	European Stability Mechanism
ESR	Europees Stelsel van Rekeningen
EU	Europese Unie
EZ	Ministerie van Economische Zaken
FED	Federal Reserve
FEZ	Financieel-Economische Zaken
FIN	Ministerie van Financiën
FJR	Financieel Jaarverslag van het Rijk
GF	Gemeentefonds

GO	Garantie Ondernemingsfinanciering
HGIS	Homogene Groep Internationale Samenwerking
Hof	Houdbare Overheidsfinanciën
IABF	Illiquid Assets Back-up Facility
IBO	Interdepartementaal Beleidsonderzoek
ICBR	Interdepartementale Commissie Bedrijfsvoering Rijksdienst
ICT	Informatie- en Communicatietechnologie
IenM	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
ILT	Inspectie Leefomgeving en Transport
IMF	Internationaal Monetair Fonds
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IS-NIO	Internationale Samenwerking – Nederlands Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden
IUC	Inkoopuitvoeringscentrum
IVA	inkomensvoorziening volledig en duurzaam arbeidsongeschikten
IVW	Inspectie Verkeer en Waterstaat
KTV	Kastransactieverschillen
LTRO	Long-term Refinancing Operations
M&O	Misbruik en oneigenlijk gebruik
MEP	Milieukwaliteit Elektriciteitsproductie
MKB	Midden en Klein Bedrijf
MKOB	Wet mogelijkheid koopkrachttegemoetkoming oudere belastingplichtigen
MLT	Middellangetermijn
MTO	Medium Term Objective
NBA	Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants
NCW	Netto Contante Waarde
NEa	Nederlandse Emissieautoriteit
Ngru	Netto gecorrigeerde rijksuitgaven
NHG	Nationale Hypotheekgarantie
NHT	Nederlandse Herverzekeringsmaatschappij voor Terrorismeschade
NIB	Nationale Investeringsbank
NJN	Najaarsnota
NRF	Nationaal Restauratiefonds
Nza	Nederlandse Zorgautoriteit
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
ODA	Office Development Assistance
OEM	Overige Eigen Middelen
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OPCW	Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons
OS	Ontwikkelingssamenwerking
PF	Provinciefonds
pgb	Persoonsgebonden budget
Rbg-eng	Rijksbegroting in enge zin
RBV	Rijksbegrotingsvoorschriften
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
RPE	Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek
Rwt	Rechtspersoon met een wettelijke taak
SDE	Stimulering Duurzame Energieproductie
SER	Sociaal Economische Raad
Sf	Sociale fondsen
SMP	Securities Market Programme

SSC	Shared Service Centrum
SSM	Single Supervisory Mechanism (Europees toezichtsmechanisme)
SSO	Shared Service Organisatie
SZA	Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TK	Tweede Kamer
USD	Amerikaanse dollar
USK	Uniform subsidiekader
UWV	Uitvoeringsinstituut voor Werknemersverzekeringen
VenJ	Ministerie van Veiligheid en Justitie
VIR-BI	Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst – Bijzondere Informatie
Vpb	Vennootschapsbelasting
VVZ	Volksverzekeringen
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WAKO	Wet Aansprakelijkheid Kernongevallen
WAO	Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering
WAZ	Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekering Zelfstandigen
WAZO	Wet Arbeid en Zorg
WenR	Wonen en Rijksdienst
WEW	Waarborgfonds Eigen Woningen
WFZ	Waarborgfonds voor de Zorgsector
WGA	Werkhervatting Gedeeltelijk Arbeidsongeschikten
WIA	Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen
Wmo	Wet Maatschappelijke Ondersteuning
WNT	Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector
WNVZ	Werknemersverzekeringen
WSW	Waarborgfonds Sociale Woningbouw
Wtcg	Wet tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten
WW	Werkloosheidswet
WWB	Wet werk en bijstand
ZBO	Zelfstandig Bestuursorgaan

Trefwoordenlijst

ABN Amro 25, 26, 48, 49, 51, 88
Achterborgstelling 44, 45, 46, 96, 98, 99, 130
Agentschap 5, 62, 63, 64, 65, 73, 77, 78, 79, 80, 102, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131
Algemene Rekenkamer 48, 56, 58, 61, 62, 65, 70, 72, 137
Algemene Zaken 74, 75, 76, 110, 129, 137
AOW 34, 35, 84, 137
Arbeidsmarkt 8, 13, 19, 24, 29, 31, 34, 101, 104, 134, 136, 139
Audit committees 67
Auditdienst 55, 58, 59, 61, 66, 67, 70, 72, 132, 137
Automatische stabilisatie 130
AWBZ 23, 36, 134, 137
Az 17, 35, 77, 78, 79, 80, 84, 129, 137, 139
BBP 40, 41
Bedrijfsvoering 7, 55, 56, 58, 60, 61, 62, 63, 65, 66, 67, 69, 70, 77, 78, 79, 80, 112, 115, 128, 129, 130, 132, 135, 138
Bedrijfsvoeringsparagraaf 56, 58, 60, 65
Belastingdienst 33, 34, 56, 61, 72
Beleidsdoorlichting 5, 70, 71, 107, 108, 131
Beleidsevaluatie 70, 71, 72, 107
Beleidsinformatie 55, 60, 69, 131
Beleidspakketten 28
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 55, 71, 74, 75, 76, 107, 110, 129, 137
Budgettair Kader Zorg 19, 24, 29, 31, 36, 134, 136, 137
BZK 63, 64, 68, 77, 78, 79, 80, 101, 113, 114, 117, 119, 129, 137
CBS 9, 11, 12, 13, 14, 25, 40, 42, 47, 68, 84, 85, 88, 89, 91, 95, 137
Comptabiliteitswet 60, 72, 73, 137
Consumptie 7, 9, 10, 11, 12, 15, 16, 38, 39, 41, 135
De Nederlandsche Bank 33, 137
Deelnemingen 26, 32, 33, 81, 83, 84, 85, 97, 134
Defensie 55, 56, 61, 62, 64, 71, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 106, 107, 108, 110, 112, 129, 137
Depositogarantiestelsel 137
Dividend 32, 33, 40, 41, 42, 49, 51, 86, 87, 88, 89, 92, 93
Economische crisis 29, 35
Economische groei 9, 10, 14, 15, 16, 17, 19, 22, 25, 27, 35, 37, 38
Economische Zaken 55, 65, 71, 74, 75, 76, 83, 107, 108, 110, 129, 132, 137
EFSF 25, 26, 51, 52, 91, 92, 95, 96, 97, 132, 137
EFSM 51, 52, 96, 97, 137
EMU-saldo 5, 19, 20, 22, 23, 24, 25, 26, 28, 34, 38, 40, 76, 88, 90, 92, 132, 136
EMU-schuld 5, 19, 20, 25, 26, 27, 44, 47, 88, 90, 132
EMU-tekort 22, 23, 26
ESA 20, 26, 132
EU-fonds 59
European System of Accounts 20, 26, 132
Europese Unie 20, 26, 29, 51, 132, 135, 137

Export 7, 15, 16, 17, 32, 33, 45, 51, 83, 97, 98, 102
 Ez 7, 8, 9, 11, 12, 15, 16, 17, 18, 20, 21, 23, 24, 25, 26, 28, 29, 30, 32, 33, 34, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 43, 44, 45, 46, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 88, 91, 92, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 118, 119, 124, 125, 126, 127, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 137, 138, 139
 Financieel beheer 60, 61, 62, 63, 66, 68, 69, 112, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 132
 Fortis 25, 26, 49, 51, 88, 92
 Garantie 5, 18, 44, 45, 46, 47, 50, 52, 59, 81, 83, 88, 89, 90, 91, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 102, 130, 132, 138
 Garantiebeleid 44
 Gaswinning 7, 9, 22, 42
 Gemeente- en provinciefonds 109, 111, 130
 IABF 138
 Icesave 48, 50, 51, 90
 Informatiebeveiliging 61, 67, 121, 137, 139
 Infrastructuur en Milieu 71, 74, 75, 76, 107, 129, 138
 Infrastructuur 33, 45, 62, 74, 75, 76, 83, 110, 133
 Inkomsten 18, 19, 21, 24, 37, 38, 40, 42, 86, 87, 107, 109, 130, 132
 Inkoopbeheer 65
 Koning 74, 75, 76, 110
 Kredietcrisis 44, 48, 88, 90, 91, 94, 95
 Materieelbeheer 60, 61, 133
 Nationale Hypotheekgarantie 46, 83, 138
 Nationale Schuld 52, 71, 73, 74, 75, 76, 77, 107, 110
 NHG 46, 138
 Normeringssystematiek 109, 111, 130
 OCW 33, 56, 72, 77, 78, 79, 80, 83, 127, 129, 138
 Omzetbelasting 38, 39, 41, 86, 87
 Onderuitputting 32, 34, 134
 Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 71, 74, 75, 76, 107, 110, 129, 138
 Onderwijs 21, 63, 77, 78, 79, 80, 129
 Openstaande rechten 81, 82
 Overdrachtsbelasting 38, 40, 41, 86, 87
 Overheidsbalans 5, 43, 44, 84, 85
 Overheidsschuld 7, 18, 20, 25, 26, 43, 85
 Overige Hoge Colleges van Staat en Kabinetten 74, 75, 76, 110
 Overschrijding 31, 32, 56, 100, 102, 105, 106
 P-Direkt 77, 78, 79, 80, 115, 119, 129
 Preventieve arm 28
 Rechtmatigheid 7, 8, 55, 56, 57, 58, 60, 63, 65, 135
 Regeldruk 107
 Rente 8, 15, 16, 19, 24, 26, 33, 39, 42, 47, 50, 51, 57, 58, 73, 74, 75, 76, 77, 85, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 131, 135
 Renteswaps 25, 26, 85
 Rijksbegroting in enge zin 19, 24, 29, 31, 32, 134, 136, 138
 Rijksbrede bedrijfsvoering 55, 60, 61, 63
 Risicomanagement 107
 Ruilvoet 32, 34, 35, 36, 135
 Saldi begrotingsfondsen 81, 83
 Saldi begrotingsreserve 81, 83
 Schatkistbankieren 25, 26, 47, 48, 72, 135
 Securities 93, 138
 Shared Service Centrum 139
 Shared Service Organisatie 56, 135, 139

Sociale Zaken en Werkgelegenheid 71, 74, 76, 107, 110, 129, 139
 Sociale Zekerheid 19, 24, 29, 31, 34, 57, 111, 134, 136, 139
 Stabiliteits- en Groeipact 20, 21, 27, 28, 135, 136
 Staten-Generaal 74, 75, 76, 82, 110, 133, 136
 Stresstest 49
 Structureel saldo 27, 28
 Subsidies 57, 59, 66
 SZW 59, 77, 78, 79, 80, 125, 129, 139
 Toezicht 48, 53, 54, 62, 68, 69, 101, 102, 123, 139
 Toleranties 56
 Uitgavenkader 18, 24, 26, 29, 31, 32, 110, 111, 135, 136
 Uitgavenregel 28
 Uitkering 21, 34, 35, 42, 52, 56, 57, 89, 90, 97, 101, 102, 103, 104, 105, 109, 112, 130, 133, 134, 135
 Vennootschapsbelasting 38, 39, 40, 41, 42
 Verantwoord Begroten 69
 Volksgezondheid, Welzijn en Sport 71, 74, 75, 76, 107, 108, 110, 129, 139
 Voorschotten 61, 81, 82, 126
 VWS 56, 77, 78, 79, 80, 101, 113, 121, 129, 139
 Waarborgfonds 45, 46, 98, 99, 139
 WAO 139
 WenR 55, 56, 60, 63, 65, 66, 67, 114, 119, 139
 Werkgelegenheid 7, 10, 13, 39, 40
 Werkloosheid 19, 34, 139
 Wonen en Rijksdienst 55, 56, 60, 71, 74, 75, 76, 83, 107, 110, 139
 WSW 46, 98, 99, 139
 WW 34, 110, 139
 Zorg 7, 9, 12, 16, 17, 19, 23, 24, 31, 34, 35, 36, 38, 39, 40, 41, 42, 46, 50, 51, 55, 57, 61, 62, 64, 77, 78, 79, 80, 97, 99, 103, 107, 121, 123, 128, 132, 133, 134, 137, 138, 139
 Zorguitgaven 36, 56

Financieel Jaarverslag van het Rijk 2015

Aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal door de Minister van Financiën.

Vervaardiging parlementaire stukken en begeleiding productieproces

Sdu Uitgevers
afdeling Dataverwerking
e-mail traffic@sdu.nl

Vormgeving omslag
Studio Dumbar

Uitgave
Ministerie van Financiën

www.rijksbegroting.nl

