

Vergaderjaar 2013–2014

33 670

Modernisering van de Comptabiliteitswet

Nr. 3

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 10 december 2013

De commissie voor de Rijksuitgaven, de vaste commissies voor Financiën, voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid en voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport hebben een aantal vragen voorgelegd aan de Algemene Rekenkamer over de brief van 7 november 2013 over de zienswijze op de hoofdlijnennotitie Comptabiliteitswet (Kamerstuk 33 670, nr. 2). De Minister heeft deze vragen beantwoord bij brief van 9 december 2013. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Harbers

De voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,
Van Nieuwenhuizen-Wijbenga

De voorzitter van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
Van der Burg

De voorzitter van de vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
Neppérus

De adjunct-griffier van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Van de Wiel

Vraag 1

De Algemene Rekenkamer ziet aanleiding om de positie van de premie-middelen in de Comptabiliteitswet te wijzigen, kunt u ingaan op het verschil tussen de premie-gefinancierde zorguitgaven en de premie-gefinancierde sociale uitgaven?

Antwoord

Tussen de premiegefinancierde zorguitgaven en de premiegefinancierde uitgaven sociale zekerheid bestaan veel verschillen. Bij de zorguitgaven spelen bijvoorbeeld private zorgverzekeraars en zorginstellingen een veel grotere rol dan in de sector Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt waar de gelden worden besteed via UWV en SVB. In bijlage 2 van de hoofdlijnen-brief¹ over de modernisering van de Comptabiliteitswet wordt ingegaan op het karakter van de premiegefinancierde uitgaven van de Zorgverzekeringswet en de AWBZ, de werking van het stelsel en de waarborgen en controles die er zijn rondom de functionering van het systeem in de gezondheidszorg. Waar de premiegefinancierde zorguitgaven bij instellingen terecht komen, komen de premiegefinancierde sociale uitgaven vooral bij personen terecht. Hierdoor verschillen de beschikbare verantwoordingsgegevens. Ook het tijdstip waarop gegevens beschikbaar zijn verschilt hierdoor.

Vraag 2

De Algemene Rekenkamer stelt dat de premiegefinancierde sociale zekerheid uitgaven onder de Comptabiliteitswet dienen te worden gebracht, aangezien er sprake is van samenloop van premiemiddelen en begrotingsmiddelen voor het vullen van de sociale fondsen, hoe kijkt u hier tegenaan?

Vraag 13

Welke fundamentele verschillen bestaan er tussen belasting- en premiegelden?

Vraag 23

Welke belemmeringen zijn er om de premie-uitgaven in de sociale zekerheid onder de werking van de Comptabiliteitswet te brengen?

Antwoord

Zoals de steller en de Algemene Rekenkamer terecht aangeven is inmiddels sprake van een mix van financiering van de premiegefinancierde uitgaven, te weten via premies en al dan niet direct via belastingen. De Algemene Rekenkamer betoogt verder dat de beheersing van de uitgaven in met name de zorgsector kan worden verbeterd wanneer de uitgaven aan sociale zekerheid en zorg onder de Comptabiliteitswet worden gebracht. Naast een betere beheersing van de uitgaven lijkt ook een uitbreiding van het budgetrecht van de Kamer reden te zijn om de premiegefinancierde uitgaven onder de Comptabiliteitswet te brengen.

De belangrijkste functie van de Comptabiliteitswet is het waarborgen van het budgetrecht van de Staten-Generaal ten aanzien van de rijksbegroting. De rijksbegroting wordt primair gefinancierd uit algemene middelen: de rijksbelastingen. Belastingen worden als algemene middelen aangemerkt, aangezien er vooraf geen specifieke bestemming is vastgelegd. Het parlement is via het vooraf goedkeuren van begrotingsuitgaven nadrukkelijk betrokken bij het geven van een bestemming aan de algemene middelen. Met het budgetrecht keurt de Kamer het budget dat maximaal besteed mag worden aan een regeling of programma goed.

¹ Kamerstukken II 2012/13, 33 670, nr. 1.

Bij de premiegefinancierde uitgaven (zowel zorg als sociale zekerheid) is er geen formeel budgetrecht van de Kamer. De betrokkenheid van de Kamer bij de premiegefinancierde uitgaven is anders georganiseerd. Het cruciale verschil met de begrotingsgefinancierde uitgaven is dat het merendeel van de premiegefinancierde uitgaven een verzekeringskarakter kent en dat deze uitgaven daarmee niet zijn gebudgetteerd op regeling-niveau. Deze uitgaven worden primair beheerst door de vormgeving van de betreffende regelingen en zijn daarmee tussentijds minder makkelijk bij te sturen op het niveau van de individuele regeling. Dit geldt ook voor een aantal begrotingsgefinancierde uitgaven op het gebied van de sociale zekerheid, zoals de Wajong en kinderopvangtoeslag. Wanneer de Kamer de uitkeringslasten van deze regelingen wil beïnvloeden, kan dit alleen via wetwijziging waarin de aanspraken (hoogte of duur van uitkering) wordt aangepast. Zo'n wijziging vergt de nodige tijd.

De beheersing van de verschillende regelingen is afhankelijk van de wijze waarop de regelingen zijn vormgegeven. Hierop heeft de Kamer als medewetgever direct invloed. Meer concreet gaat het hierbij bijvoorbeeld om de hoogte en duur van uitkeringen (bijvoorbeeld de WW) en de samenstelling van het verzekerde pakket en de hoogte van het eigen risico bij de Zorgverzekeringswet. Via deze wetgeving heeft de Kamer invloed op de omvang van de premiegefinancierde uitgaven en deze invloed wordt aangemerkt als «materieel budgetrecht».

Een andere belemmering om de premie-uitgaven in de sociale zekerheid onder de Comptabiliteitswet te brengen is dat op het terrein van sociale zekerheid een gedeelte van de premie-uitgaven lastendekkend is (o.a. sectorfondsen en werkhervattingskas). Werkgevers worden binnen deze lastendekkende premies via gedifferentieerde premies geprikkeld om de uitgaven laag te houden. Wanneer deze uitgaven begrotingsgefinancierd worden gemaakt en dus betaald worden vanuit algemene middelen, kan dit niet langer.

Dat laat onverlet dat het kabinet de beheersing van de premiegefinancierde uitgaven van groot belang acht. In de begrotingssystematiek zijn de premiegefinancierde uitgaven onderdeel van de uitgavenkaders (SZA en BKZ) en dienen mee- en tegenvallers en intensiveringen ten opzichte van de geraamde uitgavenontwikkeling ingepast te worden onder deze uitgavenkaders. In iedere begroting van VWS en SZW en de verschillende budgettaire nota's wordt ingegaan op de ontwikkeling van de uitgaven en de wijze waarop deze worden beheerst. De samenloop tussen premiegefinancierde uitgaven en begrotingsmiddelen wordt daarnaast ook jaarlijks inzichtelijk gemaakt op de rijksbegroting. Hier wordt de rijksbijdrage aan de fondsen weergegeven.

Alles afwegende ziet het kabinet vanuit het perspectief van het budgetrecht noch vanwege een betere beheersing van de uitgaven aanleiding tot het uitbreiden van de reikwijdte van de Comptabiliteitswet. Daarnaast zou zo'n uitbreiding ook vergaande gevolgen kunnen hebben voor de vormgeving van de bestaande verschillende regelingen.

Vraag 3

Wat is uw standpunt ten aanzien van de wijze waarop de sociale fondsen worden gevuld, te weten met zowel premiemiddelen als begrotingsmiddelen en bent u voorstander van het opheffen van de sociale fondsen? Wat zijn de voor- en nadelen wanneer de sociale zekerheid volledig uit de algemene begrotingsmiddelen wordt gefinancierd en niet meer via premiemiddelen?

Antwoord

Bij het opheffen van de sociale fondsen zou beter worden aangesloten bij de begrotingssystematiek. Maar anderzijds zou de verzekeringsgedachte uit de fondsensystematiek worden los gelaten. Bovendien hebben werknemers en hun organisaties in het kader van het Sociaal Akkoord aangegeven dat zij hun verantwoordelijkheid op de arbeidsmarkt verdergaand willen oppakken, onder andere door mee te gaan betalen aan de WW-premie. De sociale partners werken momenteel binnen de SER aan een advies aan het Kabinet over een mogelijke fifty-fifty verdeling tussen de werkgevers en werknemers voor wat betreft de publiek gefinancierde WW, te bereiken in 2020. Het opheffen van de fondsen of het afzien van de premiemiddelen is hier niet mee in overeenstemming.

Vraag 4

Welke belemmeringen ziet u voor de marktwerking in de zorg, indien de premiegefinancierde zorguitgaven onder de Comptabiliteitswet worden gebracht?

Vraag 5

Het onder de Comptabiliteitswet brengen van de premiegefinancierde zorguitgaven zou strijdigheid op kunnen leveren met Solvency II, kunt u hier nader op ingaan?

Antwoord

Het zorgverzekeringsstelsel is zo ingericht dat zorgverzekeraars vrij zijn in het doen van uitgaven. Als gevolg hiervan kunnen zij concurreren op deze uitgaven en wordt de doelmatigheid in de vorm van kostenbeheersing gestimuleerd. Binnen deze opzet past het niet om uitgaven van zorgverzekeraars onder de Comptabiliteitswet te brengen.

De Europese Schaderichtlijnen, die worden samengevoegd in de Solvency II-richtlijn, hebben onder meer tot doel een gelijk speelveld te creëren voor verzekeringsondernemingen in Europa. De Zvw wordt uitgevoerd door private zorgverzekeraars, maar is omgeven met publieke waarborgen zoals een acceptatieplicht en een wettelijk vastgesteld aansprakenpakket. Deze waarborgen vormen een beperking van de handelingsvrijheid van verzekeraars, maar de Europese Commissie heeft hiermee bij de invoering van de Zorgverzekeringswet ingestemd omdat de effecten van deze beperkingen werden gemitigeerd door het stelsel van risicoverevening. Een verdere toename van deze overheidsbelemmering kan strijdigheid opleveren met de Europese Schaderichtlijnen en is ongewenst.

Vraag 6

Welk deel van de Rijksuitgaven (254,6 miljard euro in 2012) valt onder de Comptabiliteitswet en hoe is dit aandeel de afgelopen tien jaar veranderd?

Antwoord

De totale netto uitgaven van het rijk (inclusief de gasbaten) waren in 2012 conform het Financieel Jaarverslag van het Rijk 242,7 miljard. Hiervan viel 54% onder de Comptabiliteitswet. In 2003 was dit aandeel 58%. Tussen 2003 en 2012 is het aandeel van de Rijksuitgaven onder de Comptabiliteitswet dus met ongeveer 4% afgenomen.

Vraag 7

Welke invloed heeft het Europees Semester op het begrotingsproces en in hoeverre verschuift, zeker wanneer sprake is van buitensporige tekorten, de besluitvorming over de begroting van het najaar naar het voorjaar? Hoe kan eerdere betrokkenheid van het parlement worden vormgegeven?

Antwoord

Onder normale omstandigheden sluiten het Nederlandse nationale begrotingsproces en het Europees semester sowieso op elkaar aan. Ingeval de buitensporigtekortprocedure tot aanvullende eisen zou leiden op een moment na indiening c.q. vaststelling van de ontwerpbegrotingen, dan zal het parlement tijdig worden betrokken via de reguliere begrotingsprocedures (nota's van wijziging c.q. suppletoire begrotingen).

Vraag 8

Welke verantwoording over realisatiecijfers wordt nu afgelegd in Europa en in hoeverre wordt gecontroleerd of aangekondigde doelen in Stabiliteits- en Nationale Hervorming Programma's ook zijn gehaald?

Antwoord

Het Verdrag schrijft voor dat de lidstaten halfjaarlijks notificeren aan de Europese Commissie over het gerealiseerde EMU-saldo en de EMU-schuld. Deze notificaties vinden plaats in april en oktober en worden door Eurostat gevalideerd.

De Europese Commissie analyseert in haar achterliggende documentatie naar aanleiding van de ingeleverde Stabiliteitsprogramma's (de «staff working documents») de voortgang ten opzichte van de doelstellingen uit het programma van het vorige jaar. Bij de analyse van de draft budgetary plans, welke door de lidstaten in oktober zijn ingeleverd, heeft de Commissie ook gekeken naar de budgettaire ontwikkelingen voor 2013 en 2014 in vergelijking met de doelstellingen uit het in april ingediende stabiliteitsprogramma.

Vragen 9

Bent u voornemens om, in relatie tot de geplande European Public Sector Accounting Standards (EPSAS), op termijn over te stappen van een verplichtingen-kasstelsel op een baten-lastensstelsel en zo ja, op welke termijn zal dit zijn?

Vraag 10

Welke invloed zou een overgang op een baten-lastensstelsel hebben op (de mate van controle op) het EMU-saldo en de EMU-schuld? Op welke manier verschilt EPSAS van de huidige begrotingssystematiek en welke beperkingen kent EPSAS in vergelijking met het verplichtingen-kasstelsel?

Vraag 34

Is het juist dat het voornemen van de Europese Commissie om op termijn een Europese variant van de International Public Sector Accounting Standards (IPSAS), de EPSAS, in te voeren ertoe zal leiden dat het Rijk ook een baten-lastensstelsel dient te hanteren?

Antwoord

Decentrale overheden, ZBO's en agentschappen hebben in Nederland een baten-lastensstelsel (BLS). Vooralsnog is het kabinet niet voornemens om bij het Rijk een BLS in te voeren. In 2008 heeft het Kabinet de Tweede Kamer naar aanleiding van de evaluatie van een pilot bij één ministerie geïnformeerd dat de baten van integrale invoering bij het Rijk van een BLS niet opwegen tegen de kosten ervan. Tegenover voordelen als een groter inzicht in de kosten van de activiteiten staan te hoge implementatiekosten en administratieve lasten (TK 2008–2009, 28 737, nr. 17). Deze uitkomst is nog steeds relevant. In 2008 is geschat dat de initiële kosten van invoering van een baten-lastensystematiek circa 200 miljoen euro bedragen en de jaarlijkse structurele kosten circa 20 miljoen. De eerste globale berekeningen van de Europese Commissie komen niet lager uit.

Het EPSAS-project verkeert thans nog in de consultatiefase. Er heeft op EU-niveau nog geen besluitvorming over plaatsgevonden. Wel is duidelijk dat de EPSAS-voorstellen uitsluitend de financiële verantwoording betreffen, niet de begroting. Bij eventuele invoering van EPSAS zou in de jaarverslagen de informatie over gerealiseerde verplichtingen, uitgaven en ontvangsten moeten worden aangevuld met financiële informatie vanuit het baten-lastenstelsel (kosten, opbrengsten, bezittingen en schulden). De begrotingssystematiek kan in Nederland gebaseerd blijven op het verplichtingen-kasstelsel. De overheidsbalans, vervaardigd door het CBS, geeft inzicht in bezittingen en schulden op ESR-basis, overeenkomstig Europese afspraken.

Na een eventuele beslissing tot invoering van EPSAS zal er sprake zijn van een ontwikkel- en implementatietraject dat kan lopen tot 2020. De standaarden bestaan namelijk nog niet. Voor overheidstypische transacties, zoals sociale voorzieningen, pensioenuitgaven en belastingen en sociale premies, moeten nog belangrijke stappen gezet worden in de ontwikkeling van de benodigde verslaggevingsregels. Deze onderwerpen zijn niet beschreven in de verslaggevingsstandaarden voor het bedrijfsleven.

Het doel van EPSAS is nastrevenswaardig: verhoging van de kwaliteit van de saldo- en schuld cijfers in Europees verband. De vraag is echter of invoering van EPSAS, en daarmee een BLS, daartoe het meest geëigende middel is, vanuit de perspectieven kosten-batenverhouding en subsidia-riteit. Bovendien is de vraag van proportionaliteit relevant. Mocht tot invoering van EPSAS worden besloten, dan is het van belang dat het project zich zoveel mogelijk beperkt tot de gewenste verbetering van de kwaliteit van de EMU-cijfers. De Nederlandse EMU-cijfers zijn reeds van hoge kwaliteit. Het Ministerie van Financiën werkt samen met het CBS en de Algemene Rekenkamer aan het vasthouden en waar mogelijk nog verder verhogen van de kwaliteit, al op de korte termijn.

Tot slot kan in antwoord op vraag 10 gesteld worden dat de Europese Commissie verwacht dat invoering van EPSAS de kwaliteit van de EMU-cijfers ten goede komt. De uitkomst van het EMU-saldo en de EMU-schuld, of de mate van controle ervan, wordt niet beïnvloed door het werken met een kasstelsel of een baten-lastenstelsel. Het EMU-saldo wordt bepaald op transactiebasis en niet op kasbasis of volgens de baten-lastensystematiek van EPSAS. Transactiebasis houdt in dat, om te bepalen of een uitgave EMU-relevant is, het tijdstip van de onderliggende transactie (de levering van de dienst of het product) relevant is en niet het tijdstip van de betaling (kasstelsel) of het moment van verbruik (baten-lastenstelsel). Om EMU-cijfers (op transactiebasis) te produceren zijn aanpassingen nodig op de cijfers die overheidsorganisaties vanuit hun administraties aanleveren. Dat geldt zowel op de cijfers vanuit het kasstelsel als op die vanuit baten-lastenstelsels. In Nederland zijn omzettingen vanuit het kasstelsel (ministeries) voor het CBS doorgaans eenvoudig aan te brengen, terwijl de omzettingen vanuit de baten-lasten boekhoudingen (o.a. agentschappen, gemeenten) relatief complex zijn. Dus ook onder EPSAS moeten de cijfers bewerkt worden om te komen tot een correcte berekening van EMU-saldo en EMU-schuld.

Vraag 11

Wilt u de EU-afdrachten ook onderdeel laten uitmaken van de lidstaatverklaring, waarom wel of niet?

Antwoord

Het kabinet ziet geen aanleiding om de Eigen Middelen (afdrachten) op te nemen in de Nationale Verklaring. De volgende overwegingen zijn daarbij

relevant, zoals reeds aan uw Kamer bericht (Kamerstukken II 2012–2013, 33 523, nr. 4). Ten eerste constateert het kabinet dat de Europese Rekenkamer reeds jaren een positief oordeel geeft over de Eigen Middelen van de EU-begroting. Daarnaast heeft de Europese Commissie de verantwoordelijkheid om de betrouwbaarheid en juistheid van de Eigen Middelen te bewaken op grond van het Besluit betreffende het stelsel van eigen middelen van de EU. De Europese Commissie werkt samen met de in de lidstaat betrokken instanties en geeft zo nodig aanwijzingen om de nationale uitvoering conform Europese voorschriften in te richten. Ongeveer driekwart van de Eigen Middelen bestaat uit het BNI-middel (gebaseerd op het Bruto Nationaal Inkomen). Er bestaat ten aanzien van het BNI een controletoren op Europees niveau alsmede Europese wetgeving waarin de berekeningswijze van het BNI is vastgelegd. Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) is, als onafhankelijk statistisch bureau, verantwoordelijk voor de BNI-berekeningen van Nederland, die door Eurostat worden beoordeeld.

Vraag 12

Hoe wilt u het aanbod van open data vergroten, met name op het gebied van sociale zekerheid en zorg?

Antwoord

In zijn brief aan uw kamer van 25 november 2013, Kamerstuk 32 802, nr. 6, geeft de Minister van BZK het volgende aan: de Minister van BZK voert de regie op de invulling van de Europese richtlijn hergebruik. In het Actieplan Open Overheid heeft de Minister van BZK de voornemens op dat gebied aan uw Kamer kenbaar gemaakt. Het plan vanuit VWS rondom open data² sluit naadloos aan bij deze aanpak.

De open data acties van SZW passen evenzeer in die aanpak. SZW heeft geen apart actieplan open data of open government, maar voert open data en open government acties uit binnen reguliere werkzaamheden en budgetten. UWV en SVB moeten aanzienlijke taakstellingen invullen en beschikken niet over een budget voor extra inspanningen. Opgemerkt moet worden dat de meeste datasets van UWV en SVB persoonsgegevens betreffen, die niet onder de richtlijn hergebruik vallen.

Voor activiteiten op het gebied van open data binnen de financiële kolom wordt verwezen naar de beantwoording van vraag 21.

Vraag 14

Zijn er ook belastingen waarvan de bestemming al vastligt, welke zijn dat?

Antwoord

Nee, er zijn geen belastingen waarvan de bestemming al vastligt.

Vraag 15

Kan een overzicht worden gegeven van de financiering van de Algemene Ouderdomswet (AOW), de Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering / Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen, het Algemeen Werkloosheidsfonds, de Ziekenfondswet/Zorgverzekeringswet en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) van 2005–2012, met daarbij een onderscheid tussen welk percentage van de uitgaven via geoordeelde premies is gefinancierd en welk deel door rijksbijdragen?

² Zie <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/10/23/kamerbrief-over-een-duurzaam-informatiestelsel-voor-de-zorg.html>.

Antwoord

In onderstaande tabellen wordt per fonds een overzicht gegeven van de financiering, waarbij een uitsplitsing is gemaakt voor de premie-inkomsten en de rijksbijdrage (bedragen in miljoenen euro's).

Ouderdomsfonds	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Totale lasten	23.735	24.581	25.749	27.061	28.944	29.935	30.624	31.546
Totale baten	23.170	24.712	28.529	25.175	28.759	30.526	29.343	33.218
w.v. premies	17.845	17.284	19.643	18.106	17.755	18.208	20.599	22.414
w.v. Rijksbijdrage BIKK	2.341	2.613	2.922	2.995	3.086	3.090	3.375	3.381
w.v. Rijksbijdrage tekort	2.694	4.433	5.457	3.491	6.662	8.012	4.847	7.408
w.v. Rijksbijdrage tegemoetkoming AOW	252	299	433	482	1.213	1.170	489	0
w.v. overige baten	39	84	75	101	42	45	33	15
Saldo van baten en lasten	-564	131	2.780	-1.886	-185	591	-1.281	1.671

Algemeen werkloosheidsfonds	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Totale lasten	5.854	5.639	4.653	4.164	6.231	7.305	6.668	6.564
Totale baten	5.646	5.547	6.091	6.175	3.391	3.429	3.358	3.578
w.v. premies	5.422	5.260	5.735	5.746	2.833	2.862	2.938	3.261
w.v. rijksbijdragen ¹	0	0	0	0	353	405	320	218
w.v. overig	224	287	356	429	205	163	100	99
Saldo van baten en lasten	-208	-92	1.438	2.011	-2.840	-3.876	-3.310	-2.986

¹ Dit betreft de uitgaven basisdienstverlening UWV (voormalig CWI) en de indicatiestelling WSW zoals verantwoord op de begroting van SZW. De uitgaven lopen via het AWF maar het betreft volledig begrotingsgefinancierde uitgaven die onder het budgetrecht van de Kamer vallen.

Arbeidsongeschiktheidsfonds	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Totale lasten	9.370	9.590	9.717	10.334	10.214	10.135	9.841	9.375
Totale baten	8.711	8.936	8.852	9.866	10.593	10.685	9.734	9.992
w.v. premies	8.625	8.796	8.692	9.729	10.424	10.524	9.622	9.887
w.v. rijksbijdragen	-64	5	0	33	30	43	46	52
w.v. overig	150	135	160	104	139	118	66	53
Saldo van baten en lasten	-659	-654	-865	-468	379	550	-107	617

Werkhervattingskas	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Totale lasten			245	368	412	455	455	384
Totale baten			1.005	650	403	680	592	546
w.v. premies			988	610	381	652	552	513
w.v. rijksbijdragen			0	0	0	0	0	0
w.v. overig			17	40	22	28	40	33
Saldo van baten en lasten			760	282	-9	225	137	162

Arbeidsongeschiktheidskas ¹	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Totale lasten	2.401	1.605	1.123	729	314	33		
Totale baten	2.390	1.419	774	270	324	142		
w.v. premies	2.379	1.418	705	225	302	138		
w.v. rijksbijdragen	0	0	0	0	0	0		
w.v. overig	11	1	69	45	22	4		
Saldo van baten en lasten	-11	-186	-349	-459	10	109		

¹ Opgeheven ultimo 2010.

Zorgverzekeringswet ¹	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Totale uitgaven Zvw ²	26.156 ³	26.973 ³	29.829	32.737	34.250	34.498	34.444
w.v. dekking rijksbijdrage (18-)	1.864	1.858	2.072	2.081	2.133	2.319	2.379
w.v. dekking premieontvangsten	23.949	25.558	30.773	30.494	31.891	35.399	37.368
w.v. inkomensafhankelijke bijdrage	14.108	14.740	17.201	16.628	17.314	19.381	20.577
w.v. nominale premie	9.749	10.759	13.482	13.767	14.454	15.902	16.691
w.v. overige	92	59	90	99	123	116	100
w.v. overige ⁴	343	- 443	- 3.016	162	226	- 3.220	- 5.303

¹ Stand per 1 december 2013.

² Netto, dus exclusief eigen betalingen en eigen risico.

³ Incl. bijdrage GGZ, gedekt uit premies.

⁴ Fondssaldo, dekking beheerskosten, winst verzekeraars, etc.

AWBZ ¹	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Totale uitgaven AWBZ ²	20.335	21.201	21.235	20.188	21.627	22.813	23.601	26.197
w.v. dekking rijksbijdrage	5.263	4.756	4.506	4.786	4.908	4.906	5.260	5.289
w.v. dekking premie-ontvangsten	16.051	16.547 ³	15.804 ³	15.533	13.645	14.686	15.101	16.404
w.v. fondstekort + overige	- 979	- 102	925	- 131	3.074	3.221	3.240	4.504

¹ Stand per 1 december 2013.

² Netto, dus exclusief eigen betalingen.

³ Incl. bijdrage uit Zvw (GGZ), gedekt uit premies.

Vraag 16

Klopt het dat de totale rijksbijdrage in de financiering van sociale fondsen ruimschoots verdubbeld is in de periode 2003–2012? In hoeverre staat hier een navenante versterking van de informatiepositie en het budgetrecht van het parlement tegenover?

Antwoord

De rijksbijdrage aan de sociale fondsen is gestegen van ongeveer 11 miljard in 2003 naar ongeveer 19 miljard in 2012. De totale rijksbijdrage in de financiering van sociale fondsen is dus niet ruimschoots verdubbeld in de periode 2003–2012.

De rijksbijdragen aan de fondsen staan op de begrotingen van SZW respectievelijk VWS. Deze bijdragen vallen onder de volledige werking van de Comptabiliteitswet; waarmee de informatiepositie en het budgetrecht voldoende zijn geborgd. De omvang van de rijksbijdrage is daarbij niet relevant.

Vraag 17

In welke mate kunnen de premie-uitgaven voor inkomensbescherming volwaardig worden opgenomen in en worden toegevoegd aan de bedragen die nu al op de SZW-begroting staan? Welke mogelijke aanpassing van de Comptabiliteitswet is daarvoor nodig?

Antwoord

Op dit moment worden de premie-uitgaven in de de SZW-begroting al volwaardig toegelicht. De Kamer heeft alleen geen budgetrecht op deze uitgaven. Als medewetgever bepaalt de Kamer wel de omvang en de polisvoorwaarden van de verzekerde rechten. Ze zijn dan ook niet opgenomen in de zogenoemde «begrotingsstaat» waarmee de begrotingsuitgaven per begrotingsartikel worden vastgesteld. De premie-uitgaven worden nu wel opgenomen in een afzonderlijke tabel en niet samengevoegd met de begrotingsgefinancierde uitgaven. Daarvoor is geen aanpassing van de Comptabiliteitswet nodig.

Vraag 18

In welke mate kan de financiering van de zorg worden gebudgetteerd via de VWS-begroting en kan hierbij onderscheid worden gemaakt tussen financiering die loopt via de door de Belastingdienst geheven AWBZ-premie en inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zorgverzekeringswet en financiering die alleen loopt via de private zorgverzekeraars? Welke mogelijke aanpassing van de Comptabiliteitswet is daarvoor nodig?

Antwoord

De AWBZ-premie wordt vastgesteld via de Regeling vaststelling premiepercentage AWBZ. De hoogte van de inkomensafhankelijke bijdrage van de ZVW wordt ook vastgesteld via een ministeriële regeling en volgt uit de Zorgverzekeringswet, waarin is vastgelegd dat 50% van de uitgaven via de inkomensafhankelijke bijdrage wordt gefinancierd. Budgetteren van de AWBZ-premie of de inkomensafhankelijke eigen bijdrage is niet mogelijk.

Voor de werking van het stelsel is het essentieel dat zorgverzekeraars vrijheid hebben met betrekking tot de financiering van de zorguitgaven en het bepalen van de hoogte van de premie. Zonder deze mogelijkheden is er immers geen sprake van concurrentie tussen zorgverzekeraars. Het budgetteren van de nominale premie via de VWS-begroting is niet wenselijk (zie antwoord op vraag 4 en 5).

Vraag 19

Hoeveel mensen (fte) werken bij de Algemene Rekenkamer en welk deel is hiervan bezig met ondersteuning en welk deel met onderzoek? Welk deel is hiervan bezig met staatsdeelnemingen?

Antwoord

Deze vraag zal worden beantwoord door de Algemene Rekenkamer.

Vraag 20

Kunt u een overzicht geven van de eisen die vanwege Europese regels als het two-pack en het six-pack aan het Nederlandse begrotingsproces worden gesteld?

Antwoord

In zijn algemeenheid moet het begrotingsproces rekening houden met de gestelde normen die voortvloeien uit de Europese begrotingsafspraken. Specifieke begrotingsafspraken zijn onderdeel van het sixpack. In het bijzonder gaat het daarbij om de regels omtrent de 3% bbp-plafond voor het tekort, de 60% voor de overheidsschuld en de middellangetermijndoelstellingen voor het structurele saldo. Indien deze regels niet voldoende worden nageleefd, treden er andere mechanismen in werking die aanvullende eisen stellen aan de Nederlandse begroting. Onderdeel van het sixpack is ook een richtlijn die eisen stelt aan nationale begrotingsraamwerken, zoals aan de macro-economische veronderstellingen die ten grondslag liggen aan de begroting, begrotingsregels voor alle lagen van de overheid en de dataverstrekking van het Rijk en de decentrale overheden. Bovendien stelt deze richtlijn een meerjarenraamwerk voor de begroting verplicht (minstens drie jaar).

Uit de Europese begrotingsafspraken volgen ook diverse rapportageverplichtingen die van invloed kunnen zijn op het begrotingsproces. Zo dienen lidstaten in april een stabiliteitsprogramma in en volgen voor landen in een zogenaamde buitensporigtekortprocedure aanvullende rapportageverplichtingen. Zo heeft Nederland onlangs een *Effective Action Report* en een *Economic Partnership Programme* ingediend, verplichtingen die voortvloeien uit de buitensporigtekortprocedure.

In het twopack zijn afspraken gemaakt die de mogelijkheden vergroten voor toezicht op ontwerpbegrotingen van Eurolanden. Hieruit volgt de rapportageverplichting om in oktober een «draft budgetary plan» op te stellen en het uitgangspunt dat de begroting van het jaar $t+1$ voor het einde van het jaar t zal zijn aangenomen.

Vraag 21

Kunt u toelichten welke initiatieven er nu en in de toekomst worden gepland om gegevens over de overheidsuitgaven via open data en open spending beschikbaar te stellen?

Antwoord

Het Ministerie van Financiën maakt sinds jaar en dag de begrotingen en jaarverslagen openbaar via www.rijksbegroting.nl. In de afgelopen twee jaar is een start gemaakt om naast deze officiële publicaties (die overigens ook in een open formaat ter beschikking worden gesteld op overheid.nl) de achterliggende cijfers te ontsluiten als open data. Dit traject wordt de komende jaren versterkt; in de komende jaren worden alle achterliggende tabellen uit de begrotingen en jaarverslagen ook als open data ontsloten.

Zeer recent heeft de Open State Foundation in een open data briefing³ naar het parlement een wenkend perspectief geschetst:
«... De huishoudboekjes van overheden, ministeries, gemeenten, provincies, ministeries en andere bestuurslagen moeten voor iedereen open en toegankelijk zijn. Op het moment dat financiële gegevens op dezelfde manier verwerkt en gepresenteerd worden is het mogelijk een overheidsinstantie te wijzen op mogelijke kostenbesparingen en alternatieven aan te dragen om de uitgaven beter te besteden. Daarnaast kunnen ook overheden financiële cijfers van andere overheden doornemen en uitgaven vergelijken...»

Gelet op dit perspectief ben ik dan ook voornemens om in 2014 een datakader op te stellen dat beschrijft welke gegevens uit de financiële administraties minimaal door de departementen / agentschappen in de vorm van open data moet worden ontsloten. Na vaststelling van dit kader zullen de departementen hun administraties zo spoedig mogelijk aanpassen zodat open spending informatie beschikbaar komt.

Vraag 22

Bent u voornemens om in het voorstel voor de nieuwe Comptabiliteitswet voorstellen te doen om de regels ten aanzien van de begrotingen van de Staten-Generaal en de overige Hoge Colleges van Staat aan te passen?

Antwoord

Neen. Gelet op hun bijzondere staatsrechtelijke positie ben ik niet van plan om de huidige regels voor het opstellen van de begroting van de Staten-Generaal en de overige Hoge Colleges van Staat aan te passen.

Vraag 24

Zijn er volgens u EU-lidstaten die de begrotingscyclus veranderd hebben vanwege de maatregelen die genomen zijn om de begrotingsdiscipline in EU-lidstaten te versterken?

Antwoord

De begrotingscyclus wordt in alle landen beïnvloed door de aanvullende rapportageverplichtingen, zie ook vraag 20. Daarnaast wordt de begrotingscyclus in een aantal landen beïnvloed door bijvoorbeeld eisen aan de onderliggende macro-economische ramingen, minimumnormen die

³ Zie <http://openstate.eu/wp-content/uploads/2013/10/opendataBB2013.pdf>.

worden gesteld aan budgettaire regels en door de vereiste een meerjarenraamwerk van de begroting te verzorgen. Ook de nieuwe verplichting n.a.v. het two-pack om iedere zes maanden te rapporteren over de voortgang van de begroting voor lidstaten in een buitensporigtekortprocedure heeft haar invloed op de begrotingscyclus. In hoeverre lidstaten de begrotingsbehandelingen in de tijd hebben verplaatst is ons niet bekend.

Vraag 25

Zijn er volgens u voor het jaar 2013 grote overschrijdingen in de zorgsector te voorzien terwijl die zich in mindere mate voordoen in de sector sociale zekerheid en werkgelegenheid?

Antwoord

In de Najaarsnota 2013 is gemeld dat voor het jaar 2013 een kaderoverschrijding voor het BKZ wordt verwacht van 0,2 miljard euro en voor het SZA-kader een kaderoverschrijding van 0,8 miljard euro. Deze cijfers zijn gebaseerd op de meeste recente inzichten, er is geen nieuwere informatie die een ander beeld laat zien. De definitieve standen zullen worden gepubliceerd in het Financieel Jaarverslag Rijk 2013.

Vraag 26

Kunt u aangeven of en in welk mate de voorgestelde aanpassing van de Comptabiliteitswet leidt tot een overlap met de bepalingen in de wet HOF?

Antwoord

Van overlap zal geen sprake zijn. De wet HOF is deels complementair aan de Comptabiliteitswet en betreft deels het domein van de decentrale overheden, waarop de Comptabiliteitswet geen betrekking heeft. De wet HOF regelt het budgettaire kader voor het begrotingsbeleid van de *gehele* overheid, waaronder de decentrale overheden en de sectoren zorg en sociale zekerheid.

De Comptabiliteitswet regelt, ook na de modernisering, alleen voor de rijksdienst (ministeries en colleges) de wettelijke kaders met betrekking tot:

1. de inrichting van de begrotingen en de jaarverslagen;
2. de informatievoorziening (begrotings- en verantwoordingsinformatie);
3. de beleidsuitvoering en de bedrijfsvoering (stelt de normen voor het financieel beheer, het materieelbeheer en de financiële administraties);
4. de financiële functie;
5. de controle (Auditdienst Rijk, Algemene Rekenkamer) en de verantwoording.

Vraag 27

Klopt het dat, indien er geen verrekening zou plaatsvinden van aftrekposten en heffingskortingen met premiefinanciering van de AOW, Algemene Nabestaandenwet (ANW) en AWBZ, er geen rijksbijdrage nodig zou zijn voor de financiering (zie ook factsheet 3, blz. 3)?

Vraag 28

Stel dat er geen verrekening meer plaatsvindt van heffingskortingen en aftrekposten op de premie van AOW, ANW en AWBZ, heeft dit bij verder ongewijzigde spelregels invloed op de inkomensverdeling? Zo ja, kunt u in hoofdlijnen schetsen wat de gevolgen zouden zijn (zie ook factsheet 3, blz. 3)?

Vraag 29

Stel dat er geen verrekening meer plaatsvindt van heffingskortingen en aftrekposten op de premie van AOW, ANW en AWBZ, heeft dit bij verder ongewijzigde spelregels effect op het budget voor andere delen van de Rijksbegroting? Zo ja, kunt u in hoofdlijnen schetsen wat die effecten zouden zijn (zie ook factsheet 3, blz. 3)?

Antwoord vragen 27, 28 en 29

Een van de principes van het Nederlandse fiscale stelsel en meer specifiek de loon- en inkomensheffing is het draagkrachtprincipe. Deze invulling krijgt vorm door de combinatie van een progressieve belastingheffing, een algemene heffingskorting en andere heffingskortingen en aftrekposten. Het grootste deel van de loon- en inkomensheffing dat wordt geheven over de eerste twee schijven betreft de premies volksverzekeringen: AOW, AWBZ- en ANW-premies.

Het systeem van het verrekenen van heffingskortingen is niet nieuw. Voor de belastingherziening 2001 kreeg dit invulling door de combinatie van een progressieve belastingheffing en een systeem van belastingvrije sommen. Bij de invoering van de Wet inkomstenbelasting 2001 is dit vervangen door een systeem van heffingskortingen. Ook voor de belastingherziening drukten de belastingvrije sommen de ontvangsten uit de loon- en inkomensheffing en daarmee de premieontvangsten.

De ontvangsten premies volksverzekeringen en de daarmee verrekende heffingskortingen zijn weergegeven in onderstaande tabel⁴.

	AOW	ANW	AWBZ
Premie-inkomsten	23,6	0,8	17,8
Verrekening heffingskortingen	14,7	0,7	14,6

Het verrekende bedrag aan heffingskortingen is bij alle drie de fondsen groter dan het exploitatietekort van het betreffende fonds.

De premies volksverzekering worden geheven in de eerste en tweede schijf. Personen met een laag inkomen kunnen de heffingskortingen dankzij deze premies grotendeels verzilveren. Wanneer de premies volksverzekeringen niet meer worden betrokken bij de heffingskortingen, worden de heffingskortingen volledig van toepassing op de belastingen. Dit heeft substantiële koopkrachteffecten voor met name de lage inkomens. Hogere inkomens kunnen de heffingskortingen verzilveren via de belastingen.

Het niet meer verrekenen van de heffingskortingen heeft een fors positief effect op het EMU-saldo. Lagere inkomens kunnen een deel van de heffingskortingen niet meer verzilveren, omdat het grootste deel in de eerste en tweede belastingschijf bestaat uit premies volksverzekeringen. Het deel dat niet meer kan worden verzilverd is een lastenverzwaring en verbetering van het saldo wanneer de lasten niet via de gebruikelijke begrotingsregels worden gecompenseerd met een lastenverlichting elders.

Vraag 30

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat er in de publieke sector verschillende boekhoudstelsels worden gebruikt, ook de begrotingen van gemeenten kennen geen zelfde opbouw. Zou het voor de onderlinge informatie-uitwisseling tussen Rijk en gemeenten de voorkeur verdienen

⁴ Cijfers voor het jaar 2013 op basis van stand MEV 2013.

dat elke Nederlandse gemeente een zelfde format voor de begroting hanteert?

Antwoord

Momenteel onderzoekt een werkgroep met vertegenwoordigers vanuit het Rijk, de decentrale overheden en het CBS de mogelijkheden om te komen tot kwalitatief betere informatie vanuit de decentrale overheden over de ontwikkeling van het EMU-saldo. Oplossingen die worden verkend zijn bijv. het naar voren halen van de jaarafsluiting en het kijken naar financieringsstromen in plaats van naar baten en lasten. De oplossingsrichtingen gaan niet zo ver dat een uniform format voor de begroting wordt voorgesteld. De inschatting is dat het mogelijk moet zijn om enerzijds tot gewenste kwaliteitsverbeteringen te komen en anderzijds gemeenten de vrijheid te geven hun eigen begrotingsformat te kiezen.

Vraag 31

Kunt u bevestigen dat de Algemene Rekenkamer met haar toezicht op de Nederlandse Zorgautoriteit die toeziet op rechtmatigheid, niet doelmatigheid, ook niet kan toezien of het stelsel wel doelmatig functioneert?

Antwoord

De verantwoordelijkheden van de Algemene Rekenkamer liggen in lijn met de verantwoordelijkheden van de Minister van VWS. Ten aanzien van de AWBZ gaat het om de rechtmatigheid en doelmatigheid. De rol van de Algemene Rekenkamer is in artikel 121 van de Zvw bepaald, in lijn met het privaatrechtelijke karakter van het zorgverzekeringsstelsel. Daarbij heeft de Rekenkamer op grond van de Zvw geen onderzoeksbevoegdheden ten aanzien van de wijze waarop de zorgverzekeraars de opbrengst van de bij of krachtens de Zvw ingestelde heffingen gebruiken. De Algemene Rekenkamer kan echter wel de opzet en werking van het zorgverzekeringsstelsel controleren. Op basis van dit onderzoek kan de Algemene Rekenkamer vaststellen of het stelsel doelmatig functioneert.

Vraag 32

Kunt u in een overzicht aangeven hoeveel geld het Rijk de afgelopen jaren extra moest bijstorten omdat de vooraf vastgestelde premies onvoldoende waren voor het dekken van de kosten van de premie-gerelateerde uitgaven in de zorg?

Antwoord

Voor een afzonderlijk jaar kan sprake zijn van een tekort of overschot binnen het Zorgverzekeringsfonds. Omdat het saldo van het fonds onderdeel uitmaakt van het saldo van de totale overheid (het EMU-saldo) is er geen noodzaak geld bij te storten. Bovendien zijn de premies binnen de Zorgverzekeringswet meerjarig kostendekkend. Dit betekent dat een tekort ingelopen wordt door premies in volgende jaren te verhogen. Meerjarig is er dus geen sprake van een tekort dan wel overschot van het fonds.

De AWBZ-premie is niet kostendekkend (12,65% over het inkomen in de eerste en tweede belastingschijf). Aangezien de premie niet kostendekkend is, kent het AWBZ-fonds een jaarlijks tekort. Opnieuw geldt dat het saldo van het fonds meetelt in het EMU-saldo van de totale overheid. Een bijstorting vanuit het Rijk vindt dan ook niet plaats.

Vraag 33

Kunt u aangeven hoe nu een afweging wordt gemaakt tussen de hoogte van belastingen en de vaststelling van premies?

Antwoord

Belastingen en premies zijn onderdeel van het inkomstenkader. Het inkomstenkader wordt aan het begin van de kabinetsperiode vastgesteld en moet cumulatief over de kabinetsperiode heen sluiten. Dat betekent dat wanneer een belasting of premie beleidsmatig wordt verhoogd of verlaagd er elders een compenserende lastenlichting of -verzwaring moet worden gegeven.

In augustus vindt de besluitvorming over de inkomstenkant van de begroting plaats. Dan wordt besloten over de benodigde maatregelen om het inkomstenkader te sluiten. Belastingen en premies worden dan integraal meegenomen. Hierbij geldt dat een aantal premies (bijvoorbeeld AOW en AWBZ) zo veel mogelijk constant gehouden worden. Verder spelen onder andere het effect op de koopkracht en de verdeling van lasten tussen burgers en bedrijven een rol in de afwegingen.