

Vergaderjaar 2013–2014

**33 750 IX**

## **Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Financiën (IXB) en de begrotingsstaat van Nationale Schuld (IXA) voor het jaar 2014**

**Nr. 6**

### **BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 september 2013

Met deze brief ontvangt u enkele aandachtspunten van de Algemene Rekenkamer bij onderdelen van de begroting 2014 van de Minister van Financiën en de Miljoenennota 2014. Een goede verantwoording begint immers bij een goede begroting. Deze brief kunt u derhalve gebruiken bij uw voorbereiding op de begrotingsbehandeling tijdens de Algemene Financiële Beschouwingen (begin oktober). De begroting van de Minister van Financiën 2014 omvat € 9.262 miljoen aan uitgaven en € 123.252 miljoen aan ontvangsten.

We besteden in deze brief aandacht aan de volgende onderwerpen die vooral betrekking hebben op de beleidsartikelen «Financiële Markten» (artikel 2), «Financieringsactiviteiten publiek-private sector» (artikel 3) en «Internationale Financiële Betrekkingen» (artikel 4):

- voortgang bezuinigingsoperatie;
- toekomstplannen ABN AMRO, ASR en SNS REAAL;
- risicoregelingen (garanties) naar aanleiding van de integrale risicoanalyse uit de Miljoenennota 2014 en het rapport van de Commissie Risicoregelingen;
- publieke controle Europese noodfondsen;
- toezicht vakministers op semipublieke instellingen;
- beheer, toezicht en controle staatsdeelnemingen.

Met deze brief kondigen we ook de actualisaties aan van ons *webdossier Kredietcrisis* <http://kredietcrisis.rekenkamer.nl> en van ons *webdossier EU Economic Governance* [www.rekenkamer.nl/eu-governance](http://www.rekenkamer.nl/eu-governance).

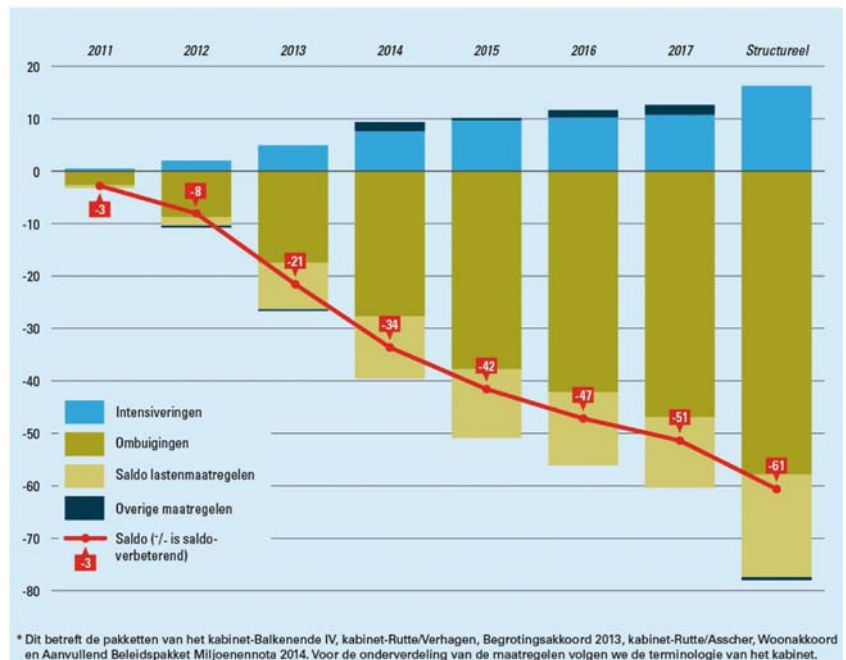
### ***Inzicht in de voortgang van de bezuinigingsoperatie***

*(Bron: Miljoenennota 2014, Rijksbreed Wetgevingsoverzicht)*

Met het aanvullende bezuinigingspakket van de Miljoenennota 2014 komt het saldo van de maatregelen uit de verschillende bezuinigingspakketten op afgerond € 51 miljard in 2017, zie figuur 1. De omvang van deze bezuinigingsoperatie maakt het onvermijdelijk dat alle burgers en

bedrijven de gevolgen voelen. Daarom vragen wij aandacht voor het belang van goed inzicht in de (beoogde) effecten van bezuinigingen in de samenleving. Daarnaast vinden wij het belangrijk dat de Tweede Kamer goed inzicht krijgt in de voortgang en operationalisering van de bezuinigingsoperatie.

Figuur 1 Totaal aan intensiveringen, ombuigingen, lasten- en overige maatregelen, periode 2011-2017 en structureel\*  
In miljarden euro's



### Verbeteringen wenselijk in het inzichtelijk maken van de gevolgen van bezuinigingen

In de «Staat van de Rijksverantwoording 2011» schreven wij dat het van belang is dat bezuinigingen en hervormingen verantwoord ingevoerd worden, met een helder antwoord op de vraag wat de (rijks)overheid wel en niet (meer) tot haar takenpakket rekent. Het is de verantwoordelijkheid van het kabinet om bij alle voorstellen die het aan de Staten-Generaal voorlegt, concreet aan te geven wat de gevolgen zijn voor bedrijven en burgers.<sup>1</sup>

Het afgelopen jaar hebben wij geconstateerd dat verbeteringen wenselijk zijn in het inzichtelijk maken van de gevolgen van bezuinigingen. Zo constateerden wij in ons rapport «Bezuinigingen op Uitvoeringsorganisaties»<sup>2</sup> dat de Tweede Kamer bij de bezuinigingen op uitvoeringsorganisaties, zoals de Publieke Omroep, het UWV, de Belastingdienst en Rijkswaterstaat beperkt inzicht heeft in de gevolgen van bezuinigingen bij deze organisaties. Daarnaast constateerden wij in ons «Verantwoordingsonderzoek over 2012» dat van de voorgenomen bezuiniging van € 788 miljoen met het programma Compacte Rijksdienst de haalbaarheid van in totaal € 426 miljoen aan besparingen nog niet onderbouwd is door middel van bijvoorbeeld een sluitende business case of concrete maatregel.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Kamerstuk 33 240, nr. 2, pagina 5.

<sup>2</sup> Kamerstuk 31 490, nr. 104.

<sup>3</sup> <http://verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl/2012/rijksbreed/bedrijfsvoering/compacte-rijksdienst-realisatie-bezuinigingen-onzeker>

## *Inzicht in voortgang bezuinigingsoperatie verbeterd, integraal beeld ontbreekt*

Het kabinet-Rutte/Asscher heeft aangegeven de 30 Miljard Monitor (voorheen 18 Miljard Monitor) van het vorige kabinet niet door te zetten.<sup>4</sup> De budgettaire verantwoording over bezuinigingen loopt primair via de reguliere begrotingsstukken.<sup>5</sup> Daarnaast stuurt de Minister van Veiligheid en Justitie (VenJ) jaarlijks op Prinsjesdag en op Verantwoordingsdag het Rijksbreed Wetgevingsoverzicht naar de Tweede Kamer om inzicht te geven in de voortgang van de bezuinigingsoperatie van het kabinet. Het Rijksbreed Wetgevingsoverzicht heeft de ambitie een overzicht te geven van de voortgang van wetsvoorstellen met een belangrijke financiële doelstelling. Het overzicht is een afgeleide van de 30 Miljard Monitor, maar bevat minder informatie. Het wordt bijvoorbeeld niet duidelijk of de maatregelen op schema liggen, en de duiding van de te behalen bezuinigingsdoelstelling ontbreekt. Daarnaast valt een deel van de maatregelen uit de verschillende bezuinigingspakketten buiten het overzicht. Dit betreft maatregelen gericht op een bezuiniging van minder dan € 50 miljoen, maatregelen die geen wetswijziging behoeven en de intensiveringen en lastenverlichtingen.

In de Miljoenennota 2014 is dit jaar meer informatie opgenomen over de voortgang van de bezuinigingsoperatie dan vorig jaar. Zo is aangegeven welke belangrijke maatregelen zullen starten in 2014<sup>6</sup> en is een overzicht gegeven van de nog niet gerealiseerde EMU-saldoverbeterende beleidsvoornemens (met een ondergrens van € 250 miljoen).<sup>7</sup> Met deze extra informatie in de Miljoenennota is het inzicht in de voortgang van de bezuinigingsoperatie verbeterd.

Doordat de verantwoording over de (voortgang van de) bezuinigingen in verschillende stukken neerslaat (departementale begrotingen, Miljoenennota en Rijksbreed Wetgevingsoverzicht) is het moeilijk om in één oogopslag integraal de operatie én de voortgang ervan in beeld te krijgen.

### ***Verduidelijk de «totale kapitaaluitgaven» ABN AMRO, ASR, SNS REAAL***

*(Bron: beleidsartikel 3 «Financieringsactiviteiten publiek-private sector»)*

De Minister van Financiën heeft de Tweede Kamer op 23 augustus 2013 schriftelijk geïnformeerd over de toekomstplannen voor de financiële instellingen ABN AMRO, ASR en SNS REAAL.<sup>8</sup> In zijn brief presenteert de Minister van Financiën op basis van het advies van Stichting administratiekantoor beheer financiële instellingen (handelsnaam NLF) de kapitaaluitgaven die zijn gedaan bij de overname en kapitalisatie van de Nederlandse onderdelen van Fortis en deelt deze vervolgens toe aan de huidige deelnemingen ABN AMRO (€ 21.663 miljoen), ASR (€ 3.650 miljoen) en

<sup>4</sup> Tijdens het debat over de regeringsverklaring van 14 november 2012 (Handelingen II 2012/13, nr. 22, item 3, blz. 3–19, item 6, blz. 22–61 en item 8, blz. 63–93) gaf de minister-president aan dat dit kabinet geen actualisaties zal uitbrengen van de 30 Miljard Monitor die bedoeld was om de voortgang van de bezuinigingen te monitoren. Op 1 februari 2013 meldde de Minister van Financiën vervolgens dat de Minister van VenJ in aanloop naar Verantwoordingsdag 2013 zou komen met een overzicht van financiële wetgevingsmaatregelen, waarin de koppeling tussen wetgeving en de financiële bijlage van het regeerakkoord nog explicieter en in groter detail zou worden gepresenteerd. Tijdens het AO over het proces van begroten en verantwoorden van 6 maart 2013 (Kamerstuk 31 865, nr. 50) gaf de Minister van Financiën aan dat verantwoording over de voortgang van bezuinigingen, naast het wetgevingsoverzicht, geïntegreerd zal neerslaan in de gewone begrotingscyclus en in de gewone verantwoordingsstukken.

<sup>5</sup> Verantwoordingsbrief 2012. Kamerstuk 33 633, nr. 1.

<sup>6</sup> Miljoenennota 2014. Kamerstuk 33 750, nr. 1, p. 71.

<sup>7</sup> Miljoenennota 2014. Kamerstuk 33 750, nr. 1, p. 104.

<sup>8</sup> Kamerstuk 32 013, nr. 36.

RFS (€ 2.642 miljoen).<sup>9</sup> De Minister van Financiën schrijft ook dat hij zoveel mogelijk de *totale kapitaaluitgaven* van de Staat terug wil verdienen.

Wij kunnen uit de brief niet opmaken of de Minister daarmee de toege-deelde kapitaaluitgaven aan RFS Holdings B.V (waaronder de Z-share) ter waarde van € 2.642 miljoen terug wil verdienen. Ook weten wij niet of de Minister de overige relevante begrotingsontvangsten en -uitgaven meeneemt in de berekening van de «*totale kapitaaluitgaven*». Het bedrag van € 27.955 miljoen dat de Minister noemt is namelijk exclusief het saldo voor ontvangen dividenden, verstrekte leningen, renteontvangsten, premieontvangsten voor verleende garanties (€ 1.354 miljoen) en toe te rekenen rentekosten voor de Staat voor de financiering van de interventies (€ 4.838 miljoen).

Wij vinden het van belang dat de Tweede Kamer een compleet beeld heeft van het saldo van *alle* begrotingsuitgaven en -ontvangsten. Dit saldo is opgenomen in de tabel hieronder en bedraagt eind 2012 € 34.147 miljoen (inclusief toegerekende rentekosten voor de Staat). Wij bevelen de Tweede Kamer dan ook aan om aan de Minister van Financiën te vragen om te definiëren welke *kapitaaluitgaven* de Minister wil terugverdienen, opdat bij verantwoording achteraf ook duidelijk blijkt wat daarvan daadwerkelijk is gerealiseerd.

**Tabel 1: Uitsplitsing saldo-uitgaven en ontvangsten interventie Fortis, stand eind 2012, bedragen in € miljoen.**

Kapitaaluitgaven overname en kapitalisatie Nederlandse delen van Fortis	27.955
Overige uitgaven en ontvangsten <sup>1</sup>	1.354
Toegerekende rentekosten Staat voor de financiering van de interventie	4.838
<b>Totaal</b>	<b>34.147</b>

<sup>1</sup> Betreft dividenden, verstrekte leningen, renteontvangsten en premieontvangsten voor verleende garanties.

De Minister van Financiën meldt in zijn brief van 23 augustus 2013 dat er een evaluatie zal plaatsvinden na verkoop van de aandelen ABN AMRO en ASR. Hierbij zal worden geëvalueerd of de vooraf gestelde doelen zijn gehaald. Deze evaluatie zal vervolgens besproken worden met de Tweede Kamer. Wij vinden het belangrijk dat de Minister in overleg met de Tweede Kamer de opzet van de evaluatie in een vroeg stadium voorbereidt zodat een goede verantwoording achteraf mogelijk is. Indien gewenst kan de Algemene Rekenkamer hierbij geraadpleegd worden. In zijn brief van 23 augustus 2013 informeert de Minister van Financiën de Tweede Kamer over de wijze waarop het parlement betrokken zal worden bij de verkoop van ABN AMRO en ASR. In antwoord op de motie-Van Vliet<sup>10</sup> wordt hiervoor het *Besliskader Privatisering en verzelfstandiging* gebruikt.<sup>11</sup> De Minister geeft voorts aan dat de eventuele betrokkenheid van het parlement bij de voorbereiding voor toekomstige afstoting van het generationaliseerde SNS REAAL niet aan de hand van het besliskader wordt toegelicht.

<sup>9</sup> Het doel van deze toedeling is om de recente inzichten over de waarde van ABN AMRO en ASR hier tegen af te zetten. Zoals in de brief van de Minister wordt toegelicht betreft het hier een toedeling en niet de werkelijke verdeling van de kapitaaluitgaven tussen de huidige deelnemingen.

<sup>10</sup> Kamerstuk 28 165, nr. 125.

<sup>11</sup> Eerste Kamer, vergaderjaar 2012–2013, Besliskader Privatisering en verzelfstandiging, bijlage bij Kamerstuk I C, B, Parlementair Onderzoek Privatisering/Verszelfstandiging Overheidsdiensten.

Het is van belang dat de rol van het parlement zo snel mogelijk duidelijk is voorafgaand aan de voorbereidingen voor afstoting van SNS REAAL. Wij bevelen de Tweede Kamer aan om aan de Minister van Financiën te vragen hoe hij het parlement gaat betrekken bij de voorbereidingen voor toekomstige afstoting van de belangen in SNS REAAL.

De Algemene Rekenkamer volgt en publiceert de ontwikkelingen rond ABN AMRO, ASR, SNS REAAL en de andere maatregelen en interventies die de Minister van Financiën heeft genomen om de gevolgen van de kredietcrisis tegen te gaan op <http://kredietcrisis.rekenkamer.nl>. Per 26 september 2013 hebben we dit webdossier geactualiseerd met de volgende onderwerpen:<sup>12</sup>

- De ontwikkelingen met betrekking tot compensatie van onteigenden en participatiehouders van SNS REAAL.
- Uit de garantiefaciliteit bancaire leningen is door NIBC in het tweede kwartaal van 2013 is € 855 miljoen aan garanties teruggekocht.
- De uitkomsten van ons onderzoek naar de uitvoering van het beloningsbeleid voor bestuurders bij door de Staat gesteunde financiële instellingen. Het beloningsbeleid en de uitvoering daarvan voldoet bij ABN AMRO, ASR, ING, SNS REAAL, Achmea, NIBC, Leaseplan Corporation en AEGON aan de Corporate Governance Code, Code Banken en Code Verzekeraars. De ontslagvergoedingen zijn conform de eisen uitbetaald. Voor bestuurders die nog opgebouwde rechten uit arbeidsovereenkomsten van vóór de codes hebben, kan een hogere dan in de codes vastgelegde ontslagvergoeding van 12 maanden worden toegekend. Bij Achmea is dit in 2012 aan de orde geweest. Het vertrokken bestuurslid heeft een ontslagvergoeding ontvangen van 21 maanden. Hierbij heeft Achmea wel, op basis van afspraken die met het Ministerie van Financiën zijn gemaakt, aan haar inspanningsverplichting voldaan om de vertrekvergoeding, die contractueel hoger lag, te beperken.

### **Aandacht voor risicoregelingen (garanties) flink toegenomen**

*(Bronnen: Miljoenennota 2014, Rapport Commissie Risicoregelingen met kabinetsreactie, beleidsartikel 3 «Financieringsactiviteiten publiek-private sector»)*

In ons rapport *Risico's voor de Overheidsfinanciën* (2012) hebben wij de Minister van Financiën onder andere aanbevolen om risicoregelingen van het Rijk (zoals garanties) door te lichten, periodiek eerder aangepane risico's te heroverwegen en om de Tweede Kamer te informeren over de effectiviteit van verstrekte garanties.<sup>13</sup>

De totale omvang van de garanties en achterborgstellingen van het Rijk is de laatste jaren fors toegenomen, van 42% van het bbp in 2008 tot 78% van het bbp (oftewel € 468,9 miljard) in 2014.<sup>14</sup> Op Prinsjesdag 2013 is het rapport «Risicoregelingen in beeld» van de Commissie Risicoregelingen, vergezeld met een kabinetsstandpunt, naar de Tweede Kamer gestuurd. Ook in de *Integrale Risicoanalyse* in de *Miljoenennota 2014* besteedt de Minister aandacht aan het kabinetsstandpunt over risicoregelingen. De adviezen van de commissie zijn waardevol en verdienen uitvoering. In grote mate komen de adviezen van de commissie overeen met onze aanbevelingen uit ons rapport uit 2012. Een belangrijk voornemen van de Minister is het afbouwen van uitstaande garanties. Tegelijkertijd constateren wij dat er met de afgifte van de garanties aan De Nederlandsche

<sup>12</sup> De volgende actualisatie van de website kredietcrisis is gepland in december 2013.

<sup>13</sup> Kamerstuk 33 299, nr. 2.

<sup>14</sup> Betreft garanties voor 2014 en achterborgstellingen per eind 2012.

Bank (DNB) (€ 5,7 miljard)<sup>15</sup> en SNS (€ 5 miljard) in 2013 evenwel nieuwe risicoregelingen tot stand zijn gebracht.

Daarnaast heeft het kabinet zich voorgenomen om de transparantie over risicoregelingen te vergroten, door de departementale begrotingen vanaf 2015 te verrijken waarin onder meer aandacht wordt besteed aan het uitstaande risico van de regeling en of het departement een begrotingsreserve aanhoudt. Als dat niet het geval is, hoe het departement dan eventuele verliezen wil opvangen en hoe de risico's worden beheerst. Eind september 2013 publiceert de Algemene Rekenkamer een rapport waarin we op een overzichtelijke manier informatie verschaffen voor de garanties aan acht internationale financiële instellingen die staan opgenomen in de begroting van de Minister van Financiën. De door ons gehanteerde indicatoren voor het financieel profiel en risicoprofiel van de instelling zouden ook als voorbeeld kunnen dienen voor de informatie in de betreffende risicoparagraaf in de departementale begrotingen 2015. We vragen de Tweede Kamer dan ook om dit aspect mee in de beoordeling te betrekken bij de behandeling van ons komende rapport.

### **Zorg voor afdoende publieke controle van Europese noodfondsen**

*(bron: Beleidsartikel 4 «Internationale Financiële Betrekkingen», Garantie-overzicht Rijk bij de Miljoenennota 2014)*

Nederland staat in 2014 voor € 137 miljard garant voor de noodfondsen ESM (Europees Stabiliteitsmechanisme), EFSF (Europese Financiële Stabiliteitsfaciliteit), EFSM (Europees Financieel Stabiliteitsmechanisme), EU-betalingsbalanssteun en voor het IMF (Internationale Monetaire Fonds). Daarnaast blijkt dat Nederland in 2014 € 4,6 miljard heeft inbetaald in het ESM. Een onafhankelijke publieke controle en verantwoording van deze noodfondsen vinden wij, gezien de financiële omvang en het politieke en economische belang, essentieel.

In dit verband is het relevant dat zowel het ESM als zijn Board of Auditors (BoA, ook wel ESM-Auditcomité genoemd) op 24 juni 2013 hun jaarverslagen over 2012 hebben uitgebracht. In het verslag van de BoA wordt een aantal verbeterpunten aangedragen voor het financieel beheer van het ESM. Deze verbeterpunten hebben onder meer betrekking op de interne controle, de organisatiestructuur en de wijze van verslaglegging. Wij bevelen de Tweede Kamer dan ook aan om de Minister van Financiën te vragen of en hoe hij deze verbeterpunten actief onder de aandacht gaat brengen van de ESM Board of Governors.<sup>16</sup>

Het IMF heeft in juni 2013 een evaluatie gepubliceerd over de ondersteuningsovereenkomst met Griekenland uit 2010.<sup>17</sup> De organisatie concludeert onder andere dat Griekenland in 2010 slechts aan één van de vier criteria voor het ontvangen van noodsteun van het IMF voldeed en dat het IMF hiermee haar eigen regels heeft overtreden. Dit IMF-rapport toont aan dat het voor de lidstaten van cruciaal belang is dat ook het BoA van het ESM in de praktijk een breed mandaat krijgt om gemaakte verantwoordings- en auditafspraken te toetsen, risico's in de praktijk te onderzoeken en hierover in het openbaar te rapporteren. De BoA van het ESM zou ook naar de programmauitvoering van het ESM moeten kunnen kijken, net als bij de IMF-evaluatie. De Tweede Kamer zou de Minister van Financiën kunnen vragen om dit punt actief onder de aandacht te brengen van zijn Europese collega's in de Board of Governors van het ESM.

<sup>15</sup> De expliciet garantie aan DNB leidt niet tot verhoging van het risicoprofiel van de Staat. Zonder garantie zouden verliezen van DNB op de Europese portefeuille van de Europese Centrale Bank (ECB) in mindering worden gebracht aan de jaarlijkse winstafdracht van DNB aan de Staat.

<sup>16</sup> De Nederlandse Minister van Financiën is voorzitter van de ESM Board of Governors.

<sup>17</sup> IMF Country Report No. 13/156.

Vervolgens kan de ESM Board of Governors de BoA vragen om de programmauitvoering van het ESM te controleren.

De publieke externe controle en verantwoording van het noodfonds EFSF (maximaal € 188 miljard) en van het eerste Griekse leningenprogramma (ruim € 52 miljard) is tot op heden nog niet geregeld. De Minister van Financiën heeft naar aanleiding van ons *EU-trendrapport 2013* toegezegd om te verkennen of de BoA van het ESM ook een mandaat kan krijgen om de controle van het EFSF uit te voeren.<sup>18</sup>

In de begroting staat aangegeven (pagina 51) dat de Minister van Financiën de mogelijkheden heeft verkend om de publieke externe controle op het EFSF onder te brengen bij het auditcomité van het ESM. Deze verkenning wijst uit dat het niet mogelijk is de publieke externe controle op het EFSF te laten verrichten door het ESM-auditcomité. De Minister geeft aan dat op korte termijn een EFSF-auditcomité zal worden ingesteld, bestaande uit een aantal leden van de Board of Directors, waardoor het toezicht op de afwikkeling van de bestaande leningenprogramma's voor Ierland, Portugal en Griekenland zal worden versterkt.

De Tweede Kamer zou bij de Minister van Financiën kunnen informeren in hoeverre het nog op te richten EFSF-auditcomité bestaande uit leden van de Board of Directors de gewenste onafhankelijke publieke controle waarborgt en hoe zij zich voorstellen over hun rol als auditcomité verslag uit te brengen.

Het economisch bestuur (governance) in de EU heeft al geruime tijd de aandacht van de Algemene Rekenkamer. In het webdossier EU-governance op [www.rekenkamer.nl/eu-governance](http://www.rekenkamer.nl/eu-governance) houden we op een overzichtelijke manier de belangrijkste ontwikkelingen bij rond de Europese noodfondsen, begrotingsdiscipline, toezicht op de bancaire sector en economische prioriteiten van de EU. Dit webdossier is op 26 september 2013 geactualiseerd met de meest recente informatie op het terrein van de noodfondsen en de wetgeving omtrent het Europees Semester, met als aandachtspunten:

- Het Europees Semester is uitgebreid met twee verordeningen die op 30 mei 2013 in werking zijn getreden ter versterking van het begrotingstoezicht in de Eurozone, het zogenaamde two pack.
- De uitkering van nieuwe tranches aan steun-ontvangende landen. Het totale bedrag dat vanuit de Europese noodfondsen en het Internationaal Monetair Fonds is ingezet voor landen in financiële nood is sinds eind 2012 toegenomen met € 43 miljard tot een totaal van € 417 miljard. In deze periode zijn betalingen gedaan aan Griekenland, Spanje, Portugal, Ierland en Cyprus.

De maatregelen uit het two pack raken ook aan ons begrotings- en verantwoordingsproces. In het najaar van 2013 zal de Algemene Rekenkamer op verzoek van de Eerste Kamer een beschouwing gereed hebben over de precieze implicaties van het Europees Semester.<sup>19</sup> Daarmee bouwen we voort op een voorlichting van de Raad van State uit 2012, over de gevolgen van het Europees Semester voor het parlementaire budgetrecht.

### ***Borg sterk toezicht van vakministers op semipublieke instellingen***

*(Bron: Beleidsagenda punt 6)*

<sup>18</sup> Kamerstuk 33 523, nr. 2.

<sup>19</sup> Zie voor het informatieverzoek: Kamerstuk 33 454, AX, pagina 3.

In de begroting gaat de Minister in op effectief financieel beheer en toezicht in de semipublieke sector. We zijn positief over het voornemen van het kabinet om te komen tot een sector overstijgend – gemeenschap-pelijk – normenkader voor goed financieel beheer en financieel toezicht bij semipublieke instellingen, zoals woningcorporaties, ziekenhuizen, zelfstandige bestuursorganen (zbo's) en rechtspersonen met een wettelijke taak (rwt's). Dit normenkader moet instellingen helpen om hun financieel beheer en verantwoording zodanig in te richten dat zij «in control» zijn. Dit is van groot belang voor de samenleving en het parlement aangezien bij de zbo's en rwt's alleen al jaarlijks circa € 130 miljard aan publiek geld omgaat (exclusief woningcorporaties en ziekenhuizen).<sup>20</sup>

Het kabinet heeft ook plannen om het externe financiële toezicht van de verantwoordelijke Minister op de semipublieke instellingen te verbeteren. Uit ons onderzoek *Kaderwet zbo's: reikwijdte en implementatie* (2012) blijkt dat op dit terrein nog veel te verbeteren is.<sup>21</sup> Wij bevelen de Tweede Kamer dan ook aan, wanneer deze plannen worden voorgesteld, te letten op een goede balans tussen het financieel toezicht door de Minister en andere (in- en externe) financiële *checks and balances*. Het gaat daarbij om maatwerk leidend tot een sluitend systeem van sturing, toezicht en verantwoording waarbij de publieke belangen voldoende geborgd zijn. Door voldoende toezichtscapaciteit en goede afspraken over de verantwoording kan ook de informatiepositie van het parlement ten opzichte van semipublieke instellingen gewaarborgd worden.

Wij merken op dat de instellingen zelf ook behoefte hebben aan meer duidelijkheid en eenduidigheid op dit vlak, echter wel zonder dat dit leidt tot onnodige (administratieve) lastendruk. In de plannen van het kabinet missen wij nog een verbinding met de mogelijkheden van het gebruik van open data.

Bij een goed financieel beheer van publiek geld mag ook transparantie hierover worden verwacht. Het gebruik van *open spending* data kan hierbij helpen.

Wij bevelen de Tweede Kamer aan om de Minister van Financiën te vragen om het gebruik van *open spending* data serieus te bevorderen.

### ***Maak duidelijke afspraken over beheer, toezicht en controle van Staatsdeelnemingen***

*(Bron: beleidsartikel 3 «Financieringsactiviteiten publiek-private sector»)*

In de begroting kondigt de Minister van Financiën een nieuwe beleidsnota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013 aan.<sup>22</sup> Met het nieuwe beleid wil de Minister onder meer zijn informatiepositie bij grote investeringsbeslissingen van deelnemingen versterken. Hiermee komt de Minister tegemoet aan de toezegging die hij aan de Tweede Kamer heeft gedaan. Ook in ons rapport *Gasrotonde: nut, noodzaak en risico's* stonden wij hierbij stil.<sup>23</sup>

Gezien de waarde van de staatsdeelnemingen in Nederlandse ondernemingen op de staatsbalans (€ 72,6 miljard over 2011), het maatschappelijk belang en de financiële impact van de dividendinkomsten van de

<sup>20</sup> Zie bijlage 4.3 uit de begroting voor het overzicht van zbo's en rwt's die onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Financiën vallen.

<sup>21</sup> Kamerstuk 33 147, nr. 3 en [http://www.rekenkamer.nl/Publicaties/Onderzoeksrapporten/Introducties/2012/06/Kaderwet\\_zbo\\_s](http://www.rekenkamer.nl/Publicaties/Onderzoeksrapporten/Introducties/2012/06/Kaderwet_zbo_s)

<sup>22</sup> Zie bijlage 4.2 uit de begroting voor het Overzicht Staatsdeelnemingen.

<sup>23</sup> Kamerstuk 33 292, nrs. 1–2. Zie tevens het verslag van het Algemeen Overleg (AO) in de Tweede Kamer van de vaste commissie van Economische Zaken van 6 maart, Kamerstuk 28 165, nr. 75.



deelnemingen op de rijksbegroting (circa € 3,3 miljard over 2011),<sup>24</sup> blijft het beheer van de staatsdeelnemingen voor ons onderwerp van onderzoek. Wij bevelen de Tweede Kamer dan ook aan om, bij de behandeling van de beleidsnota deelnemingen, duidelijke afspraken te maken met de Minister van Financiën over het beheer, toezicht en controle en verantwoording daarover aan het parlement. Dit is in het belang van de informatiepositie van de Tweede Kamer.

Wij zijn voornemens om begin 2014 ons onderzoek te publiceren 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. Ook verschijnt volgend jaar ons rapport van een breder onderzoek naar de uitvoering van het aandeelhouderschap bij deelnemingen (Zicht op deelnemingen).

In dit onderzoek zal de wijze waarop toezicht op en controle van staatsdeelnemingen en de verantwoording daarover (aan de Tweede Kamer) een belangrijke plaats innemen.<sup>25</sup>

Wij gaan graag met u en de Minister van Financiën in gesprek over de door ons geconstateerde aandachtspunten bij de begroting 2014 van de Minister van Financiën en de Miljoenennota 2014. Een afschrift van deze brief sturen wij naar de voorzitter van de Eerste Kamer en aan de Minister van Financiën.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,  
president

dr. Ellen M.A. van Schoten RA,  
secretaris

---

<sup>24</sup> Vergaderjaar 2012–2013, bijlage bij Kamerstuk 28 165, nr. 145. Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen 2011.

<sup>25</sup> In het kader van de aanstaande discussie in de Tweede Kamer over de herziening van de Comptabiliteitswet 2011 wijzen wij u graag op de beperkte onderzoeksbevoegdheden van de Algemene Rekenkamer bij staatsdeelnemingen. Zo heeft de Algemene Rekenkamer geen mogelijkheden om onderzoek te doen bij dochterondernemingen van de staatsdeelneming en beperkte bevoegdheden bij staatsdeelnemingen waarvan de staat minder dan 95% van de aandelen bezit. Hierdoor is niet gegarandeerd dat de Algemene Rekenkamer het parlement kan voorzien in op onderzoek gebaseerde informatie, die het parlement nodig heeft om het beheer van staatsdeelnemingen te controleren.