

Vergaderjaar 2013–2014

33 670

Modernisering van de Comptabiliteitswet

Nr. 4

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 minister van Financiën over de brief van de Algemene Rekenkamer 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,
Neppéus

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

Vraag 1

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?

In 2012 werkten 297 medewerkers bij de Algemene Rekenkamer (272,4 fte; dat is exclusief collegeleden). Van hen is circa tweederde rechtstreeks werkzaam in onderzoek. Het aantal medewerkers dat onderzoek doet naar specifieke onderwerpen varieert en is afhankelijk van de programmering van onderzoeken. De Tweede Kamer wordt middels het werkprogramma van de Algemene Rekenkamer op de hoogte gehouden van onze onderzoeksprogrammering. Er is geen vaste kern van medewerkers bij de Algemene Rekenkamer die zich met staatsdeelnemingen bezighoudt. Voor 2014 zijn drie publicaties gepland van onderzoeken waarin staatsdeelnemingen betrokken zijn: een onderzoek naar de wijze waarop TenneT zijn wettelijke taak uitvoert en de betrokkenheid van de ministers van Economische Zaken (als beleidsverantwoordelijke) en van Financiën (als aandeelhouder) daarbij; een onderzoek naar de rol van de Staat in de exploitatie van de HSL-Zuid, waarbij wij onder meer zullen ingaan op de rol van de minister van Financiën als aandeelhouder van de Nederlandse Spoorwegen; en een breder onderzoek naar de invulling van het aandeelhouderschap van de Staat bij deelnemingen.

Vraag 2

Heeft de Algemene Rekenkamer voorbeelden uit andere EU-lidstaten die via premiefinanciering de zorgsector en de sector sociale zekerheid en werkgelegenheid financieren? Zo ja, hebben de parlementen daar ook minder budgetrecht ten opzichte van de niet premie-gefinancierde onderdelen van de begroting?

De Algemene Rekenkamer heeft geen overzicht van de financiering van zorg en sociale zekerheid in andere EU-lidstaten en de betrokkenheid van de parlementen in deze sectoren.

Vraag 3

Impliceert de invloed van Europees beleid op de budgetcyclus, dat wanneer de Kamer haar budgetrecht onverkort wil handhaven, dat de Rijksbegroting voor 2015 eigenlijk in het voorjaar 2014 moet worden besproken? Met andere woorden dat de derde dinsdag van september een derde dinsdag in februari moet worden?

Voor het antwoord op deze vraag verwijzen wij u naar de brief die wij op 28 november 2013 hebben gestuurd aan de voorzitter van de Eerste Kamer over de implicaties van de Europese regels voor economisch bestuur op het Nederlandse begrotings- en verantwoordingsproces.¹ In aanvulling op deze brief publiceert de Algemene Rekenkamer in het voorjaar van 2014 een rapport over het Europees Semester, met daarin de opzet en werking van dit coördinatiemechanisme in lidstaatvergelijkend perspectief.

Vraag 4

De Algemene Rekenkamer ziet aanleiding om de positie van de premie-middelen in de Comptabiliteitswet te wijzigen, kan zij nader ingaan op het verschil tussen de premie-gefinancierde zorguitgaven en de premie-gefinancierde sociale uitgaven? Ziet de Algemene Rekenkamer verschillende argumenten voor beide sectoren voor wijziging van de positie in de Comptabiliteitswet, kan de Algemene Rekenkamer hierbij in ieder geval ingaan op het verschil tussen private (zorg) middelen enerzijds en de

¹ Kamerstuk 33 454, nr. BE.

deels publieke (sociale zekerheid) middelen anderzijds en de rol die de sociale fondsen hierbij spelen?

Of de positie van de premiemiddelen in de Comptabiliteitswet moet worden gewijzigd, is een politieke vraag. Daarom hebben wij in onze brief aangegeven een nadere bezinning raadzaam te vinden op de manier waarop de begroting, controle en verantwoording van de premiemiddelen is ingericht. De wettelijke premies en de rijksbijdragen waaruit de zorg en de sociale zekerheid grotendeels worden gefinancierd, behoren tot de publieke middelen. Over publieke middelen behoort democratische besluitvorming en verantwoording plaats te vinden. De Algemene Rekenkamer constateert dat het parlement geen budgetrecht heeft op de wijze zoals dit voor de begrotingsmiddelen is geregeld in de Comptabiliteitswet. Het parlement heeft in formele zin niet de mogelijkheid om de uitgaven van de fondsen te autoriseren of te amenderen. Dit maakt een integrale afweging tussen de heffing van belastingen en de heffing van premies lastig, terwijl er in de praktijk wel nauwe samenhang is tussen de inzet en besteding van de begrotings- en premiegelden.

Het vraagstuk van de beperkte parlementaire bemoeienis met de publieke premiegelden speelt zowel voor de sector sociale zekerheid en arbeidsmarkt als voor de sector zorg.

Uiteraard zijn er ook belangrijke verschillen tussen beide sectoren. Zo is de bestedingsvrijheid en het aantal uitgavenposten voor het budgettaire kader zorg ruimer dan voor het budgettaire kader sociale zekerheid en arbeidsmarkt. Verder heeft het zorgstelsel een meer gemengd karakter: naast de wettelijke premies zijn er nominale premies en eigen bijdragen. Privaatrechtelijke partijen hebben een prominente rol in het stelsel waarbij marktwerking een belangrijk element is.

Specifiek voor de zorgsector constateert de Algemene Rekenkamer problemen in de kostenbeheersing (zie onze rapporten *Uitgavenbeheersing in de zorg* (2011) en *Transparantie ziekenhuisuitgaven* (2013)). Binnen de sector sociale zekerheid en arbeidsmarkt speelt in veel mindere mate het vraagstuk van problematische beheersing en uitgavenoverschrijding. Verder is in de sector sociale zekerheid en arbeidsmarkt de bestedingsvrijheid beperkt. Een ander belangrijk verschil is dat de uitvoering in deze sector in handen is van enkele grote instanties als het UWV en de SVB, zbo's die relatief dicht op het ministerie functioneren.

De modernisering van de Comptabiliteitswet is een logisch moment waarop bezinning plaats zou moeten vinden zowel op de checks en balances binnen het stelsel – bijvoorbeeld toezicht, (accountants)controles, maar ook prikkels tot uitgavenbeheersing en mogelijkheden voor bijsturing door de minister –, als op de wijze waarop het parlement betrokken is in de besluitvorming over de bekostiging en wordt geïnformeerd in het kader van de verantwoording en eventuele decharge. Het gaat erom dat een passende governance wordt ontwikkeld voor het feitelijk bestaande stelsel, ook als dit stelsel een mengvorm is van publieke en private elementen. Afhankelijk van welke keuzes hierin worden gemaakt, kan het in de rede liggen om voorschriften hierover te zijner tijd op te nemen in de Comptabiliteitswet.

Vraag 5

Ziet de Algemene Rekenkamer alternatieven om de controle op de uitgaven aan sociale zekerheid te verbeteren, bijvoorbeeld door financiering van de sociale zekerheid geheel uit de algemene begrotingsmiddelen?

Zoals wij ook bij vraag 4 hebben aangegeven, is het aan de wetgever om de governance ten aanzien van de premiemiddelen vorm te geven.

Vraag 6

Welke belemmeringen ziet de Algemene Rekenkamer voor de marktwerking in de zorg, indien de premie-gefinancierde zorguitgaven onder de Comptabiliteitswet worden gebracht?

Of het onder de Comptabiliteitswet brengen van de premie-gefinancierde zorguitgaven belemmeringen met zich meebrengt voor de marktwerking, is afhankelijk van hetgeen met «onder de Comptabiliteitswet brengen» wordt bedoeld. Zoals hierboven ook aangegeven bij vraag 4, zal een governance moeten worden ontwikkeld die past bij het stelsel.

Vraag 7

Het onder de Comptabiliteitswet brengen van premie-gefinancierde zorguitgaven zou strijdigheid kunnen leveren met Solvency II, kan de Algemene Rekenkamer hier nader op ingaan?

Net als bij vraag 6 is het ook hierbij belangrijk om «onder de Comptabiliteitswet brengen» nader te kwalificeren. Of strijdigheid met Solvency II aan de orde is, hangt af van de precieze invulling. Solvency II stelt eisen aan kapitaalbuffers van verzekeraars.

Indien premie-gefinancierde uitgaven volledig onder het reguliere begrotingsregime worden gebracht, heeft dit mogelijk gevolgen voor de berekening van de kapitaaleisen omdat dit onzekerheid met zich meebrengt voor de ontvangsten en uitgaven van de verzekeraar.

Vraag 8

Is er voor het jaar 2013 ook sprake van grote overschrijdingen in de zorgsector en in mindere mate in de sector sociale zekerheid en werkgelegenheid (zie ook factsheet 3, blz. 3)?

Voor de meest actuele gegevens verwijzen we naar de Najaarsnota 2013.²

Vraag 9

Heeft de Algemene Rekenkamer een voorkeur voor een meer expliciete vaststelling van de zorgpremie, waarop een samenstelling van het basispakket volgt? Met andere woorden dat eerst de budgetrestrictie wordt vastgesteld en daarna het pakket wordt ingevuld om zodoende meer beheersing van de overheidsuitgaven te kunnen afdwingen (zie ook factsheet 3, blz. 3)?

De voorkeur van de Algemene Rekenkamer is een duurzame Comptabiliteitswet waarin het uitgangspunt wordt gehanteerd dat over inning en besteding van alle publieke middelen democratische besluitvorming en verantwoording plaatsvindt. Het gaat dan om middelen uit de rijksbegroting, wettelijke premies en wettelijk geregelde tarieven.

Vraag 10

Kan de invoering van een meer kostendekkende premie er niet toe leiden dat het procyclische karakter van de collectieve uitgaven versterkt wordt?

² Najaarsnota 2013. Brief van de minister van Financiën aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. 29 november 2013. Blz. 2 (Kamerstuk 33 805, nr. 1).

Tot en met 1999 werd bij de vaststelling van de premies van de sociale fondsen uitgegaan van jaarlijks kostendekkende premies. In 2000 is overgestapt naar een beleid waarbij de premies in beginsel constant blijven.^{3 4}

Voor zover de uitgaven uit de sociale fondsen conjunctuurgevoelig zijn, passen kostendekkende premies over de conjunctuurcyclus heen beter in het huidige trendmatige begrotingsbeleid. Dit betekent dat er geen rekening wordt gehouden met jaarlijkse conjuncturele schommelingen, die leiden tot meer of minder uitgaven ten laste van de sociale fondsen.

Indien gestreefd wordt naar een jaarlijks lastendekkende premie, dan zou bij het ontstaan van overschotten in de sociale fondsen als gevolg van hoogconjunctuur een premiedaling moeten plaatsvinden en bij laagconjunctuur een premiestijging. Dit zou op zichzelf tot een procyclische werking van de premiestelling leiden.⁵ Het loslaten van de (jaarlijks) kostendekkende premies sinds 2000 heeft de opeenvolgende kabinetten ook meer mogelijkheden gegeven om het koopkrachtbeleid in te vullen.

Vraag 11

Momenteel hebben aftrekposten en heffingskortingen impact op de instroom van premie voor de Algemene Ouderdomswet, de Algemene Nabestaandenwet en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten. Indien daar geen verrekening mee zou plaatsvinden zouden rijksbijdragen niet nodig zijn om deze fondsen te voeden. Zou het naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer, uit het oogpunt van verstandig begroten, een aanbeveling zijn om de premiefinanciering los te maken van verrekeningen met aftrekposten en heffingskortingen (zie ook factsheet 3, blz. 4)?

Sinds de Wet inkomstenbelasting 2001 mogen belastingplichtigen heffingskortingen verrekenen bij de afdracht van de inkomstenbelasting en premies volksverzekeringen.

In antwoord op Kamervragen naar aanleiding van ons rapport *Uitgavenbeheersing in de zorg* hebben wij in 2011 hierover het volgende opgemerkt:

«Vanwege de integrale heffing int de Belastingdienst belasting en premies volksverzekeringen tegelijk. Heffingskortingen leiden niet alleen tot minder inkomsten voor de schatkist, maar ook voor de sociale fondsen. De fondsen worden daarvoor ten laste van de schatkist gedeeltelijk gecompenseerd door de Bijdrage In Kosten Kortingen (BIKK). De Algemene Rekenkamer heeft geen onderzoek gedaan naar deze specifieke constructie. We merken op dat het compenseren van de feitelijke premie-inkomsten via de BIKK voor de toepassing van de heffingskortingen, een gevolg is van de systematiek van de Wet Inkomstenbelasting 2001. Dit is expliciet door de wetgever beoogd.»⁶

Vraag 12

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 uit het oogpunt van transparantie een voorkeur verdienen dat elke Nederlandse gemeente eenzelfde format voor de begroting hanteert (zie ook factsheet 4)?

³ Twaalfde rapport van de studiegroep Begrotingsruimte. 22 juni 2006. Bijlage 5. Positie sociale fondsen.

⁴ Brief van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Toekomst AWBZ. Kamerstuk 30 597, nr. 573.

⁵ Twaalfde rapport van de studiegroep Begrotingsruimte. 22 juni 2006. Bijlage 5. Positie sociale fondsen.

⁶ Kamerstuk 33 060, nr. 3.

Binnen de publieke sector hanteert alleen het Rijk (de ministeries) het verplichtingen-kasstelsel, met uitzondering van de baten-lasten-agentschappen. De overige organisaties in de (semi-)publieke sector hanteren een (aangepast) stelsel van baten en lasten. Daarnaast zijn er per subsector verschillen in de voorschriften voor het opstellen van begroting en jaarrekening. Dit geheel beperkt de transparantie en vergelijkbaarheid van de jaarrekeningen van (semi-)publieke instellingen. Daarnaast worden instellingen die met meerdere sectoren te maken hebben en daarmee met verschillende eisen, geconfronteerd met extra administratieve lasten.

Voor de provincies en gemeenten geldt het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Op grond van het BBV is de indeling en samenstelling van de (financiële) begrotingen en jaarrekeningen voor elke gemeente weliswaar gelijk, maar de inhoud van de (beleids)begrotingen van gemeenten kan in de praktijk wel verschillen omdat gemeenten verschillende programma's kunnen hebben, dan wel deze anders kunnen samenstellen en benoemen. Dit beperkt de onderlinge vergelijkbaarheid.

Vraag 13

Moet uit de laatste zin in factsheet 5 begrepen worden dat de Algemene Rekenkamer niet in staat is om onderzoek uit te voeren bij dochters van ABN Amro Group NV (zie ook factsheet 5, blz. 3)?

De Algemene Rekenkamer is op dit moment inderdaad niet bevoegd om onderzoek uit te voeren bij dochters van ABN AMRO Group N.V. De minister van Financiën heeft in december 2009 besloten dat de Algemene Rekenkamer extra bevoegdheden krijgt bij de financiële deelnemingen die onder het beheer van de Stichting Administratiekantoor NLF1 vallen (momenteel ABN AMRO Group N.V., ASR Nederland N.V. en RFS Holdings B.V.).⁷ Deze toezegging is nog niet omgezet in een wettelijke bevoegdheid. Overigens heeft de Algemene Rekenkamer bij geen enkele dochter van staatsdeelnemingen de bevoegdheid om ter plaatse onderzoek te doen.

⁷ Kamerstuk 31 941, nrs. 3–4, blz. 44,45.