



Niet-belastingontvangsten

Raming, beheersing en prikkels van ontvangsten van ministeries



Niet-belastingontvangsten

Raming, beheersing en prikkels van ontvangsten van ministeries

De tekst in dit document is vastgesteld op 31 augustus 2017. Dit document is op 14 september 2017 aangeboden aan de Tweede Kamer.



Inhoud

1	Samenvatting	4
2	Over niet-belastingontvangsten	6
3	Niet-belastingontvangsten: categorieën, regels en prikkels	9
3.1	Ontvangsten met beperkte ministeriële budgetverantwoordelijkheid (categorie A)	10
3.2	Ontvangsten met ministeriële budgetverantwoordelijkheid (categorie B)	13
4	Niet-belastingontvangsten waarvoor ministers budgettair verantwoordelijk zijn (categorie B)	16
4.1	Structureel meer ontvangsten gerealiseerd dan geraamd	16
4.2	Groot deel extra ontvangsten pas laat in het jaar zichtbaar	18
4.3	Begrotingsregels prikkelen om behoedzaam te ramen	20
5	Hoofdconclusie en aanbevelingen	22
5.1	Hoofdconclusie	22
5.2	Aanbevelingen	23
6	Bestuurlijke reactie en nawoord Algemene Rekenkamer	24
6.1	Reactie ministers van Financiën, VenJ, en IenM	24
6.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	24
	Bijlagen	25
1	Casus: Veilingopbrengsten CO₂-emissierechten	26
2	Casus: Ontvangsten uit doelstelling van VenJ om crimineel vermogen af te pakken	29
3	Ramingen en realisaties van ontvangsten per beleidsartikel	32
4	Methodologische verantwoording en normen	40
5	Afkortingen	42
6	Noten	43



1 Samenvatting

De ontvangsten van het Rijk bestaan voornamelijk uit belasting- en premieontvangsten die in 2016 op een gerealiseerd totaal van € 259 miljard uitkwamen. Daarnaast ontvingen ministeries in 2016, verspreid over alle begrotingshoofdstukken, € 28,6 miljard aan inkomsten zoals verkeersboetes en veilingopbrengsten.

Over de tweede soort ontvangsten gaat dit rapport. In het kader van ons onderzoeksprogramma naar de ontvangsten van het Rijk hebben wij onderzocht hoe het totaal aan deze zogenoemde niet-belastingontvangsten er uit ziet, welke begrotingsregels daarvoor gelden, welke prikkels deze met zich meebrengen en hoe dit in de praktijk uitwerkt. We maken daarbij onderscheid tussen twee categorieën niet-belastingontvangsten:

- Voor de ontvangsten categorie A (€ 14,7 miljard in 2016) zijn ministers weliswaar beleidsverantwoordelijk, maar vanuit de begrotingsregels niet budgettair verantwoordelijk. Zij hoeven tegenvallers niet zelf op te vangen op hun begroting.
- Voor de ontvangsten categorie B (€ 13,9 miljard in 2016) maken de begrotingsregels de vakministers wel budgettair verantwoordelijk. Wij constateren voor deze categorie, waarvoor het handelingsperspectief van het parlement het grootst is, dat:
 - er structureel meer wordt ontvangen dan geraamd;
 - een groot deel van deze extra ontvangsten pas laat in het jaar zichtbaar wordt;
 - de prikkels die van de begrotingsregels uitgaan om behoedzaam te ramen een verklaring kunnen bieden voor de extra ontvangsten.

Onze hoofdconclusie richt zich op deze laatste categorie, waarvoor vakministers budgettaire verantwoordelijkheid dragen. Onze hoofdconclusie is dat het parlement in de huidige praktijk een deel van de reëel te verwachten niet-belastingontvangsten niet kan betrekken bij de besluitvorming gedurende het begrotingsjaar, mogelijk als gevolg van behoedzame aannames, op de diverse begrotingsmomenten voorafgaand en tijdens dat jaar. Dit geldt met name voor die extra ontvangsten die pas bij de Najaarsnota en het jaarverslag zichtbaar worden. Tussen 2013 en 2016 ging het daarbij jaarlijks om een gemiddeld bedrag van € 678 miljoen.

We bevelen de Tweede Kamer aan om zich uit te spreken, bijvoorbeeld in de begrotingsregels, of en in welke mate een raming behoedzaam moet of mag zijn en wat daarvan zichtbaar moet zijn in de begrotingen. Daarnaast bevelen wij de Tweede Kamer aan vooral bij de behandeling van de begroting en de Voorjaarsnota alert te zijn op de ramingen van

niet-belastingontvangsten en de onderbouwing daarvan. De mogelijkheden om de begroting te amenderen zijn op die momenten immers het grootst.

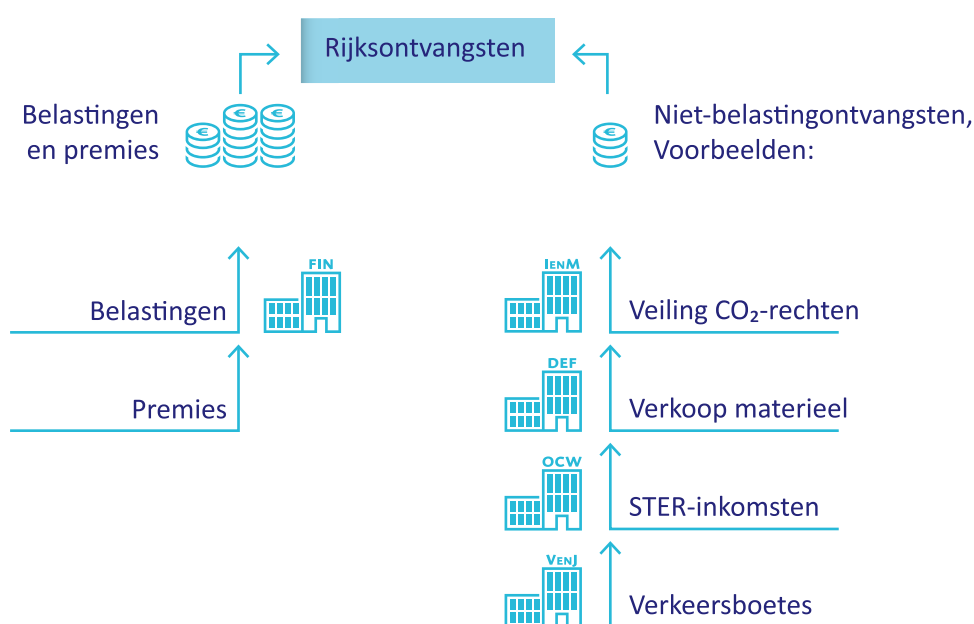
We bevelen de minister van Financiën aan om vanuit de toezichhoudende rol op de Rijksbegroting nader te onderzoeken waar de grootste en meest voorkomende meer- en minderopbrengsten van de niet-belastingontvangsten precies vandaan komen. Daarnaast kan de minister van Financiën, in het verlengde van onze aanbeveling aan de Tweede Kamer, duidelijkheid verschaffen (bijvoorbeeld via de Rijksbegrotingsvoorschriften) aan de vakministers over de eisen waaraan de ramingen van de ontvangsten moeten voldoen: dienen zij behoedzaam of juist realistisch te zijn?

2 Over niet-belastingontvangsten

De totale ontvangsten van het Rijk bestaan voornamelijk uit belasting- en premieontvangsten. In 2016 realiseerde de Rijksoverheid in totaal een bedrag van € 259 miljard aan deze ontvangsten. Daarnaast ontvingen ministeries over 2016, verspreid over alle begrotingshoofdstukken, nog eens € 28,6 miljard aan andere inkomsten.¹

Over de tweede soort ontvangsten gaat dit rapport. Deze zogenoemde niet-belastingontvangsten vormen een breed scala aan inkomstenbronnen zoals verkeersboetes, terugbetalingen van te veel ontvangen toeslagen, aflossing van studieschulden, STER-inkomsten, dividendontvangsten van staatsdeelnemingen, et cetera. Deze niet-belastingontvangsten maken geen deel uit van de belasting en premie-inkomsten van de Rijksoverheid.

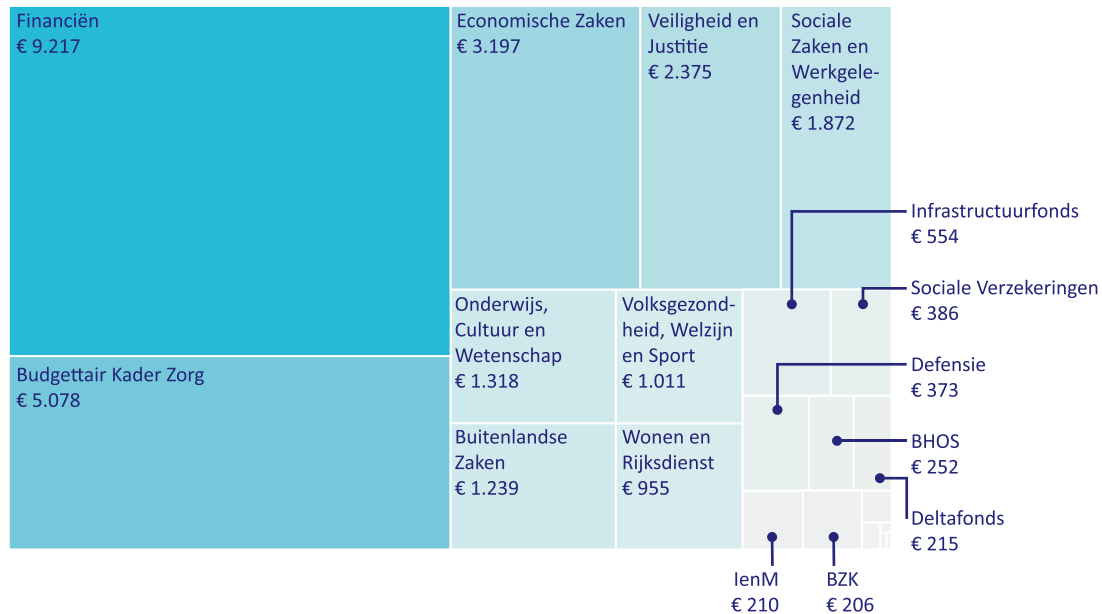
Voorbeelden niet-belastingontvangsten



Figuur 1 Niet-belastingontvangsten ten opzichte van overige Rijksontvangsten

De niet-belastingontvangsten worden als ‘negatieve uitgaven’ verwerkt op de begrotingen van de ministers die verantwoordelijk zijn voor het bijbehorende beleid. In figuur 2 staat voor al deze ontvangsten tezamen per begrotingshoofdstuk aangegeven om hoeveel geld het over 2016 in totaal ging.²

Vrijwel alle begrotingen kennen niet-belastingontvangsten



Figuur 2 Totaal aan niet-belastingontvangsten per begrotingshoofdstuk (jaarverslag 2016, € miljoen)

Over dit onderzoek

Dit rapport maakt onderdeel uit van een serie onderzoeken naar de ontvangsten van de Rijksoverheid. De Algemene Rekenkamer heeft in de huidige strategische periode als één van haar doelen gesteld de ontvangsten op de Rijksbegroting op programmatische wijze in kaart te brengen. In dit rapport stellen we een deel daarvan centraal: de niet-belastingontvangsten. Het totaal aan niet-belastingontvangsten, zoals in bovenstaande paragraaf op overkoepelend niveau gepresenteerd, verdelen we onder in twee categorieën. We gaan in het bijzonder in op de categorie ontvangsten waar het handelingsperspectief voor het parlement het grootst is. Daarvoor hebben we onderzocht welke invloed de geldende begrotingsregels uitoefenen op het opstellen van de ramingen, en wat dat betekent voor de besluitvorming door het parlement. We hebben de ramingen en realisaties voor alle niet-belastingontvangsten tijdens de regeerperiode van het kabinet-Rutte/Asscher in de jaren 2013 tot en met 2016 onderzocht.³ Voor het onderzoek hebben we begrotings- en realisatiecijfers van alle begrotingen bij het Ministerie van Financiën opgevraagd. Deze hebben we bewerkt en op het moment van de publicatie van dit onderzoek als open data op onze website geplaatst. Daarnaast bieden twee casuonderzoeken meer inzicht in de manier waarop ramingen in de begrotingen tot stand komen en welke overwegingen

daarbij een rol spelen. Nadere toelichting op de aanpak van het onderzoek is te vinden in bijlage 4.

Leeswijzer

In hoofdstuk 3 zetten we eerst de budgettaire spelregels uiteen, inclusief de prikkels die zij kunnen bevatten. In hoofdstuk 4 staan onze bevindingen opgenomen. Hoofdstuk 5 bevat de conclusies en aanbevelingen. De reactie van de minister van Financiën en ons nawoord staan in hoofdstuk 6.

Om meer in detail te zien hoe de begrotingsregels werken en de ontvangstenramingen tot stand komen, staan in de bijlagen 1 en 2 van dit rapport de resultaten van twee casusonderzoeken opgenomen. Deze casussen hebben niet tot doel om een representatieve uitspraak te doen over de raming van alle niet-belastingontvangsten, maar geven wel inzicht in de manier waarop de raming in deze twee gevallen tot stand is gekomen en welke prikkels daarbij optreden. Een samenvattende tabel van ramings- en realisatiecijfers is te vinden in bijlage 3, bijlage 4 bevat de methodologische verantwoording van het onderzoek.

3 Niet-belastingontvangsten: categorieën, regels en prikkels

Niet-belastingontvangsten hebben wij op basis van de begrotingsregels in twee categorieën onderverdeeld. In onderstaande tekstbox staan de begrotingsregels toegelicht.

Begrotingsregels

Ieder kabinet legt bij zijn aantreden de budgettaire spelregels voor de komende regeerperiode vast in de begrotingsregels. Het kabinet stuurt de definitieve begrotingsregels samen met de Startnota, waarin staat uitgewerkt hoe de financiële maatregelen uit het Regeerakkoord zijn verwerkt in de begroting, naar de Tweede Kamer. Het kabinet gebruikt het Regeerakkoord, de Startnota en deze regels als leidraad om de begrotingen in haar regeerperiode op te stellen. Begrotingsregels zijn niet wettelijk, maar bestuurlijk van aard. De Tweede Kamer stemt niet over de begrotingsregels, maar oefent daar in de praktijk wel invloed op uit omdat de begrotingsregels via het kabinet een product zijn van de coalitiepartijen in de Tweede Kamer.

De begrotingsregels geven aan met welk begrotingsbeleid het kabinet de overheidsfinanciën gedurende de regeerperiode beheerst. Een belangrijk kenmerk van het huidige Nederlandse begrotingsbeleid is dat de belasting en premie-inkomsten worden gescheiden van de uitgaven en de niet-belastingontvangsten (zie ook figuur 1). Voor deze laatste categorie, de uitgaven en de niet-belastingontvangsten, stelt het kabinet bij aanvang van zijn regeerperiode voor de drie budgetsectoren de uitgavenplafonds vast. Het gaat om de drie uitgavenkaders Rijksbegroting, Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt (SZA) en het Budgettair Kader Zorg (BKZ). Deze uitgavenkaders vormen het sturingsinstrument van een kabinet. Voor de kaders SZA en BKZ worden geen begrotingswetten aan het parlement voorgelegd, het parlement stelt de budgettaire kaders niet vast.

Het uitgangspunt is dat zoveel mogelijk uitgaven én niet-belastingontvangsten onder één van de drie kaders worden gebracht. Ministers moeten dan tegenvallers (hogere uitgaven dan geraamd, of lagere ontvangsten dan geraamd) op hun eigen begroting opvangen. Het doel van het op deze manier budgettair verantwoordelijk maken van ministers is dat zij hun eigen uitgaven en ontvangsten zelf goed beheersen. In de begrotingsregels wordt in dit verband gesproken over kaderrelevante ontvangsten waarvoor specifieke compensatie geldt.

Hieruit volgt het streven om de groep niet-belastingontvangsten waarvoor die vorm van budgettaire verantwoordelijkheid niet geldt zo klein mogelijk te laten zijn. In de begrotingsregels wordt in dit verband gesproken over niet-kaderrelevante ontvangsten (die in de staatsschuld landen), of ontvangsten die weliswaar onder een uitgavenkader vallen maar die tegelijkertijd generale dossiers zijn (waarvoor geldt dat mee- en tegenvallers voor risico en rekening komen van het hele kabinet).

Voor sommige ontvangsten zijn ministers weliswaar verantwoordelijk voor het beleid, maar dragen zij geen verantwoordelijkheid voor het budgettaire resultaat. In de begrotingsregels is beschreven om welke ontvangsten het precies gaat (in dit rapport samengevoegd onder de noemer categorie A). Voorbeelden van ontvangsten die in deze categorie vallen zijn de opbrengsten van de verkoop van genationaliseerde financiële instellingen of opbrengsten van de veiling van CO₂-rechten.

Voor de andere categorie niet-belastingontvangsten (categorie B) zijn ministers naast verantwoordelijk voor het beleid, ook verantwoordelijk voor het budgettaire resultaat. Voorbeelden van deze ontvangsten zijn de reclameopbrengsten van de STER en verkoopopbrengsten van gronden. De budgettaire verantwoordelijkheid voor deze ontvangsten houdt in dat ministers hiervoor, net als bij de uitgaven:

- tegenvallers zelf moeten compenseren;
- meevallers zelf mogen gebruiken om tegenvallers mee op te vangen.

In deze regel zit een prikkel een kwalitatief goede, maar ook behoedzame raming op te stellen, die eerder een meevaller dan een tegenvaller laat zien.

Tabel 1 laat zien dat de omvang van de categorieën A en B in 2016 ongeveer even groot is. In de volgende paragrafen geven we een nadere beschrijving van deze twee categorieën en het onderzoek dat we ernaar hebben verricht.

Tabel 1 Indeling niet-belastingontvangsten (bedragen o.b.v. jaarverslag 2016)

Onderwerp	Categorie A	Categorie B
Budgettaire verantwoordelijkheid van vakministers vanuit begrotingsregels	Beperkt: minister niet budgettair verantwoordelijk	Sterk: minister wel budgettair verantwoordelijk
Begrotingsregels: relevantie voor uitgavenkader en wijze van compensatie	<ul style="list-style-type: none"> • Niet-kaderrelevant • Kaderrelevant en generaal dossier 	Kaderrelevant en specifiek dossier
Gerealiseerde ontvangsten 2016	€ 14,7 miljard	€ 13,9 miljard

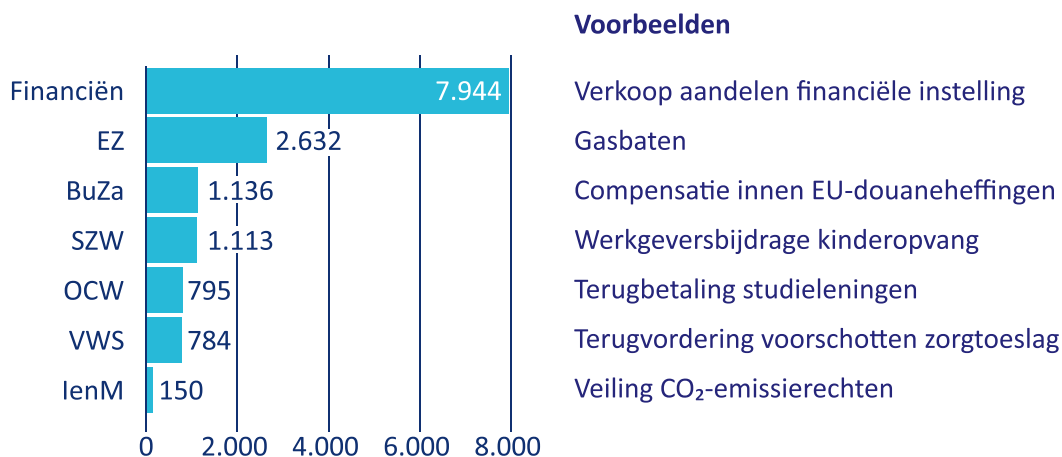
3.1 Ontvangsten met beperkte ministeriële budgetverantwoordelijkheid (categorie A)

De begrotingsregels schrijven voor bepaalde ontvangsten voor dat zij niet via een uitgavenkader hoeven te worden beheerst (niet-kaderrelevant), of dat zij als ‘generaal dossier’ worden behandeld. Dat betekent dat de betreffende vakminister niet of beperkt verantwoordelijk is en mee- en tegenvallers voor risico en rekening voor het kabinet komen (generale dossiers), ofwel in de staatsschuld landen (niet-kaderrelevante ontvangsten).⁴

Wij hebben deze twee typen ontvangsten gegroepeerd onder de noemer categorie A: ontvangsten waarvoor vakministers beperkt budgettaire verantwoordelijk zijn. De ministers hoeven tegenvallers niet zelf op te lossen op hun begroting en meevallers mogen zij niet gebruiken voor nieuw beleid of om tegenvallers op te vangen.

Bij het jaarverslag 2016 viel € 14,7 miljard van de niet-belastingontvangsten in categorie A. Figuur 3 laat de begrotingen zien met de omvangrijkste niet-belastingontvangsten in deze categorie. Vergeleken bij de ontvangsten in categorie B, waarvoor ministers wel budgettaire verantwoordelijkheid dragen, gaat het hier om een klein aantal ministeries en relatief grote bedragen bij de individuele geldstromen.

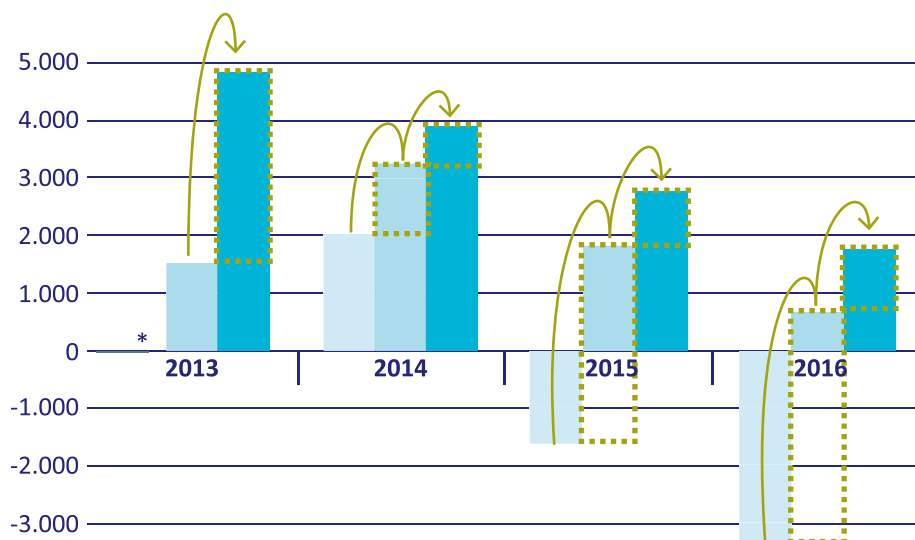
Begrotingen Financiën en Economische Zaken kennen de omvangrijkste niet-belastingontvangsten met beperkte budgettaire verantwoordelijkheid (Categorie A)



Figuur 3 Begrotingen met niet-belastingontvangsten vanaf € 150 miljoen en beperkte budgettaire verantwoordelijkheid van vakministers (jaarverslag 2016, € miljoen)

Figuur 4 laat zien dat de ontvangsten met beperkte budgetverantwoordelijkheid voor de vakministers, opgeteld over alle begrotingen, per saldo bij iedere Najaarsnota en jaarverslag hoger uitvallen dan geraamd. In het jaarverslag 2013 gaat het voor deze categorie bijvoorbeeld om € 4,8 miljard aan extra ontvangsten, in 2016 is dit € 1,8 miljard. Bij de Voorjaarsnota van 2016 verklaren onder andere de lager dan geraamde gasbaten en perceptiekostenvergoeding⁵ het negatieve bedrag.

Totaal niet-belastingontvangsten met beperkte budgettaire verantwoordelijkheid door vakministers valt ieder jaar, bij Najaarsnota en jaarverslag, hoger uit dan geraamd bij Miljoenennota



Hogere opbrengst ten opzichte van Miljoenennota bij:

■ Voorjaarsnota
 ■ Najaarsnota
 ■ Financieel Jaarverslag Rijk

Meeropbrengst ten opzichte van vorige begrotingsmoment

** De Miljoenennota 2013 is niet meegenomen in dit onderzoek omdat de begrotingsregels van het kabinet Rutte/Asscher golden vanaf de Voorjaarsnota 2013*

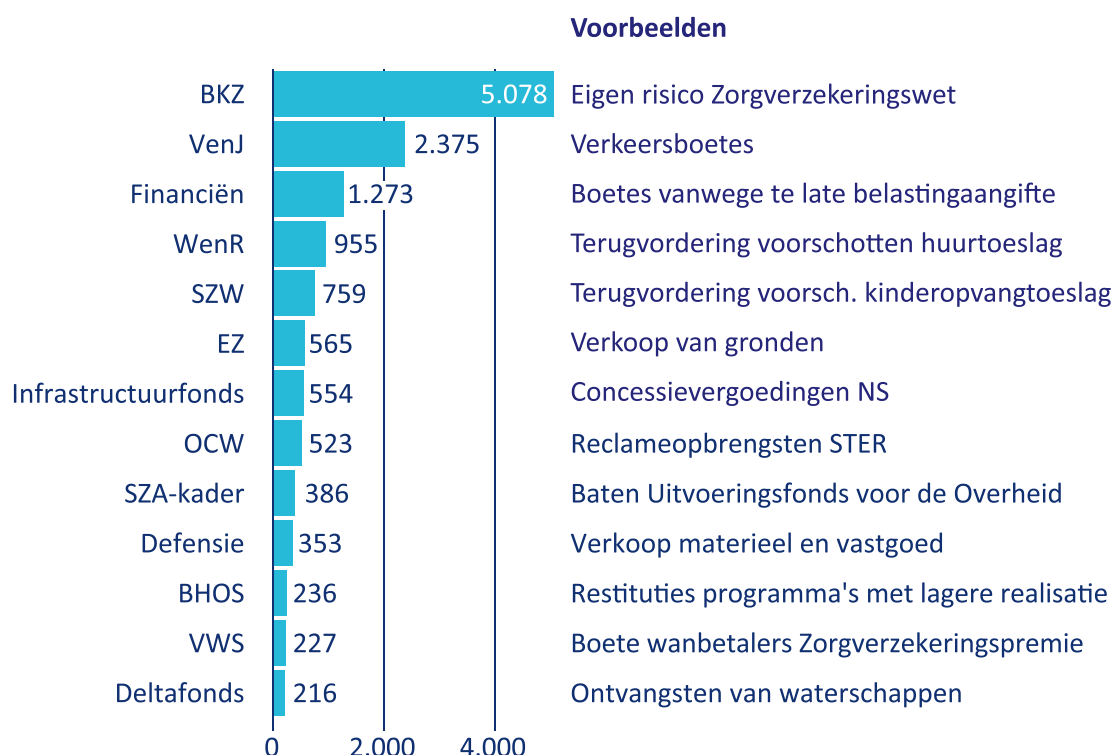
Figuur 4 Verschil tussen raming en realisatie niet-belastingontvangsten met beperkte budgettaire verantwoordelijkheid van vakministers (2013–2016, € miljoen)

Een voorbeeld van een ontvangstenraming in deze categorie lichten we toe in bijlage 1. Daarin staat het resultaat van een casusonderzoek naar de veilingopbrengsten van CO₂-rechten. Categorie A komt beperkt aan bod in dit rapport omdat het handelingsperspectief voor het parlement hier beperkt is aangezien veruit het grootste deel van de opbrengsten van deze categorie ontvangsten niet kaderrelevant zijn (volgens de huidige begrotingsregels) en ten gunste komen van de staatsschuld (zie voetnoot 4). Omdat vakministers in deze categorie ontvangsten beperkte sturingsmogelijkheden hebben om de begrote ontvangsten te realiseren, is een vergelijking met categorie B waar dit grotendeels wel mogelijk is, niet zinvol.

3.2 Ontvangsten met ministeriële budgetverantwoordelijkheid (categorie B)

Voor de financiële beheersing van het merendeel van de niet-belastingontvangsten gelden de spelregels van de uitgavenkant van de begroting: ministers zijn verantwoordelijk voor het oplossen van tegenvallers. Vallen de ontvangsten hoger uit dan geraamd, dan mogen de ministers deze meevallers houden om tegenvallers elders op hun begroting mee op te vangen. Zij mogen er echter geen nieuw beleid mee voeren. Figuur 5 geeft weer welke ontvangsten de begrotingen kennen in volgorde van omvang.⁶

Vrijwel alle begrotingen hebben niet-belastingontvangsten waar de vakminister budgettair verantwoordelijk voor is (Categorie B)

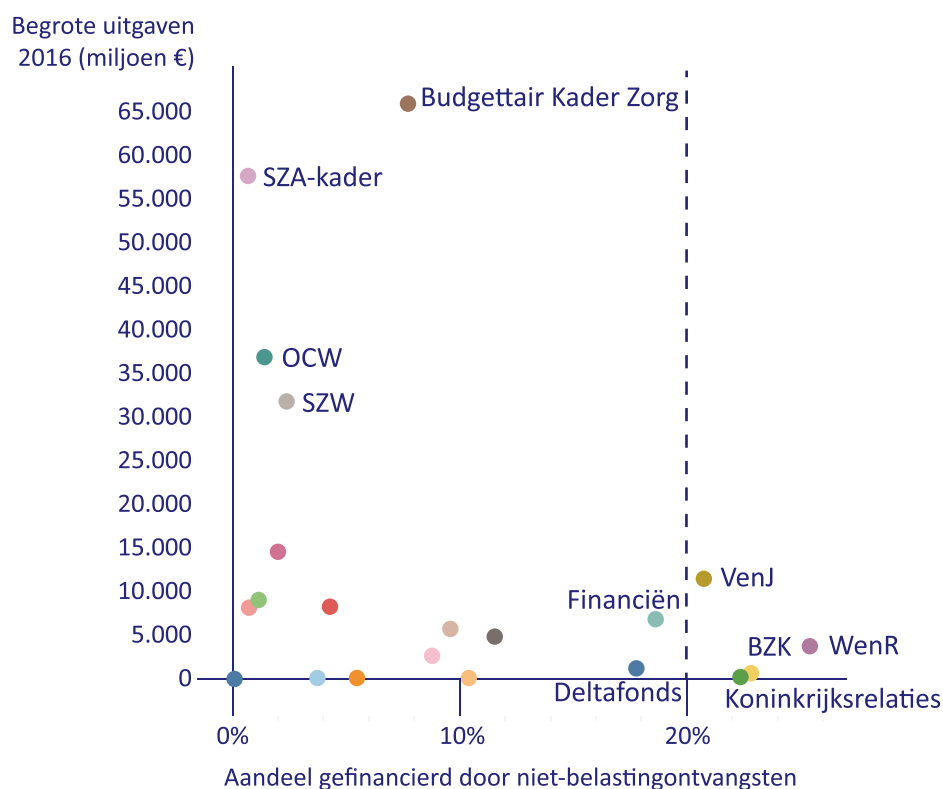


Figuur 5 Begrotingen met niet-belastingontvangsten waarvoor vakministers budgettair verantwoordelijk zijn, groter dan € 200 miljoen (jaarverslag 2016, € miljoen)

De verhouding tussen de niet-belastingontvangsten en de uitgaven van de ministeries verschilt. Onderstaande figuur laat zien dat voor een aantal begrotingen, zoals OCW, deze ontvangsten als aandeel van de totale uitgaven relatief gezien van minder groot belang zijn.

Dit in tegenstelling tot de begrotingshoofdstukken van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Ministerie van Wonen en Rijksdienst waar deze ontvangsten vrijwel een kwart van de begrote uitgaven dekken. Bij vier begrotingen dekken de niet-belastingontvangsten 20% of meer van de begrote uitgaven.

Bij sommige begrotingen financieren niet-belastingontvangsten meer dan 20% van de uitgaven



Figuur 6 Aandeel niet-belastingontvangsten in begrote uitgaven (categorie B, jaarverslag 2016, € miljoen)

Voor de ontvangsten van categorie B hebben we onderzocht of er prikkels uitgaan van de begrotingsregels.⁷ De begrotingsregels kunnen ministers prikkelen om kwalitatief goede ramingen van deze ontvangsten op te stellen. Als zij minder geld ontvangen dan geraamd, moeten zij dat verschil immers zelf op hun eigen begroting opvangen. Hierdoor bevatten de begrotingsregels voor ministers tevens een prikkel om behoedzaam te ramen. Een behoedzame raming vergroot de kans om gedurende het jaar een hoger bedrag aan ontvangsten te realiseren dan in de begroting was opgenomen.

Het handelingsperspectief van het parlement voor ontvangsten in deze categorie B is groot, omdat deze ontvangsten onderdeel uitmaken van de besluitvorming over de betreffende begroting. Hierbij merken we overigens op dat de ontvangsten binnen de budgettaire kaders Zorg en Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt in deze categorie staan omdat de betreffende ministers daar wel budgettair verantwoordelijk voor zijn, hoewel het parlement daar geen begrotingswetten over behandelt (zie ook tekstbox op pagina 8).

Een voorbeeld van de manier waarop een ontvangstenraming in deze categorie tot stand komt staat in bijlage 2: een casusonderzoek naar de ontvangsten van het afpakken van crimineel vermogen op de begroting van Veiligheid en Justitie. Onze bevindingen over categorie B werken wij verder uit in hoofdstuk 4.

4 Niet-belastingontvangsten waarvoor ministers budgettair verantwoordelijk zijn (categorie B)

In dit onderzoek hebben wij gekeken naar de invloed van de begrotingsregels op de categorie niet-belastingontvangsten waarvoor ministers budgettair verantwoordelijk zijn (categorie B). Daarvoor hebben we de ramingen en realisaties van deze niet-belastingontvangsten tijdens de regeerperiode van het kabinet-Rutte/Asscher in de jaren 2013 tot en met 2016 onderzocht. We constateren voor deze categorie dat:

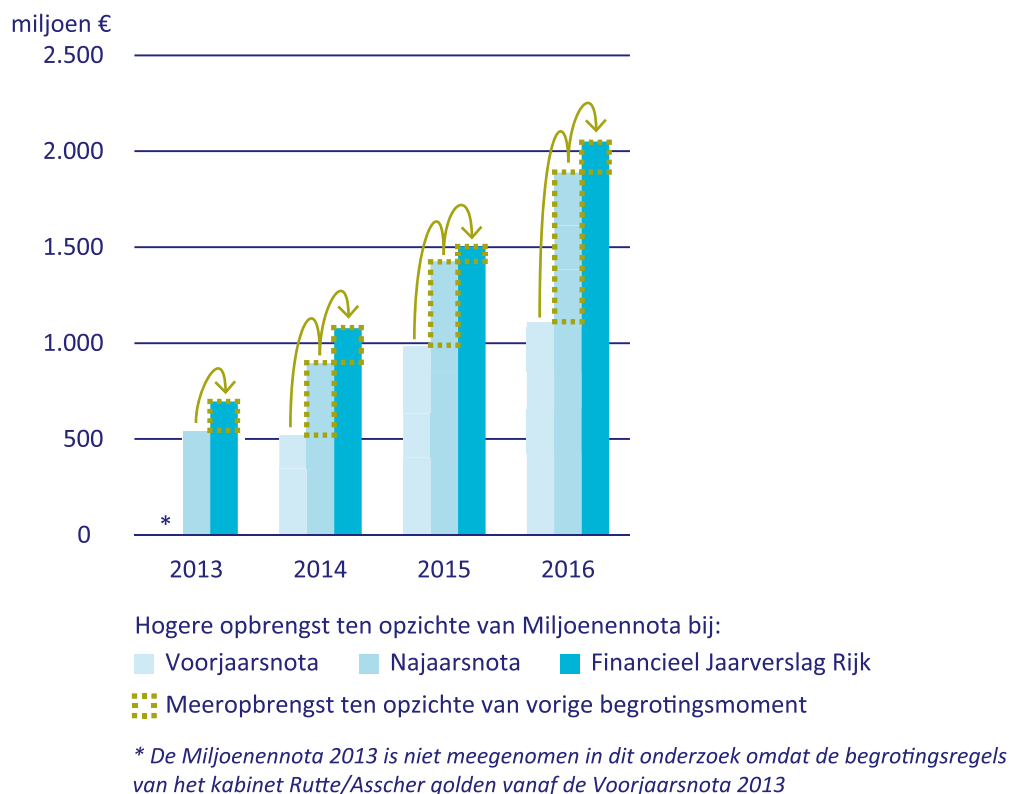
- er structureel meer wordt ontvangen dan geraamd (paragraaf 4.1);
- een groot deel van deze extra ontvangsten pas laat in het jaar zichtbaar worden (paragraaf 4.2);
- begrotingsregels prikkels bevatten om behoedzaam te ramen (paragraaf 4.3).

4.1 Structureel meer ontvangsten gerealiseerd dan geraamd

Opgeteld over alle begrotingen laten de ontvangsten van de ministers (categorie B) per saldo op ieder begrotingsmoment meer ontvangsten zien dan geraamd op het vorige begrotingsmoment (zie figuur 7).

Bij de Voorjaarsnota 2016 bleek bijvoorbeeld dat meer dan € 1 miljard aan extra ontvangsten geraamd werden. Vervolgens bleek bij de Najaarsnota dat daar bovenop per saldo € 0,8 miljard aan extra ontvangsten konden worden gerealiseerd. De totale niet-belastingontvangsten waarvoor ministers budgettair verantwoordelijk zijn liepen daarmee, vergeleken met de begroting 2016, op tot € 1,9 miljard. Tot slot kwam daar bij het jaarverslag in 2016 per saldo nog eens € 0,3 miljard bij. Daarmee was de realisatie van de totale niet-belastingontvangsten in deze categorie in 2016 per saldo € 2,1 miljard hoger dan in de begroting voor dat jaar was geraamd. Figuur 7 laat zien dat dit patroon van oplopende ontvangsten voor alle jaren, op ieder begrotingsmoment, optreedt.

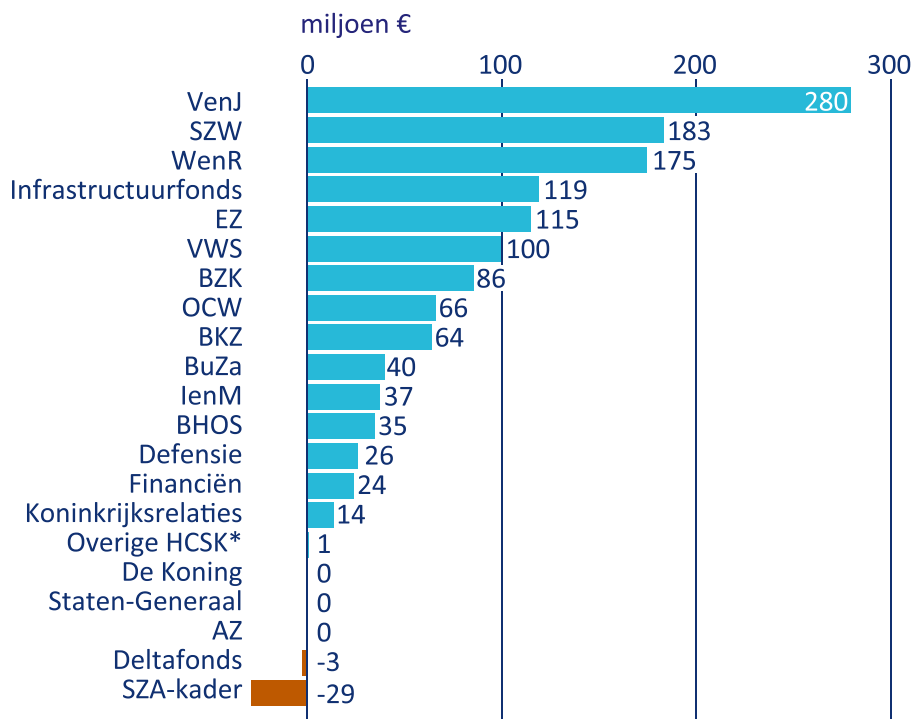
Totaal niet-belastingontvangsten waarvoor vakministers budgettair verantwoordelijk zijn valt ieder jaar, op ieder begrotingsmoment, hoger uit dan geraamd



Figuur 7 Meeropbrengsten niet-belastingontvangsten waarvoor vakministers budgettair verantwoordelijk zijn ten opzichte van Miljoenennota (2013-2016, € miljoen)

De bedragen in figuur 7 zijn totalen. Ze zijn opgebouwd uit mee- en tegenvallers op de verschillende begrotingen. Figuur 8 geeft de bedragen per begroting voor 2016 weer. Tegenover tegenvallende ontvangsten bij het SZA-kader en het Deltafonds staan bijvoorbeeld (grote) meevallers bij onder andere het Ministerie van Wonen en Rijksdienst en het Ministerie van Veiligheid en Justitie.⁸

Minderopbrengsten worden ruimschoots gecompenseerd



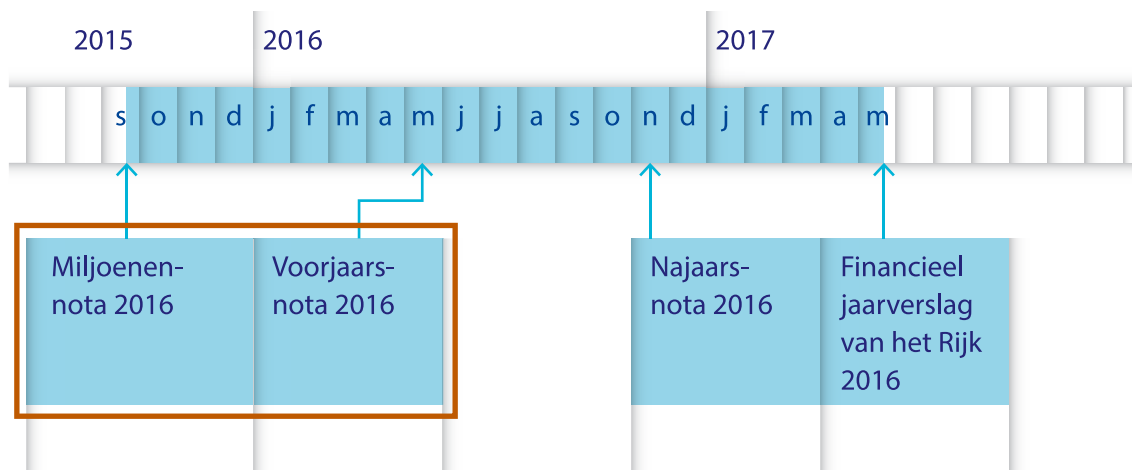
* Overige Hoge Colleges van Staat en Kabinetten

Figuur 8 Meer- en minderopbrengst in jaarverslag ten opzichte van begroting voor niet-belasting-ontvangsten waarvoor vakministers budgettair verantwoordelijk zijn (jaarverslag 2016, € miljoen)

4.2 Groot deel extra ontvangsten pas laat in het jaar zichtbaar

Ongeveer de helft van de extra ontvangsten (gerealiseerde en geraamde) komt in de Najaarsnota en het jaarverslag aan het licht. Tegelijkertijd liggen de belangrijkste momenten voor het parlement om te beslissen over de besteding van publiek geld eerder in het jaar. De mogelijkheden voor de Tweede Kamer om de Rijksbegroting via amendementen bij te sturen zijn het grootst bij de behandeling van de ontwerpbegrotingen die bij de Miljoenennota horen en de eerste suppletore begrotingswetten, die met de Voorjaarsnota samenhangen (zie figuur 9).

De behandeling van de Miljoenen- en Voorjaarsnota zijn voor het parlement de belangrijkste momenten om te besluiten over de inzet van financiële middelen

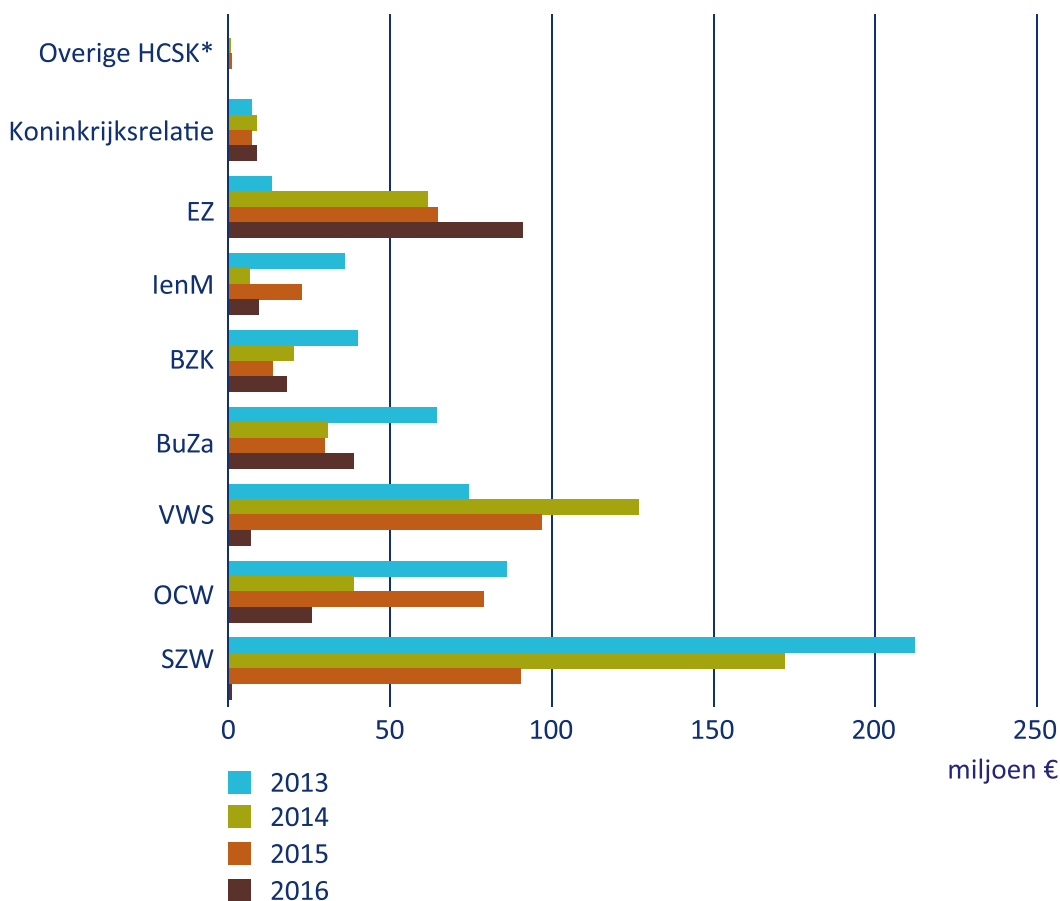


Figuur 9 Schematische weergave begrotingsbehandeling in het kalenderjaar

Aan het eind van het lopende jaar behandelt het parlement de tweede suppletoire begrotingswetten, die met de Najaarsnota samenhangen. De mogelijkheden om het budget over het lopende jaar te amenderen zijn dan beperkt, aangezien er dan geen tijd meer is om de uitvoering van de begroting bij te sturen. Bij de slotwetten die met de jaarverslagen worden behandeld is bijsturen niet meer mogelijk omdat het parlement daarmee alleen achteraf goedkeuring kan geven aan wijzigingen in de begroting.

Uit figuur 7 blijkt dat ministeries in de periode 2013 tot en met 2016 elk jaar bij de Najaarsnota en het jaarverslag nog significante extra (ramingen en realisaties van) ontvangsten rapporteerden. Gemiddeld gaat het over deze periode om € 678 miljoen. Hoewel de meeste begrotingen in deze periode afwisselend hogere of lagere ontvangsten meldden dan geraamd, zijn er negen begrotingshoofdstukken die in de periode na de Voorjaarsnota alleen maar hogere ontvangsten lieten zien. Deze staan in figuur 10. In bijlage 3 zijn de verschillen tussen de raming bij Voorjaarsnota en de realisatie bij het jaarverslag voor alle beleidsartikelen in deze categorie opgenomen.

Bij negen begrotingen komen ieder jaar meer ontvangsten binnen waarvoor ministers budgettair verantwoordelijk zijn dan gemeld bij de Voorjaarsnota



* Overige Hoge Colleges van Staat en Kabinetten

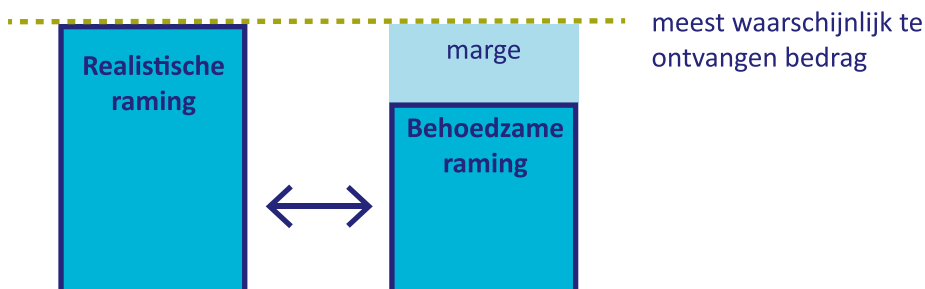
Figuur 10 Ministeries met hogere ontvangsten (categorie B) in jaarverslag ten opzichte van Voorjaarsnota (2013-2016, € miljoen)

4.3 Begrotingsregels prikkelen om behoedzaam te ramen

In de begrotingsregels staat niet voorgeschreven hoe er geraamd moet worden. In de rijksbegrotingsvoorschriften staat weliswaar vermeld wat er van de onderbouwing van ramingen wordt verwacht, maar is niet expliciet aangegeven of behoedzaam of realistisch ramen het uitgangspunt moet zijn.

We concluderen dat daar waar de begrotingsregels ministers zelf hun budget laten beheersen, zij een prikkel ervaren om behoedzaam te ramen. Een behoedzame raming laat immers eerder een meevaller dan een tegenvaller zien (zie figuur 11). Dat pakt voordelig uit voor vakministers en helpt om het totaal van de overheidsfinanciën te beheersen.

Bij een behoedzame raming komt er vaak uiteindelijk meer geld binnen dan geraamd



Figuur 11 Schematische weergave realistische raming vs. behoedzame raming

Onze bovenstaande bevinding, dat over de jaren 2013 tot en met 2016 de niet-belastingontvangsten in categorie B bij het jaarverslag per saldo telkens hoger uitvallen dan was geraamd bij de voorafgaande begrotingsmomenten, bevestigt deze veronderstelling. Daar komt bij dat veel van deze hogere ontvangsten dan geraamd pas bij de Najaarsnota bekend worden, op het moment dat de mogelijkheden om de begroting over het lopende jaar te amenderen beperkt zijn.

Wanneer ramingen in de begrotingen bij de Miljoenennota en Voorjaarsnota een zo realistisch mogelijk beeld geven van de daadwerkelijk te verwachten (extra) ontvangsten, kan het parlement met het kabinet voorafgaand aan het begrotingsjaar op transparante wijze keuzes maken en gedurende het jaar beter monitoren hoe de realisatie zich verhoudt tot de aannames.

5 Hoofdconclusie en aanbevelingen

5.1 Hoofdconclusie

Onze hoofdconclusie is dat het parlement in de huidige praktijk een deel van de reëel te verwachten niet-belastingontvangsten waarvoor vakministers budgettaire verantwoordelijkheid dragen, niet kan betrekken bij de besluitvorming gedurende het begrotingsjaar, mogelijk als gevolg van de behoedzame aannames op de diverse begrotingsmomenten voorafgaand en tijdens dat jaar. Dit geldt met name voor die extra ontvangsten die pas bij de Najaarsnota en het jaarverslag zichtbaar worden. Tussen 2013 en 2016 ging het daarbij jaarlijks om een gemiddeld bedrag van € 678 miljoen. De hoofdconclusie baseren we op de volgende drie deelconclusies over deze categorie ontvangsten uit ons onderzoek:

- de ontvangsten zijn per saldo structureel hoger dan oorspronkelijk geraamd;
- een groot deel van deze extra ontvangsten wordt pas laat in het jaar zichtbaar voor het parlement;
- de prikkels die van de begrotingsregels uitgaan om behoedzaam te ramen kunnen een verklaring bieden voor de extra ontvangsten.

Wanneer ramingen in de begrotingen bij de Miljoenennota en Voorjaarsnota een zo realistisch mogelijk beeld geven van de daadwerkelijk te verwachten (extra) ontvangsten, kan het parlement met het kabinet voorafgaand aan het begrotingsjaar op transparante wijze keuzes maken en gedurende het jaar beter monitoren hoe de realisatie zich verhoudt tot de aannames. Alhoewel ontvangsten doorgaans onzekerder zijn dan uitgaven, is het desalniettemin opvallend dat de gerealiseerde ontvangsten in alle onderzochte begrotingen per saldo hoger zijn uitgevallen dan geraamd. Extra aandacht verdienen in dit verband de per saldo hogere ontvangsten die bij Najaarsnota en jaarverslagen bekend worden. De mogelijkheden van de Tweede Kamer om de begroting bij de Najaarsnota te amenderen zijn immers flink kleiner dan bij de Miljoenennota en de Voorjaarsnota. Bij de jaarverslagen is bijsturen in het geheel niet meer mogelijk.

Tot slot blijkt dat de ramingen in de twee casusonderzoeken – naar de veilingopbrengsten van CO₂-rechten en het afpakken van crimineel vermogen – niet volledig voldoen aan de normen die wij aan de totstandkoming van ramingen stellen.

5.2 Aanbevelingen

Dat brengt ons tot de volgende aanbevelingen aan de Tweede Kamer:

1. We bevelen de Tweede Kamer aan om zich uit te spreken, bijvoorbeeld in de begrotingsregels, of en in welke mate een raming behoedzaam moet of mag zijn en wat daarvan zichtbaar moet zijn in de begrotingen. Dat kan bijvoorbeeld betekenen dat informatie over prijs, hoeveelheden en het uitgangspunt in termen van behoedzaamheid van de raming, in de begrotingen is terug te vinden. Dat kan de begrotingen op deze punten transparanter maken, waardoor het parlement beter afgewogen besluiten kan nemen over de (supplettoire) begroting(en) dan nu.
2. Daarnaast bevelen wij het parlement aan vooral bij de behandeling van de begroting en de Voorjaarsnota alert te zijn op de ramingen van niet-belastingontvangsten en de onderbouwing daarvan. De mogelijkheden om de begroting te amenderen zijn op die momenten immers het grootst.

We hebben de volgende aanbevelingen aan de minister van Financiën:

1. We bevelen de minister van Financiën aan om vanuit de toezichthoudende rol op de Rijksbegroting nader te onderzoeken waar de grootste en meest voorkomende meer- en minderopbrengsten van de niet-belastingontvangsten precies vandaan komen. Betrek daarbij het moment waarop deze zichtbaar worden. Ons overzicht van beleidsartikelen waarop ministeries tussen 2013 en 2016 ieder jaar meer ontvangsten realiseerden dan bij de Voorjaarsnota was geraamd (zie bijlage 3), kan daarvoor als basis dienen. Bij de beoordeling van de kwaliteit van de ramingen kunnen de normen die de Algemene Rekenkamer daarvoor hanteert (zie bijlage 4) als uitgangspunt dienen.
2. Met het oog op onze eerste aanbeveling, kan de minister van Financiën bijvoorbeeld via de Rijksbegrotingsvoorschriften duidelijkheid verschaffen aan de vakministers over de eisen waaraan de ramingen van de ontvangsten moeten voldoen: dienen zij behoedzaam of juist realistisch te zijn en welke onderbouwing kent de raming? Vanzelfsprekend vinden we het dan ook belangrijk dat de minister van Financiën vanuit zijn toezichthoudende rol alert is op de naleving van eisen.

6 Bestuurlijke reactie en nawoord Algemene Rekenkamer

De ministers van Financiën, Infrastructuur en Milieu, en Veiligheid en Justitie hebben op 24 augustus 2017 gezamenlijk op ons onderzoek gereageerd. De reactie geven wij hieronder integraal weer. De volledige brief is opgenomen op de website www.rekenkamer.nl. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

6.1 Reactie ministers van Financiën, VenJ, en IenM

“Ik waardeer het zeer dat u de afgelopen periode dit onderzoek heeft uitgevoerd om meer inzicht te verschaffen in niet-belastingontvangsten, in het bijzonder de verschillen tussen ramingen en realisaties. Naast de informatie uit uw onderzoek geeft u ook concrete aanbevelingen om het inzicht in niet-belastingontvangsten in de toekomst te verbeteren. Ik volg uw aanbeveling om nader te onderzoeken waar de grootste verschillen tussen raming en realisatie door worden veroorzaakt. Door de oorzaken van de verschillen te achterhalen kunnen deze ramingen in de toekomst mogelijk worden verbeterd. Daarbij zal ook de aanbeveling worden betrokken om meer duidelijkheid te verschaffen over de eisen aan de totstandkoming van ramingen.”

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij waarderen de constructieve reactie op ons rapport en zien de uitkomsten van het nader onderzoek met belangstelling tegemoet.

Bijlagen

- 1 Casus: Veilingsopbrengsten CO₂-emissierechten
- 2 Casus: Ontvangsten uit doelstelling van VenJ om crimineel vermogen af te pakken
- 3 Ramingen en realisaties van ontvangsten per beleidsartikel
- 4 Methodologische verantwoording en normen
- 5 Afkortingen
- 6 Noten

Bijlage 1

Casus: Veilingopbrengsten CO₂-emissierechten

Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) heeft in 2013 en 2014 de veilingopbrengsten van CO₂-emissierechten behoedzaam geraamd. Dit is een voorbeeld van een ontvangst met beperkte budgettaire verantwoordelijkheid voor de vakminister (categorie A in dit rapport). In 2015 en 2016 heeft het de raming gebaseerd op gedateerde brondata, de prijscomponent in de raming is sinds de voorjaarsnota 2014 niet aangepast. Tevens heeft budgettaire beheersing van deze inkomsten bij het Ministerie van IenM geen prioriteit, een jaarlijkse plausibiliteitstoets door de concerncontroller, de afdeling Financiën, Management en Control ontbreekt.

Doelstelling van het beleid

De jaarlijkse inkomsten uit de veiling van CO₂-emissierechten komen voort uit Europese klimaatafspraken en worden verantwoord op de begroting van het Ministerie voor IenM. In EU-verband is voor de energie-intensieve industrie, de elektriciteitssector en de luchtvaart het EU-emissiehandelssysteem (EU-ETS) afgesproken. Voor deze sectoren geldt voor 2020 een reductiedoel van 21% ten opzichte 2005. De deelnemende bedrijven aan het EU-ETS zijn verplicht om jaarlijks net zoveel emissierechten in te leveren als ze aan CO₂ uitstoten. Bedrijven die meer uitstoten dan ze aan gratis rechten hebben ontvangen, staan daarmee voor de keuze óf te investeren in schonere technologie om hun CO₂-uitstoot te verminderen óf (extra) emissierechten te kopen op de veiling of op de secundaire emissierechtenmarkt van andere bedrijven/aanbieders.

Begrotingsregels en verwachte prikkels voor de vakminister

De veilingopbrengsten van de CO₂-emissierechten zijn een voorbeeld van ontvangsten waarvoor de beleidsverantwoordelijk minister niet budgettair verantwoordelijk is. Het Ministerie van IenM stelt als beleidsverantwoordelijk departement wel de raming op. In de begrotingsregels is afgesproken dat deze veilingopbrengsten niet relevant zijn voor het uitgavenkader. Dat betekent dat deze ontvangsten in de staatsschuld landen. Als de veilinginkomsten hoger of lager uitvallen dan geraamd heeft dat dus geen gevolgen voor de begroting van IenM. Deze begrotingsregel prikkelt het beleidsverantwoordelijk ministerie dus niet om een kwalitatief goede raming op te stellen.

Onderbouwing van de raming 2013-2016

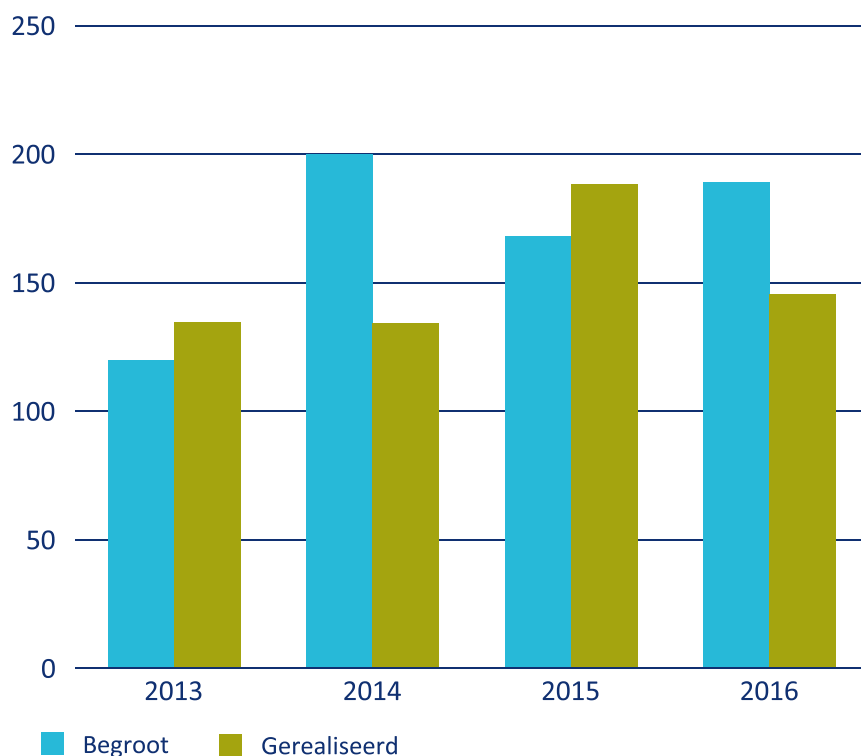
Het Ministerie van IenM gebruikt een 'PxQ- raming' om deze ontvangsten in te schatten, waarbij de gemiddelde prijs (p) van de emissierechten wordt vermenigvuldigd met het aantal te veilen emissierechten (q). De prijscomponent is gebaseerd op de gerealiseerde veilingprijs van het lopende jaar. Het aantal emissierechten is het Nederlands aandeel van het totale aantal beschikbare emissierechten per jaar.

Bij de begrotingen voor 2013 en 2014 is behoedzaam geraamd door de uitkomst van de PxQ-raming naar beneden af te ronden. Voor de begrotingen 2015 en 2016 heeft IenM dezelfde prijs (€ 7 per ton CO₂) gebruikt als voor de ontvangstenraming bij de voorjaarsnota 2014. Bij latere ontvangstenramingen is deze prijs niet meer herzien.

Realisatiecijfers in figuur B1.1 laten zien dat de inkomsten in 2013 en 2015 bij het jaarverslag hoger zijn dan geraamd bij de begroting.⁹ In 2014 en 2016 zijn de gerealiseerde inkomsten lager dan geraamd. In de beleidsinformatie bij de Voorjaarsnota, Najaarsnota en jaarverslag heeft het ministerie de achterliggende oorzaken toegelicht. Hoewel de Rijksbegrotingsvoorschriften voorschrijven informatie over de prijs en hoeveelheid op te nemen in de begroting, heeft IenM dat niet gedaan in de begrotingen tussen 2013 en 2016.

Gerealiseerde inkomsten van de emissieveiling zijn volatiel

miljoen €



Figuur B1.1 Begrote en gerealiseerde ontvangsten CO₂ emissie veiling, in € miljoen

De raming van deze veilinginkomsten voldoet niet aan de normen die de Algemene Rekenkamer daarvoor hanteert. Zo zijn de prijsdata in de ramingen voor 2015 en 2016 niet recent: het ministerie heeft steeds geraamd met een prijs van €7 per ton terwijl de marktprijs zich in de tussentijd anders heeft ontwikkeld. Daarnaast zijn de aannamen en onzekerheden in de behoedzame raming voor 2013 en 2014 niet expliciet onderbouwd.

Budgettaire beheersing

Bij het Ministerie van IenM heeft de budgettaire beheersing van de inkomsten van de CO₂-emissie veiling geen prioriteit. Het ministerie geeft aan dat het, door de onzekerheid over de veilingprijs, minder grip heeft op deze ontvangstenstroom dan op andere ontvangsten waarvoor IenM zelf financieel verantwoordelijk is. De afdeling Financiën, Management en Control heeft sinds de voorjaarsnota 2014 geen plausibiliteitstoets uitgevoerd op de gehanteerde prijs, de hoeveelheid en de aannamen die zijn gedaan terwijl dit bij andere ontvangsten (waarvoor het ministerie budgettair verantwoordelijk is) wel gebruikelijk is.

Bijlage 2

Casus: Ontvangsten uit doelstelling van VenJ om crimineel vermogen af te pakken

Doelstelling van het beleid

De ontvangsten die onder de noemer 'Afpakken' op artikel 33 van de begroting van het Ministerie van VenJ worden verantwoord, komen voort uit de doelstelling van het kabinet om crimineel vermogen door de inzet van het strafrecht af te pakken. Het achterliggende idee is dat criminelen hiermee worden aangepakt op een punt waar het hen echt raakt, onder het motto 'misdad mag niet lonen'.

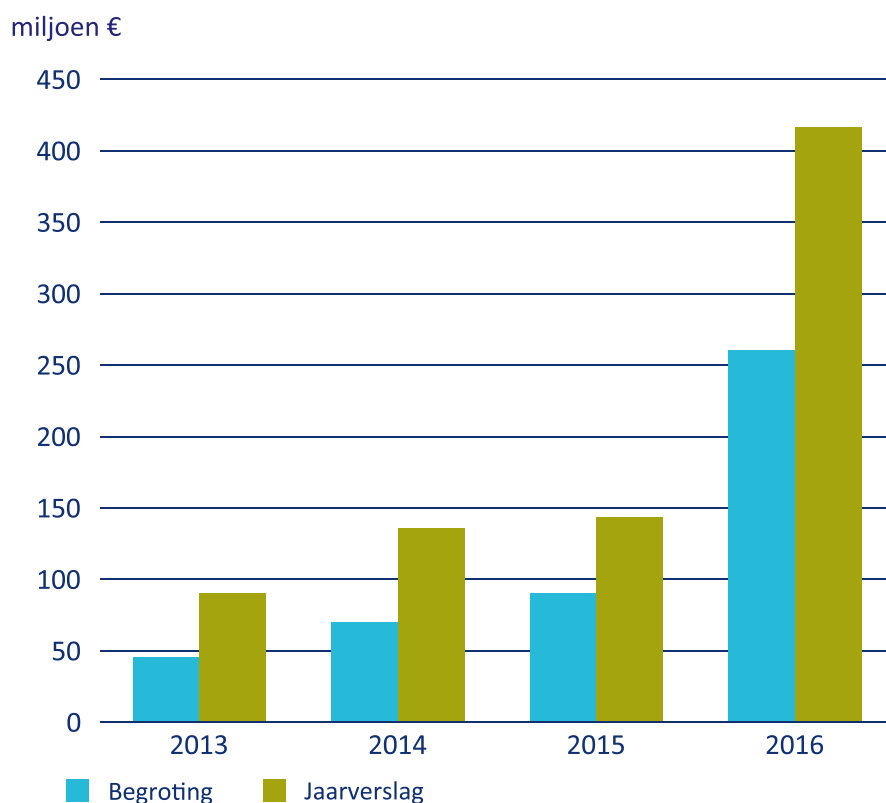
De Nationale Politie, het Openbaar Ministerie (OM), de Belastingdienst, de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD) en gemeenten werken samen bij de uitvoering van dit beleid. We spreken van *integraal afpakken* omdat deze partijen langs de drie juridische invalshoeken van het recht (te weten het strafrecht, het bestuursrecht en het fiscaal recht) samenwerken. De ontvangsten die VenJ in de begroting onder de noemer Afpakken verantwoordt, komen voort uit instrumenten die vallen onder het strafrecht, zoals ontnemingen, verbeurdverklaringen en schikkingen. De minister van VenJ is verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid en het informeren van het parlement. Daaronder valt het opstellen van de raming. Crimineel vermogen dat via de fiscale weg wordt afgepakt staat verantwoord onder de gewone belastingontvangsten.

Begrotingsregels, verwachte prikkels en financieel resultaat

Tot en met 2015 mocht de minister meevallers bij de afpakopbrengsten gebruiken om tegenvallers elders op de VenJ-begroting te lossen; tegenvallers diende hij binnen zijn eigen begroting op te lossen. De afpakontvangsten zijn daarmee een voorbeeld van niet-belastingontvangsten waarvoor de begrotingsregels een prikkel bevatten om goed maar ook behoedzaam te ramen (categorie B in dit rapport). Wij verwachten daarom voor de afpakopbrengsten tot en met 2015 eerder hogere ontvangsten dan tegenvallers.

In 2016 gold dat de afpakopbrengsten groter dan 10 miljoen euro, zoals de schikking met Vimpelcom van 358 miljoen euro, voor rekening en risico van de minister van Financiën komen (zogenoemde generale compensatie). Voor de jaren 2017 en verder heeft het kabinet nog geen definitieve afspraken gemaakt over de verdeling van deze grote afpakopbrengsten.

De gerealiseerde ontvangsten van het afpakken van crimineel vermogen vallen tussen 2013 en 2016 ieder jaar hoger uit dan geraamd



Figuur B2.1 Geraamde en gerealiseerde ontvangsten Afpakken, in miljoen €

We zien dat de realisatie voor afpakken in de periode 2013 tot en met 2016 structureel hoger is dan de raming. Het positieve resultaat laat zich merendeels verklaren door incidentele schikkingen, zoals die met telecombedrijf Vimpelcom. De meevallers variëren van € 44 miljoen tot € 264 miljoen.

Doordat het kabinet heeft besloten de komende jaren sterker in te zetten op het afpakken van crimineel vermogen, loopt de meerjarenraming voor de jaren vanaf 2017 fors op: in 2020 is het beoogde afpakresultaat geraamd op meer dan € 388 miljoen.

Onderbouwing van de raming 2013-2016

De raming voor de ontvangsten van afpakken bestaat uit een optelsom van verschillende onderliggende posten. Deze posten zijn in twee categorieën in te delen:

1. Ramingen, of bijstellingen daarvan, vanwege een intensivering van het afpakbeleid. Dit geldt met name voor de intensiveringen die vanaf 2016 gelden. Zo is in het najaar van

- 2015, bij de behandeling van de VenJ-begroting voor 2016, afgesproken dat er in 2016 een bedrag van € 8 miljoen moet worden afgepakt, oplopend tot € 80 miljoen in 2020. In het voorjaar van 2016 is deze raming vanaf 2017 nog eens verhoogd met circa € 30 miljoen per jaar. Niet alle ramingsbijstellingen zijn onderbouwd met een businesscase.
2. Verhogingen van de raming door eenmalige grote schikkingsopbrengsten. De schikking met Vimpelcom in 2016 met een totale omvang van € 358 miljoen is daar een voorbeeld van.

Voor sommige ramingsbijstellingen is niet duidelijk hoe de beoogde extra ontvangsten zijn onderbouwd. Deze ramingen voldoen daarmee niet aan de kwaliteitsnormen die de Algemene Rekenkamer daarvoor hanteert. Volgens VenJ is er echter een aantal redenen waarom de afpakontvangsten naar hun aard moeilijk kunnen worden onderbouwd en geraamd:

- Het Ministerie van VenJ is weliswaar verantwoordelijk voor het beleid en het ramen van de ontvangsten, maar kan vanuit staatsrechtelijk oogpunt het OM niet aansturen op de beoogde financiële afpakdoelstellingen. Het OM beslist zelfstandig of het vervolgt of niet.
- Het is moeilijk om de precieze omvang in te schatten van crimineel vermogen dat afgepakt kan worden.
- De integrale aanpak brengt met zich mee dat de keuze kan vallen op de fiscale wijze van afpakken, omdat de kans op succes daarbij groter wordt geacht. Dit geldt dat langs fiscale weg wordt afgepakt, landt niet in het afpakresultaat van VenJ, maar in de gewone belastingontvangsten.

VenJ heeft deze signalen over de onzekerheden waarmee de raming gepaard gaat en de juridische context ook met het parlement gedeeld.

De onzekerheden in de raming kunnen een spanningsveld opleveren met de budgettaire spelregels die voor het grootste deel van de afpakontvangsten gelden, omdat VenJ wel budgettair verantwoordelijk is voor de realisatie van de geraamde ontvangsten.

Bijlage 3

Ramingen en realisaties van ontvangsten per beleidsartikel

In deze bijlage hebben we per beleidsartikel opgenomen wat de verschillen zijn tussen de ramingen van de ontvangsten bij de Voorjaarsnota en de realisaties bij het jaarverslag. Het gaat hierbij om de ontvangsten waarvoor de ministers budgettair verantwoordelijk zijn (categorie B). Het gemiddelde daarvan over de onderzoeksperiode 2013 tot en met 2016 staat in de rechterkolom vermeld. De groene cellen geven aan dat de realisatie hoger uit is gevallen dan geraamd, oranje cellen dat de realisatie lager is uitgevallen. De gebruikte data zijn te vinden in het opendatabestand dat beschikbaar is op www.rekenkamer.nl. Op basis van dat bestand zijn ook analyses te maken van bijvoorbeeld de verschillen tussen de Miljoenennota en de Voorjaarsnota, of tussen de Najaarsnota en het jaarverslag.

Tabel B3.1 Verschil tussen raming bij Voorjaarsnota en realisatie bij jaarverslag (mln. €)

Begrotingsartikel	2013	2014	2015	2016	Gem
01 DE KONING	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
01 De Koning	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Begrotingsartikel	2013	2014	2015	2016	Gem
02A STATEN-GENERAAL	-0,1	-0,6	1,0	0,0	0,0
01 Wetgeving en controle Eerste Kamer	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1
02 Uitgaven tbv van (oud) leden Tweede Kamer en leden EP	0,0	-0,1	0,0	-0,1	0,0
03 Wetgeving en controle Tweede Kamer	-0,2	-0,6	0,9	0,0	0,0
04 Wetgeving en controle Eerste en Tweede Kamer	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Begrotingsartikel	2013	2014	2015	2016	Gem
02B OVERIGE HOGE COLLEGES VAN STAAT EN KABINETTEN	1,6	0,8	1,1	0,3	0,9
01 Raad van State	0,7	0,4	0,0	-0,2	0,2
02 Algemene Rekenkamer	-0,1	-0,2	-0,1	-0,4	-0,2
03 De Nationale Ombudsman	0,7	0,6	1,0	0,6	0,7
04 Kanselarij der Nederlandse Orden	0,1	0,1	0,2	0,3	0,2
06 Kabinet van de Gouverneur van Aruba	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
07 Kabinet van de Gouverneur van Curaçao	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	-0,1
08 Kabinet van de Gouverneur van Sint Maarten	0,2	0,0	0,0	0,1	0,1

Begrotingsartikel	2013	2014	2015	2016	Gem
03 ALGEMENE ZAKEN	0,5	-0,2	-0,3	-0,5	-0,1
01 Bevorderen eenheid regeringsbeleid	0,3	-0,2	-0,4	-0,5	-0,2
04 Kabinet van de Koning	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
05 Cie voor toezicht op de Inlichtingen- en veiligheidsdiensten	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0

Begrotingsartikel	2013	2014	2015	2016	Gem
04 KONINKRIJKSRELATIES	7,1	8,8	7,2	8,9	8,0
01 Waarborgfunctie	0,4	1,3	0,3	0,6	0,7
02 Bevord.autonomie Koninkrijkspartners	6,7	7,5	6,9	8,3	7,3

Begrotingsartikel	2013	2014	2015	2016	Gem
05 BUITENLANDSE ZAKEN	64,5	30,7	29,9	38,7	41,0
11 Algemeen	56,7	0,0	0,0	0,0	14,2
42 Veiligheid en stabiliteit	0,9	0,0	5,6	1,6	2,0
44 Consulaire belangenbehartiging	6,9	9,0	8,6	10,5	8,8
47 Apparaat	0,0	21,7	15,8	26,7	16,0

Begrotingsartikel	2013	2014	2015	2016	Gem
06 VEILIGHEID EN JUSTITIE	216,5	44,7	-96,6	242,2	101,7
31 Nationale Politie	-0,2	0,9	-0,1	17,3	4,5
32 Rechtspleging en rechtsbijstand	-40,6	-28,9	-29,1	-34,0	-33,1
33 Veiligheid en criminaliteitsbestrijding	105,3	-9,1	-135,3	-96,4	-33,9
34 Straffen en Beschermen	96,4	59,5	-2,7	0,6	38,5
35 Jeugd	11,6	8,6	10,4	0,0	7,7
36 Contraterrorisme en Nationaal Veiligheidsbeleid	0,2	0,4	2,6	1,5	1,2
37 Vreemdelingen	27,5	-9,4	35,0	219,2	68,1
91 Apparaatsuitgaven kerndepartement	16,3	22,6	22,0	173,9	58,7
92 Nominaal en onvoorzien	0,0	0,0	0,0	-40,0	-10,0
93 Geheim	0,0	0,1	0,4	0,1	0,1

Begrotingsartikel	2013	2014	2015	2016	Gem
07 BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKS-RELATIES	40,2	20,3	13,8	18,2	23,1
61 Openbaar bestuur en democratie	0,4	0,5	3,8	1,1	1,4
62 Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst	-0,8	-4,0	-6,5	0,1	-2,8
66 Dienstverlenende en innovatieve overheid	17,0	4,9	7,2	12,3	10,4
67 Arbeidszaken overheid	0,9	1,8	1,1	2,0	1,5
71 Centraal Apparaat	0,0	18,0	9,6	1,7	7,3
74 VUT-fonds	0,0	-0,9	-1,3	1,0	-0,3
71 Centraal Apparaat	22,6	0,0	0,0	0,0	5,7

Begrotingsartikel	2013	2014	2015	2016	Gem
08 ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP	86,2	38,7	79,1	25,8	57,5
01 Primair onderwijs	38,2	16,5	15,9	15,9	21,6
03 Voortgezet onderwijs	18,8	7,2	7,4	-2,3	7,8
04 Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie	18,9	8,0	4,4	0,3	7,9
06 Hoger beroepsonderwijs	0,5	1,4	0,1	0,4	0,6
07 Wetenschappelijk onderwijs	0,9	0,4	0,6	2,2	1,0
08 Internationaal onderwijsbeleid	0,7	0,2	0,0	-0,1	0,2
09 Arbeidsmarkt en personeelsbeleid	8,6	0,5	1,6	6,3	4,3
12 Tegemoetkoming studiekosten	0,0	-1,1	0,2	-0,4	-0,3
13 Lesgelden	-13,7	-16,2	16,6	-0,9	-3,5
14 Cultuur	4,6	11,8	29,6	1,9	12,0
15 Media	0,0	0,1	0,0	0,5	0,1
16 Onderzoek en wetenschappen	4,2	0,0	0,3	0,6	1,3
25 Emancipatie	0,0	0,1	0,1	0,3	0,1
95 Apparaatskosten	4,5	9,6	2,4	0,9	4,4

Begrotingsartikel	2013	2014	2015	2016	Gem
09B FINANCIEN	-51,2	70,5	-30,3	94,9	21,0
01 Belastingen	-163,9	-76,8	-70,8	-10,7	-80,5
02 Financiële Markten relevant	49,2	-6,7	-2,3	5,7	11,5
04 Internationale Fin. Betrekkingen relevant	0,2	1,5	4,1	3,9	2,4
05 Exportkrediet- en investeringsverzekering	60,1	132,3	43,4	98,1	83,5
07 Beheer materiele activa	0,5	12,0	-1,8	-1,8	2,2
21 Centraal Apparaat	2,7	8,1	-2,9	-0,4	1,9

Begrotingsartikel	2013	2014	2015	2016	Gem
10 DEFENSIE	-40,9	-30,5	61,1	92,3	20,5
01 Opdracht Inzet	-1,9	4,9	28,6	38,6	17,6
02 Taakuitvoering Zeestrijdkrachten	-1,2	-0,2	-5,6	0,2	-1,7
03 Taakuitvoering Landstrijdkrachten	6,2	1,2	-6,9	-13,8	-3,3
04 Taakuitvoering Luchstrijdkrachten	0,0	-2,2	-1,7	-0,7	-1,1
05 Taakuitvoering Koninklijke Marechaussee	2,6	1,9	1,0	3,0	2,1
06 Investerings Krijgsmacht	-18,6	-14,2	33,1	65,3	16,4
07 Ondersteuning krijgsmacht door Defensie Materieel Org	-18,4	-17,7	1,1	-13,0	-12,0
08 Ondersteuning krijgsmacht door Cdo Diensten-centra	-5,6	-6,2	5,0	0,6	-1,5
10 Centraal apparaat	-4,1	2,0	6,5	12,0	4,1

Begrotingsartikel	2013	2014	2015	2016	Gem
12 INFRASTRUCTUUR EN MILIEU	36,1	6,7	22,7	9,4	18,7
11 Integraal waterbeleid	0,0	0,0	0,6	0,2	0,2
13 Ruimtelijke Ontwikkeling	5,0	2,0	2,5	14,2	5,9
14 Wegen en verkeersveiligheid	-1,5	-2,5	-3,9	-3,6	-2,9
15 OV-keten	0,0	0,1	-0,1	6,2	1,6
16 Openbaar vervoer en spoor	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
17 Luchtvaart relevant	3,3	0,2	0,0	-7,3	-1,0
18 Scheepvaart en havens	0,0	0,5	-0,1	0,3	0,1
19 Klimaat relevant	0,0	0,5	1,0	-3,3	-0,5
20 Lucht en geluid	0,3	0,4	0,2	0,2	0,3
21 Duurzaamheid	0,1	0,1	0,0	2,2	0,6
22 Omgevingsveiligheid en milieurisico's	16,5	-1,2	-1,3	-1,8	3,0
97 Algemeen departement	1,6	13,2	1,4	-0,7	3,9
98 Apparaatsuitgaven Kerndepartement	10,7	8,2	23,8	2,8	11,4
99 Nominaal en onvoorzien	0,0	-14,8	-1,4	0,0	-4,0

Begrotingsartikel	2013	2014	2015	2016	Gem
13 ECONOMISCHE ZAKEN	13,4	61,7	64,9	90,9	57,7
11 Goed functionerende economie en markten relevant	-9,6	4,2	1,9	0,7	-0,7
12 Een sterk innovatievermogen relevant	48,5	8,0	7,9	6,5	17,7
13 Een excellent ondernemingsklimaat relevant	-23,0	-10,3	-15,4	-5,4	-13,5
14 Een doelmatige en duurzame energievoorziening relevant	4,9	10,7	17,5	6,5	9,9
16 Een concurr., duurz.en veilige agro-, viss.- en voedselket. relevant	12,9	22,3	23,7	81,7	35,2
17 Groen onderwijs van hoge kwaliteit	3,8	0,2	0,2	0,2	1,1
18 Natuur, regio en ruimte	-34,8	26,7	4,2	11,4	1,9
19 Toekomstfonds relevant	0,0	0,0	18,2	-4,6	3,4
40 Apparaat	10,7	-0,1	6,7	-6,2	2,8

Begrotingsartikel	2013	2014	2015	2016	Gem
15 SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID	212,3	172,1	90,3	1,0	118,9
01 Arbeidsmarkt	-7,0	-9,4	-11,5	-5,1	-8,3
02 Bijstand, Participatiewet en Toeslagenwet	38,2	52,4	36,2	29,5	39,1
04 Jonggehandicapten	13,8	12,3	34,1	0,0	15,0
05 Werkloosheid	0,0	0,6	3,0	0,0	0,9
06 Ziekte en zwangerschap	0,3	0,8	0,0	0,0	0,3
07 Kinderopvang 01 Algemene ontvangsten 02 Restituties en terugontvangsten	70,2	107,9	42,0	-24,2	49,0
08 Oudedagsvoorziening	0,0	32,2	0,6	0,0	8,2
10 Tegemoetkoming ouders	34,3	-45,7	-19,7	1,2	-7,5
11 Uitvoeringskosten	6,3	6,5	0,1	0,0	3,3
13 Integratie en maatschappelijke samenhang	31,3	3,5	3,4	3,9	10,5
96 Apparaat	-1,3	1,1	1,5	-5,2	-1,0
97 Aflopende regelingen	0,5	0,0	0,2	0,0	0,2
98 Algemeen	25,8	9,8	0,4	0,8	9,2

Begrotingsartikel	2013	2014	2015	2016	Gem
16 VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT	74,3	127,0	96,9	6,8	76,2
01 Volksgezondheid	5,7	26,5	9,4	8,6	12,5
02 Curatieve Zorg	23,5	22,0	37,6	0,0	20,8
03 Langdurige zorg en ondersteuning	4,3	6,0	-0,7	28,4	9,5
04 Zorgbreed Beleid	15,4	27,4	31,8	6,5	20,3
05 Jeugd	15,0	20,2	7,1	-40,3	0,5
06 Sport en Bewegen	-1,1	-1,0	-0,5	-0,4	-0,7
07 Oorlogsgetroffenen en Herinneringen Tweede Wereldoorlog	0,4	8,2	2,9	3,9	3,9
09 Algemeen	0,0	1,0	0,0	0,6	0,4
10 Apparaatsuitgaven	16,1	24,0	14,7	4,5	14,8
11 Nominaal en Onvoorzien	-5,0	-7,3	-5,4	-5,0	-5,7

Begrotingsartikel	2013	2014	2015	2016	Gem
17 BUITENLANDSE HANDEL & ONTWIKKELINGS-SAMENWERKING	22,6	35,8	16,5	-5,3	17,4
01 Een sterke internationale concurrentiepositie	-12,5	0,0	0,0	0,0	-3,1
04 Meer welvaart, eerlijkere verdeling en minder armoede relevant	-24,2	0,0	0,0	0,0	-6,0
20 Onvangsten en restituties met betrekking tot leningen	59,2	0,0	0,0	0,0	14,8
41 Duurzame handel en investeringen	0,0	-4,2	3,8	-12,7	-3,3
45 Versterkte kaders voor ontwikkeling relevant	0,0	40,0	12,7	7,4	15,0

Begrotingsartikel	2013	2014	2015	2016	Gem
18 WONEN & RIJKSDIENST	-45,2	34,5	371,4	159,6	130,1
11 Woningmarkt	-64,3	6,6	364,3	104,2	102,7
12 Woonomgeving en bouw	0,7	0,2	0,0	0,8	0,5
13 Kwaliteit Rijksdienst	0,2	1,0	1,0	3,0	1,3
14 Uitvoering Rijkshuisvesting	3,6	0,0	0,0	0,0	0,9
15 Beheer materiële activa	14,4	0,0	0,0	0,0	3,6
16 Uitvoering rijksvastgoedbeleid	0,0	26,7	6,0	51,5	21,1

Begrotingsartikel	2013	2014	2015	2016	Gem
KADER SOCIALE ZEKERHEID EN ARBEIDSMARKT	-4,1	-31,7	-47,5	34,2	-12,3
05 Werkloosheid	-4,1	-31,7	-47,5	34,2	-12,3

Begrotingsartikel	2013	2014	2015	2016	Gem
BUDGETTAIR KADER ZORG	41,5	9,6	-25,4	56,8	20,6
11 Zorgverzekeringswet	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
12 Wet langdurige zorg	41,5	9,6	-25,4	56,8	20,6

Begrotingsartikel	2013	2014	2015	2016	Gem
A INFRASTRUCTUURFONDS	25,2	-46,3	-111,8	43,7	-22,3
12 Hoofdwegennet	23,4	-13,0	-71,0	-57,5	-29,5
13 Spoorwegen	29,5	-18,1	-28,0	32,8	4,0
14 Regionaal, lokale infra	-0,6	0,6	1,5	0,2	0,4
15 Hoofdvaarwegennet	-28,4	-22,5	-0,9	70,0	4,6
17 Megaprojecten Verkeer en Vervoer	1,2	6,7	-13,3	-1,7	-1,8
18 Overige uitgaven en ontvangsten	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Begrotingsartikel	2013	2014	2015	2016	Gem
J DELTAFONDS	-4,6	5,4	-25,1	21,7	-0,7
01 Investeren in waterveiligheid	3,5	14,7	-24,2	20,8	3,7
02 Investeren in zoetwatervoorziening	-8,1	-9,3	-0,9	0,9	-4,3
05 Netwerkgebonden kosten en overige uitgaven	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
07 Investeren in Waterkwaliteit	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Begrotingsartikel	2013	2014	2015	2016	Gem
Eindtotaal alle begrotingsartikelen	695,7	558,0	518,8	939,6	678,0

Bijlage 4

Methodologische verantwoording en normen

Methodologische verantwoording

Voor de cijfermatige analyse is een databestand opgebouwd met de standen van de niet-belastingontvangsten van de budgettaire momenten begroting, eerste suppletoire, tweede suppletoire en slotwet in de periode Voorjaarsnota 2013 t/m Financieel Jaarverslag 2016. In deze periode golden de begrotingsregels van het kabinet-Rutte/Asscher. Deze gegevens zijn als opendatabestand te vinden op de website van de Algemene Rekenkamer. Deze begrotingsstanden en de onderverdeling tussen wel en niet relevant voor het uitgavenkader en specifieke of generale compensatie zijn afkomstig van het Ministerie van Financiën. Categorie A bestaat uit de som van alle ontvangsten die niet relevant zijn voor een van de uitgavenkaders en de ontvangsten op de volgende drie beleidsartikelen die weliswaar relevant zijn voor het uitgavenkader, maar waarvoor in de begrotingsregels staat vermeld dat zij als generaal dossier worden behandeld:

- Financiën, artikel 3 Financieringsactiviteiten Publiek-Private sector
- OCW, artikel 11 Studiefinanciering
- Buitenlandse Zaken, artikel 43 Europese Samenwerking

Categorie B bestaat uit alle overige ontvangsten op de Rijksbegroting, waaronder ook onttrekkingen uit begrotingsreserves (zoals de asielreserve op de begroting van VenJ). Hiermee sluiten wij direct aan op de indeling volgens de begrotingsregels van het kabinet-Rutte/Asscher. Enige uitzondering hierop is dat wij in het onderzoek alleen de beleidsmatig relevante ontvangsten hebben gebruikt, waardoor de ontvangsten op de begroting Nationale Schuld zijn niet meegenomen, net zomin als de ontvangsten van het Infrastructuurfonds en Deltafonds voor zover die uit de begroting van lenM komen. Verder hebben wij geen ontvangsten uitgesloten van de analyse.

Daarnaast hebben wij voor deze overkoepelende analyse interviews afgenomen en relevante documenten en beleidsstukken bestudeerd. Voor de casusonderzoeken hebben wij ramingen, business cases en beleidsstukken bestudeerd en interviews afgenomen.

Normen

De Algemene Rekenkamer hanteert de volgende kwaliteitseisen ten aanzien van ramingen:

- De brondata zijn recent en van goede kwaliteit.
- De aannamen bij de raming zijn goed onderbouwd.

- De omgang met onzekerheden in de raming is verantwoord en transparant (bijvoorbeeld door toepassing van scenario's, gevoeligheidsanalyses en onzekerheidsmarges).
- Gebruikers van de raming begrijpen de onzekerheid die in de raming is besloten en de achterliggende redenen.
- In de samenwerking tussen de betrokken partijen bestaat een gedeeld begrip over de productie en het gebruik van de raming (inclusief eenduidig gebruik van terminologie).
- In de samenwerking tussen betrokken partijen bestaat overleg over de productie en gebruik van de raming, mogelijke verbeteringen, de oorzaken die verschil tussen raming en realisatie verklaren.
- Deze normen zijn gebruikt voor de twee casusonderzoeken.

De Algemene Rekenkamer hanteert de volgende kwaliteitseisen ten aanzien van beleidsinformatie:

- Beleidsinformatie is relevant en getrouw weergegeven, is toegankelijk, begrijpelijk en vergelijkbaar.
- De informatie is op betrouwbare, valide en controleerbare wijze tot stand gekomen.
- Wijzigingen in de begroting zijn zodanig toegelicht dat voor het parlement duidelijk is wat daarvan de aard, omvang, achtergrond en gevolgen zijn.
- Over de resultaten en effecten van het beleid vindt verantwoording plaats, zodat het beleid kan worden bijgesteld als de doelen en prestaties niet worden bereikt of als sprake is van over- of onderbesteding op de middelen. Indien mogelijk is zowel de prijs- als de volumecomponent toegelicht in de begroting.

Bijlage 5

Afkortingen

AZ	Algemene Zaken
BHOS	Buitenlandse Handel & Ontwikkelingssamenwerking
BKZ	Budgettair Kader Zorg
Buza	Buitenlandse Zaken
EZ	Economische Zaken
lenM	Infrastructuur en Milieu
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
SZA-kader	Budgettair kader Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
VenJ	Veiligheid en Justitie
VWS	Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WenR	Wonen & Rijksdienst

Bijlage 6

Noten

1. In dit rapport kan vanwege afronding de som der delen afwijken van het totaal.
2. In dit onderzoek is gecorrigeerd voor boekhoudkundige dubbeltellingen tussen begrotingsfondsen en begrotingshoofdstukken en zijn de ontvangsten op het begrotingshoofdstuk Nationale Schuld buiten beschouwing gebleven. De analyse bevat verder alle niet-belastingontvangsten op de Rijksbegrotingswetten die het parlement krijgt voorgelegd. Daarnaast zijn de budgettaire kaders Zorg (BKZ) en Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt (SZA) apart opgenomen, omdat de betreffende ministers verantwoordelijk zijn voor de beheersing van deze budgetten, ook al worden hiervoor geen begrotingswetten aan het parlement voorgelegd.
3. Of en in welke mate deze prikkels in de praktijk ook bij de uitgaven van ministeries optreden hebben wij niet onderzocht.
4. Bij de totale gerealiseerde ontvangsten van € 14,7 miljard over 2016 ging het om een totaalbedrag van € 12,2 miljard aan niet-kaderrelevante ontvangsten en een totaal van € 2,5 miljard aan kaderrelevante, generale dossiers.
5. De heffingen die de douane int op producten die de Europese Unie worden ingevoerd worden afgedragen aan de Europese Unie. Hiervan wordt 20% ingehouden ter compensatie van gemaakte kosten: de zogenoemde perceptiekostenvergoeding.
6. Voor de ministeries van VWS en SZW hebben wij hierbij onderscheid gemaakt tussen de eigen begrotingswetten enerzijds, en de ontvangsten die op het Budgettaire Kader Zorg (BKZ), respectievelijk het kader Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt (SZA) staan verantwoord anderzijds. Voor de ontvangsten op zowel de eigen begrotingen als op de budgettaire kaders gelden de beheersregels zoals uitgelegd: de ministers dienen tegenvallers zelf op te vangen.
7. Ook voor de uitgaven op een begroting kunnen de begrotingsregels prikkels met zich meebrengen, maar het voorliggende onderzoek gaat alleen over de niet-belastingontvangsten.
8. In de loop van 2016 is besloten dat afpakopbrengsten van € 10 miljoen of meer ten gunste komen van het generale beeld (voor rekening en risico van het hele kabinet), waaronder de schikking met telecombedrijf Vimpelcom van in totaal € 358 miljoen. Deze afspraak was bij het opstellen van de begroting van Veiligheid en Justitie voor 2016 nog niet van kracht, daarom staat deze ontvangst in deze categorie. Zie ook de casus in bijlage 2.
9. Beleidsartikel 19 'Klimaat'.

Voorlichting

Afdeling Communicatie

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

telefoon (070) 342 44 00

voorlichting@rekenkamer.nl

www.rekenkamer.nl

Omslag

Ontwerp: Corps Ontwerpers

Foto: Peter Hilz/

Hollandse Hoogte

Den Haag, september 2017

