

Factsheets Vooropname 2012

| Thema | Factsheet | Kamercommissie(s) |
|---|--|--|
| | 1. Algemene Rekenkamer | Rijksuitgaven, Koninkrijksrelaties |
| | 2. Koninkrijksrelaties en Caribisch Nederland | Rijksuitgaven, Koninkrijksrelaties |
| | 3. Verantwoordingsdag | Alle Kamercommissies |
| Financiën van het Rijk | 4. Bezuinigingen in de collectieve sector | Alle Kamercommissies |
| | 5. Kredietcrisis | Rijksuitgaven, Financiën |
| | 6. Risico's voor de overheidsfinanciën | Alle Kamercommissies |
| | 7. Europese noodfondsen | Rijksuitgaven, EU, Financiën |
| | 8. Toezicht van DNB op financiële instellingen | Rijksuitgaven, BZK, Financiën |
| Bedrijfsvoering | 9. Programma Compacte Rijksdienst | Rijksuitgaven, BZK, Financiën |
| | 10. ICT(-projecten) bij de overheid | Rijksuitgaven, BZK, Financiën |
| | 11. Strategische personeelsplanning | Rijksuitgaven, BZK, Financiën |
| | 12. Europees aanbesteden | Rijksuitgaven, BZK, Financiën, EL&I |
| | 13. Vastgoed van het Rijk | Rijksuitgaven, BZK, Financiën |
| Beleidsinformatie | 14. Effectiviteitsonderzoek bij de rijksoverheid | Rijksuitgaven, BZK, Financiën |
| Instellingen op afstand van het Rijk | 15. Instellingen op afstand van het Rijk | Rijksuitgaven, BZK, Financiën |
| | 16. Publieke organisaties en private activiteiten | Rijksuitgaven, BZK, Financiën |
| | 17. Privatisering en verzelfstandiging | Rijksuitgaven, BZK, Financiën |
| | 18. Decentrale beleidsuitvoering | Rijksuitgaven, BZK, Financiën, VWS |
| Ontwikkelingssamenwerking | 19. Ontwikkelingssamenwerking | BuZa, Defensie, EU |
| Europese Unie * | 20. EU-verantwoording | Rijksuitgaven, EU, Financiën, EL&I, BuZa, SZW, BZK, VenJ |
| | 21. Bestrijding accijnsfraude | BuZa, EU, Financiën |
| Defensie | 22. Vervanging F-16 | BuZa, Defensie, EU, EL&I, Financiën |
| Veiligheid | 23. Prestaties in de strafrechtketen | VenJ |
| | 24. Vorming nationale politie | VenJ |
| Onderwijs en Cultuur | 25. Geldstromen in het hoger beroepsonderwijs 2010 | OCW |
| | 26. Passend onderwijs | OCW |
| Gezondheidszorg en Welzijn | 27. Kwaliteit zorginstellingen | VWS |
| | 28. Jeugdzorg | VenJ, VWS |
| | 29. Uitgavenbeheersing in de zorg | VWS |
| | 30. Zorgvastgoed | VWS |
| Arbeid en Economie | 31. Innovatiebeleid | EL&I |
| | 32. Re-integratie van werkzoekenden | SZW |
| Milieu, Landbouw, Natuur | 33. Duurzame energie | EL&I, IenM |
| | 34. Gasrotonde | EL&I, Financiën |
| | 35. Europese regelgeving voor export afval* | IenM, V&J, Financiën |
| | 36. Ecologische Hoofdstructuur en Natura 2000 | EL&I |
| Ruimte en Mobiliteit | 37. Duurzame ruimtelijke inrichting | IenM |
| | 38. Waterveiligheid | IenM |

* Factsheet 35 verschijnt op 4 oktober, tegelijk met ons rapport over dit onderwerp.

Alle factsheets staan ook op onze website (www.rekenkamer.nl/vooropname).

Op onze website staan ook dossiers met meer informatie over de verschillende onderwerpen.

Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer heeft als doel het rechtmatig, doelmatig, doeltreffend en integer functioneren van het Rijk en de daarmee verbonden organen te toetsen en te verbeteren. Daarnaast is het haar verantwoordelijkheid om een bijdrage te leveren aan goed openbaar bestuur door kennisuitwisseling en samenwerking in binnen- en buitenland.

Hoog College van Staat

De Algemene Rekenkamer is een Hoog College van Staat, net als de Eerste Kamer, de Tweede Kamer, de Raad van State, de Nationale ombudsman en de Kanselarij der Nederlandse Orden. Hoge Colleges van Staat staan genoemd in de Grondwet en hebben een onafhankelijke positie ten opzichte van het kabinet.

De samenstelling van het college van de Algemene Rekenkamer is als volgt:



Gerrit de Jong vertrekt eind 2012 bij de Algemene Rekenkamer. De sollicitatieprocedure voor een nieuw collegelid is inmiddels begonnen en zal begin november resulteren in een openbare aanbevelingslijst met zes kandidaten in de volgorde van onze voorkeur ten behoeve van de vervolprocedure in de Tweede Kamer.

Tweede Kamer

De voornaamste belanghebbenden bij ons werk zijn parlement, kabinet en samenleving. Ons onderzoek en onze publicaties zijn vooral bedoeld voor de leden van de Eerste en Tweede Kamer. We proberen onze onderzoeken af te stemmen op de wensen en behoeften van Kamerleden, zodat zij ons werk optimaal kunnen benutten bij hun wetgevende taken en bij het controleren van het werk van de ministers. Ook voor het kabinet zijn onze onderzoeken van belang, omdat het op basis hiervan verbeteringen kan doorvoeren in de formulering, uitvoering en evaluatie van beleid. Wij willen het lerend vermogen van het openbaar bestuur stimuleren.

Onze onderzoeken zijn openbaar. Via www.rekenkamer.nl kan iedereen kennisnemen van de resultaten van afgeronde onderzoeken. De meeste onderzoeken verschijnen als openbare Tweede Kamerstukken, hetzij in de vorm van een rapport hetzij als brief. Bij een publicatie bieden wij de Tweede Kamer een briefing aan. Bij deze besloten bijeenkomsten worden de uitkomsten van het onderzoek toegelicht en kunnen Kamerleden desgewenst vragen stellen. Om het verkeer tussen de Tweede Kamer en de Algemene Rekenkamer zo soepel mogelijk te laten verlopen, heeft de Kamer haar Commissie voor de Rijksuitgaven aangewezen als contactadres en sparringpartner.

Verzoekonderzoeken

Kamerleden, ministers en staatssecretarissen kunnen bij ons een verzoek indienen om een onderzoek uit te voeren. Dat gebeurt bijvoorbeeld als er behoefte is aan een onafhankelijk, deskundig oordeel over een bepaald onderwerp. De Algemene Rekenkamer beslist zelf of zij een dergelijk verzoek honoreert. In de praktijk doen we dat als wij met onze bevoegdheden een toegevoegde waarde hebben en het enigszins in onze lopende werkzaamheden is in te passen. Zo doen we op dit moment onderzoek naar de kosten voor Nederland van het stoppen met deelname aan het ontwikkelproject Joint Strike Fighter (JSF). De Commissie voor de Rijksuitgaven speelt een belangrijke rol bij verzoekonderzoeken en staat in het reglement van orde van de Tweede Kamer vermeld als vaste commissie die advies uitbrengt bij elk verzoek vanuit de Tweede Kamer voor onderzoek naar een bepaalde kwestie.

Onderzoeksveld

Ons werkterrein binnen de overheid beslaat het Rijk en de daarmee verbonden instellingen: wij kijken niet alleen naar ministeries, maar ook naar instellingen op afstand van het Rijk. Dat zijn zelfstandige instellingen met een publieke taak of publiek-private samenwerkingsverbanden, die niet tot de rijksoverheid behoren maar wel (geheel of gedeeltelijk) worden betaald met publiek geld. Voorbeelden van dergelijke instellingen zijn scholen, uitkeringsinstanties, toezichthouders en politiekorpsen. Wij zijn niet bevoegd om bij particulieren en bij decentrale overheden, zoals provincies, gemeenten en waterschappen te controleren hoe rijks gelden worden besteed. Deze overheden zijn volgens de wet zelf verantwoordelijk voor de controle op hun financiën; provincies en gemeenten hebben eigen rekenkamers. Daarbij is overigens een uitzondering gemaakt voor subsidies met EU-gelden: wanneer particulieren, bedrijven, provincies, gemeenten en instellingen subsidies van de Europese Unie ontvangen, mogen we bij hen onderzoeken of zij het geld juist hebben besteed.

Goed openbaar bestuur

Wij onderzoeken zowel het presteren als het functioneren van de overheid. Dat betekent dat we onderzoeken in hoeverre beleid doeltreffend, doelmatig en vraaggericht wordt uitgevoerd en hoe het staat met integriteit, transparantie en publieke verantwoording.

Zo willen we het lerend vermogen van het openbaar bestuur helpen te verbeteren. Hiertoe besteden we de komende jaren in elk onderzoek aandacht aan de informatiehuishouding van de overheid en de mate waarin er evenwicht is tussen beleidsambities en de daarvoor beschikbare tijd, geld en mensen & middelen.

Taak en resultaat

In de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001) is vastgelegd dat wij zowel rechtmatigheids- als doelmatigheids-onderzoek doen. Rechtmatigheidsonderzoek betreft het functioneren van het Rijk; we toetsen begroting, verantwoording en toezicht en de aansluiting daartussen. De resultaten hiervan publiceren wij op Verantwoordingsdag, de derde woensdag in mei. Meer informatie hierover is te vinden in de factsheet Verantwoordingsdag.

In onze doelmatigheidsonderzoeken, waarin het presteren van het Rijk het vertrekpunt is, toetsen we het beleid, de uitvoering en de aansluiting daartussen. We onderzoeken zowel de doeltreffendheid als de doelmatigheid. In onze strategie voor de periode 2010-2015 hebben we hiervoor een aantal thema's geselecteerd; deze bespreken we hieronder.

Strategie 2010-2015

Onze huidige strategische periode loopt van 2010 tot 2015. In onze onderwerpselectie hebben we ons gericht op doelen en doelgroepen die in belangrijke mate afhankelijk zijn van een goed presterende publieke sector. We hebben deze verschillende 'ontvangers' van regelgeving, financiering en/of beleidsuitvoering gegroepeerd in drie domeinen:

- Mens: zorg, onderwijs en ontwikkelingssamenwerking;
- Nederland: concurrentievermogen, integratie, infrastructuur, veiligheid;
- Planeet: klimaat, energie.

Naast de drie domeinen hebben we nog vijf onderwerpen vastgesteld waar we een uitdaging zien voor een effectieve en efficiënte, vraaggerichte, rechtmatige en transparante overheid: houdbaarheid overheidsfinanciën, informatiepositie Tweede Kamer, bestuur op afstand, Europa en integriteit. We streven ernaar deze onderwerpen structureel aan bod te laten komen; we kunnen er ook afzonderlijk onderzoek aan wijden.

Samenwerking

De Algemene Rekenkamer werkt aan kennisuitwisseling door samenwerking met rekenkamers in binnen- en buitenland. Een lid van ons college is ook lid van het bestuur van de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies. Ook werken we nauw samen met de rekenkamers van Curaçao, Sint Maarten en Aruba bij het bevorderen van goed openbaar bestuur binnen het Koninkrijk. Zeker nu daar veel gaat veranderen, vraagt dit intensieve aandacht. Internationaal zijn wij actief in INTOSAI, de internationale vereniging van nationale rekenkamers (SAI=Supreme Audit Institution). Zo zijn we bijvoorbeeld actief lid van de taskforce Global Financial Crisis. Daarnaast is de Algemene Rekenkamer van 2014 tot 2017 voorzitter van EUROSAI, de Europese afdeling van INTOSAI.

Meer informatie

Wij wijzen u op onze website www.rekenkamer.nl voor meer informatie over ons instituut. Voor meer informatie over de Algemene Rekenkamer kunt u zich wenden tot Joost Aerts, voorlichter, voorlichting@rekenkamer.nl.

Koninkrijksrelaties en Caribisch Nederland

Waar gaat het over?

Het Koninkrijk der Nederlanden is op 10 oktober 2010 van samenstelling veranderd. Tot die datum bestond het Koninkrijk uit drie landen: Nederland, Aruba en het land Nederlandse Antillen. Na de staatkundige vernieuwing van 10-10-'10 is het land Nederlandse Antillen opgeheven en zijn Curaçao en Sint Maarten landen binnen het Koninkrijk geworden. De eilandgebieden Bonaire, Sint Eustatius en Saba werden op dat moment openbare lichamen van Nederland en worden sindsdien aangeduid als *Caribisch Nederland*. Deze verandering ging gepaard met veel afspraken en maatregelen om een nieuwe start voor de autonome landen en openbare lichamen mogelijk te maken. Zo zijn er afspraken gemaakt over het financieel toezicht en het saneren van schulden.

Wie is verantwoordelijk?

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) onderhoudt de relaties tussen de landen van het Koninkrijk namens Nederland. Ook is die minister verantwoordelijk voor de coördinatie van rijksbeleid dat de openbare lichamen raakt, net zoals voor gemeenten en provincies. Sinds de staatkundige vernieuwing strekt de verantwoordelijkheid van (vrijwel) alle bewindspersonen op hun eigen beleidsterrein zich ook uit over Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Om hoeveel geld gaat het?

Voor 2012 is er € 428 miljoen aan uitgaven begroot voor Koninkrijksrelaties. Het merendeel hiervan is bestemd voor het ondersteunen van Aruba, Curaçao en Sint Maarten bij het verbeteren van het bestuur, de rechtszekerheid, de economische ontwikkeling, het onderwijs en de overheidsfinanciën. Kortom, voor maatregelen om de autonomie van de landen te verbeteren.

De openbare lichamen krijgen een vrije uitkering uit het BES-fonds (in Amerikaanse dollars) en bijzondere uitkeringen van de departementen voor de uitvoering van eilandelijke taken. In 2012 is de vrije uitkering met \$ 8 miljoen verhoogd naar \$ 43 miljoen voor de drie eilanden gezamenlijk.

Hoe staat het ervoor?

Stichtingen

De minister van BZK financiert drie stichtingen (ontwikkelingsfondsen) die als doel hebben de autonomie van Aruba, Curaçao en Sint Maarten te bevorderen. Deze stichtingen verstrekken subsidies aan projecten en programma's die bijdragen aan dit doel. In 2011 heeft de minister maatregelen genomen om het toezicht op één van de drie stichtingen te verbeteren. In ons *Rapport bij het Jaarverslag 2011 van Koninkrijksrelaties* hebben wij opgemerkt dat de minister in 2011 onvoldoende inhoudelijke informatie over de besteding van de subsidies heeft opgevraagd bij de overige twee stichtingen. Daardoor kan de minister de Tweede Kamer onvoldoende informeren; ook kan zij zich niet verantwoorden over de prestaties die door de stichtingen zijn geleverd.

Jaarrekeningen

Er waren achterstanden bij het opstellen en goedkeuren van de jaarrekeningen van het voormalige land Nederlandse Antillen en van Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Er wordt momenteel gewerkt aan het inhalen van die achterstanden en de eerste resultaten daarvan zijn al zichtbaar. Zo heeft de regering van Aruba op 31 augustus 2012 de jaarrekening 2011 samen met het rapport van de Algemene Rekenkamer van Aruba aangeboden aan de Staten. Wij vinden het van belang dat er aandacht is voor een tijdige jaarlijkse verantwoording aan en decharge door de eigen volksvertegenwoordiging.

Samenwerking

Wij werken samen met de Algemene Rekenkamers van Aruba, Curaçao en Sint Maarten aan bevordering van goed openbaar bestuur binnen het Koninkrijk. Dit doen we door middel van diverse samenwerkingsprojecten die als doel hebben de Algemene Rekenkamers binnen het Koninkrijk te versterken en te professionaliseren. Deze projecten worden gefinancierd uit externe bronnen, zoals de eerder genoemde stichtingen.

Onderzoek van de Algemene Rekenkamer

Recente onderzoeksresultaten op het terrein van Koninkrijksrelaties en Caribisch Nederland zijn te vinden in de volgende rapporten:

- *Rapport bij het Jaarverslag 2011 van Koninkrijksrelaties* (2012, Tweede Kamer, 33 240 IV, nr. 2).
- *Rapport bij het Jaarverslag 2011 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties* (2012, Tweede Kamer, 33 240 VII, nr. 2).

Meer informatie

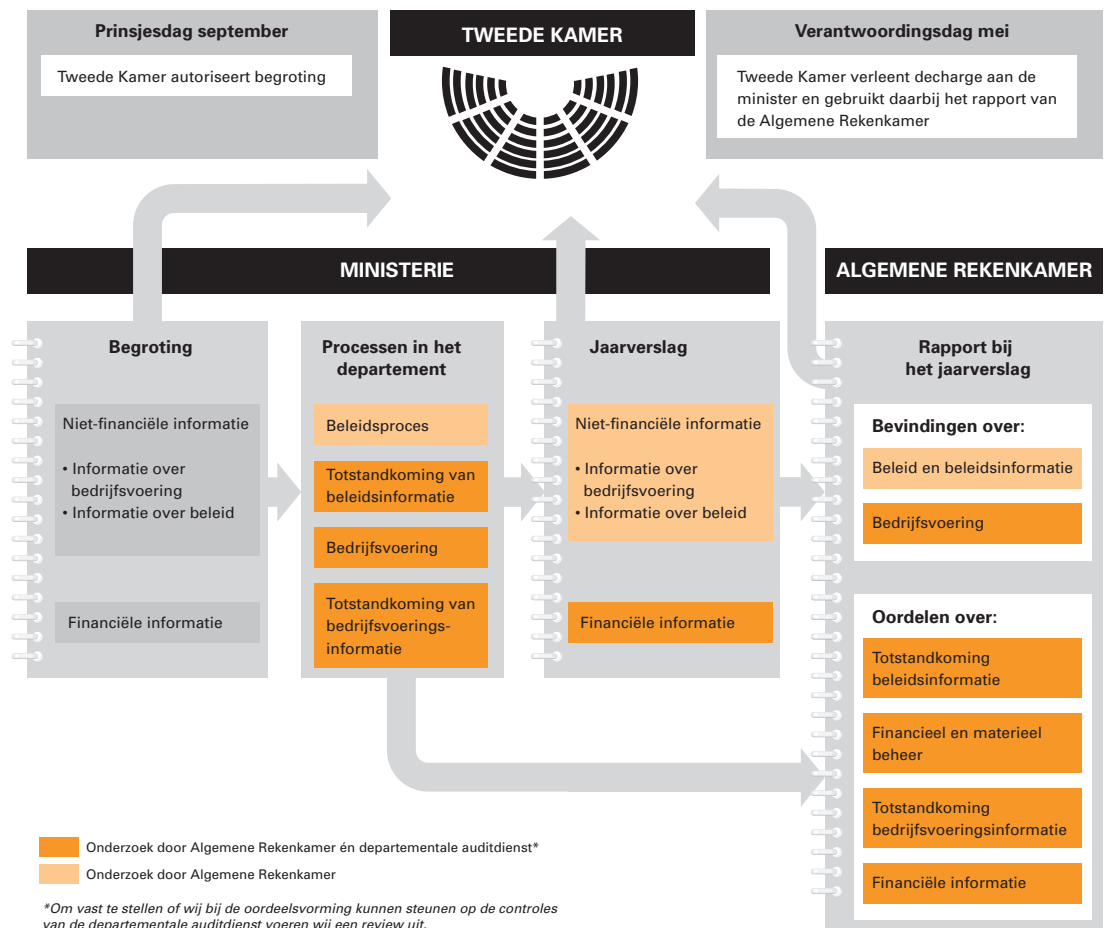
Voor meer informatie over dit onderwerp kunt u terecht op www.rekenkamer.nl/ koninkrijk of bij Herman Oosterhof, plaatsvervangend directeur Directie I (h.oosterhof@rekenkamer.nl).

Verantwoordingsdag

Waar gaat het over?

Elke derde woensdag in mei is het Verantwoordingsdag. Op deze dag legt het kabinet verantwoording af over het gevoerde beleid en de financiën van het afgelopen jaar. De minister van Financiën biedt op Verantwoordingsdag namens het kabinet het Financieel Jaarverslag van het Rijk (FJR) en de departementale jaarverslagen aan de Tweede Kamer aan.

Wij presenteren op Verantwoordingsdag ons oordeel over het FJR (de rijksrekening) en onze oordelen over de departementale jaarverslagen, inclusief de daarin opgenomen beleidsinformatie, en de bedrijfsvoering van de ministeries. Ook vestigen wij de aandacht op de kwaliteit van de verantwoording over het voorgaande jaar en schetsen wij de ontwikkeling door de jaren heen. We beoordelen of de cijfers kloppen en of de cijfers over de juiste dingen gaan. De president van de Algemene Rekenkamer biedt onze rapporten op Verantwoordingsdag aan de voorzitter van de Tweede Kamer aan.



Wie is verantwoordelijk?

De ministers verantwoorden zich met hun jaarverslagen over de besteding van de in de begrotingswetten geautoriseerde budgetten en de realisatie van de in de begrotingen opgenomen doelstellingen. Op deze manier kunnen de ministers laten zien dat zij het vertrouwen waard zijn dat zij van de Staten-Generaal hebben gekregen aan het begin van de begrotingscyclus.

Om hoeveel geld gaat het?

Op Verantwoordingsdag legt het kabinet verantwoording af over alle uitgaven en ontvangsten van het Rijk. Volgens de Miljoenennota 2012 zullen de totale rijksuitgaven in 2012 € 245,3 miljard bedragen.

Hoe staat het ervoor?

Verantwoording over het beleid

De departementale jaarverslagen over 2011 bieden weinig inzicht in de realisatie van beleidsambities en de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid. Dit zorgt ervoor dat de Staten-Generaal met de jaarverslagen minder relevante informatie van het kabinet ontvangen over de met het belastinggeld gerealiseerde prestaties en effecten dan mogelijk is.

Om de begrotingspresentatie te verbeteren werd in 2011 'Verantwoord begroten' ingevoerd. Met de invoering Verantwoord begroten komt bij begroting en verantwoording meer de nadruk te liggen op de specifieke verantwoordelijkheid van de minister voor de te bereiken resultaten. Beleidsdoorlichtingen moeten bovendien zorgen voor meer informatie over de effectiviteit van het beleid. Wij hebben in een brief aan de Tweede Kamer aangegeven ons op hoofdlijnen te kunnen vinden in de voorstellen van het kabinet. Tegelijkertijd stelden wij dat veel zal afhangen van de verdere uitwerking. Bij het beschrijven van de ministeriële verantwoordelijkheid mag wat ons betreft de vraag wat de minister met het beleid wil bereiken niet uit het zicht raken. Ook in de nieuwe begrotingen en jaarverslagen moet er voldoende aandacht zijn voor de samenhang tussen kosten, prestaties en effecten. Positief zijn wij over het voornemen om de informatiewaarde van de beleidsdoorlichtingen te vergroten.

Verantwoording over de bedrijfsvoering

De kwaliteit van de bedrijfsvoering is in 2011 stabiel gebleven ten opzichte van 2010. Het aantal onvolkomenheden¹ binnen het Rijk is licht gestegen: van 56 in 2010 naar 61 in 2011. In 2011 was sprake van één ernstige onvolkomenheid. Deze had betrekking op de controle van de verantwoordingsinformatie die het Rijk ontvangt van decentrale overheden over de door hen ontvangen specifieke uitkeringen. Het Rijk is er in 2011 niet in geslaagd voldoende zekerheid te krijgen over de rechtmatige besteding van circa € 1,4 miljard aan specifieke uitkeringen door gemeenten en provincies.

Verantwoording over de financiën

Wij hebben de rijksrekening en saldibalans van het Rijk 2011 goedgekeurd. Het percentage aan fouten en onzekerheden in 2011 ligt over het algemeen lager dan in 2010. De percentages blijven ruim onder de tolerantiegrens (van 1%). Wel hebben wij aangetekend dat het totaalbedrag aan fouten en onzekerheden bij de Ministeries van Veiligheid en Justitie, van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en van Infrastructuur en Milieu in 2011 van een dusdanige omvang is dat de tolerantiegrens op jaarverslagniveau bij deze departementen is overschreden.

Onderzoek van de Algemene Rekenkamer

Jaarlijks publiceren wij op Verantwoordingsdag de *Staat van de rijksverantwoording* en onze rapporten bij de departementale jaarverslagen.

Onze reactie op 'Verantwoord begroten' staat in onze brief van 15 april 2011 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 31 865, nr. 28).

Meer informatie

Voor meer informatie over dit onderwerp kunt u terecht op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsdag of bij Mark Smolenaars, sectormanager Rijksbreed verantwoordingsonderzoek en Financiën, m.smolenaars@rekenkamer.nl.

¹ De Algemene Rekenkamer spreekt van een onvolkomenheid wanneer een bedrijfsvoeringsproces niet goed is ingericht of niet goed wordt uitgevoerd.

Bezuinigingen in de collectieve sector

Waar gaat het over?

De afgelopen jaren hebben verschillende coalities maatregelen genomen om de overheidsfinanciën te verbeteren.

Om de Tweede Kamer inzicht te bieden in de *budgettaire* effecten van de eerste twee bezuinigingspakketten (van het kabinet-Balkenende IV, van het kabinet-Rutte/Verhagen) hebben wij op Verantwoordingsdag 2011 de *Bezuinigingsmonitor 2011* gepubliceerd. De minister van Financiën heeft onze aanbeveling om zelf de Tweede Kamer periodiek te informeren overgenomen en publiceert sinds Prinsjesdag 2011 halfjaarlijks (op Prinsjesdag en Verantwoordingsdag) de *18 Miljard Monitor*.

Om de Tweede Kamer inzicht te bieden in de mate waarin zij door het kabinet wordt geïnformeerd over de *maatschappelijke* effecten van bezuinigingen hebben wij in oktober 2011 *Bijsluiters bij de begrotingen 2012* gepubliceerd. Wij constateerden dat de Tweede Kamer in de begrotingen 2012 weinig informatie ontvangt over verwachte maatschappelijke effecten van voorgenomen bezuinigingen en hervormingen.

Wie is verantwoordelijk?

De minister van Financiën is verantwoordelijk voor de informatie over de *budgettaire* effecten van bezuinigingen, de verschillende vakministers zijn verantwoordelijk voor de informatie over de *maatschappelijke* effecten.

Om hoeveel geld gaat het?

De drie verschillende bezuinigingspakketten (van het kabinet-Balkenende IV, van het kabinet-Rutte/Verhagen en het Begrotingsakkoord 2013 ofwel het Lenteakkoord) tellen op tot een totaal van € 2,8 miljard aan bezuinigingen in 2011 oplopend tot structureel € 37,1 miljard, zie figuur achterzijde. In juni 2012 adviseerde de 14^e Studiegroep Begrotingsruimte het nieuw aan te treden kabinet om daarbovenop in de periode tot 2017 nog saldoverbeterende maatregelen te nemen van € 20 miljard.

Onderzoek van de Algemene Rekenkamer

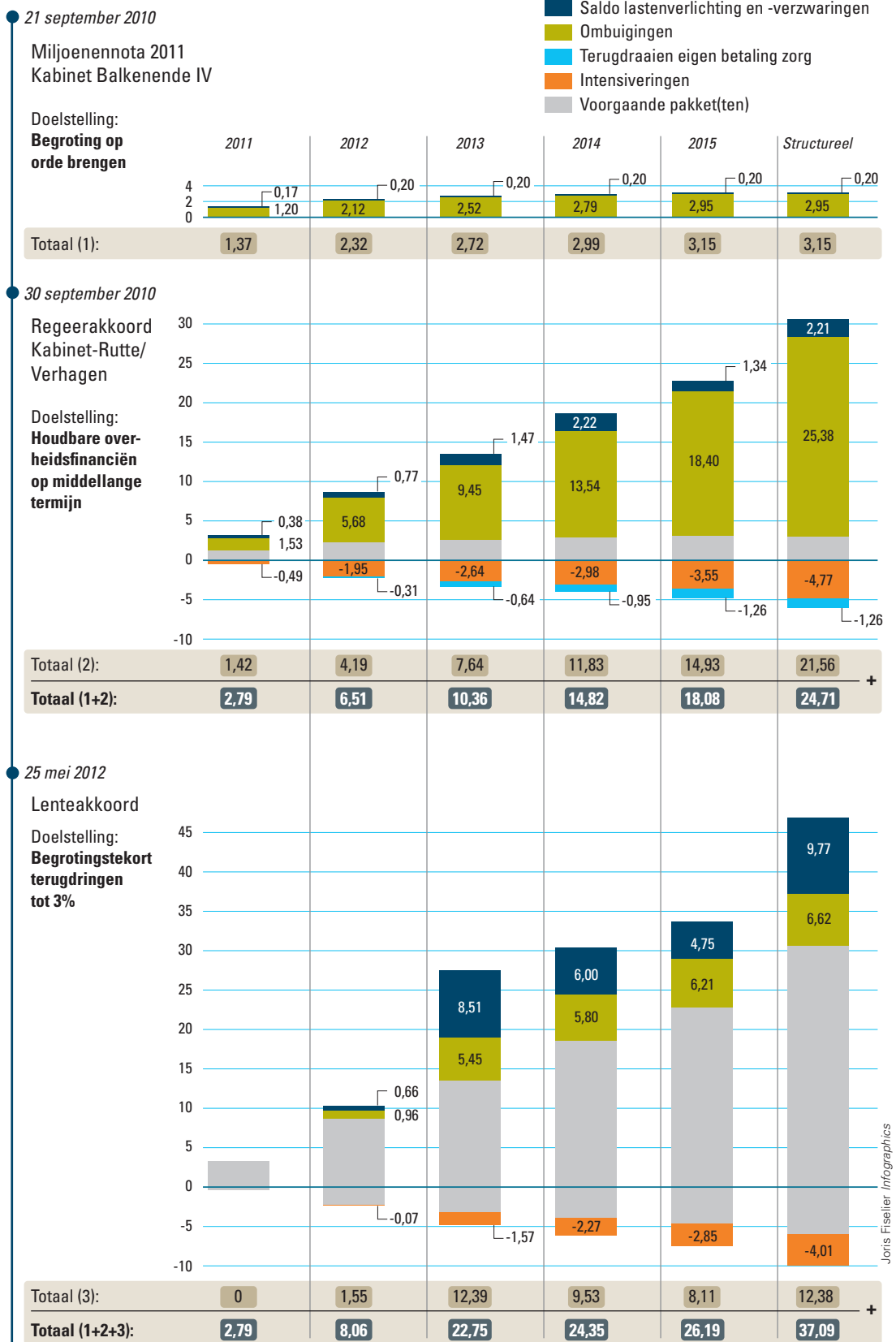
Onze onderzoeksresultaten op het terrein van bezuinigingen zijn te vinden in de volgende rapporten:

- *Bezuinigingsmonitor 2011* (2011, Tweede Kamer, 32 758, nr. 2).
- *Bijsluiters bij de begrotingen 2012* (2011, Tweede Kamer, 33 000, nr. 60).
- *Staat van de Rijksverantwoording 2011* (2012, Tweede Kamer 33 240, nr. 2).

Meer informatie

Voor meer informatie over dit onderwerp kunt u terecht op www.rekenkamer.nl/houdbaarheidoverheidsfinancien of bij Mark Smolenaars, sectormanager Rijksbreed Verantwoordingsonderzoek en Financiën, m.smolenaars@rekenkamer.nl.

Overzicht ingeboekte bezuinigingen in de collectieve sector vanaf Miljoenennota 2011, in miljarden euro's



Bron: 18 Miljard Monitor (september 2011, mei 2012 en september 2012) en opgave Ministerie van Financiën augustus 2012.

Kredietcrisis

Waar gaat het over?

Vanaf najaar 2008 heeft de regering een aantal ingrijpende maatregelen genomen om de kredietcrisis te bestrijden. Het doel hiervan was de stabiliteit van en het vertrouwen in het Nederlandse financiële stelsel te waarborgen en de financiële instellingen die hiervan deel uitmaken te beschermen. De Algemene Rekenkamer volgt de ontwikkelingen binnen de belangrijkste maatregelen, die wij in deze factsheet op een rijtje zetten.

Wie is verantwoordelijk?

De minister van Financiën is verantwoordelijk voor de uitvoering van de genomen kredietcrisismaatregelen. In het Jaarverslag van het Ministerie van Financiën legt de minister hierover verantwoording af.¹

Om hoeveel geld gaat het?

De Staat liep eind 2011 een risico van € 46,5 miljard in de vorm van geld dat de minister nog heeft uitstaan, zoals aandelen in en leningen aan de financiële sector. Daarnaast liep de Staat eind 2011 een financieel risico van € 34,1 miljard vanwege garanties aan financiële instellingen.

Financiële omvang interventies 2009*-2011, bedragen in miljoenen euro's, stand per 31 december

| Interventies | Geld | | | Garanties | | |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| | 2009 | 2010 | 2011 | 2009 | 2010 | 2011 |
| Overname Fortis/ABN AMRO | 34.765 | 32.546 | 31.721 | 32.611 | 950 | 950 |
| Kapitaalverstrekkingfaciliteit | 7.565 | 7.065 | 3.565 | - | - | - |
| Garantiefaciliteit bancaire leningen | - | - | - | 47.101 | 38.998 | 33.175 |
| Verruiming depositogarantiestelsel | - | - | - | - | - | - |
| Voorfinanciering uitkering depositogarantiestelsel IJsland | 1.435 | 1.435 | 992 | - | - | - |
| Back-upfaciliteit ING | 15.857 | 13.084 | 10.264 | - | - | - |
| Totaal risico voor de Staat | 59.622 | 54.130 | 46.542 | 79.712 | 39.948 | 34.125 |

* We hanteren 2009 als beginpunt, omdat dit het eerste volledig jaar is sinds het uitbreken van de kredietcrisis.

Hoe staat het ervoor?

Overname Fortis/ABN AMRO

In 2008 nam de Staat de Nederlandse delen over van bank-verzekeraar Fortis. Met deze overname was € 16,8 miljard gemoeid. Daarnaast bleken nog aanvullende financiële interventies nodig. Het doel van deze interventie was het afwenden van een mogelijk faillissement van Fortis/ABN AMRO. Fortis Bank Nederland en ABN AMRO zijn in 2010 samengevoegd in ABN AMRO Group. Sinds 1 juli 2011 beheert de Stichting administratiekantoor beheer financiële instellingen (NLFI) namens de Staat de aandelen. NLFI is opgericht om mogelijke belangentegenstellingen tegen te gaan in de verantwoordelijkheden van de minister van Financiën als aandeelhouder, toezichthouder en beleidsmaker.

1 In het Jaarverslag van Nationale Schuld komen de financieringsbehoefte en de vordering op Fortis Bank Nederland aan de orde.

Kapitaalverstrekkingfaciliteit

De minister heeft in 2008 maximaal € 20 miljard gereserveerd voor financiële instellingen die hieruit kapitaal kunnen lenen om te kunnen voldoen aan de kapitaalseisen van De Nederlandsche Bank (DNB). In 2008 hebben ING, AEGON en SNS REAAL hiervan gebruikgemaakt. Eind 2011 heeft AEGON de hele schuld van € 3 miljard aan de Staat afgelost. ING en SNS REAAL hebben een deel afgelost, respectievelijk € 7 miljard en € 185 miljoen.

Garantiefaciliteit bancaire leningen

De Staat heeft zich in 2008 voor € 200 miljard garant gesteld voor interbancaire leningen. Deze garantstelling moest ertoe leiden dat de financiële instellingen geld bleven uitlenen aan bedrijven en particulieren. Zes financiële instellingen hebben gebruikgemaakt van de garantiefaciliteit, in totaal voor ruim € 50 miljard. Sinds januari 2011 kunnen financiële instellingen geen gebruik meer maken van deze regeling.

Verruiming depositogarantiestelsel

Het depositogarantiestelsel is een vangnet voor spaarders wanneer een bank failliet gaat of in betalingsproblemen komt. De garantie is in 2008 verruimd tot € 100.000 per bankrekening per bank. Het heeft geen direct financieel effect voor de Staat, omdat DNB aanspraken op de garantie omslaat over de deelnemende banken. Daarom is het niet als garantiebedrag in bovenstaande tabel opgenomen. Voor zover aan de (uitvoering van de) garantieregeling kosten zijn verbonden voor DNB, komen die indirect wel ten laste van de Staat.

Voorfinanciering uitkering depositogarantiestelsel IJsland

In 2008 kon het Nederlandse bijkantoor Icesave van de IJslandse bank Landsbanki tegoeden niet meer uitbetalen aan spaarders bij deze bank. Vanwege de bijzonder moeilijke economische positie van IJsland heeft de Nederlandse Staat de IJslandse verplichting om de spaargelden van elke Nederlandse spaarder te vergoeden voorgefinancierd (maximaal € 100.000 per spaarder). Hierdoor heeft de Nederlandse Staat € 1,329 miljard tegoed van de IJsland.

De curatoren verwachten dat 94 tot 99% van dit bedrag wordt terugbetaald uit de failliete boedel van Landsbanki. Een eerste uitkering van € 443 miljoen uit de failliete boedel is in december 2011 ontvangen. Definitieve afwikkeling van de failliete boedel is niet voor 2017 te verwachten.

Back-upfaciliteit ING

Met de back-upfaciliteit heeft de Staat begin 2009 voor 80% het risico overgenomen van een deel van de Amerikaanse hypotheekportefeuilles van ING, waaronder die van het Amerikaans dochterbedrijf ING Direct US. Vanwege Europese eisen aan staatssteun moet ING herstructureren. Hierop is onder meer op 17 februari 2012 ING Direct US verkocht aan de Amerikaanse bank Capital One. Door de verkoop en de voorwaarden die de Staat hieraan heeft gesteld is de back-upfaciliteit aangepast.

Onderzoek van de Algemene Rekenkamer

Op <http://kredietcrisis.rekenkamer.nl> staat een overzicht van de maatregelen en interventies van het Ministerie van Financiën om de kredietcrisis te bestrijden. Per interventie kunt u zien wat de financiële risico's voor de Staat zijn, wie de begunstigden zijn en welke ontvangsten en uitgaven ermee gemoeid zijn. Per interventie en begunstigde is op een tijdbalk af te lezen welke relevante gebeurtenissen er zijn geweest. De website wordt ieder kwartaal geactualiseerd.

Meer informatie

Voor meer informatie over dit onderwerp kunt u terecht op <http://kredietcrisis.rekenkamer.nl> of bij Mark Smolenaars, sectormanager Rijksbreed Verantwoordingsonderzoek en Financiën, m.smolenaars@rekenkamer.nl.

Risico's voor de overheidsfinanciën

Waar gaat het over?

De risico's voor de overheidsfinanciën zijn de laatste jaren fors toegenomen. Uit bestaande verantwoordingsdocumenten wordt niet in één oogopslag duidelijk welke financiële risico's de Staat loopt (zie ook ons rapport over de Staatsbalans uit 2011). Tweede Kamerleden hebben aangegeven wel over zo'n overzicht te willen beschikken. Met het rapport *Risico's voor de overheidsfinanciën – Inzicht en beheersing* van juni 2012 geven wij hier een eerste aanzet voor. Aan de hand van acht posters brengen wij in beeld hoe diverse soorten schokken en ontwikkelingen (zoals vergrijzing of een financiële crisis) via bestaande stelsels (zoals garanties) op de overheidsfinanciën af kunnen komen, hoe groot de maximale impact in dat geval is en welke beheersmaatregelen er mogelijk zijn.

Wie is verantwoordelijk?

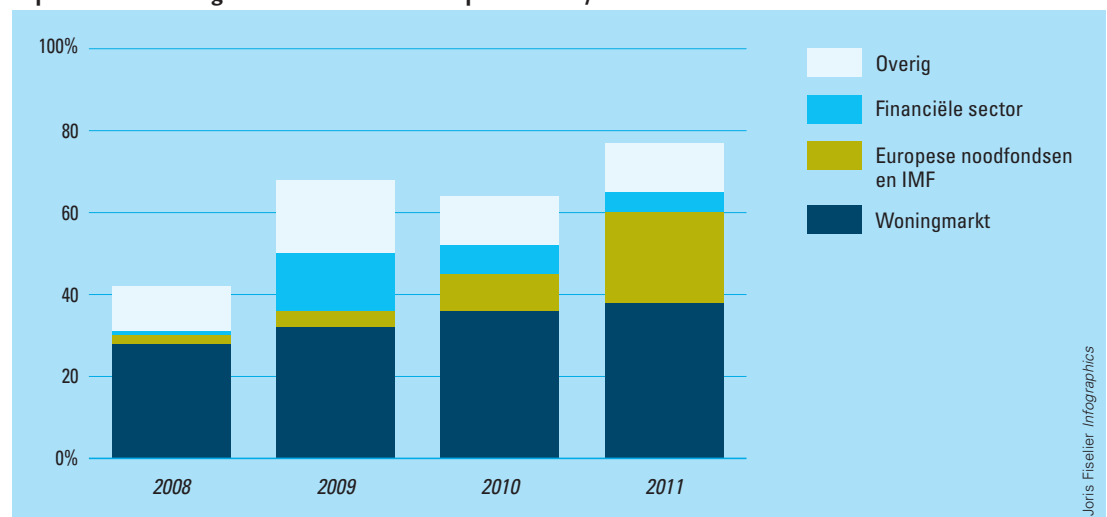
De minister van Financiën is primair verantwoordelijk voor het financiële beleid en voor het in beeld brengen en beheersen van de risico's voor de overheidsfinanciën.

Om hoeveel geld gaat het?

Uit ons onderzoek blijkt dat de risico's voor de overheidsfinanciën de laatste jaren substantieel en op verschillende terreinen zijn toegenomen:

- De expliciete overheidsgaranties zijn, na het uitbreken van de kredietcrisis, vanaf 2008 tot en met 2011 in omvang bijna verdubbeld: van 42% van het bruto binnenlands product (bbp) in 2008 naar 77% van het bbp in 2011 (ongeveer € 465 miljard).

Expliciete overheidsgaranties als % van het bbp van 2008 t/m 2011



Daarnaast staat het Rijk impliciet garant voor instellingen binnen de financiële sector, waarvan sommige zo groot of complex zijn dat ze het hele financiële systeem in gevaar brengen als ze omvallen of om dreigen te vallen.

- De uitgaven aan zorg en pensioenen zijn de laatste jaren harder gestegen dan aanvankelijk voorzien. Deze stijgende trend zet zich voort. Het Centraal Planbureau (CPB) voorspelt dat bij ongewijzigd beleid de zorguitgaven in 2040 zijn toegenomen met 6% tot 18% van het bbp en de pensioenuitgaven oplopen naar 8,5% van het bbp.
- Tegelijkertijd is de weerbaarheid van de overheidsfinanciën afgenomen. Dat komt omdat sinds 2008 de groeivoorzichten voor de economie fors zijn verslechterd en de overheidsschuld in deze periode sterk is gestegen. Krimp of een lagere economische groei dan potentiële groei, leidt tot minder belastinginkomsten. Daartegenover kunnen meer collectieve uitgaven staan, zoals aan zorg en sociale zekerheid. Dit leidt tot een verslechtering van het overheidssaldo. Als het verlies aan economische groei niet is te halen, leidt dat tot een structureel verlies aan belastinginkomsten en heeft het daarmee structurele gevolgen voor de overheidsfinanciën.

Hoe staat het ervoor?

Wij hebben de minister van Financiën aanbevolen om:

- De Tweede Kamer periodiek en integraal inzicht te geven in risico's voor de overheidsfinanciën, inclusief mogelijkheden om deze risico's te beheersen. Hieruit moet volgens ons in één oogopslag blijken welke risico's het Rijk loopt en hoe deze zich ontwikkelen.
- Beleid te ontwikkelen om de omvang van de risico's voor de overheidsfinanciën op (middel)lange termijn te beperken of af te wenden. In dat verband wijzen we op het belang om nieuwe en bestaande garantieregelingen periodiek op nut, noodzaak en (beoogde) effectiviteit te toetsen en de Tweede Kamer daarover van informatie te voorzien.

In zijn reactie op ons rapport deelt de minister van Financiën onze overtuiging dat een goede beheersing van risico's van belang is, maar hij doet geen toezeggingen op onze aanbeveling om de Tweede Kamer integraal en periodiek over het risicoprofiel van het Rijk te informeren.

De Tweede Kamer kan nu dus niet in één oogopslag zien aan welke risico's de overheidsfinanciën blootstaan, hoe deze zich ontwikkelen, wat de potentiële gevolgen van het optreden van deze risico's zijn en hoe de risico's kunnen worden beheerst.

Onderzoek van de Algemene Rekenkamer

- *Risico's voor de Overheidsfinanciën – Inzicht en Beheersing*. (2012, Tweede Kamer 33 299, nrs. 1-2).
- *Staatsbalans – Zicht op staatsvermogen* (2011, Tweede Kamer 32 755, nrs. 1-2).

Meer informatie

Voor meer informatie over dit onderwerp kunt u terecht op www.rekenkamer.nl/houdbaarheidoverheidsfinancien of bij Mark Smolenaars, sectormanager Rijksbreed Verantwoordingsonderzoek en Financiën, m.smolenaars@rekenkamer.nl.

Europese noodfondsen

Waar gaat het over?

Een groot aantal landen in de Europese Unie (EU) heeft een hoge staatsschuld en een groot financieringstekort. Doordat de financiële markten minder vertrouwen in deze landen hebben kunnen ze geen geld meer op de kapitaalmarkt lenen, of alleen tegen hoge rentes. Om dat gat op te vullen zijn de laatste jaren noodfondsen opgericht. Aan sommige van deze noodfondsen nemen alle EU-lidstaten deel; zij staan garant via hun aandeel in de Europese begroting. Andere fondsen zijn specifiek bedoeld voor eurolanden; bij deze fondsen staan de zeventien eurolanden garant. Met deze garantstellingen krijgen de fondsen voldoende slagkracht om geld op de kapitaalmarkt op te halen.

Wie is verantwoordelijk?

De verantwoordelijkheden voor de betrokken instanties zijn bij de noodfondsen als volgt verdeeld:

- European Financial Stabilisation Mechanism (EFSM): noodfonds voor alle EU-lidstaten met de EU-begroting als garantstelling, dat wordt uitgevoerd door de Europese Commissie;
- Balance of Payments assistance (BoP): noodfonds voor niet-eurolanden met de EU-begroting als garantstelling, dat wordt uitgevoerd door de Europese Commissie;
- European Financial Stability Facility (EFSF): tijdelijk noodfonds voor de zeventien eurolanden, functionerend als onderneming onder Luxemburgs recht, met de eurolanden als aandeelhouders;
- European Stability Mechanism (ESM):¹ permanent noodfonds voor de zeventien eurolanden, dat vanaf oktober zal functioneren als intergouvernementele organisatie met de eurolanden als aandeelhouders;
- Greek loan facility (GLF): programma van bilaterale leningen van de zeventien eurolanden aan Griekenland, dat wordt gecoördineerd door de Europese Commissie.

Om hoeveel geld gaat het?

In de tabel hieronder is aangegeven wat de maximale capaciteit is van de verschillende fondsen en wat het Nederlandse aandeel daarin is.

| Noodfonds | Capaciteit | Nederlands aandeel |
|-----------|-----------------|--------------------|
| 1. EFSM | € 60 miljard | € 2,9 miljard** |
| 2. BoP | € 50 miljard | € 2,4 miljard** |
| 3. EFSF | € 726 miljard | € 44,4 miljard*** |
| 4. ESM | € 500 miljard | € 40 miljard |
| 5. GLF | € 52,9 miljard* | € 3,2 miljard |

* De GLF bedroeg in eerste instantie € 80 miljard. Een deel van deze leningen is later overgeheveld naar het EFSF.

** Aandeel berekend aan de hand van het bruto nationaal inkomen van de lidstaten.

*** Dit aandeel is exclusief rentegarantie. Inclusief rentegarantie bedraagt het Nederlands aandeel € 97,8 miljard.

1 Het ESM-verdrag treedt in werking nadat lidstaten die samen tenminste 90% van de kapitaaltoezegging vertegenwoordigen het verdrag hebben geratificeerd. Op 1 augustus 2012 was dit nog niet het geval. Daarom zijn uit het ESM ook nog geen gelden toegezegd en besteed.

Hoe staat het ervoor?

Een aantal landen, waaronder Griekenland, Ierland en Portugal, heeft steun aangevraagd. Deze steun is toegezegd en een deel is reeds betaald. In onderstaande tabel is weergegeven hoeveel per noodfonds is toegezegd, inclusief het Nederlandse aandeel daarin, en welk deel daarvan is besteed (stand per 20 juli 2012).

| Noodfonds | Toegezegd | | Besteed (totaal) |
|-----------|------------------|----------------------------------|------------------|
| | Totaal toegezegd | Nederlands aandeel in toezegging | |
| 1. EFSM | € 48,5 miljard | € 2,4 miljard | € 40,8 miljard |
| 2. BoP | € 16 miljard | € 0,8 miljard | € 13,4 miljard |
| 3. EFSF | € 188,3 miljard* | € 11,5 miljard*** | € 103,3 miljard |
| 4. ESM | € 0 | n.v.t. | € 0 |
| 5. GLF | € 52,9 miljard** | € 3,2 miljard | € 52,9 miljard |

* Dit is exclusief de steungelden voor Spanje.

** De GLF bedroeg in eerste instantie € 80 miljard. Een deel van deze leningen is later overgeheveld naar het EFSF.

*** Dit bedrag is exclusief overgarantie en rentegarantie.

Onderzoek van de Algemene Rekenkamer

Over het ESM hebben wij de Tweede Kamer tweemaal een brief gestuurd waarin we aandacht hebben gevraagd voor het belang van een goede publieke externe controle op het functioneren van het fonds en op de besteding van de ESM-gelden.

- *Publieke externe verantwoording en controle Europees Stabilisatie Mechanisme (ESM)*, (brief d.d. 15 augustus 2011, Tweede Kamer, 21 501-07, nr. 824).
- *Publieke externe controle in ESM-verdrag* (brief d.d. 27 februari 2012, Tweede Kamer, 21 501-07, nr. 886).

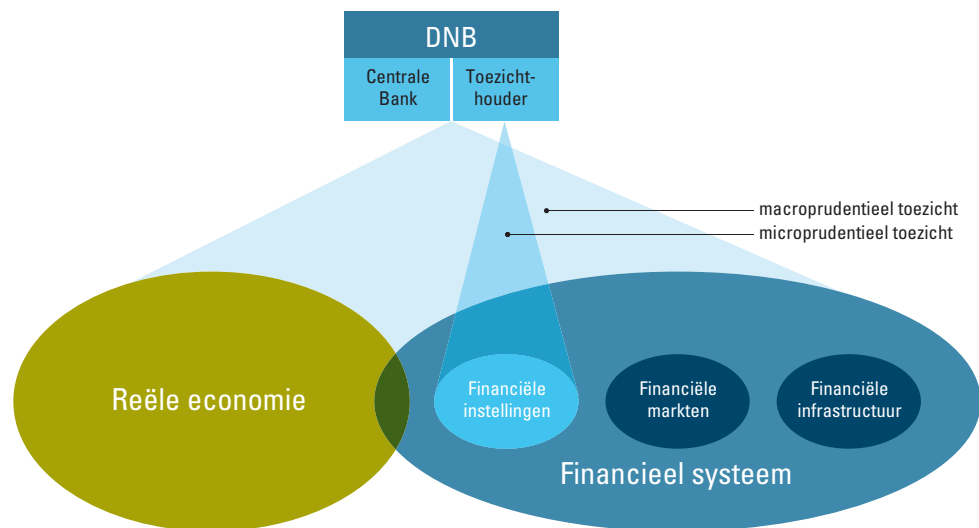
Meer informatie

Voor meer informatie over dit onderwerp kunt u terecht op www.rekenkamer.nl/eu-governance of bij Frank van den Broek, sectormanager Doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek/Europese Unie, f.vandenbroek@rekenkamer.nl.

Toezicht van DNB op financiële instellingen

Waar gaat het over?

De kredietcrisis en de schuldencrisis zorgen er de afgelopen jaren voor dat de stabiliteit van het financieel stelsel in Europa onder druk staat. Dit benadrukt het belang van goed toezicht op de stabiliteit van financiële instellingen. De Nederlandsche Bank (DNB) houdt toezicht op de soliditeit van financiële instellingen (microprudentieel toezicht) en draagt bij aan de stabiliteit van het financieel stelsel (macroprudentieel toezicht).



Schwandt Infographics

Wie is verantwoordelijk?

De minister van Financiën is verantwoordelijk voor de wet- en regelgeving voor de financiële markten. Daartoe behoort ook het implementeren van Europese richtlijnen in nationale wetgeving. De minister is met de toezichthouders (DNB en de Autoriteit Financiële Markten) ook verantwoordelijk voor de Nederlandse inbreng bij beleidsontwikkeling en besluitvorming in de EU en op mondiaal niveau. Verder is de minister verantwoordelijk voor toezicht op deze toezichthouders.

Om hoeveel geld gaat het?

Het toezicht door DNB op financiële instellingen kostte in 2011 in totaal € 118 miljoen. De financiële instellingen betaalden hiervan € 93 miljoen. Het Rijk nam € 25 miljoen voor zijn rekening.¹

¹ Dit is exclusief de kosten die gemoeid zijn met de interventies bij financiële instellingen vanwege de kredietcrisis (zie hiervoor onze website <http://kredietcrisis.rekenkamer.nl>).

Hoe staat het ervoor?

Wij hebben in 2011 gerapporteerd over de opzet van het toezicht van DNB op banken en over de manier waarop de Minister van Financiën invulling geeft aan zijn verantwoordelijkheid voor het toezicht op DNB en het beleid voor financiële markten. Wij wilden onderzoek doen naar de uitvoering van het toezicht op banken door DNB. Hiervoor kregen wij echter geen toegang tot de toezichtdossiers van DNB. De minister van Financiën en DNB verschillen met ons van mening over de interpretatie van Europese regelgeving op dit punt. Hierdoor konden we de Tweede Kamer niet informeren over de praktijk van het toezicht.

In de herziening van de Europese richtlijn voor banktoezicht (CRD IV) is een voorstel opgenomen om parlementaire onderzoekscommissies en rekenkamers expliciet toegang te verschaffen tot de benodigde vertrouwelijke informatie. In Europees verband werken we daarnaast aan een vergelijkend onderzoek naar de praktijk van bevoegdheden van rekenkamers bij toezichthouders op de financiële sector.

Opzet toezicht DNB op banken

DNB beschikt in opzet over afdoende organisatorische waarborgen (zoals functiescheiding, integriteitsbeleid en een meerjarig toezichtkader) voor een goede uitvoering van het toezicht. Een aandachtspunt is de onduidelijkheid in de Bankwet en de Wet op het financieel toezicht over het wettelijke mandaat van DNB om risico's in het financiële systeem te vertalen naar maatregelen bij individuele banken.

Invulling verantwoordelijkheden minister van Financiën

De minister heeft in 2010 een toezichtvisie opgesteld en aangegeven het toezicht op DNB periodiek in het departementale audit committee te agenderen. Wij hebben de suggestie gedaan dit te doen aan de hand van een jaarlijks toezichtplan. Hierin geeft de minister op basis van een risicoanalyse aan op welke aspecten hij zijn toezicht richt. Mede gezien de recente bevoegdheid van de minister om beleidsregels uit te vaardigen, vinden we bovendien dat er een spanningsveld kan ontstaan tussen de ministeriële verantwoordelijkheid en de onafhankelijkheid van DNB.

Onderzoek van de Algemene Rekenkamer

Het onderzoek naar het toezicht van DNB op banken is onderdeel van ons onderzoeksprogramma 'Toezicht op Markten'. De volgende rapporten over markttoezichthouders zijn tot nu toe verschenen:

- *Toezicht van DNB op de stabiliteit van banken* (2011, Tweede Kamer, 32 255, nr. 11)
- *Het systeem van toezicht op de stabiliteit van financiële markten* (2009, Tweede Kamer, 32 255, nrs. 1-2).
- *Tariefregulering energienetbeheer* (2009, Tweede Kamer 31 901, nrs. 1-2).
- *Toezicht op mededinging door de NMa* (2007, Tweede Kamer 31 055, nrs. 1-2).
- *Zicht op de prestaties van de Autoriteit Financiële Markten bij het tegengaan van oneerlijke effectenhandel* (2004, Tweede Kamer 29 635, nrs. 1-2).

Meer informatie

Voor meer informatie over dit onderwerp kunt u terecht op www.rekenkamer.nl/toezichtdnb of bij Jeroen Kerseboom, sectormanager pps/OCW, j.kerseboom@rekenkamer.nl.

Programma Compacte Rijksdienst

Waar gaat het over?

Het programma Compacte Rijksdienst (CRD) heeft tot doel om te komen tot een kleine, compacte en sobere rijksdienst. Daartoe moeten de bedrijfsvoering en de uitvoerende taken van het Rijk doelmatiger worden georganiseerd. Dat gebeurt in drie programmalijnen:

- verdere opbouw van een rijksbrede infrastructuur voor de ondersteunende bedrijfsvoering;
- concentratie van de ondersteunende bedrijfsvoering bij de kerndepartementen;
- clustering van uitvoerings- en toezichtorganisaties.

Het programma CRD omvat inmiddels zeventien projecten. Voor de realisatie van het programma gelden twee belangrijke randvoorwaarden:

- De departementen zijn verplicht deel te nemen aan het programma.¹
- Projecten worden pas in uitvoering genomen als er een positieve business case is waarin de beoogde bezuinigingen worden onderbouwd.²

Wie is verantwoordelijk?

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is politiek aanspreekbaar op de uitvoering van het programma CRD, maar de individuele ministers blijven verantwoordelijk voor het behalen van de taakstelling die voor hun eigen departement geldt.

Om hoeveel geld gaat het?

Het programma CRD zal volgens het kabinet vanaf 2015 een structurele besparing van € 788 miljoen op de bedrijfsvoering van de rijksdienst realiseren. Het kabinet heeft geen exacte einddatum vastgelegd waarop alle bezuinigingen moeten zijn gerealiseerd. Bij een aantal projecten worden de besparingen pas na 2018 of 2020 volledig bereikt. De beoogde besparingen zijn al wel ingeboekt op de departementale begrotingen.

Hoe staat het ervoor?

Aan de uitvoering van het programma CRD wordt nu ruim een jaar gewerkt. De stand van zaken is als volgt:³

- Van de beoogde besparingen à € 788 miljoen is inmiddels € 364 miljoen afgedekt met een positieve business case. Deze besparingen kunnen lager uitvallen omdat de business cases nog kampen met risico's en onzekerheden.
- De overige besparingen à € 426 miljoen zijn nog niet onderbouwd met een business case.

1 Voor het Ministerie van Defensie zijn expliciete uitzonderingen gemaakt.

2 In juni 2012 heeft de minister van BZK in de ministerraad aangegeven dat business cases in principe worden vastgesteld op ambtelijk niveau. Wanneer het politiek-bestuurlijk relevant is of wanneer meningsverschillen resteren die om een politiek besluit vragen, vindt expliciete besluitvorming plaats in de ministerraad.

3 In ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2011* hebben wij gerapporteerd over de uitvoering van het programma CRD. Nadien is ook voor het project 'Clustering Rijksincasso' een business case opgesteld. Deze business case hebben wij meegenomen in deze factsheet, waardoor de hier gepresenteerde cijfers verschillen van die in ons rapport.

- Voor tien van de zeventien projecten is nog geen business case beschikbaar.
- Slechts twee business cases zijn in de ministerraad behandeld. De overige vijf beschikbare business cases zijn alleen in de Interdepartementale Commissie Bedrijfsvoering Rijk (ICBR) aan de orde geweest. De besluitvorming over de uitvoering van de projecten vindt dus vooral op ambtelijk niveau plaats en niet in de ministerraad.

Onderstaande tabel geeft per project een overzicht van de oorspronkelijk beoogde besparingen, de besparingen volgens de business cases en de beoogde besparingen die nog niet met een business case zijn onderbouwd.

| Projectnaam | Beoogde besparing (in miljoenen euro's) | Besparing volgens business case (in miljoenen euro's) | Nog te onderbouwen besparing* |
|---|---|---|-------------------------------|
| Eén administratieve werkgever rijksdienst | 10 | nbn | 10 |
| Bundeling P&O-dienstverlening | 24 | nbn | 24 |
| Huisvesting rijkskantoren | 132 | 62 | 70 |
| ICT-infrastructuur | 90 | 77 | 13 |
| Vermindering rijksinkooppunten en vraagbundeling | 180 | 180 | |
| Eén facilitaire dienstverlener Haagsche kantoren | Wordt per aansluiting bepaald | nbn | - |
| Eén ICT dienstaanbieder beleidskernen | 30 | 30 | 0 |
| Inrichten Haagse inkoopfunctie | Onderdeel van project 5 | Onderdeel van project 5 | - |
| Eén dienstverlener voor internationale functie Rijk | Wordt per aansluiting bepaald | 2 | - |
| Clustering rijksincasso | 40 | 13 | 27 |
| Clustering backoffice subsidies | 25 | nbn | 25 |
| Inkomensondersteuning / -voorziening burgers | 135 | nbn | 135 |
| Cluster vastgoed | 115 | nbn | 115 |
| Rijksinspecties / toezicht fysieke veiligheid bedrijven | PM | nbn | - |
| Toezichthouder niet financiële markten | 7 | nbn | 7 |
| Beleidsuitvoering minder arbeidsintensief | PM | nbn | - |
| Subsidies instellingen | PM | nbn | - |
| Totaal | 788 | 364 | 426 |

* In deze kolom staan ook de nog te onderbouwen besparingen in van business cases die lager uitvallen dan de door het kabinet beoogde besparingen.

Bron: Brief minister BZK stand van zaken Compacte Rijksdienst, Tweede Kamer, vergaderjaar 2011- 2012, 31 490, nr. 80.

Onderzoek van de Algemene Rekenkamer

Staat van de rijksverantwoording 2011 (2012, Tweede Kamer 33 240, nr. 2).

Meer informatie

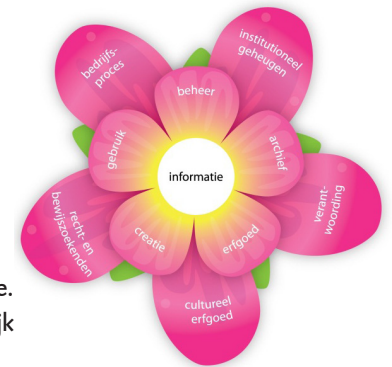
Voor meer informatie over dit onderwerp kunt u terecht op www.rekenkamer.nl/bedrijfsvoeringrijk of bij Anja van der Kraan, sectormanager BZK en Bedrijfsvoering Rijk, a.vanderkraan@rekenkamer.nl.

ICT(-projecten) bij de overheid

Waar gaat het over?

ICT-projecten bij de overheid zijn moeilijk in de greep te houden. Ze kosten meer dan begroot, vragen meer tijd dan gepland en/of leveren niet het gewenste resultaat op.

De overheid worstelt daarnaast al decennia met haar informatiehuishouding: het totaal aan regels en voorzieningen gericht op informatiestromen en op de opslag en/of archivering van informatie. Informatie, ook digitale informatie, moet raadpleegbaar, toegankelijk en authentiek zijn en blijven. Daarbij moet rekening worden gehouden met de verschillende waarden en stadia van informatie.



Schwandt Infographics

Ook de informatiebeveiliging is een aandachtspunt voor de overheid. Het incident rond DigiNotar in september 2011 vormt een illustratie hiervan.

Wie is verantwoordelijk?

Elke minister is verantwoordelijk voor de ICT-projecten en de informatiehuishouding binnen zijn ministerie. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is verantwoordelijk voor de rijksbrede coördinatie op het gebied van de informatievoorziening. De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) is verantwoordelijk voor het archiveringsbeleid als onderdeel van het beleid gericht op cultureel erfgoed.

Om hoeveel geld gaat het?

Volgens de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk over 2011 waren er eind 2011 in totaal 49 grote en risicovolle ICT-projecten in uitvoering bij het Rijk. De totale meerjarig geraamde kosten van deze ICT-projecten bedragen ruim € 2,4 miljard.

Voor het inlopen van de achterstanden in archivering heeft het Ministerie van BZK € 148 miljoen uitgetrokken voor de periode 2010-2020.

Het is moeilijk om inzicht te krijgen in de kosten van ICT-projecten, omdat er geen uniforme indeling en registratie van ICT-kosten is. In ons rapport *Lessen uit ICT-projecten bij de overheid, deel B* hebben we voor de kostenindeling de volgende handreiking gedaan:

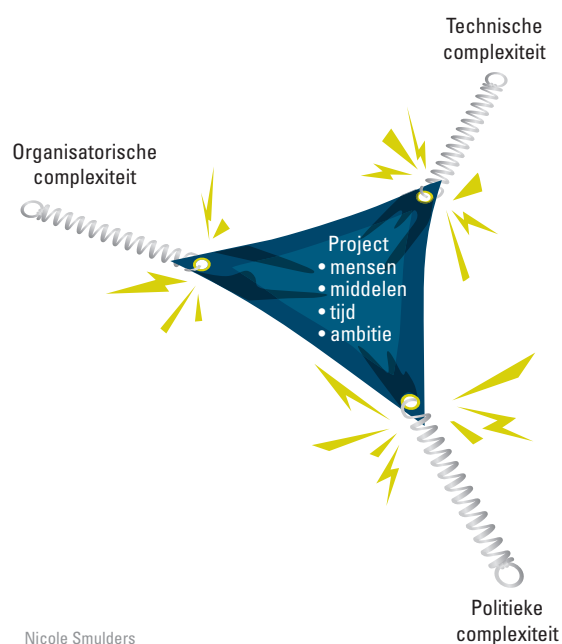
| Kostensoorten | Kostenbegrippen |
|---|---|
| Materiaal, zoals ingekochte apparatuur en (standaard) software | Directe ontwikkel- en productiekosten |
| Extern personeel, zoals ICT-specialisten | |
| Intern personeel, zoals ICT-specialisten | |
| Projectbeheer en projectmanagement | |
| Bij ontwikkeling en bouw gebruikte hard- en software | Indirecte ontwikkel- en productiekosten |
| Voor ontwikkeling en bouw noodzakelijke licenties | |
| Overhead | |
| Implementatiekosten als scholing en voorlichting van/aan gebruikers | Directe implementatiekosten |
| Leiding ICT-afdeling (algemeen) en algemene departementale diensten | Indirecte algemene kosten |

Hoe staat het ervoor?

Grote ICT-projecten

In *Lessen uit ICT-projecten bij de overheid* concluderen wij dat ICT-projecten bij de overheid vaak mislukken omdat ze te ambitieus en te complex worden door een combinatie van politieke, organisatorische en technische factoren. Bij deze projecten is er geen balans tussen ambitie, beschikbare mensen, middelen en tijd.

De verschillende partijen die een rol spelen bij de aanloop en uitvoering van een ICT-project (minister, Tweede Kamer en ICT-leveranciers) hebben allemaal hun eigen belangen en bieden elkaar onvoldoende tegenwicht. Ze houden elkaar zo 'gevangen' in een complex project. Om deze problemen op te lossen moeten partijen realistisch zijn in hun ambities en het mogelijk maken om tijdens een project te heroverwegen en zo nodig te stoppen.



Informatiehuishouding van het Rijk

In *Informatiehuishouding van het Rijk* benadrukken wij dat meer aandacht nodig is voor archivering, in het bijzonder voor de problemen rond de archivering van digitale informatie als e-mail, sms en twitter. Daarbij moet voortdurend worden ingespeeld op snelle (technologische) ontwikkelingen.

Informatiebeveiliging en vertrouwensfuncties

In *Informatiebeveiliging en vertrouwensfuncties* concluderen wij dat de meeste ministeries niet de noodzakelijke aandacht aan informatiebeveiliging geven. Zwakke punten zijn vooral het inzicht in veiligheidsrisico's en de evaluatie van beveiligingsmaatregelen. Verder zijn bij veel ministeries en diensten medewerkers werkzaam in een vertrouwensfunctie zonder dat zij zijn gescreend.

Onderzoek van de Algemene Rekenkamer

Recente onderzoeksresultaten op het terrein van ICT-projecten, informatiehuishouding en informatiebeveiliging zijn te vinden in:

- Achtergronddocument *Informatiebeveiliging en vertrouwensfuncties* (www.rekenkamer.nl)
- *ICT politie 2010* (2011, Tweede Kamer 29 350, nr. 10)
- *Open standaarden en opensourcesoftware bij de rijksoverheid* (2011, Tweede Kamer 32 679, nr. 1)
- Achtergrondstudie *Informatiehuishouding van het Rijk* (2010, Tweede Kamer 32 307, nr. 2)
- *Lessen uit ICT-projecten bij de overheid, Deel B* (2008, Algemene Rekenkamer)
- *Lessen uit ICT-projecten bij de overheid, Deel A* (2007, Algemene Rekenkamer)
- *Grip op informatievoorziening; IT-governance bij ministeries* (2006, Tweede Kamer 30 505, nr. 2)

Meer informatie

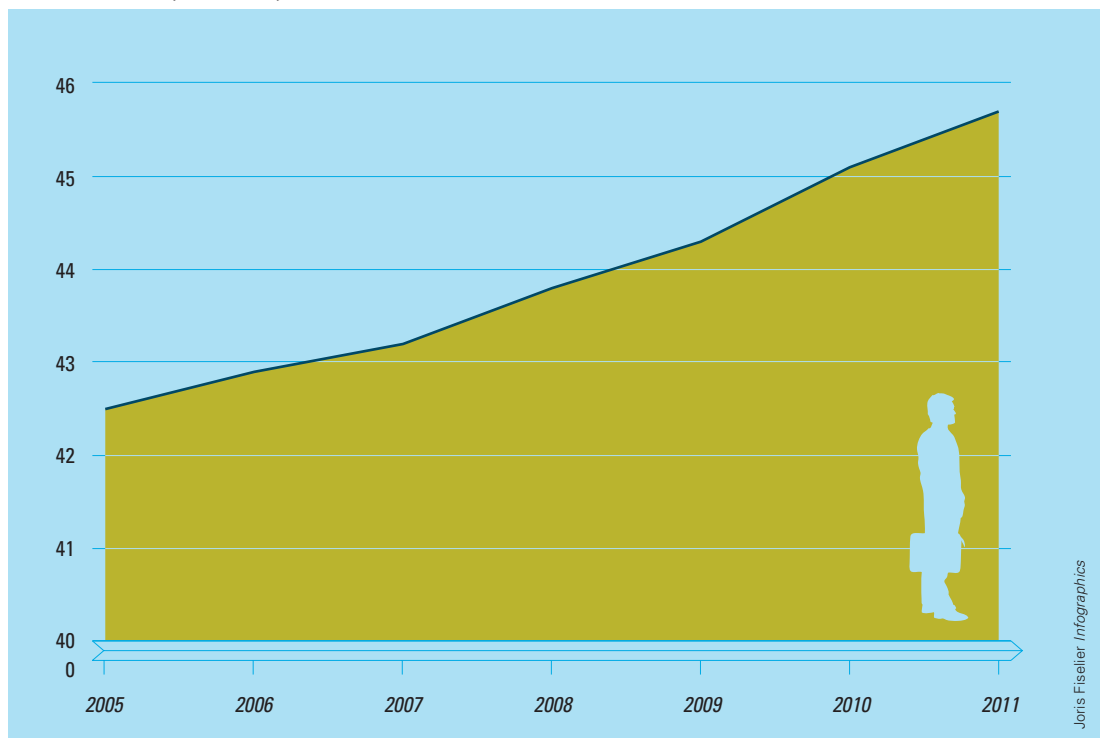
Voor meer informatie over dit onderwerp kunt u terecht op www.rekenkamer.nl/bedrijfsvoeringrijk en bij Anja van der Kraan, sectormanager BZK en Bedrijfsvoering Rijk, a.vanderkraan@rekenkamer.nl.

Strategische personeelsplanning

Waar gaat het over?

Het rijkspersoneel wordt steeds ouder: tussen 2005 en 2011 is de gemiddelde leeftijd van de rijksambtenaar gestegen van 42,5 naar 45,7 jaar.

Gemiddelde leeftijd sector Rijk 2005-2011



Tegelijkertijd is er sprake van 'ontgroening': de instroom van medewerkers jonger dan dertig jaar is onder druk van de bezuinigingen de afgelopen vijf jaar met meer dan de helft afgenomen. Ook de komende jaren zullen naar verwachting minder jonge medewerkers instromen als gevolg van bezuinigingen en het programma 'Compacte Rijksdienst'. Daarnaast leidt het huidige systeem van 'last in, first out' (LIFO) tot een verhoogde uitstroom van jonge medewerkers, waardoor het personeelsbestand van de rijksdienst verder ontgroent.

De in het regeerakkoord van 2010 overeengekomen bezuinigingen en de personele gevolgen daarvan zullen zich vóór 2015 manifesteren; de grote uitstroom van personeel door pensionering zal vooral optreden ná 2015. Hierdoor ontstaat het risico dat er vóór 2015 personeel uitstroomt dat na 2015 bij nader inzien hard nodig blijkt te zijn.

De Tweede Kamer heeft de afgelopen jaren haar zorgen geuit over het effect van de bezuinigingen op (de leeftijdsopbouw van) het personeel van de rijksoverheid. Ze heeft op 9 juni en 14 november 2011 het kabinet opgeroepen een strategisch personeelsplan voor de rijksoverheid op te stellen om te komen tot een evenwichtig en toekomstbestendig personeelsbestand. Het kabinet heeft in reactie aangegeven dat overheidsorganisaties inderdaad een strategische visie moeten hebben op hun personeelsbeleid

en dat er modellen voor strategische personeelsplanning moeten worden ontwikkeld. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft op 7 december 2011 toegezegd dat de nota *Strategisch personeelsbeleid Rijk 2020* uiterlijk 1 november 2012 aan de Tweede Kamer wordt gezonden.

Wie is verantwoordelijk?

Ieder departement is verantwoordelijk voor het maken van een eigen strategisch personeelsplan. Het Ministerie van BZK is verantwoordelijk voor het opstellen van strategisch personeelsplan voor de sector Rijk als geheel.¹

Om hoeveel geld gaat het?

De personele uitgaven voor rijksambtenaren bedroegen in 2011 ruim € 7,6 miljard.

Hoe staat het ervoor?

Bij de afsluiting van ons onderzoek naar strategische personeelsplanning (eind 2011) beschikte de rijksoverheid als geheel nog niet over een strategisch personeelsplan. Ze was daardoor nog niet goed in staat de personele gevolgen van de vergrijzing en ontgroening, de bezuinigingen en de krimpende arbeidsmarkt te overzien en hierop te anticiperen.

Ook de afzonderlijke departementen (uitgezonderd het Ministerie van Defensie) en de uitvoeringsorganisaties van het Rijk beschikten eind 2011 nog niet over organisatiebrede strategische personeelsplannen. Een aantal departementen had wel stappen in de goede richting gezet, maar op onderdelen moesten nog vorderingen worden gemaakt. Wij zagen hierin risico's voor de haalbaarheid van de planning om eind 2012 voor alle departementen en het Rijk als geheel strategische personeelsplannen beschikbaar te hebben. In haar reactie op ons onderzoek gaf de minister van BZK echter aan dat het kabinet de planning realistisch achtte.

Naar aanleiding van onze aanbeveling om de sectoren defensie en politie bij de strategische personeelsplanning op rijksniveau te betrekken heeft de Tweede Kamer op 5 juli 2012 een motie aangenomen om de blokkades voor een goede doorstroming van personeel tussen de sector Rijk en de sector defensie op te heffen. Daarnaast zijn in de cao-onderhandelingen met de ambtenarenbonden afspraken gemaakt om af te stappen van het LIFO-systeem.

Onderzoek van de Algemene Rekenkamer

Personeelsbehoefte rijksoverheid: strategie en planning (2012, Bijlage bij Kamerstuk 33 270, nr. 1).

Wij hebben voorts aandacht besteed aan de omvang van het personeelsbestand van het Rijk, het Ministerie van Defensie, de politie en zelfstandige bestuursorganen in onze rapporten *Staat van de rijksverantwoording 2010* en *Staat van de rijksverantwoording 2011*, Tweede Kamer 32 710, nr. 2 en 33 240, nr. 2.

Meer informatie

Voor meer informatie over dit onderwerp kunt u terecht op www.rekenkamer.nl/bedrijfsvoeringrijk of bij Anja van der Kraan, sectormanager BZK en Bedrijfsvoering Rijk, a.vanderkraan@rekenkamer.nl.

¹ Het Ministerie van Defensie valt niet onder de sector Rijk maar vormt, vanwege zijn bijzondere positie op de arbeidsmarkt, een eigen sector met een eigen cao. Ook de politie vormt een aparte sector met een eigen cao.

Europees aanbesteden

Waar gaat het over?

Sinds begin jaren zeventig bestaan er binnen de Europese Unie (EU) aanbestedingsregels. Als een overheid(sdienst) goederen, diensten of werkzaamheden wil inkopen waarvan de waarde boven een bepaald bedrag (het drempelbedrag) uitkomt, is men verplicht om deze opdracht Europees aan te besteden. De Europese regels voor aanbesteding zijn bedoeld om de concurrentie op de interne markt van de EU te bevorderen, zodat overheden voor hun aankopen in de hele EU gunstige prijs/kwaliteitverhoudingen kunnen bedingen. De achterliggende gedachte daarbij is dat publieke middelen zo efficiënt mogelijk moeten worden besteed en dat vriendjespolitiek en belangenverstrengeling moeten worden voorkomen. Wij constateren echter regelmatig dat de Europese aanbestedingsregels door de rijksoverheid worden overtreden.

Wie is verantwoordelijk?

De verantwoordelijkheid voor de EU-aanbestedingen en de naleving van de aanbestedingsregels ligt bij de bewindspersonen van de vakdepartementen.

De minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) is verantwoordelijk voor de totstandkoming van het aanbestedingsbeleid en voor de wet- en regelgeving.

Om hoeveel geld gaat het?

Het inkoopvolume van Nederlandse overheden (centraal en decentraal) wordt geschat op jaarlijks ongeveer € 57,5 miljard. Daarvan heeft de rijksoverheid in 2011 circa € 10,5 miljard uitgegeven. Wij publiceren regelmatig het bedrag dat gemoeid is met aan de rijksoverheid geleverde goederen, diensten en/of werkzaamheden waarbij door de rijksoverheid niet correct of ten onrechte niet Europees is aanbesteed of waarbij onzeker is of er ten onrechte niet is aanbesteed. In 2009 betrof dit € 179,2 miljoen en in 2010 ongeveer € 200 miljoen. Voor het jaar 2011 hebben we dit gegeven niet onderzocht.

Hoe staat het ervoor?

Staat van de rijksverantwoording

In 2010 hebben wij 385 rechtmatigheidsfouten en onzekerheden gesignaleerd, met een financieel belang van in totaal € 179,2 miljoen. In mei 2011 publiceerden we ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2010*, waarin we rapporteerden dat het aantal fouten en onzekerheden was gestegen naar 429 en het financieel belang ervan naar ongeveer € 200 miljoen.

In ons jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek zijn wij bij 24 organisatieonderdelen van de rijksoverheid nagegaan of het inkoopbeheer in 2011 voldoende waarborgen bevatte voor de naleving van Europese aanbestedingsregels. Het inkoopproces bleek in 14 van de 24 gevallen met onvoldoende waarborgen omkleed.

We hebben vastgesteld dat dossiers niet altijd op orde zijn en dat er niet altijd zicht bestaat op de lopende contracten met leveranciers. Dit kan leiden tot onrechtmatige uitgaven (omdat ten onrechte niet Europees is aanbesteed), maar ook tot ondoelmatigheid (omdat door het niet-naleven van de regels onvoldoende concurrentie plaatsvindt, waardoor mogelijk te veel wordt betaald).

Recente ontwikkelingen

De Europese aanbestedingsregels worden op dit ogenblik herzien. In Brussel wordt onderhandeld over de herziening van de richtlijnen. De voorgestelde wijzigingen moeten de regels eenvoudiger en duidelijker maken, de administratieve lasten verminderen, de toegang van ondernemers tot overheidsopdrachten vergroten en de aanbestedingspraktijk (ook onder de Europese aanbestedingsdrempel) uniformeren.

De Nederlandse aanbestedingswet ligt ter behandeling in de Eerste Kamer; deze zal naar verwachting eind oktober worden behandeld. De nieuwe Europese richtlijnen liggen ter behandeling in de Raad van Ministers (de lidstaten) en het Europees Parlement. Het streven is om de nieuwe Europese aanbestedingsrichtlijnen vóór eind 2012 te hebben vastgesteld.

Onderzoek van de Algemene Rekenkamer

Onderzoeksresultaten op het terrein van Europese aanbestedingsregels zijn te vinden in de volgende publicaties van de Algemene Rekenkamer:

- Staat van de rijksverantwoording 2010 (2011, Tweede Kamer 32 710, nr. 2).
- Staat van de rijksverantwoording 2011 (2012, Tweede Kamer 33 240, nr. 2).

Eind 2012 verwachten we een volgend rapport over EU-aanbesteden te publiceren, over de te verwachten effectiviteit van enkele wijzigingen in de aankomende Nederlandse aanbestedingswet en voorgestelde EU-aanbestedingsrichtlijnen.

Meer informatie

Voor meer informatie over dit onderwerp kunt u terecht op www.rekenkamer.nl/bedrijfsvoeringrijk of bij Frank van den Broek, sectormanager Doelmatigheids- en Doeltreffendheidsonderzoek/Europese Unie, f.vandenbroek@rekenkamer.nl.

Vastgoed van het Rijk

Waar gaat het over?

De Algemene Rekenkamer is in 2010 begonnen met een meerjarenprogramma vastgoed. In het programma brengen we in beeld hoe het Rijk omgaat met zijn gronden en gebouwen. Vragen zijn onder meer: beschikt het Rijk over een sluitend overzicht van het rijksvastgoedbezit? Wordt de noodzaak van het aanhouden van het rijksvastgoed periodiek heroverwogen? Worden de risico's rond vastgoedtransacties goed beheerst? Wij kijken zowel naar de ministeries als naar instellingen op afstand van het Rijk. Speciale aandacht hebben we voor de gevolgen die reorganisaties binnen het Rijk hebben voor de rijksvastgoedportefeuille.

Wie is verantwoordelijk?

De volgende rijksdiensten en organisaties zijn samen verantwoordelijk voor het vastgoedbeheer en de vastgoedtransacties van het Rijk:

- het Rijksvastgoed- en Ontwikkelingsbedrijf, onderdeel van het Ministerie van Financiën, exclusief bevoegd tot het afstoten van vastgoed van het Rijk;
- de Rijksgebouwendienst, onderdeel van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, exclusief verantwoordelijk voor de rijkshuisvesting van de ministeries en de direct daaronder ressorterende diensten;
- Rijkswaterstaat, onderdeel van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, verantwoordelijk voor aanleg en onderhoud van rijks(vaar)wegen en waterkeringen;
- de Dienst Vastgoed Defensie van het Ministerie van Defensie, verantwoordelijk voor de verwerving, het beheer van gebouwen (kazernes en opslagdepots), werken (marinehavens en vliegvelden) en oefenterreinen van de Defensieonderdelen;
- de Dienst Landelijk Gebied van het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, verantwoordelijk voor de inrichting van gronden met een natuur-, landbouw- of recreatiebestemming;
- het Bureau Beheer Landbouwgronden, verantwoordelijk voor het verwerven, tijdelijk beheren en afstoten van gronden met een natuur-, landbouw- of recreatiebestemming;
- Staatsbosbeheer, verantwoordelijk voor het permanente beheer van natuurgebieden.

Om hoeveel geld gaat het?

De waarde van het vastgoed van het Rijk wordt door de minister van Financiën jaarlijks aangegeven op de Staatsbalans. De Staatsbalans 2011 vermeldde een waarde van € 84 miljard voor het rijksvastgoedbezit. Het vermogensoverzicht op de Staatsbalans biedt echter geen betrouwbaar beeld. De minister van Financiën bepaalt het bedrag voor vastgoed namelijk op basis van opgaven van de betrokken ministeries.

Verder maakt de minister van Financiën soms arbitraire keuzes in wat wel en niet wordt meegeteld in de Staatsbalans. Zo worden de natuurgronden van Staatsbosbeheer en de landbouwgronden van Bureau Beheer Landbouwgronden, ofschoon ze geen juridisch eigendom van het Rijk zijn, toch meegeteld. Vastgoed van spoorbeheerder ProRail en het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers wordt daarentegen weer niet meegeteld.

Hoe staat het ervoor?

Wij hebben in 2011 een onderzoek gepubliceerd over het volume en de waarde van het rijksvastgoed. Daaruit kwam naar voren dat de rijksoverheid maar beperkt zicht heeft op de hoeveelheid en waarde van grond, water, gebouwen en infrastructuur die in haar eigendom zijn.

De aantallen hectares grond die ministeries in hun administratie hebben staan, sluiten niet altijd aan op de gegevens van het Kadaster. De minister van Financiën heeft tegenover ons erkend dat er soms verschillen bestaan in cijfers over het vastgoed. Die verschillen worden op korte termijn samen met het Kadaster weggewerkt.

Verder constateerden we dat er voor ministeries slechts zwakke prikkels zijn om langdurig leegstaand of ongebruikt vastgoed af te stoten. Ministeries zouden periodiek moeten nagaan in hoeverre het vastgoed waarover ze beschikken nog wel nog wel nodig is, maar een periodieke doorlichting van het vastgoedbezit is niet verplicht. Wij hebben daarom aanbevolen dat ministeries standaard een vastgoedinventarisatie uitvoeren bij elke reorganisatie. Bij het ontbreken van zo'n aanleiding zouden ze eens per vier jaar een inventarisatie uit moeten voeren om de noodzaak van het aanhouden van het vastgoed te bepalen.

Om de tijdige overtoelgstelling te bevorderen heeft het kabinet besloten ook om ministeries jaarlijks een vastgoedportefeuillestrategie te laten opstellen. Wij ondersteunen deze initiatieven van de minister.

Onderzoek van de Algemene Rekenkamer

- *Vastgoed van het Rijk: volume en waarde* (2011, bijlage bij Kamerstuk 33 123, nr. 1).
- *Staatsbalans: zicht op staatsvermogen* (2011, Tweede Kamer 32 755, nrs. 1-2).
- *Zorgvastgoed. In: Rapport bij het Jaarverslag 2011 Ministerie van VWS* (2012, Tweede Kamer 33 240 XVI, nr. 2).

Meer informatie

Voor meer informatie over dit onderwerp kunt u terecht op www.rekenkamer.nl/vastgoedrijk of bij Monique Smaal, programmamanager vastgoed (m.smaal@rekenkamer.nl) of Jeroen Kerseboom, sectormanager PPS/OCW (j.kerseboom@rekenkamer.nl).

Effectiviteitsonderzoek bij de rijksoverheid

Waar gaat het over?

Wij zijn recent nagegaan of de ministers de doeltreffendheid van hun beleid periodiek onderzoeken, zoals de Comptabiliteitswet voorschrijft. Beleid is doeltreffend (effectief) als er effecten worden bereikt *dankzij* het gevoerde beleid. Als beleid niet op effectiviteit wordt geëvalueerd, bestaat het risico dat ineffectief beleid blijft bestaan. Publieke middelen worden dan niet goed besteed. Onderzoek naar de effectiviteit is echter niet altijd goed mogelijk of zinvol: gegevens kunnen ontbreken of er is nog onvoldoende tijd verstreken om naar resultaten te kunnen kijken. Monitoring is dan bijvoorbeeld wel mogelijk.

Wie is verantwoordelijk?

Elke minister is verantwoordelijk voor het periodiek onderzoeken van de effectiviteit van zijn beleid. De minister van Financiën heeft een coördinerende verantwoordelijkheid.

Om hoeveel geld gaat het?

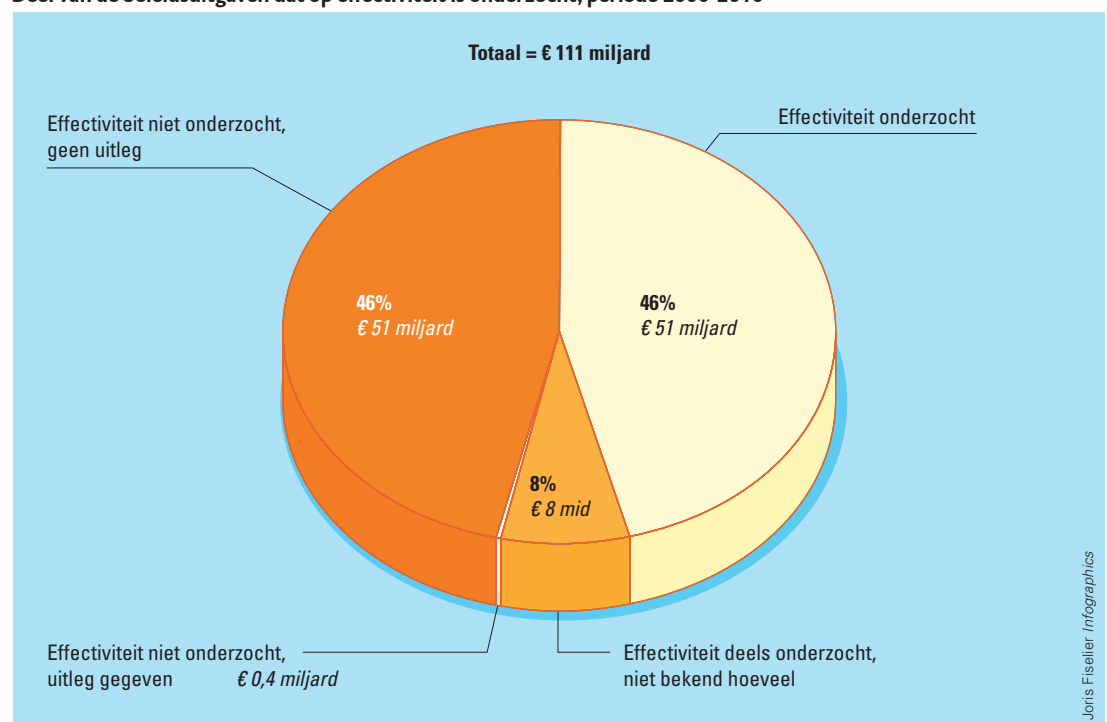
In 2010 hebben de ministers in totaal € 111 miljard uitgegeven aan beleid met een maatschappelijke doelstelling. Dit is het type beleid dat zich leent voor effectiviteitsonderzoek.

Hoe staat het ervoor?

Evalueren van effectiviteit van beleid

De ministeries hebben in de periode 2006-2010 bijna 1.200 evaluatieonderzoeken laten verrichten. In ongeveer 350 van deze onderzoeken werd de maatschappelijke effectiviteit van het beleid beoordeeld.¹

Deel van de beleidsuitgaven dat op effectiviteit is onderzocht, periode 2006-2010



¹ Wij hebben niet gekeken naar de kwaliteit van deze onderzoeken.

Circa € 51 miljard (46%) van de beleidsuitgaven is op effectiviteit onderzocht, € 51 miljard (46%) is dat niet. Van € 8 miljard (8%) is een deel geëvalueerd, maar is onbekend welk deel precies. Voor € 0,4 miljard (0,3%) van de uitgaven geldt dat deze weliswaar niet zijn geëvalueerd op effectiviteit, maar dat de verantwoordelijke minister aan de Tweede Kamer heeft uitgelegd *waarom* dit niet is gebeurd. Soms zijn er plausibele verklaringen voor het feit dat ministers beleidsterreinen (nog) niet hebben geëvalueerd op effectiviteit. Soms is het eenvoudigweg niet mogelijk. Soms is het nog te vroeg voor evaluatie, of is evaluatie te duur. In een vervolgonderzoek zullen we nagaan welke verklaringen ministeries hebben voor het feit dat zij de effectiviteit (nog) niet hebben geëvalueerd.

Evaluatie van subsidies

Subsidies vormen een specifiek soort beleid. De Algemene wet bestuursrecht schrijft voor dat subsidieregelingen elke vijf jaar op effectiviteit moeten worden geëvalueerd. In de periode 2005-2009 blijken er van de 633 subsidieregelingen slechts 81 te zijn onderworpen aan een evaluatie. In 59 van deze 81 evaluaties is de effectiviteit onderzocht. Dat is zelden deugdelijk gebeurd: de evaluaties maken niet duidelijk of de subsidieregelingen effectief zijn of niet.

Door de gebrekkige manier waarop subsidieregelingen worden geëvalueerd, bestaat het risico dat ministers beslissingen nemen over voortzetting van een subsidieregeling op basis van niet-onderbouwde informatie over de *effectiviteit* ervan. Ook bestaat het risico dat ministers over de effectiviteit van subsidies niet-onderbouwde informatie aan de Tweede Kamer verstrekken.

Wij hebben vastgesteld dat deze risico's niet denkbeeldig zijn: uitkomsten van gebrekkige evaluaties zijn door bewindspersonen gebruikt bij het nemen van beleidsbeslissingen en in de verantwoording aan de Tweede Kamer. In een aantal gevallen was de informatie gekleurd: ministers meldden bijvoorbeeld alleen de positieve punten uit een subsidie-evaluatie.

De Tweede Kamer blijkt niet over alle subsidie-evaluaties te worden geïnformeerd.

Actuele ontwikkelingen

Het kabinet wil de informatievoorziening over beleidsevaluaties verbeteren en werkt aan aanscherping van de eisen voor evaluatieonderzoek. Ook heeft het kabinet besloten dat subsidieregelingen automatisch na vijf jaar stoppen. Voortzetting, of een langere looptijd, is alleen mogelijk als hiervoor een gemotiveerde ontwerp-wijzigingsregeling aan de Tweede Kamer is overgelegd (voorhangprocedure).

Onderzoek van de Algemene Rekenkamer

- *Effectiviteitsonderzoek bij de rijksoverheid* (22 mei 2012. Den Haag: Algemene Rekenkamer).
- *Handreiking voor effectevaluaties van subsidies* (13 oktober 2011. Den Haag: Algemene Rekenkamer).
- *Leren van subsidie-evaluaties* (Tweede Kamer 33 034, nr. 2).

Meer informatie

Voor meer informatie over dit onderwerp kunt u terecht op www.rekenkamer.nl/prestatiesrijk of bij Frank van den Broek, sectormanager DDO/EU, f.vandenbroek@rekenkamer.nl.

Instellingen op afstand van het Rijk

Waar gaat het over?

Veel taken die bij wet zijn geregeld, zoals onderwijs, uitvoering van de sociale zekerheid, handhaving van de openbare orde, natuurbeheer en de uitgifte van kentekens, worden uitgevoerd door zelfstandige instellingen op afstand van het Rijk.¹ Het gaat hier om circa 354 (clusters van) instellingen.² Soms betreft het rechtspersonen met een wettelijke taak (zoals de Autoriteit Financiële Markten, ProRail en universiteiten) of zelfstandige bestuursorganen (zoals de Sociale Verzekeringsbank en het Centraal Orgaan opvang asielzoekers). Maar ook overheidsstichtingen (zoals Meld Misdaad Anoniem en de Stichting Fonds voor de Topsporter) en staatsdeelnemingen (zoals Schiphol en Energie Beheer Nederland) zijn zelfstandige instellingen. De Tweede Kamer bepaalt mede welke taken aan deze instellingen worden toegewezen. Om vervolgens haar controlerende taak bij de instellingen goed te kunnen vervullen, dient de Kamer informatie te krijgen over hoe zij hun taken uitvoeren en hoe zij het publieke geld dat zij beheren, besteden.

Wie is verantwoordelijk?

Waar publiek geld omgaat of publieke taken worden uitgevoerd, heeft de minister altijd een verantwoordelijkheid. Hoe ver deze verantwoordelijkheid reikt, verschilt per type instelling en hangt af van de gemaakte afspraken. Algemeen uitgangspunt is dat een minister voor 'zijn' instellingen moet weten of het publieke geld volgens de geldende wetten en regels is geïnd, beheerd en besteed en of de wettelijke taken naar behoren zijn uitgevoerd. Over beide aspecten dient een minister zich jaarlijks een oordeel te vormen. Zo nodig moet hij ingrijpen.

De ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Financiën hebben een coördinerende verantwoordelijkheid voor de instellingen op afstand.

Om hoeveel geld gaat het?

De ministers geven de Tweede Kamer nog geen volledig inzicht in de publieke gelden die bij instellingen op afstand omgaan. Wij hebben daarom de publieke gelden die in 2010 bij de instellingen omgingen zelf in kaart gebracht. Het gaat in totaal om € 133,6 miljard.³

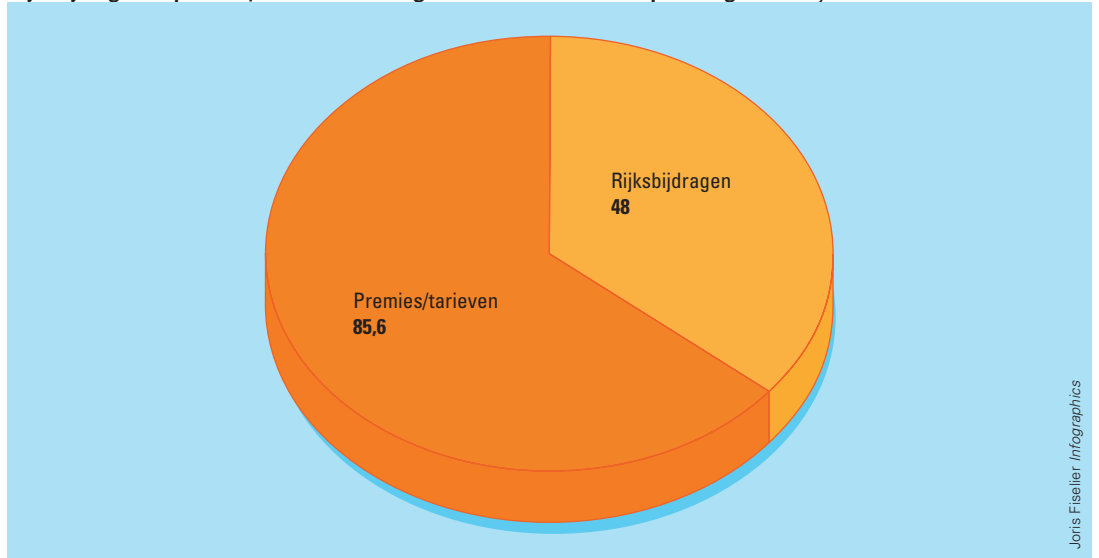
Hiervan is € 48 miljard afkomstig uit de rijksbegroting en € 85,6 miljard uit premies en tarieven; denk aan bijvoorbeeld de premies voor de sociale zekerheid en de tarieven die het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen rekent voor de theorie- en praktijkexamens.

1 Voor meer informatie over het proces van verzelfstandigen en privatiseren, zie factsheet 17.

2 Deze telling bevat ook clusters van instellingen. Voorbeelden hiervan zijn de scholen in het primair onderwijs en de keuringsinstanties pleziervaartuigen. Deze zijn als één geteld. In de praktijk gaat het soms om tientallen tot honderden enkelvoudige instellingen.

3 Dit is het totaal van publieke gelden bij rwt's, zbo's en overheidsstichtingen in 2010, voor zover hierover data bij de ministeries beschikbaar waren.

Rijksbijdragen en premies/tarieven instellingen in 2010, totaal: 133,6 publiek geld, in miljarden euro's



Hoe staat het ervoor?

Het inzicht in het functioneren van instellingen op afstand is voor de Tweede Kamer vaak nog beperkt.

Rwt's en zbo's

In onze onderzoeken bij rwt's en zbo's hebben we de laatste jaren enkele tekortkomingen geconstateerd:

- Toezichtsvisies/toezichtsarrangementen waarin is aangegeven hoe er toezicht op organisaties zal worden gehouden, zijn vaak te algemeen en verouderd.
- Over de prestaties hebben de meeste ministers wel afspraken gemaakt met 'hun' instellingen, maar vaak zijn de gewenste effecten niet opgenomen.
- De verantwoording over de besteding van publiek geld is vaak nog niet toereikend. Soms ontbreekt zelfs inzicht in de hoeveelheid publiek geld die bij instellingen omgaat.
- Ook het inzicht in de private activiteiten die instellingen soms naast hun publieke taken uitvoeren is niet altijd voldoende.

Dit betekent dat de Tweede Kamer informatie mist om haar controlerende taak te kunnen uitvoeren.

Overheidsstichtingen

Op dit moment bestaat er nog geen volledig overzicht van overheidsstichtingen (departementen moeten dit op korte termijn wel opleveren). Ook hoeveel publiek geld daar omgaat is niet inzichtelijk voor de Tweede Kamer.

Onderzoek van de Algemene Rekenkamer

- *Kaderwet zbo's. Reikwijdte en implementatie* (bijlage bij Tweede Kamer 33 147, nr. 3).
- *Verantwoording en toezicht over prestaties en effecten bij instellingen op afstand* (achtergronddocument bij het verantwoordingsonderzoek 2011).
- *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 5; Terugblik 2009* (Tweede Kamer 30 850, nrs. 31-32).
- *Publieke organisaties en private activiteiten* (bijlage bij Tweede Kamer 30 220, nr. 4).
- *Zicht op overheidsstichtingen* (Tweede Kamer 31 887, nr. 4).

In november 2012 publiceren we *Verantwoording en toezicht bij organisaties op afstand van het Rijk*, een naslagwerk op basis van 15 jaar onderzoek.

Meer informatie

Voor meer informatie over dit onderwerp kunt u terecht op www.rekenkamer.nl/bestuuropafstand of bij Jeroen Kerseboom, sectormanager PPS/OCW, J.Kerseboom@rekenkamer.nl.

Publieke organisaties en private activiteiten

Waar gaat het over?

Publieke organisaties zoals het Kadaster, de Rijksdienst Wegverkeer en ook onderwijsinstellingen hebben ruimte om naast hun publieke taak ook private activiteiten uit te voeren. De bedoeling is dat publieke organisaties op die manier de publieke middelen doelmatiger inzetten, betere publieke dienstverlening leveren en private middelen aanboren.

De Tweede Kamer vraagt zich regelmatig af of deze organisaties op een verantwoorde wijze vormgeven aan de private activiteiten. Niet verwonderlijk, want daar waar publiek en privaat samenkomen, ontstaan risico's: publiek geld zou ingezet kunnen worden voor private activiteiten en de activiteiten zouden kunnen uitmonden in oneerlijke concurrentie met het bedrijfsleven. Het vergt aandacht van de organisaties om dit te voorkomen en goed om te gaan met de toenemende druk op de integriteit.

Wie is verantwoordelijk?

In eerste instantie zijn de publieke organisaties zelf verantwoordelijk voor het aantonen van de meerwaarde van de activiteiten voor het publieke belang en het ondervangen van de risico's. Ministers leggen de voorwaarden vast waaronder de organisaties private activiteiten mogen uitvoeren en zij dienen te controleren of de organisaties zich aan de regels houden. De ministers zijn ook verantwoordelijk voor het informeren van de Tweede Kamer over de activiteiten van de publieke organisaties.

Om hoeveel geld gaat het?

Het blijkt niet mogelijk om op basis van jaarverslagen het financieel belang van de private activiteiten vast te stellen. Jaarverslagen geven dusdanig weinig informatie dat soms niet eens helder is of er private activiteiten worden uitgevoerd.

Het onderwijs is verplicht om de inkomsten uit activiteiten voor derden afzonderlijk te verantwoorden. Daarom konden wij vaststellen dat in 2009 universiteiten, HBO's en ROC's samen € 1,5 miljard aan inkomsten uit private activiteiten hadden. Bij universiteiten is dit gemiddeld 10% van hun totale inkomsten.

Hoe staat het ervoor?

Meerwaarde onduidelijk

De onderzochte organisaties slagen er niet in om overtuigend aan te tonen dat hun private activiteiten bijdragen aan een betere uitvoering van de publieke taak. De verantwoording over de noodzaak en meerwaarde van de private activiteiten kan en moet beter. Wij hebben gezien dat dit niet onmogelijk is, maar het vereist wel extra inspanning van de organisaties.

Risico's manifesteren zich

De risico's van publiek ondernemerschap manifesteren zich in de praktijk. Wij zagen verlies op private activiteiten, integriteitsvraagstukken, klachten over oneerlijke concurrentie en het niet scheiden van publieke en private geldstromen. Organisaties worstelen met de bedrijfsvoering van private activiteiten.

Ontbreken van heldere toetsingskaders

Als publieke organisaties private activiteiten uitvoeren, moeten zij laveren tussen regelgeving uit zowel het publieke als het private domein. Ze hebben te maken met verschillende kaders: Europese regelingen over mededinging en staatssteun, de Wet markt en overheid, fiscale regelgeving en sectorspecifieke regels. Deze kennen allemaal een eigen terminologie en afbakening, waardoor het vaak niet duidelijk is of een specifieke activiteit moet worden aangemerkt als publiek of als privaat en welke regels erop van toepassing zijn. De interpretatie van de abstracte regels is doorgeschoven naar de publieke organisaties en hun toezichthouders. Hierdoor is het voor kabinet en parlement moeilijk om vorm te geven aan sturing op en controle van private activiteiten van publieke organisaties.

Markt en overheid

De Wet markt en overheid is een voorbeeld van algemene en abstracte regelgeving. Deze wet, bedoeld om oneerlijke concurrentie te voorkomen, kent vele uitzonderingen. De gedragsregels zijn onder meer niet van toepassing op:

- onderwijs- en onderzoekinstellingen en de publieke omroep;
- economische activiteiten van algemeen belang;
- economische activiteiten tussen overheidsinstellingen.

De Nederlandse Mededingingsautoriteit is aangewezen als toezichthouder van de wet.

Onderzoek van de Algemene Rekenkamer

- *Publieke organisaties en private activiteiten* (2012, Tweede Kamer 30 220, nr. 4).
- *Kaderwet ZBO. Implementatie en Reikwijdte* (2012, Tweede Kamer 33 147, nr. 3).

Het onderwerp komt ook aan bod in *Verantwoording en toezicht bij organisaties op afstand van het Rijk*, een naslagwerk op basis van 15 jaar onderzoek, dat we in november 2012 publiceren.

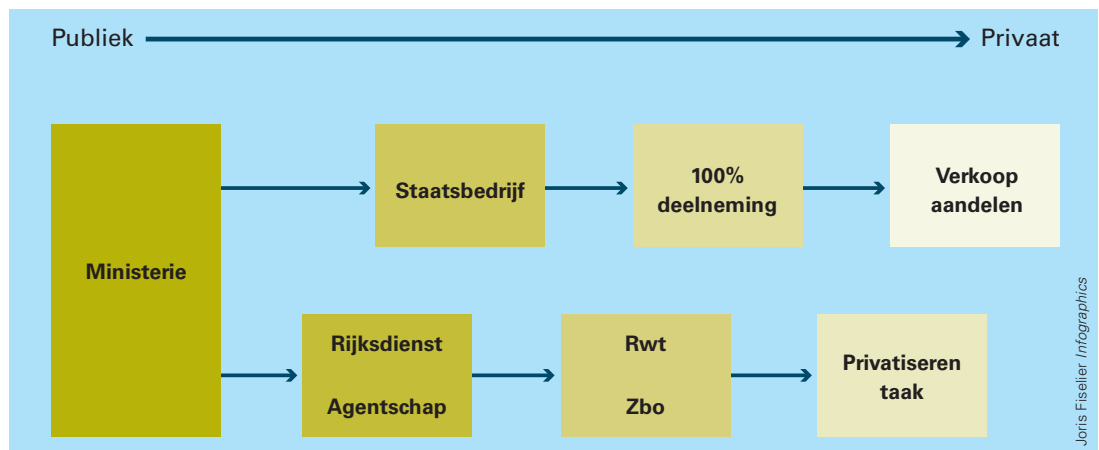
Meer informatie

Voor meer informatie over dit onderwerp kunt u terecht op www.rekenkamer.nl/bestuuropafstand of bij Jeroen Kerseboom, sectormanager pps/OCW, j.kerseboom@rekenkamer.nl.

Privatisering en verzelfstandiging

Waar gaat het over?

Bij privatisering gaat het om het deels of volledig in de markt zetten van publieke organisaties of taken, bijvoorbeeld door het verkopen van aandelen in een staatsbedrijf (voorbeeld KPN) of het aanbesteden van taken in de sociale zekerheid. Verzelfstandiging is het verschuiven van de uitvoering van publieke taken van de centrale overheid naar zelfstandige organisaties op afstand van die overheid, bijvoorbeeld naar een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) of rechtspersoon met een wettelijke taak (rwt). Motieven die daarbij een rol spelen zijn onder meer het efficiënter en beter maken van de uitvoering, budgettaire besparingen, meer afstand tot de politiek en het verkleinen van de centrale overheid. Ook Europese regelgeving speelt soms een rol, bijvoorbeeld in de sectoren telecommunicatie en energie. De transitie van het publieke domein naar het private domein gebeurt meestal in fases, zie figuur.1



Bij de transitie van het publieke naar het private domein doen zich fricties voor tussen verschillende van toepassing zijnde (wettelijke) regimes en systemen van sturing, toezicht en verantwoording. Voorbeeld: de regels voor financiële verantwoording verschuiven van Comptabiliteitswet (kasstelsel) naar het Burgerlijk Wetboek (batenlastenstelsel). Ook de ministeriële verantwoordelijkheid en daarmee de mogelijkheid van de Tweede Kamer om de minister aan te spreken op het functioneren van instellingen, verandert. Er kan spanning ontstaan tussen de behoefte aan (politieke) sturing en de mogelijkheden daartoe. Het is van belang dat de Tweede Kamer zicht heeft op deze aspecten bij de besluitvorming over verzelfstandiging en privatisering.

Wie is verantwoordelijk?

Verzelfstandigingen en privatiseringen vinden in het algemeen plaats onder de verantwoordelijkheid van de minister tot wiens beleidsterrein de desbetreffende publieke taak behoort. De minister van Financiën is verantwoordelijk voor het beleid van staatsdeelnemingen (inclusief aan- en verkoop). De ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) en/of van Financiën hebben vaak een coördinerende rol. Uit ons onderzoek van de afgelopen 25 jaar blijkt dat die vaak onvoldoende werd ingevuld.

Verzelfstandiging en privatisering leiden tot verschuivingen in ministeriële verantwoordelijkheid. Voor taken die worden uitgevoerd door een ministerie, rijksdienst of agentschap geldt een volledige ministeriële verantwoordelijkheid voor beleid en uitvoering.

1 Er doen zich overigens ook omgekeerde bewegingen voor: van privaat terug naar publiek. Voorbeelden: ABN Amro/Fortis (van privaatbedrijf naar staatsdeelneming); Dienst Uitvoering Onderwijs (van rwt naar agentschap van het Rijk); sociale zekerheid (indertijd geprivatiseerde uitvoering is weer onder gebracht bij een publiek orgaan (UWV)).

Bij rwt's en zbo's beperkt de verantwoordelijkheid van de minister zich tot beleid en regelgeving (het systeem) en het toezicht op de taakuitvoering en de besteding van publieke middelen. Bij volledige privatisering is de minister alleen nog verantwoordelijk voor de regulering van- en het toezicht op de markt of voor (bijvoorbeeld) de aanbesteding van publieke taken.

Om hoeveel geld gaat het?

Een zeer globale schatting is dat het bij de verzelfstandigingen van de afgelopen 25 jaar ongeveer 17.000 fte waren gemoeid, waarvan het grootste deel bij de Arbeidsvoorzieningen organisatie, de Dienst Landbouwkundig Onderzoek en het ABP. Bij de verzelfstandiging van het ABP ging indertijd (1996) € 90 miljard aan eigen vermogen van publiek eigendom over in privaat eigendom. De verkoop van staatsbedrijven betrof ongeveer 105.000 fte, grotendeels PTT en Postbank, en heeft in totaal ongeveer € 20,6 miljard opgebracht.

Anno 2012 zijn er:

- 28 staatsdeelnemingen met een intrinsieke waarde van € 65 miljard;
- 44 agentschappen met een jaarlijkse rijksbijdrage van € 11 miljard;
- ongeveer 172 (clusters van)² rwt's/zbo's waar jaarlijks in totaal ruim € 132 miljard publiek geld in omgaat (rijksbijdragen, premies en tarieven).³

Hoe staat het er voor?

Informatie over de stand van zaken in het veld van geprivatiseerde en verzelfstandigde organisatie vindt u in de factsheet 'Instellingen op afstand van het Rijk'. Naar het zich laat aanzien zullen zich ook in de komende jaren - naast overheveling van taken naar decentrale overheden - bewegingen van publiek naar privaat en omgekeerd voordoen. Aandachtspunten uit ons onderzoek van de afgelopen jaren zijn nog steeds relevant voor beide bewegingen. Het ontbrak vaak aan duidelijke doelen en een nulmeting zodat effecten van deze operaties niet goed konden worden vastgesteld. Van belang zijn verder waarborgen in het proces (variërend van coördinatie tot het opstellen van een goede openingsbalans), voorzieningen om de publieke belangen na privatisering of verzelfstandiging te waarborgen (waaronder het organiseren van een sluitend systeem van toezicht en verantwoording) en een adequate invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid en de informatievoorziening aan de Tweede Kamer, zodat zij haar controlerende taak ook in de nieuwe situatie kan waarmaken.

Onderzoek van de Algemene Rekenkamer

Op www.rekenkamer.nl/privatisering staat een overzicht van onze rapporten over het proces van privatisering en verzelfstandiging en over het functioneren van geprivatiseerde of verzelfstandigde organisaties.

Enkele recente rapporten:

- *Publieke organisaties en private activiteiten* (2012, bijlage bij Tweede Kamer 30 220, nr. 4).
- *Kaderwet zbo's; Reikwijdte en implementatie* (2012, bijlage bij Tweede Kamer 33 147, nr. 3).
- *Besteding spoorbudgetten door ProRail* (2011, bijlage bij Tweede Kamer 32 707, nr. 4).

In november 2012 publiceren we *Verantwoording en toezicht bij organisaties op afstand van het Rijk*, een naslagwerk op basis van 15 jaar onderzoek.

Verder toetst de Algemene Rekenkamer de controle-, verantwoording- en toezichtstructuur bij nieuwe wettelijke regelingen met gevolgen voor de taak of bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer en bij de oprichting van privaatrechtelijke rechtspersonen door de Staat (Comptabiliteitswet 2001, artikel 96/34). De uitkomst van deze toets wordt met het betreffende wetsvoorstel naar de Eerste en Tweede Kamer gestuurd.

Meer informatie

Voor meer informatie over dit onderwerp kunt u terecht op www.rekenkamer.nl/privatisering, op www.rekenkamer.nl/bestuuropafstand en bij Jeroen Kerseboom, sectormanager PPS/OCW, j.kerseboom@rekenkamer.nl.

- 2 Deze telling bevat ook clusters van instellingen zoals scholen in het primair onderwijs of keuringsinstanties voor pleziervaartuigen. Deze tellen als één, maar in de praktijk gaat het soms om tientallen of zelfs honderden afzonderlijke instellingen.
- 3 Dit is het totaal aan publiek geld gemoeid met rwt's en zbo's in 2010, voor zover hierover gegevens beschikbaar waren bij de ministeries.

Decentrale beleidsuitvoering

Waar gaat het over?

Er zijn drie bestuurslagen in Nederland: het Rijk, de provincies en de gemeenten. Het Rijk kan taken overhevelen naar provincies en gemeenten (medeoverheden). Er is dan sprake van decentralisatie. De financiering van deze taken verloopt via specifieke of algemene uitkeringen:

- *Specifieke uitkeringen* worden geregeld in een wet of regeling. Het zijn geormerkte budgetten: medeoverheden moeten verantwoording afleggen aan het Rijk over de besteding van de middelen.
- *Algemene uitkeringen* worden verstrekt via het Gemeente- of Provinciefonds. Medeoverheden kunnen deze middelen – met inachtneming van wet- en regelgeving – naar eigen inzicht besteden. Zij verantwoorden zich hierover aan de Provinciale Staten of de gemeenteraad.

Wie is verantwoordelijk?

Elke bewindspersoon is verantwoordelijk voor de eigen beleidsterreinen waar medeoverheden bijdragen aan de uitvoering van rijksbeleid. Als gekozen is voor een specifieke uitkering is een minister ook verantwoordelijk voor de besteding van het geld.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is verantwoordelijk voor een adequate verdeling van de algemene uitkeringen. Ook is hij verantwoordelijk voor de werking van het systeem van verantwoording en controle van specifieke uitkeringen. Daarnaast draagt de minister verantwoordelijkheid voor de bestuurlijke en financiële verhoudingen tussen de bestuurslagen.

| | Algemene uitkeringen (inclusief integratie-uitkering en decentralisatie-uitkering) | | Specifieke uitkeringen | |
|---|--|--|--|---|
| | Geen rijksbeleid (autonomie) | Wel rijksbeleid (medebewind) | Wel rijksbeleid (medebewind) | |
| Ministeriële verantwoordelijkheid voor besteding geld | ✘ Nee | ✘ Nee | ✔ Ja | ✔ Ja |
| Ministeriële verantwoordelijkheid voor beleid | ✘ Nee | ✔ Ja, ten minste systeemverant- woordelijkheid | ✔ Ja, ten minste systeemverant- woordelijkheid | ✔ Ja, specifieke verantwoor- delijkheid |

Joris Fiselier Infographics

De uitkeringsvorm bepaalt de mate van ministeriële verantwoordelijkheid en de mate waarin een minister zich kan verantwoorden aan de Tweede Kamer.

Om hoeveel geld gaat het?

| Algemene uitkeringen 2012 | | Specifieke uitkeringen 2012 | |
|---------------------------|---------------|-----------------------------|--------------|
| Gemeentefonds | €18,3 miljard | Gemeenten | €9,3 miljard |
| Provinciefonds | €1,1 miljard | Provincies | €1,2 miljard |

Hoe staat het ervoor?

Randvoorwaarden voor decentralisatie

De afgelopen jaren heeft het Rijk taken gedecentraliseerd. Het Rijk is van mening dat medeoverheden sommige taken efficiënter en effectiever kunnen uitvoeren. Door de beleidsvrijheid te vergroten kunnen medeoverheden:

- meer maatwerk leveren;
- slagvaardiger opereren;
- het beleid integraal opzetten en uitvoeren.

In ons rapport *Beleidsvrijheid en specifieke uitkeringen* (2006) concludeerden we dat deze veronderstellingen niet altijd opgaan. Wij uitten onze zorg over de benodigde capaciteit om gedecentraliseerde taken uit te voeren.

Recente decentralisatieplannen zijn de overheveling van de begeleiding uit de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) naar de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO) -zie kader-, de Wet Werken naar Vermogen en de stelselwijziging Jeugdzorg (bestuursafspraken 2011).

Budget voor decentralisatie van AWBZ-begeleiding

Begin 2012 deden wij onderzoek naar de berekening van het budget dat gemeenten zouden ontvangen voor decentralisatie van de AWBZ-begeleiding. Wij constateerden dat het Rijk het over te hevelen bedrag grotendeels conform de afspraken met de gemeenten heeft berekend. Wel bleek dat de gebruikte gegevens en aannames onzekerheden met zich mee brachten. Zo was niet duidelijk welk effect de maatregelen om het gebruik van persoonsgebonden budgetten terug te dringen, zou hebben. Ook bleken de gegevens over de jaarlijkse instroom en het aantal herindicaties behoorlijk te fluctueren. Hierdoor is de omvang van de zorgvraag moeilijk te voorspellen.

Onderscheid specifieke en algemene uitkering

In ons rapport *Financiële verhoudingen tussen de bestuurslagen* (2009) constateerden wij dat er een vervaging optreedt tussen algemene en specifieke uitkeringen. Specifieke uitkeringen worden steeds algemener doordat de bestedingsdoelen breder worden en de decentrale overheden meer beleidsvrijheid krijgen. Tegelijkertijd zien we dat algemene uitkeringen steeds specifiekere zijn geworden. Provincies en gemeenten krijgen steeds vaker voorschriften over hoe ze de middelen uit het Gemeentefonds en Provinciefonds dienen in te zetten. Hierdoor is onduidelijk welke bestuurslaag waarvoor verantwoordelijk is en wie waarop aangesproken kan worden. Wij adviseerden de Tweede Kamer om bij komende decentralisaties rekening te houden met de vorm van de uitkering in combinatie met de gewenste verantwoording. Als een minister zelf verantwoordelijk wil blijven voor de besteding van het geld door gemeenten of provincies en het budget dus wil oormerken, past daar een specifieke uitkering bij. Als een minister bereid is om die verantwoordelijkheid over te dragen aan de provincies en/of gemeenten, dan is een algemene uitkering de aangewezen vorm.

Rechtmatigheid besteding specifieke uitkeringen

Het Rijk is er in 2011 niet in geslaagd voldoende zekerheid te krijgen over de rechtmatige besteding van ongeveer € 1,4 miljard aan specifieke uitkeringen. Een deel van de accountantscontroles bij de gemeentelijke verantwoordingen was niet toereikend. Wij hebben in ons verantwoordingsonderzoek bezwaar gemaakt bij de minister van BZK. Dit heeft de minister aangezet tot het opstellen van een actieplan,¹ waarna wij het bezwaar hebben ingetrokken. Over de voortgang van het actieplan zal de minister de Tweede Kamer in november informeren. Wij zullen de Tweede Kamer onze analyse van de voortgang geven.

Onderzoek van de Algemene Rekenkamer

- *Budget voor decentralisatie van AWBZ-begeleiding* (2012, Tweede Kamer 30 597, nr. 251).
- *Rapport bij het Jaarverslag 2011 Ministerie van BZK* (2012, Tweede Kamer 33 240 VII, nrs. 1-2).
- *Financiële verhoudingen tussen de bestuurslagen* (2009, Tweede Kamer 32 249, nrs. 1-2).
- *Beleidsvrijheid en specifieke uitkeringen* (2006, Tweede Kamer 30 498, nrs. 1-2).

Meer informatie

Voor meer informatie over dit onderwerp kunt u terecht op www.rekenkamer.nl/bestuurofstand en bij Anja van der Kraan, sectormanager BZK en Bedrijfsvoering Rijk, a.vanderkraan@rekenkamer.nl. Wij wijzen ook op onze factsheets Jeugdzorg en Instellingen op afstand van het Rijk.

Ontwikkelingssamenwerking

Waar gaat het over?

De overheid besteedt vanaf 2012 jaarlijks gemiddeld 0,7% van het bruto nationaal product (bnp) aan ontwikkelingssamenwerking. Deze overheidsbijdragen zijn voor economische ontwikkeling en armoedebestrijding in ontwikkelingslanden die vallen onder de criteria van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO). De overheidsbijdragen worden daarom beschouwd als Official Development Assistance (ODA).

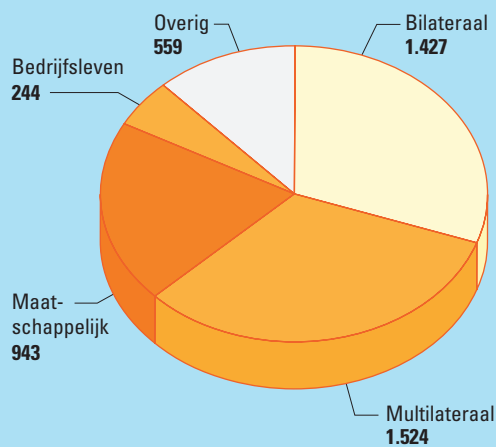
Wie is verantwoordelijk?

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken is grotendeels verantwoordelijk voor het ontwikkelingsbeleid via het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BuZa) en voor de uitvoering van het beleid via ambassades. De beleidsuitvoering loopt ook via een groot aantal andere organisaties, zoals multilaterale organisaties, niet-gouvernementele organisaties (ngo's) en het bedrijfsleven. Zo voeren ngo's de subsidieregelingen uit en is aansturing en controle van multilaterale instellingen een gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle lidstaten. In deze gevallen is de ministeriële verantwoordelijkheid beperkt tot het uitoefenen van toezicht en heeft de staatssecretaris overwegend een stimulerende en faciliterende rol. De staatssecretaris heeft daarnaast een regiefunctie voor de interdepartementale coördinatie van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid.

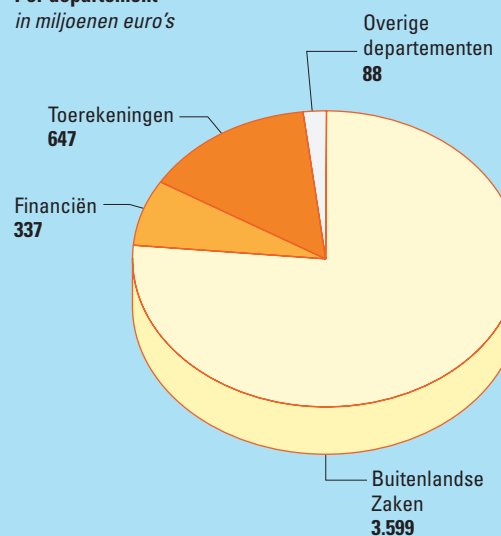
De Nederlandse ODA-uitgaven lopen via vier financiële kanalen naar uitvoerende organisaties: het multilaterale kanaal (met multilaterale organisaties, zoals UNICEF, de Wereldbank en de Europese Unie), het maatschappelijke kanaal (ngo's), het bilaterale kanaal (de Nederlandse ambassades) en het bedrijfsleven(kanaal), zie figuur.

ODA-uitgaven in 2011: € 4,7 miljard

Per kanaal in miljoenen euro's



Per departement in miljoenen euro's



Om hoeveel geld gaat het?

In 2011 heeft Nederland € 4,7 miljard uitgegeven aan ontwikkelingssamenwerking, 0,75% van het bnp. De bijdragen voor 2012 beslaan 0,7% van het bnp. Op basis van de laatste bnp-ramingen zullen die bijdragen uitkomen op ongeveer € 4,2 miljard.

Het Ministerie van BuZa geeft het grootste gedeelte van de ODA-uitgaven uit, maar ook andere ministeries besteden ontwikkelingsgeld, zie figuur. Jaarlijks stelt de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS, een budgettaire overzichtconstructie) een totaaloverzicht op van zowel de Nederlandse ODA-begroting als van de ODA-uitgaven voor alle ministeries (de HGIS-nota).

Hoe staat het ervoor?

Beleidsvoornemens

Het kabinet-Rutte/Verhagen heeft in 2010 besloten om het percentage voor ODA-uitgaven te verlagen van 0,8% naar gemiddeld 0,7% van het bnp vanaf 2012. De bezuiniging gaat gepaard met hervormingen binnen de bedrijfsvoering van het Ministerie van BuZa. Hierover rapporteren wij in ons verantwoordingsonderzoek. Naast deze bezuiniging heeft het kabinet ook gekozen voor meer focus en samenhang in het beleid en staan er vier prioriteiten centraal: voedselzekerheid, veiligheid en rechtsorde, water en seksuele en reproductieve gezondheid en rechten (SRGR). Vervolgens heeft het kabinet het aantal partnerlanden teruggebracht van 33 naar 15, zodat vanaf 2015 de uitgaven via het bilaterale kanaal alleen plaatsvinden in deze 15 landen. Het kabinet investeert tegelijkertijd meer in regioprogramma's en in de private sector in niet-partnerlanden via een uitbreiding van het bedrijfsleveninstrumentarium. Door deze uitbreiding bestaat het risico dat de nieuwe beleidsfocus zal verminderen.

Transparantie en verantwoording kunnen beter

In onze rapporten constateerden we dat het beleid voor ontwikkelingssamenwerking en de verantwoording daarover zich kenmerken door een opeenstapeling van doelen, instrumenten, prestaties en effecten en door een veelheid aan betrokken organisaties en landen. Hierdoor is niet duidelijk wat de onderlinge samenhang is tussen deze elementen en hoeveel geld gekoppeld is aan elk van deze elementen. Dit bemoeilijkt het zicht op de resultaten, het ontnemt de staatssecretaris een belangrijke voorwaarde om te kunnen leren en de informatiepositie van de Tweede Kamer verslechtert door dit gebrek aan transparantie. Het doel van onze huidige activiteiten is tweeledig: de transparantie van het beleid te verbeteren door te vragen om meer samenhang en minder versnippering, én de verantwoording efficiënter te maken, bijvoorbeeld door het ministerie aan te moedigen gegevens beschikbaar te maken via opendatatoepassingen.

Onderzoek van de Algemene Rekenkamer

- Rapport *Monitoring beleid voor ontwikkelingssamenwerking; Cijfers 2011* (2012, Tweede Kamer 33 310, nrs. 1-2).
- *Rapport bij het Jaarverslag 2011 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken* (2012, Tweede Kamer 33 240, nrs.1-2).
- Rapport *Verantwoording van de hulpelden 2010 voor Haïti* (2011, Tweede Kamer 32 293, nrs. 10-11).
- Brief *Monitoring beleid voor ontwikkelingssamenwerking, stand van zaken september 2011*, 15 november 2011.
- Rapport *Monitoring beleid voor ontwikkelingssamenwerking, stand van zaken april 2011* (2011, Tweede Kamer 32 803, nrs.1-2).
- Brief *Aandachtspunten voor de transparantie van en verantwoording over de middelen voor ontwikkelingssamenwerking*, 7 oktober 2010.
- Rapport *Geldstromen ontwikkelingssamenwerking* (2010, Tweede Kamer 32 318, nrs. 1-2).

Meer informatie

Voor meer informatie over dit onderwerp kunt u terecht op www.rekenkamer.nl/ontwikkelingssamenwerking of bij Kees Bruin, sectormanager Buitenlandse Zaken/Defensie, k.bruin@rekenkamer.nl.

EU-verantwoording

Waar gaat het over?

De Europese Unie (EU) heeft een begroting van circa € 130 miljard per jaar. Dit geld komt binnen via afdrachten uit de lidstaten. Het meeste geld wordt ook weer in de lidstaten uitgegeven. De Europese Rekenkamer beoordeelt jaarlijks of deze uitgaven volgens de regels ('rechtmatig') zijn gedaan. Dit oordeel is nog nooit positief geweest, omdat er te veel fouten worden gemaakt bij de besteding van EU-subsidies in de lidstaten. Over de doeltreffendheid van EU-subsidies is nog steeds weinig bekend. De Algemene Rekenkamer volgt de Europese financiën daarom al vele jaren kritisch.

Wie is verantwoordelijk?

Alle Nederlandse bewindspersonen zijn verantwoordelijk voor de naleving van Europees beleid op de terreinen waarover zij gaan. Een bijzondere verantwoordelijkheid hebben de ministers die samen met de Europese Commissie (in 'gedeeld beheer') verantwoordelijk zijn voor de besteding van Europese gelden in Nederland:

- de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) voor het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF), het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO), het Europees Visserij Fonds (EVF) en het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO);
- de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor het Europees Sociaal Fonds (ESF);
- de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel voor de migratiefondsen.

De minister van Financiën geeft sinds 2007 elk jaar namens het kabinet een EU-lidstaatverklaring af, waarin hij verantwoording aflegt over het beheer en de besteding van de EU-gelden die Nederland het voorgaande jaar heeft ontvangen. De afdrachten van Nederland aan de EU maken, ondanks herhaalde aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer, geen deel uit van deze verklaring.

Met het vrijwillig opstellen van een lidstaatverklaring vervult Nederland binnen de EU een voortrekkersrol. De Algemene Rekenkamer geeft jaarlijks ten behoeve van het parlement een onafhankelijk oordeel over de Nederlandse EU-lidstaatverklaring.

Om hoeveel geld gaat het?

In 2010 bedroegen de totale uitgaven van de EU € 122,2 miljard.¹ Nederland droeg in 2010 € 5,6 miljard af aan de EU, en ontving € 2,1 miljard aan EU-subsidies.

Hoe staat het ervoor?

Wij hebben in ons laatste rapport bij de Nederlandse EU-lidstaatverklaring vastgesteld dat de lidstaatverklaring 2011 een goed beeld geeft van het beheer en de besteding van EU-gelden in Nederland. Niettemin verwachten we van drie ministers actie. De minister van EL&I dient concrete maatregelen te treffen om de financiële correcties die Nederland krijgt opgelegd van de Europese Commissie in verband met onrechtmatige besteding van landbouwsubsidies, terug te dringen. De minister voor Immigratie, Integratie en Asiel dient het beheer en de controle van het Europees Integratiefonds op orde te brengen.

¹ Cijfers Europese Commissie, EU Budget 2010, Financial Report.

En van de minister van Financiën verwachten wij dat hij alsnog ingaat op onze aanbeveling om de Nederlandse afdracht aan de EU in de lidstaatverklaring te gaan opnemen.

In de laatste editie van ons EU-trendrapport hebben we teruggeblikt op de ontwikkelingen in het financieel management van de EU van de afgelopen tien jaar. Wij constateren dat de verbetering van de financiële rechtmatigheid in de EU stagneert en dat het financieel management van de EU alleen verder kan verbeteren als de lidstaten zelf bereid zijn om meer en beter verantwoording af te leggen over de besteding van EU-gelden in hun land. Binnen de lidstaten doen zich namelijk de meeste problemen voor. Over de vraag bij wie EU-subsidies precies terecht komen is de afgelopen jaren meer transparantie ontstaan. Deze openbare informatie zegt echter weinig over de concrete projecten die met het EU-geld zijn gerealiseerd. Het is volgens ons nog steeds hard nodig dat er meer inzicht ontstaat in de doeltreffendheid van EU-subsidies.

Onderzoek van de Algemene Rekenkamer

- *Rapport bij de Nederlandse EU-lidstaatverklaring 2011* (2012, Tweede Kamer, 33 249 nrs. 1-2).
- *EU-trendrapport 2012* (2012, Tweede Kamer, 33 163, nrs. 1-2).

Feiten en cijfers over tien jaar verantwoording over Europese gelden in de EU, de EU-lidstaten en Nederland vindt u in ons webdossier op www.eu-verantwoording.nl.



Meer informatie

Voor meer informatie over dit onderwerp kunt u terecht op www.eu-verantwoording.nl of bij Frank van den Broek, sectormanager Doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek/Europese Unie, f.vandenbroek@rekenkamer.nl.

Bestrijding accijnsfraude

Waar gaat het over?

Er bestaan grote verschillen tussen de accijnstarieven die in de lidstaten van de Europese Unie (EU) worden geheven op alcohol en tabak. Dit maakt het smokkelen van deze goederen vanuit EU-landen met een laag accijnsstarief naar EU-landen met een hoog accijnsstarief tot een lucratieve bezigheid. Zulke accijnsfraude vindt op grote schaal plaats sinds het afschaffen van de Europese binnengrenzen in 1993. De EU heeft in de loop der jaren accijnswetgeving opgesteld om de accijnsverschillen te verkleinen, de samenwerking tussen de douaneautoriteiten te versterken en accijnsfraude te bestrijden. Wij hebben recent onderzocht wat de uitvoering van dat beleid in Nederland oplevert.

Wie is verantwoordelijk?

Het Europese accijnsbeleid wordt opgesteld door het directoraat-generaal Belastingen en Douane-unie van de Europese Commissie. De vertaling van dit Europese beleid in Nederlands accijnsbeleid valt onder de eindverantwoordelijkheid van de minister van Financiën. Nederland bepaalt zelf de hoogte van de accijns, al moet deze wel aan een Europees minimumtarief voldoen. De Douane int accijns en voert controles uit op binnenkomende en uitgaande accijnsgoederen en bij accijnsvergunninghouders. De bestrijding van accijnsfraude is op EU-niveau een taak van OLAF, het antifraudebureau van de Europese Commissie. Binnen Nederland is de FIOD is belast met het opsporen van accijnsfraude.

Om hoeveel geld gaat het?

Nederland inde in 2011 € 2,5 miljard aan tabaksaccijns en € 1 miljard aan alcoholaccijns. De FIOD schatte de Nederlandse zwarte markt voor sigaretten in 2008 op € 150 miljoen, met een nadeel voor de schatkist van € 22,5 miljoen. Recentere cijfers zijn niet beschikbaar. De omvang van de accijnsfraude met alcohol is niet bekend.

De Europese Commissie schatte in 2010 dat de EU jaarlijks € 10 miljard aan inkomsten misloopt als gevolg van fraude met sigaretten. Ook op EU-niveau zijn er geen cijfers over de financiële betekenis van de fraude met alcoholaccijns.

De EU heeft in de periode 2004-2010 overeenkomsten gesloten met vier tabaksfabrikanten die verdacht werden van smokkel van hun producten naar de EU. Als onderdeel van die overeenkomsten doen de tabaksfabrikanten schadebetalingen aan de EU voor misgelopen belastingen. Nederland heeft alle vier de overeenkomsten ondertekend en heeft recht op een deel van die schadebetalingen. In totaal heeft Nederland tot nu toe ongeveer € 26 miljoen aan schadebetalingen ontvangen.

| Overeenkomst met | Jaar overeenkomst | Totaal schadebetalingen aan EU | Door Nederland ontvangen (t/m 2011) |
|--------------------------|-------------------|--------------------------------|-------------------------------------|
| Phillip Morris | 2004 | max. 1,25 miljard dollar | 23 miljoen euro |
| Japan Tobacco Int. | 2007 | 400 miljoen dollar | 2,5 miljoen euro |
| British American Tobacco | 2010 | 134 miljoen dollar | 150.000 euro |
| Imperial Tobacco Limited | 2010 | 300 miljoen dollar | 300.000 euro |

Hoe staat het ervoor?

Uit ons onderzoek *Bestrijding van accijnsfraude bij alcohol en tabak* (2012) blijkt dat het Europese accijnsbeleid accijnsfraude niet oplost. Er zijn nog steeds grote verschillen in accijnstarieven tussen de lidstaten, wat fraude in de hand werkt. Ook de invoering van een geautomatiseerd systeem voor het afhandelen van accijnsvervoer in de EU, het EMCS,¹ heeft het fraudeprobleem niet opgelost.

Wat er in Nederland met het overige beleid voor bestrijding van accijnsfraude wordt bereikt, is niet duidelijk. Doelstellingen ontbreken en er is nauwelijks informatie beschikbaar over kosten, aantallen controles en inzet van personeel. Ook over de bereikte effecten is weinig bekend.

Nederland leeft de Europese accijnsregels na, maar de bestrijding van accijnsfraude heeft in ons land geen prioriteit. De mogelijkheden om accijnsfraude op te sporen zijn overigens ook gelimiteerd door de beperkte invulling die Nederland aan het EMCS heeft gegeven.

In de handhaving zet de Douane vooral in op 'horizontaal toezicht', waarbij bedrijven met een adequate bedrijfsvoering minder worden gecontroleerd. Deze op vertrouwen gebaseerde aanpak kent risico's in de praktijk en de effecten zijn onduidelijk.

Wij vinden dat de mogelijkheden van het EMCS moeten worden verruimd. De controleaanpak van de Douane moet worden versterkt en de resultaten van horizontaal toezicht moeten beter worden geëvalueerd.

Onderzoek van de Algemene Rekenkamer

- *Bestrijding van accijnsfraude bij alcohol en tabak* (2012, Tweede Kamer, 33 276, nr. 1).
- *Intracommunautaire btw-fraude* (2009, Tweede Kamer, 31 880, nrs. 1-2).
- *Accijnzen op minerale oliën: terugblik* (2006, Tweede Kamer, 29 365, nrs. 5-6).
- *Accijnzen op minerale oliën* (2003, Tweede Kamer, 29 365, nrs. 1-2).

Meer informatie

Voor meer informatie over dit onderwerp kunt u terecht op www.rekenkamer.nl/eu of bij Frank van den Broek, sectormanager Doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek/Europese Unie, f.vandenbroek@rekenkamer.nl.

¹ Excise Movement and Control System.

Vervanging F-16

Waar gaat het over?

Het Ministerie van Defensie heeft momenteel F-16's in bezit. Deze toestellen moeten op termijn vervangen worden. Sinds 2002 neemt Nederland daarom deel aan een internationaal samenwerkingsprogramma voor de ontwikkeling van een nieuw jachtvliegtuig, de Joint Strike Fighter (JSF). De JSF wordt in Nederland mogelijk de vervanger van de F-16. De Nederlandse deelname aan het internationale JSF-programma valt binnen het project Vervanging F-16, dat sinds 1999 de status van Groot Project heeft.

Wie is verantwoordelijk?

Het Ministerie van Defensie is verantwoordelijk voor de vervanging van de F-16 en de deelname aan het internationale JSF-programma. Het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) is verantwoordelijk voor de bevordering van deelname van het Nederlandse bedrijfsleven aan de ontwikkeling, productie en instandhouding van de JSF.

Om hoeveel geld gaat het?

Het Ministerie van Defensie raamt de kosten voor de aankoop van de JSF, uitgaande van 85 toestellen, op € 7,478 miljard en de exploitatiekosten voor dertig jaar op € 13,567 miljard (prijsspeil 2011; plandollarkoers € 0,75). Het kabinet-Rutte/Verhagen heeft € 4,5 miljard voor de vervanging van de F-16 gereserveerd.

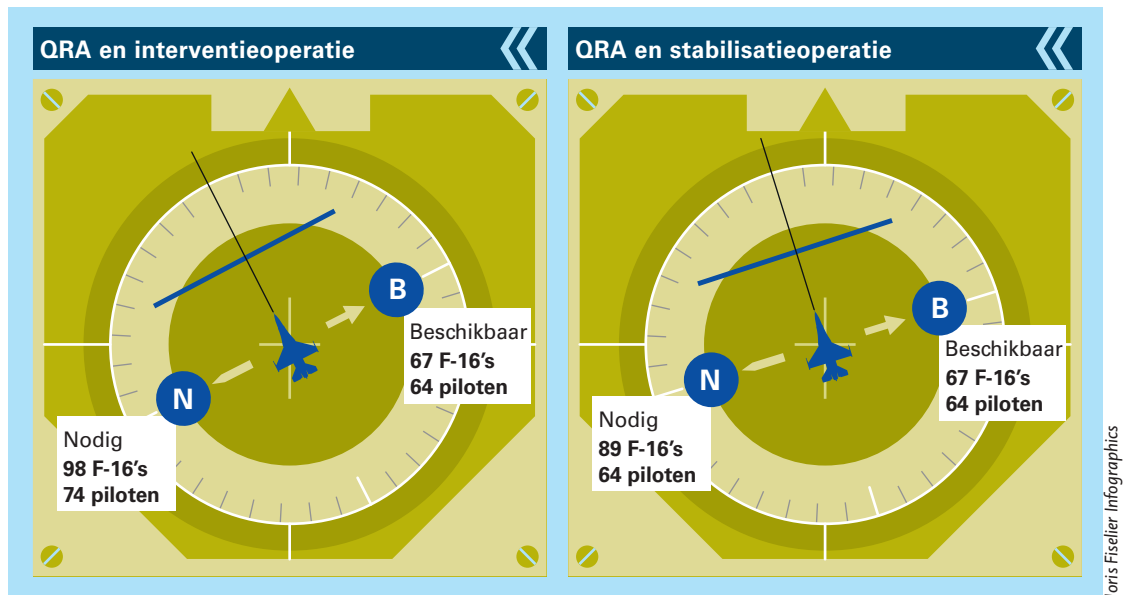
Hoe staat het ervoor?

Sinds 2005 informeren wij de Tweede Kamer jaarlijks over de stand van zaken rond de vervanging van de F-16. Wij gaan onder meer in op de ontwikkelingen in de aankoopvoorbereiding en (sinds 2011) op de gevolgen hiervan voor de huidige F-16-vloot.

Monitoringrapport Vervanging F-16 over 2011

De belangrijkste bevindingen uit ons recentste rapport, *Monitoring vervanging F-16; Stand van zaken december 2011* (3 april 2012):

- We hebben de minister aanbevolen om de Tweede Kamer in de jaarrapportages – in samenhang met de Defensiebrede ambities – integraal te informeren over de F-16 en zijn vervanger in plaats van gefragmenteerd. In de Jaarrapportage 2011 heeft de minister hiermee een begin gemaakt.
- Het Ministerie van Defensie kan niet aan de ambitie voor jachtvliegtuigen voldoen: er is geen evenwicht tussen de ambitie van het kabinet en het beschikbare geld, het aantal piloten en het aantal F-16's. De minister gaf aan dat het 'krap aan' is en dat de ambitie van een veelzijdig inzetbare krijgsmacht niet altijd waargemaakt kan worden. Door het langer doorvliegen met de F-16 komt deze ambitie nog verder onder druk te staan. Wij hebben erop aangedrongen om niet alleen aan te geven wat niet kan, maar ook wat nog wél kan. De figuur (zie achterzijde) toont de genoemde onbalans in twee situaties: QRA (Quick Reaction Alert: de continue verdediging van het Nederlandse luchtruim) en deelname aan een interventieoperatie (links) en QRA en deelname aan een stabilisatieoperatie (rechts).
- Het uitblijven van een vervangingsbesluit neemt niet weg dat de betrokkenheid van Nederland bij de JSF als vervanger van de F-16 toeneemt, net als de eventuele uitstapkosten.



Recente ontwikkelingen

De Tweede Kamer heeft op 5 juli 2012 een motie aangenomen die de regering oproept alle noodzakelijke stappen te nemen om uit het JSF-project te stappen en te zijner tijd het toestel "van de plank te kopen". De minister van Defensie heeft vervolgens aan de Tweede Kamer toegezegd een onafhankelijk onderzoek uit te laten voeren naar de kosten en de werkgelegenheidseffecten van drie beleidsopties:

1. voortzetting van het huidige beleid van partnerschap in het JSF-programma;
2. voortzetting van het huidige beleid, maar niet langer meedoen aan de testfase;
3. volledige beëindiging van de Nederlandse betrokkenheid bij het JSF-programma en te zijner tijd het toestel "van de plank kopen".

Op verzoek van de minister van Defensie voeren wij het onderzoek naar de kosten uit, op voorstel van de minister uitgaande van 68 toestellen. Het onderzoek naar de werkgelegenheidseffecten zal in opdracht van het Ministerie van EL&I door een andere instelling uitgevoerd worden. Wij hebben het voornemen ons deel van het onderzoek op 25 oktober 2012 te publiceren.

Onderzoek van de Algemene Rekenkamer

- Brief Vervanging F-16 en verwerving Joint Strike Fighter (2012, Tweede Kamer 31 300, nr. 31).
- *Monitoring vervanging F-16; Stand van zaken december 2011* (2012, Tweede Kamer 31 300, nrs. 27-28).
- *Monitoring vervanging F-16; Stand van zaken december 2010* (2011, Tweede Kamer 31 300, nrs. 20-21).
- *Monitoring verwerving Joint Strike Fighter; Stand van zaken augustus 2009* (2010, Tweede Kamer 31 300, nrs. 13-14).
- *Monitoring verwerving Joint Strike Fighter; Stand van zaken oktober 2008* (2009, Tweede Kamer 31 300, nrs. 6-7).
- *Monitoring verwerving Joint Strike Fighter; Stand van zaken september 2007* (2007, Tweede Kamer 31 300, nrs. 1-2).
- *Monitoring verwerving Joint Strike Fighter; Stand van zaken september 2006* (2006, Tweede Kamer 26 488, nr. 51).

Meer informatie

Wij zetten onze monitoring in 2012 voort. Vanaf het najaar van 2012 publiceren we de uitkomsten van onze monitoring in het dossier Vervanging F-16 op onze website. Per brief attenderen we u op de informatie (budgettaire en andere aspecten) in dit webdossier. Voor meer informatie kunt u zich wenden tot Kees Bruin, sectormanager Buitenlandse Zaken/Defensie, k.bruin@rekenkamer.nl.

Prestaties in de strafrechtketen

Waar gaat het over?

In het onderzoek *Prestaties in de strafrechtketen* heeft de Algemene Rekenkamer het aantal gewelds- en vermogensmisdrijven dat tussen 1 oktober 2009 en 30 september 2010 de strafrechtketen in-, door- en uitstroomde in kaart gebracht en geanalyseerd. De strafrechtketen bestaat uit organisaties die samen de rechtshandhaving verzorgen:

- De politie is belast met opsporing.
- Het Openbaar Ministerie (OM) is eindverantwoordelijk voor opsporing en belast met vervolging en met toezicht op de uitvoering van vonnissen.
- De rechtbanken, gerechtshoven en Hoge Raad spreken recht.
- Het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK), Halt en de Reclassering zorgen voor de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen.

Wie is verantwoordelijk?

De minister van Veiligheid en Justitie (VenJ) is verantwoordelijk voor de doeltreffendheid en doelmatigheid van het rechtsbestel en daarmee ook voor de gehele strafrechtketen.

Om hoeveel geld gaat het?

In 2010 gaf de overheid circa € 6,2 miljard uit aan de strafrechtketen (zie tabel 1).

Overheidsuitgaven aan de strafrechtketen in 2010

| Deeltrein | Uitgaven (x € 1 miljoen) |
|-------------------|--------------------------|
| Opsporing | 2.917,0 |
| Vervolging | 699,6 |
| Berechting | 315,8 |
| Tenuitvoerlegging | 2.257,9 |
| Totaal | 6.190,3 |

Bron: CBS Statline, Veiligheidszorgrekeningen 2010

Hoe staat het ervoor?

In ons onderzoek stelden we vast dat de strafrechtketen niet optimaal presteert:

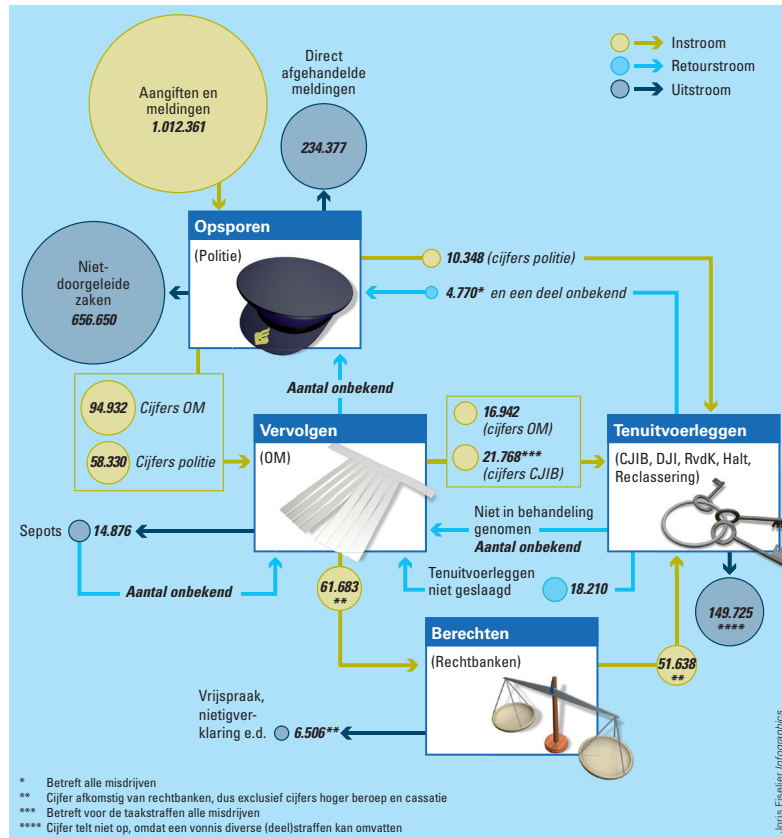
- Er is sprake van ongewenste uitstroom:
 - Zaken verlaten de strafrechtketen niet volgens de regels:¹ zaken met opsporingsindicatie krijgen niet altijd een vervolg, terwijl dit wel zou moeten.
 - Uitstroom is ondoelmatig: zaken waarin al veel is geïnvesteerd, worden soms niet afgerond wegens capaciteitsgebrek.
 - Uitstroom leidt tot rechtsongelijkheid: keuzes om zaken al dan niet op te pakken kunnen per politieregio verschillen.
 - Bij de tenuitvoerlegging stromen nog relatief veel zaken uit door verjaring.
- Er is geen informatie over de totale omvang van de ongewenste uitstroom. Uit ons onderzoek werd wel duidelijk dat het om een flink aantal zaken gaat. Ongewenste uitstroom doet zich vooral voor in de opsporingsfase bij veel voorkomende criminaliteit, maar ook bij de tenuitvoerlegging door verjaring van vrijheidsstraffen en boetevonnissen. Over die laatste vorm van ongewenste uitstroom zijn wel cijfers beschikbaar: 15.871 (16%) uitgezette vrijheidsstraffen en 10.797 (14%) uitgezette boetevonnissen verjaren.
- De cijfers van de ketenpartners over hun onderlinge stromen verschillen vaak sterk van elkaar. Zaken kunnen tussen wal en schip raken.

1 Dat wil zeggen niet conform de Aanwijzing voor de opsporing van het Openbaar Ministerie.

- Vaak is niet bekend en wordt niet bewaakt hoeveel zaken worden teruggestuurd naar een voorgaande ketenpartner.
- Vooral bij de politie zijn de gegevens over voorraden en in- en uitstroom niet in balans. De politie kan zich niet sluitend verantwoorden, waardoor onzeker is of alle zaken in beeld zijn en blijven.

In-, door- en uitstroom van gewelds- en vermogensmisdriven in de strafrechtketen

Tussen 1-10-2009 en 30-9-2010



In de figuur is te zien dat de politie van de ruim 1 miljoen meldingen en aangiften tussen 2009 en 2010 ongeveer 9% heeft doorgeleid naar het OM. Het OM legde hiervan zo'n 63% voor aan de rechter, wat in circa 83% van de gevallen tot een veroordeling in eerste aanleg heeft geleid. Gerelateerd aan de ruim 1 miljoen aangiften en meldingen is dat ongeveer 5%. Daarnaast legden de politie en het OM in circa 3% van de gevallen een transactie of andere afdoening op.

Er is dus weinig informatie en weinig inzicht in factoren die een efficiënte doorstroom van zaken belemmeren. Zonder deze informatie is het lastig sturen voor de ketenpartners en voor de minister van VenJ. Wij hebben de minister van VenJ dan ook aanbevolen om:

- beleid te maken voor de strafrechtketen als geheel, dat niet alleen is gericht op realisatie van gewenste prestaties maar ook op het voorkomen van ongewenste prestaties en effecten;
- te zorgen voor een goede informatievoorziening die daarop aansluit en die de gewenste en ongewenste uitstroom inzichtelijk maakt;
- de Tweede Kamer periodiek over het presteren van de strafrechtketen te informeren, zodat helder is wat verwacht mag worden van en gerealiseerd is door de verschillende ketenpartners.

Recente ontwikkelingen

De minister van VenJ deelt onze conclusies. Hij zal in oktober 2012 de Tweede Kamer rapporteren over de versterking van de regie, de samenhang in de verbeterprogramma's en –projecten en verbetering van de informatievoorziening.

Onderzoek van de Algemene Rekenkamer en meer informatie

De onderzoeksresultaten zijn te vinden in ons rapport *Prestaties in de strafrechtketen* (2012, Tweede Kamer 33 173, nrs.1-2) en het bijbehorende achtergronddocument.

Voor meer informatie kunt u terecht op www.rekenkamer.nl/rechterlijkeorganisatie of bij bij Pauline Reeuwijk, sectormanager VenJ, p.reeuwijk@rekenkamer.nl.

Vorming nationale politie

Waar gaat het over?

Op 1 januari 2013 komt er één landelijk politiekorps. Dit bestaat uit de huidige vijftientig regionale politiekorpsen, het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) en de voorziening tot samenwerking Politie Nederland (vtsPN). Het doel is een slagvaardiger en doelmatiger politie. De nieuwe organisatie gaat meer dan 62.000 fte tellen (waarvan minimaal 49.500 fte operationele capaciteit). Het inrichten en realiseren van één landelijk politiekorps is daarmee een van de grootste organisatorische operaties die de overheid ooit heeft ondernomen.

Wie is verantwoordelijk?

De minister van Veiligheid en Justitie (VenJ) blijft op rijksniveau verantwoordelijk voor de politie en stelt de landelijke beleidsprioriteiten vast. De inzet van agenten voor de handhaving van de openbare orde blijft onder het gezag van de burgemeester vallen. De inzet voor de strafrechtelijke handhaving valt onder het gezag van het Openbaar Ministerie.

Vanaf 1 januari 2013 neemt de minister van VenJ de verantwoordelijkheid voor het beheer van het regionale politiekorps over van de korpsbeheerder. De minister krijgt vergaande bevoegdheden om het beheer van de politie rechtstreeks aan te sturen. De Algemene Rekenkamer stelt vast dat hierdoor de politiebegroting volledig onder het budgetrecht van de Staten-Generaal moet vallen en de Staten-Generaal decharge moeten verlenen op de jaarrekening van de politie. De minister van VenJ heeft de Tweede Kamer in september 2012 per brief laten weten het hiermee niet eens te zijn.

Om hoeveel geld gaat het?

De huidige 25 regionale politiekorpsen, het KLPD en de vtsPN ontvangen in 2012 samen circa € 5,4 miljard aan rijksbijdrage. De nationale politie moet zorgen voor structurele besparingen. Deze bedragen voor 2013 € 30 miljoen, oplopend tot een bedrag van € 230 miljoen na 2015.

Hoe staat het ervoor?

Nu de Staten-Generaal de Politiewet 2012 heeft aangenomen, kan de inrichting en realisatie van de landelijke politieorganisatie van start gaan. Belangrijke activiteiten hiervoor zijn het uitwerken van de aansturing door de minister van de korpsleiding en het integreren van de financiële huishoudingen van de regionale politiekorpsen, waaronder het opstellen van de openingsbalans en het inrichten van de bedrijfsvoering.

Op basis van onze recente onderzoeken en brieven wijzen wij op de volgende aandachtspunten:

- De verstrekkende verantwoordelijkheid van de minister van VenJ voor het beheer van de politie en de ondergeschiktheid van de korpschef bij deze verantwoordelijkheid is nog niet expliciet opgenomen in de tekst van de Politiewet en van het ontwerpvoorstel van wet tot wijziging van de Politiewet 2012 waarmee de ministerraad op 31 augustus 2012 heeft ingestemd. Dit kan leiden tot onduidelijkheid over de ministeriële verantwoordelijkheid.

- De nationale politie wordt een rechtspersoon met een wettelijke taak en geen direct onderdeel van het ministerie. Daardoor zijn de begroting en verantwoording van de politie geen integraal onderdeel van de departementale begroting en jaarrekening. De verantwoording door de politie valt hiermee buiten het jaarlijkse verantwoordingsonderzoek door de Algemene Rekenkamer.
- Gegeven de grote en directe verantwoordelijkheid van de minister voor het beheer zouden de begroting en verantwoording van de politie integraal onderdeel moeten zijn van de begroting en verantwoording van het Ministerie van VenJ. Wij bevelen de Tweede Kamer aan dit expliciet te regelen in de wet tot wijziging van de Politiewet 2012, om zo te zorgen voor duidelijkheid over het budgetrecht van de Staten-Generaal.
- Het ontbreekt vooralsnog aan een uitgewerkte toezichtvisie (zowel toezicht op de taakuitoefening als op het beheer) voor de politie. Dit kan leiden tot overlap of gebrek aan toezicht.
- De juridische status van de politie kan ertoe leiden dat de schulddispositie van de politie onterecht niet wordt meegenomen in de berekening van de EMU-schuld en de Staatsbalans.
- Uit het opstellen van de openingsbalans kunnen financiële problemen naar voren komen bij pensioenverplichtingen en waardering van vastgoed.

Verder is een belangrijke randvoorwaarde voor het realiseren van een meer slagvaardige en doelmatige politie het oplossen van de knelpunten in de informatiehuishouding van de politie.

Onderzoek van de Algemene Rekenkamer

De onderzoeksresultaten zijn te vinden in onze publicaties:

- Brief Algemene Rekenkamer van 28 augustus 2012 over het ontwerpvoorstel van wet tot wijziging van de Politiewet 2012.
- *Rapport bij het jaarverslag 2011 van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VI)* (Tweede Kamer 33 240 VI, nr. 2).
- Brief Algemene Rekenkamer van 24 maart 2011 over de nota van wijziging bij het wetsvoorstel houdende vaststelling van een nieuwe Politiewet met memorie van toelichting.
- *ICT Politie 2010* (2011, Tweede Kamer 29 350, nr. 9).

Meer informatie

Voor meer informatie over dit onderwerp kunt u terecht op www.rekenkamer.nl/politie of bij Pauline Reeuwijk, sectormanager Veiligheid en Justitie/Algemene Zaken, p.reeuwijk@rekenkamer.nl.

Wij wijzen u ook op onze factsheet Prestaties in de strafrechtketen.

Geldstromen in het hoger beroepsonderwijs 2010

Waar gaat het over?

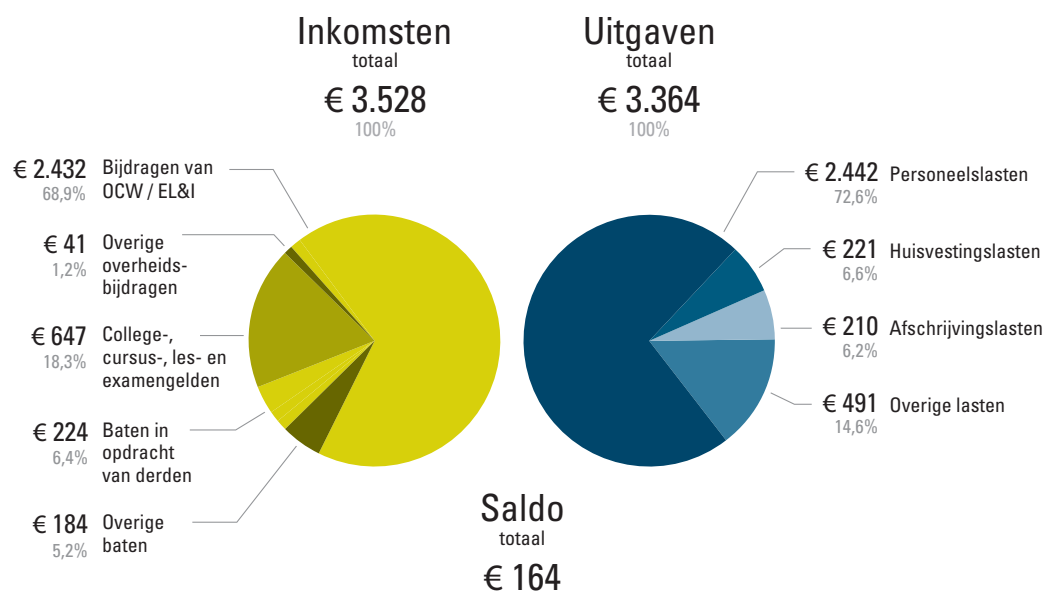
In de afgelopen jaren was het percentage van de bestedingen door onderwijsinstellingen in het hoger beroepsonderwijs (hbo) aan overhead regelmatig onderwerp van debat tussen de Tweede Kamer en het kabinet. In het licht van dit debat hebben we in 2012 de ontvangsten en uitgaven van alle 37 hogescholen in het boekjaar 2010 in kaart gebracht. Bij drie hogescholen hebben we nadere informatie opgevraagd om een volledig beeld te krijgen van de kostensoorten waarmee de hbo-instellingen te maken hebben.

Wie is verantwoordelijk?

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) is verantwoordelijk voor het beleid voor en de resultaten van het geheel van hogescholen. Daarbinnen is de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) verantwoordelijk voor de agrarische hogescholen.

Om hoeveel geld gaat het?

Tegenover € 3.528 miljoen aan inkomsten van hogescholen, stonden in 2010 € 3.364 miljoen aan uitgaven. Van deze uitgaven ging € 2.442 miljoen op aan personeelslasten (72,6% van de uitgaven). Andere uitgaven waren de huisvestingslasten van € 221 miljoen (6,6%), afschrijvingslasten van € 210 miljoen (6,2%) en de overige lasten van € 491 miljoen (14,6%). Binnen al deze categorieën waren meerdere posten geheel of gedeeltelijk aan te merken als overhead.



Hoe staat het ervoor?

Verslaglegging hogescholen

Hogescholen zijn binnen de voorschriften voor verslaglegging vrij in de wijze waarop zij zich verantwoorden over overhead. Doordat de hogescholen verschillende systemen hanteren voor het administreren van uitgaven, is het niet goed mogelijk om te bepalen welk percentage zij besteden aan overheadkosten. Bovendien is het door het ontbreken van een eenduidige definitie niet duidelijk welke kosten moeten worden gekwalificeerd als overhead. Als we meer inzicht willen hebben in de besteding van publieke gelden door de hogescholen, is uniformering in de administratie en verantwoording een randvoorwaarde.

Kwaliteit van het onderwijs

De kwaliteit van het onderwijs is niet rechtstreeks af te meten aan de omvang van de overhead. We vinden daarom dat de discussie over de omvang van de overhead in het hoger onderwijs verbonden zou moeten worden met de vraag naar het gewenste rendement in termen van onderwijskwaliteit. De discussie over overhead gaat eenzijdig over de financiële input. De onderwijsresultaten die worden geboekt blijven daarbij buiten beeld.

Toezegging van de staatssecretaris

De staatssecretaris van OCW heeft in juni 2012 gereageerd op onze publicatie. Hij heeft toegezegd dat hij zal overleggen met de hogescholen hoe zij tot meer transparantie en eenduidigheid in de verslaglegging kunnen komen.

Onderzoek van de Algemene Rekenkamer

Over dit onderwerp publiceerden wij in 2012 het rapport *Geldstromen in het hoger beroepsonderwijs* (2012, Tweede Kamer 31 288, nr. 302).

Meer informatie

Voor meer informatie over dit onderwerp kunt u terecht op www.rekenkamer.nl/hogeronderwijs of bij Jeroen Kerseboom, sectormanager PPS/OCW, j.kerseboom@rekenkamer.nl.

Passend onderwijs

Waar gaat het over?

Stelselherziening passend onderwijs

Voor leerlingen die zonder extra begeleiding op school niet of moeilijk mee kunnen komen is in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs extra ondersteuning beschikbaar. Sinds 2005 werkt de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) onder de noemer 'passend onderwijs' aan een herziening van dit stelsel voor extra onderwijsondersteuning. Aanleidingen voor de stelselherziening: het huidige stelsel kost te veel geld en sommige onderdelen, zoals het stellen van een indicatie, zijn te bureaucratisch.

De Tweede Kamer heeft in maart 2012 ingestemd met het wetsvoorstel passend onderwijs. Het wetsvoorstel ligt nu ter goedkeuring in de Eerste Kamer. Als zij de wet goedkeurt, zal het nieuwe stelsel met ingang van het schooljaar 2014/2015 worden ingevoerd.

Wat verandert er?

Met de stelselherziening passend onderwijs veranderen:

- verantwoordelijkheden;
- organisatie van ondersteuning;
- geldstromen.

Verantwoordelijkheden

Op dit moment moeten ouders zelf een school voor hun kind vinden die de benodigde ondersteuning kan bieden. In het nieuwe stelsel zijn scholen daarvoor verantwoordelijk. Deze 'zorgplicht' betekent dat schoolbesturen verplicht worden om alle leerlingen een passende onderwijsplek te bieden. Dit kan op de school waar de ouders hun kind in eerste instantie aanmelden of op een andere school. Op dit moment zijn er landelijke criteria voor toelating tot het speciaal onderwijs, in het nieuwe stelsel bepalen samenwerkende schoolbesturen de toewijzing van extra ondersteuning.

Organisatie van de ondersteuning

Om ondersteuning te kunnen bieden, gaan schoolbesturen van zowel regulier als speciaal onderwijs (met uitzondering van cluster 1 en 2) samenwerken in regionale samenwerkingsverbanden. Er komen 75 samenwerkingsverbanden in het basisonderwijs en 75 samenwerkingsverbanden in het voortgezet onderwijs. De schoolbesturen binnen een samenwerkingsverband maken afspraken over de toewijzing van extra ondersteuning aan leerlingen, de plaatsing in het (voortgezet) speciaal onderwijs en de verdeling van ondersteuningsmiddelen.

Geldstromen

De bestaande geldstromen voor 'zware' ondersteuning zijn straks niet meer afhankelijk van een landelijke indicatie en komen bij de regionale samenwerkingsverbanden terecht. Zij ontvangen hiermee een gebudgetteerde financiering waarmee ze een passend onderwijsaanbod voor iedere leerling moeten realiseren. Het systeem voor 'lichte' ondersteuning blijft ongewijzigd.

Wie is verantwoordelijk?

De minister van OCW is verantwoordelijk voor het onderwijsbeleid, in het bijzonder voor de toegankelijkheid van het onderwijs, de rechtmatige en doelmatige besteding van de middelen voor het onderwijs en het borgen van de onderwijskwaliteit.

Met het nieuwe stelsel worden regionale samenwerkingsverbanden verantwoordelijk voor het ondersteuningsaanbod en de toewijzing en uitvoering van extra ondersteuning in het onderwijs.

Om hoeveel geld gaat het?

De bezuiniging van € 300 miljoen die het kabinet-Rutte/Verhagen gepland had voor passend onderwijs gaat niet door. Dit betekent dat er, naast de basisbesteding van het onderwijs, jaarlijks een budget van € 2,2 miljard beschikbaar is voor extra ondersteuning in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs.

Hoe staat het ervoor?

Samenhang beleid

In 2005 en 2010 publiceerden we rapporten over zorgleerlingen in het basisonderwijs ('Weer samen naar school'-beleid) en het vmbo. We deden in 2005 onder meer de aanbeveling om de aansluiting van de zorgstructuur tussen het basisonderwijs en voortgezet onderwijs te verbeteren. In 2010 constateerden we, op basis van de toen bestaande plannen, dat met passend onderwijs de verschillen tussen de beide zorgstructuren nog niet zijn opgeheven.

Toezicht

Het toezicht op het zorgbeleid van scholen is in de afgelopen vijf jaar versterkt. Het ontbreekt nog aan toezicht op het functioneren van de huidige samenwerkingsverbanden. In het wetsvoorstel passend onderwijs wordt het toezicht op de samenwerkingsverbanden wettelijk geregeld. Het toezicht dient nog nadere invulling te krijgen in een toezichtkader passend onderwijs.

De samenwerkingsverbanden hebben een sleutelrol binnen het stelsel van passend onderwijs en krijgen vergaande bestuurlijke bevoegdheden. We vinden het daarom van belang dat de minister zicht houdt op, en de Tweede Kamer kan informeren over het functioneren van deze samenwerkingsverbanden.

Effecten stelselherziening

Het ministerie zou het beleid voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben structureler moeten evalueren op doelmatig- en doeltreffendheid. Vooralsnog zijn de effecten van de stelselherziening onduidelijk, met name voor de leerlingen die extra onderwijssteuning nodig hebben. De leerlingen en hun ouders zijn afhankelijk van de keuzes die schoolbesturen binnen de samenwerkingsverbanden gaan maken. De stelselherziening passend onderwijs heeft daarom onze bijzondere aandacht.

Onderzoek van de Algemene Rekenkamer

Onderzoeksresultaten op het gebied van extra onderwijssteuning voor leerlingen die dat nodig hebben, zijn te vinden in:

- *Bijsluiters bij de begroting 2012 van passend onderwijs* (2011, Tweede Kamer 33 000, nr. 60).
- *Zorgleerlingen in het primair en voortgezet onderwijs; Terugblik 2010* (2010, Tweede Kamer 32 338, nrs. 1-2).
- *Weer Samen naar School; zorgleerlingen in het basisonderwijs* (2005, Tweede Kamer 29 962, nrs. 1-2).
- *Zorgleerlingen in het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs* (2005, Tweede Kamer 29 961, nrs. 1-2).

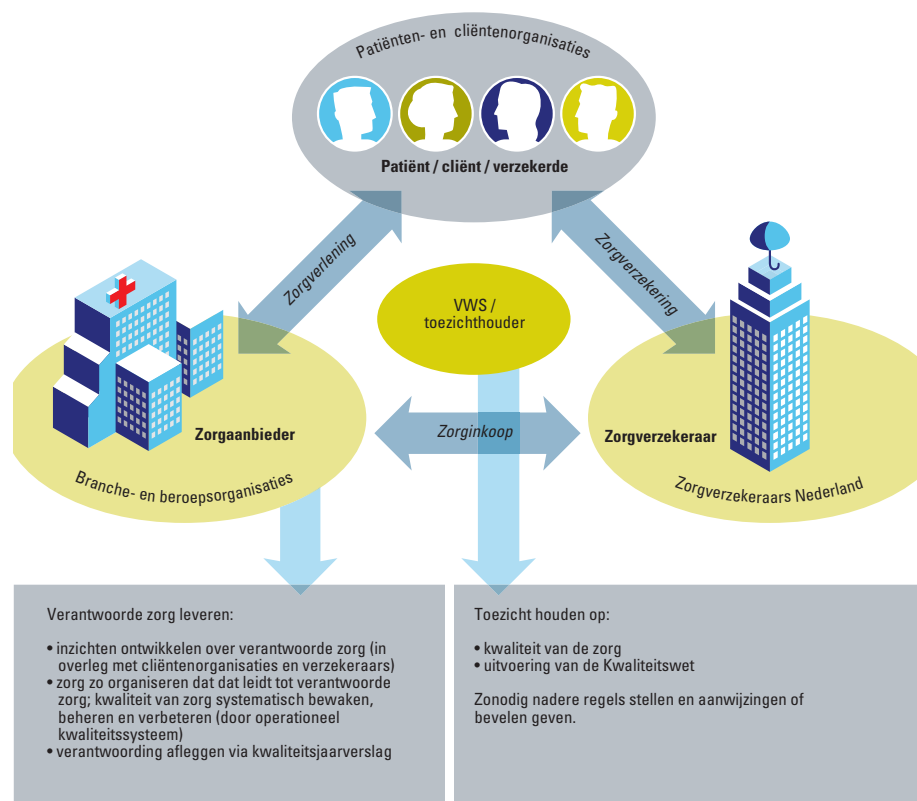
Meer informatie

Voor meer informatie over dit onderwerp kunt u terecht op www.rekenkamer.nl/basisvoortgezetonderwijs of bij Jeroen Kerseboom, sectormanager PPS/OCW, j.kerseboom@rekenkamer.nl.

Kwaliteit zorginstellingen

Waar gaat het over?

In 1996 werd in de Kwaliteitswet zorginstellingen vastgelegd dat zorgaanbieders zelf moeten bepalen wat verantwoorde zorg is en hoe zij de kwaliteit van de zorg systematisch bewaken en verbeteren. Sinds de invoering van de wet is het accent verschoven van 'het systematisch waarborgen van kwaliteit' naar 'transparantie van kwaliteit en zorg'. Vanaf 2002 is de nadruk komen te liggen op de ontwikkeling van kwaliteitsnormen en -indicatoren, waardoor patiënten/cliënten, zorgverzekeraars en zorgaanbieders zelf de kwaliteit van zorginstellingen kunnen vergelijken. De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) stelde in 2007 als doel dat iedereen in 2011 inzicht moet kunnen krijgen in het aanbod en de kwaliteit van (bijna) de gehele zorg.



Schwandt Infographics

Wie is verantwoordelijk?

De minister van VWS is verantwoordelijk voor:

- de opzet en de werking van het stelsel dat kwaliteit van zorg bevordert;
- het scheppen van de randvoorwaarden om de kwaliteit te waarborgen;
- de handhaving en uitvoering van de Kwaliteitswet zorginstellingen.

De Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) is belast met toezicht op en handhaving van de kwaliteit van zorg en met toezicht op de uitvoering van de Kwaliteitswet. De zorgaanbieders zijn verantwoordelijk voor het verlenen van goede en verantwoorde zorg.

Om hoeveel geld gaat het?

Het is onbekend hoeveel geld het Ministerie van VWS uitgeeft aan (de transparantie van) de kwaliteit in de zorg. In 2012 is € 63,6 miljard begroot voor (netto-) uitgaven voor het Budgetair Kader Zorg.

Hoe staat het ervoor?

In 2006 waren negen van de tien Nederlanders tevreden over de zorg, zo blijkt uit de *Zorgbalans 2008 van het RIVM*. Dat beeld is nu niet veel anders. In internationale vergelijkingen scoort Nederland echter niet meer dan gemiddeld:

- Relatief veel mensen sterven binnen dertig dagen na een ziekenhuisopname.
- De zuigelingensterfte is relatief hoog.
- Medewerkers in de langdurige zorg aan gehandicapten en ouderen vinden dat de kwaliteit van de zorg tekort schiet.

Systematische kwaliteitsborging

In 2009 hadden de meeste deelsectoren in de zorg nog geen normen en indicatoren voor 'goede en verantwoorde' zorg ontwikkeld. Als deze er wel waren, bleek de informatie van zorgaanbieders over de indicatoren onvoldoende betrouwbaar. We hebben niet kunnen vaststellen wat de stand van zaken was van de kwaliteitssystemen van zorgaanbieders. Wel zagen we dat het aantal certificaten en accreditaties in de laatste jaren voor 2009 is toegenomen. Het is in de meeste sectoren echter niet mogelijk om goede schattingen te maken van het percentage gecertificeerde of geaccrediteerde instellingen. Veel zorgaanbieders willen voldoen aan de eis van certificeren, omdat zij anders financieel gekort worden. Een certificaat zegt volgens de inspecteurs echter niet altijd iets over de kwaliteit van de zorg.

Toezicht

Wij constateerden in 2009 dat er nog geen sprake was van toezicht op toezicht. Daardoor moet IGZ zelf direct toezicht houden, wat gezien de capaciteit maar mondjesmaat lukt. Bovendien is de informatie die IGZ gebruikt om te beslissen welke instellingen zij gaat bezoeken niet altijd betrouwbaar.

Wat zit eraan te komen?

Het programma Zichtbare Zorg heeft sinds 2009 geleid tot het ontwikkelen van andere en nieuwe indicatoren om een betrouwbaarder beeld te geven van de kwaliteit van onder meer ziekenhuiszorg, verzorging, verpleging en geestelijke gezondheidszorg. In 2013 start het Kwaliteitsinstituut voor de zorg. Het instituut is opgericht om de ontwikkeling van professionele standaarden te stimuleren en te ondersteunen met kennis over het ontwikkelen van richtlijnen, standaarden en indicatoren. IGZ heeft verder vanaf 2012 € 10 miljoen extra gekregen om toezicht te houden op de zorg voor kwetsbare groepen. IGZ wil daarnaast een omslag maken: van een reactieve naar een proactieve toezichthouder.

Onderzoek van de Algemene Rekenkamer

Onderzoeksresultaten op het terrein van kwaliteit zorginstellingen zijn te vinden in het rapport:

- *Implementatie kwaliteitswet zorginstellingen (2009, Tweede Kamer 31 961, nrs. 1-2).*

Meer informatie

Voor meer informatie over dit onderwerp kunt u terecht op www.rekenkamer.nl/gezondheidszorg of bij Marie-Chantal Emmaneel, sectormanager VWS/SZW, m.emmaneel@rekenkamer.nl.

Jeugdzorg

Waar gaat het over?

De (justitiële) jeugdzorg biedt jongeren en hun ouders hulp en ondersteuning bij opgroei-, opvoed- en gedragsproblemen.

Op gemeentelijk niveau zijn er Centra voor Jeugd en Gezin (CJG's) die zich richten op de preventie van problemen en de coördinatie van jeugdhulp. Op provinciaal en landelijk niveau wordt de jeugdzorg geregeld voor jongeren met (ernstige) gedragsproblemen, psychi(atri)sche problemen of een licht verstandelijke handicap. Voor deze jeugdzorg is een indicatie van een Bureau Jeugdzorg of de huisarts nodig. In het uiterste geval kan de kinderrechter de jongere gedwongen plaatsen in een instelling voor jeugdzorg^{plus}. Al deze jeugdhulp en jeugdzorg wordt gefinancierd uit de begroting van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en uit premiemiddelen (AWBZ en Zorgverzekeringswet). Naast deze zorg zijn er maatregelen voor jongeren die bescherming tegen aantasting van een goede opvoedings- en leefsituatie nodig hebben en voor jongeren die ernstig grensoverschrijdend gedrag vertonen. Deze maatregelen worden gefinancierd uit de begroting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ). Jongeren die strafbaar gedrag vertonen komen terecht in de jeugdstrafrechtketen, waar – afhankelijk van de ernst van het gedrag – verschillende sancties kunnen worden opgelegd. Deze kunnen variëren van een taakstraf tot langdurige vrijheidsbeneming en daarmee plaatsing in een justitiële jeugdinrichting (JJl).

Wie is verantwoordelijk?

Volgens de Wet op de jeugdzorg (2004) zijn de ministers van VenJ en van VWS gezamenlijk verantwoordelijk voor de (justitiële) jeugdzorg. De minister van VWS en de minister van VenJ moeten ervoor zorgen dat de zorg en maatregelen die uit hun eigen begroting worden gefinancierd, goed kunnen worden uitgevoerd (systeemverantwoordelijkheid). Daarnaast is de minister van VWS verantwoordelijk voor de coördinatie van de (justitiële) jeugdzorg.

Om hoeveel geld gaat het?

Voor 2012 is in totaal ongeveer € 4 miljard gereserveerd voor de (justitiële) jeugdzorg. Ongeveer € 3,3 miljard daarvan is bestemd voor 'VWS-jeugdzorg', waarvan € 1,8 miljard aan begrotingsmiddelen en naar schatting € 1,5 miljard aan premiemiddelen. Ongeveer € 0,7 miljard is bestemd voor 'VenJ-jeugdzorg'.

Hoe staat het ervoor?

We hebben de afgelopen vijf jaar onderzoeken over de (justitiële) jeugdzorg gepubliceerd. Wij vragen aandacht voor een aantal van onze conclusies die actueel zijn, dit mede in het licht van twee belangrijke wetsvoorstellen (zie volgende alinea):

- Er zijn in het huidige stelsel versnipperde verantwoordelijkheden en verschillende financieringsbronnen met elk hun eigen controle.
- Alle gemeenten hebben in 2012 een CJG, maar zij slagen er nog onvoldoende in risicojongeren tijdig te signaleren. De uitvoering van de afspraken over samenwerking tussen instanties en integratie van jeugdhulp staat nog in de kinderschoenen. CJG's kunnen de minister van VWS nog geen inzicht bieden in de prestaties en effecten.

- Jongeren krijgen niet altijd (op tijd) de juiste zorg: ze moeten wachten en/of ze worden niet in een voor hen passende jeugdzorginstelling geplaatst. Een reden hiervoor is het gebrek aan informatie over de zorgvraag van jongeren.
- JJI's beschikken over de noodzakelijke randvoorwaarden om zorg van voldoende kwaliteit te kunnen leveren aan jeugdigen, maar de minister van VenJ heeft (nog) geen zicht op de (kosten)effectiviteit van zijn beleid.

Er zijn twee wetsvoorstellen in voorbereiding:

- *Wetsvoorstel Stelselwijziging jeugd* is in de zomer 2012 in consultatie gegaan. Dit voorstel behelst een ingrijpende wijziging van het jeugdzorgstelsel. De jeugdzorg wordt gedecentraliseerd naar de gemeenten, waardoor preventie, jeugdhulp en jeugdzorg onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten komen. Daarnaast worden verschillende financieringsbronnen gebundeld.
- *Wetsvoorstel Adolescentenstrafrecht* ligt voor advies bij de Raad van State. De rechter zal beschikken over een samenhangend sanctiepakket voor 15 – 23 jarigen, waardoor de rechter meer rekening kan houden met de ontwikkeling van de jongere.

Onderzoeken van de Algemene Rekenkamer

Onze onderzoeken hebben zowel betrekking op 'VWS-jeugdzorg' als op 'VenJ-jeugdzorg' (zie figuur).



1. *Centra voor Jeugd en Gezin in gemeenten; Een samenwerkingsproject met gemeentelijke rekenkamers* (2012, Tweede Kamer 31 839, nr. 216).
2. *Terugblik; Detentie, behandeling en nazorg criminele jeugdigen* (2012, Tweede Kamer 31 215, nrs. 7-8).
3. *Kosten jeugdbescherming en jeugdreclassering* (2011, Tweede Kamer 31 839, nr. 158).
4. *Brief Algemene Rekenkamer over samenhang tussen gesloten jeugdzorg en andere jeugdvoorzieningen* (2010, Tweede Kamer 31 839, nr. 48).
5. *Kopzorgen; Zorg voor jeugdigen met een lichte verstandelijke handicap en/of psychi(atri)sche problemen* (2007, Tweede Kamer 31 245, nrs. 1-2).

Meer informatie

Voor meer informatie over dit onderwerp kunt u terecht op www.rekenkamer.nl/jeugdzorg of bij Marie-Chantal Emmaneel, sectormanager VWS/SZW (m.emmaneel@rekenkamer.nl) of Pauline Reeuwijk, sectormanager VenJ/AZ (p.reeuwijk@rekenkamer.nl).

Uitgavenbeheersing in de zorg

Waar gaat het over?

De zorguitgaven groeien harder dan het bruto binnenlands product (bbp) groeit. Daardoor leggen ze in toenemende mate beslag op het regeringsbudget. Het kabinet stelt aan het begin van een kabinetsperiode voor de hele periode de omvang van de zorguitgaven vast in het Budgettair Kader Zorg (BKZ). Het kabinet financiert de zorguitgaven voornamelijk met premiegelden die voortvloeien uit de Zorgverzekeringswet en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ). Met het oog op het betaalbaar houden van de zorg dient de minister te bewerkstelligen dat de zorguitgaven in principe binnen dit vastgestelde kader blijven.

Wie is verantwoordelijk?

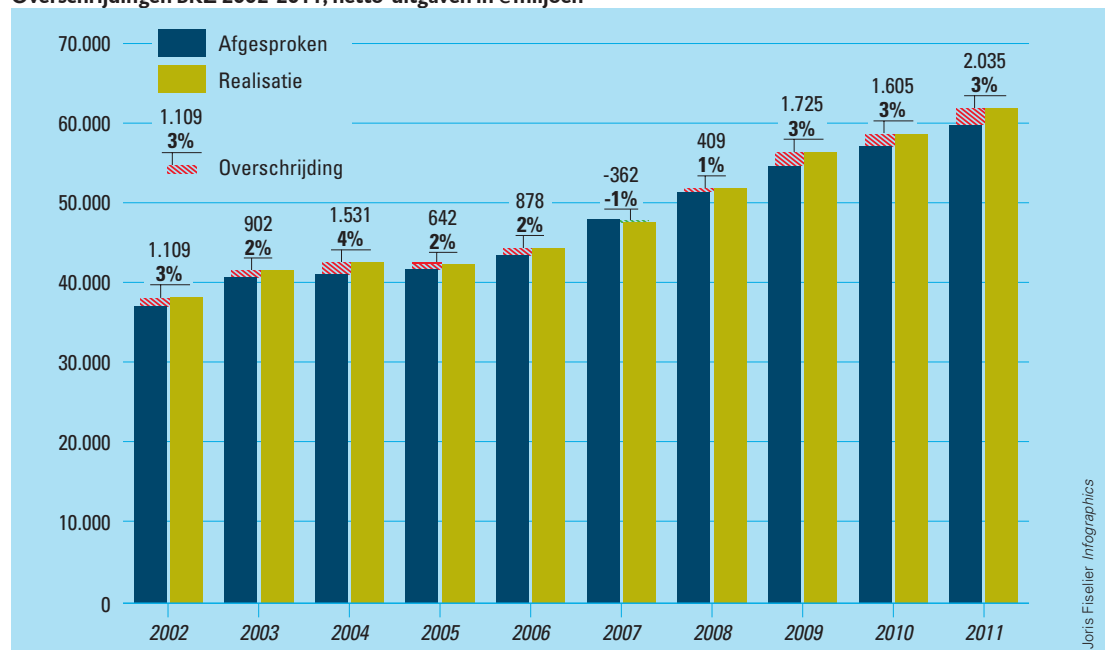
De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) is verantwoordelijk voor de kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid van de zorg. Het stelsel van wetten, regels, beleidsinstrumenten en maatregelen dat de minister hanteert, moet bijdragen aan het bevorderen van deze belangen. De minister moet ervoor zorgen dat hij beschikt over actuele informatie over het functioneren van het stelsel, om tijdig te kunnen bijsturen als er ongewenste ontwikkelingen dreigen.

De Tweede Kamer heeft bij de meeste zorguitgaven geen budgetrecht, omdat het om premiegeld gaat en niet om belastinggeld. De Tweede Kamer heeft echter wel het recht om te toetsen of de minister haar verantwoordelijkheid voor de betaalbaarheid van de zorg juist invult.

Om hoeveel geld gaat het?

In 2011 bedroeg de overschrijding van het BKZ circa € 2 miljard ofwel drie procent van het afgesproken (netto-)BKZ. Deze netto-uitgaven zijn de bruto-uitgaven verminderd met de eigen betalingen van de gebruikers. De minister kan geen definitieve bedragen voor gerealiseerde uitgaven (en overschrijdingen) geven, omdat realisatiecijfers nog jaren later worden bijgesteld. In 2012 is € 63.646 miljoen begroot voor de netto-uitgaven voor het BKZ.

Overschrijdingen BKZ 2002-2011, netto-uitgaven in € miljoen



Hoe staat het ervoor?

Geen goed inzicht in de ontwikkelingen van de zorguitgaven

De minister verstrekt een aantal keren per jaar bijgestelde informatie over de ontwikkelingen van de zorguitgaven aan de Tweede Kamer. Definitieve cijfers over de gerealiseerde BZK zijn pas jaren later bekend en worden daarom niet gepubliceerd. De minister van VWS onderkent dit probleem en wil de informatievoorziening verbeteren. Voorstellen hiervoor heeft de ambtelijke taskforce Beheersing Zorguitgaven uitgewerkt in het rapport *Naar beter betaalbare zorg* dat de minister op 15 juni 2012 aan de Tweede Kamer heeft aangeboden.

Beperkte mogelijkheden om de uitgaven tijdig te beheersen

De minister van VWS meldt jaarlijks tegenvallers in de zorguitgaven. Vaak gaat het om tegenvallers die zich in eerdere jaren hebben voorgedaan. De compenserende maatregelen (tariefingrepen, verhoging van eigen betalingen of beperking van het basispakket) hebben dus over het algemeen betrekking op latere jaren dan het jaar waarin de tegenvaller zich voordoet. Doordat de oorzaak van de overschrijding lang niet altijd bekend is, is het moeilijk om maatregelen te vinden die tot adequate en structurele oplossingen leiden. Wij vinden dat de minister meer onderzoek moet doen naar de oorzaak van overschrijdingen van het BKZ.

Twee ramingen voor de zorguitgaven

De minister van VWS werkt met twee ramingen voor de zorguitgaven. De eerste is de raming (op macroniveau) van het Centraal Planbureau (CPB). Het BKZ is gebaseerd op de CPB-raming. Daarom dient de minister van VWS de CPB-raming als uitgangspunt te nemen bij de uitgavenplanning. De tweede raming is van het Ministerie van VWS zelf. De ramingen van het ministerie komen over het algemeen hoger uit dan die van het CPB. Omdat de CPB-cijfers leidend zijn, past het ministerie een korting op de eigen raming toe. Voor de periode 2012-2015 is deze becijferd op € 2,5 miljard. Het verschil tussen beide ramingen is nu niet duidelijk. Wij vinden dat de minister aan de Tweede Kamer inzicht moet bieden in de verschillen tussen beide ramingen en in de wijze waarop de minister de CPB-raming vertaalt naar de uitgavenplanning van de verschillende zorgsectoren.

Onderzoek van de Algemene Rekenkamer

Onderzoeksresultaten op het terrein van uitgavenbeheersing in de zorg zijn te vinden in de volgende Rekenkamerrapporten:

- *Rapport bij het Jaarverslag van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI) (2012, Tweede Kamer 33 240 XVI, nr. 2).*
- *Staat van de rijksverantwoording 2011 (2012, Tweede Kamer 33 240, nr. 2).*
- *Risico's voor de overheidsfinanciën; inzicht en beheersing (2012, Tweede Kamer 33 299, nr. 1-2).*
- *Uitgavenbeheersing in de zorg (2011, Tweede Kamer 33 060, nrs. 1-2).*

Meer informatie

Voor meer informatie over dit onderwerp kunt u terecht op www.rekenkamer.nl/gezondheidszorg of bij Marie-Chantal Emmaneel, sectormanager VWS/SZW, m.emmaneel@rekenkamer.nl.

Zorgvastgoed

Waar gaat het over?

Zorginstellingen gebruiken gebouwen en terreinen – vastgoed – om zorg te kunnen bieden. Tot voor kort ontvingen instellingen in de langdurige zorg een gegarandeerde vergoeding voor de kapitaallasten die zij moeten betalen voor investeringen in het zorgvastgoed.

Met de invoering van een nieuw bekostigingssysteem zal deze gegarandeerde vergoeding stapsgewijs worden afgebouwd in de periode 2012-2017. Aan de vergoeding voor de geleverde zorg per cliënt wordt stapsgewijs de vergoeding van kapitaallasten toegevoegd, de zogenoemde normatieve huisvestingscomponent (NHC).

Bij de jaarlijkse vaststelling van de jaarrekening zal de accountant beoordelen welke invloed de nieuwe bekostiging heeft op de waardering van de instelling. Voor zover de nieuwe waardering tot een afwaardering van het vastgoed leidt, heeft dit een negatief gevolg voor de vermogenspositie van de instelling.

Wie is verantwoordelijk?

De minister en staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) zijn verantwoordelijk voor de wetten en regels rond de bekostiging van het zorgvastgoed.

Om hoeveel geld gaat het?

Met de kapitaallastenvergoedingen voor instellingen in de langdurige zorg is circa € 2,6 miljard per jaar gemoeid.¹

Hoe staat het ervoor?

In ons *Rapport bij het Jaarverslag 2011 van het Ministerie van VWS* hebben wij gesignaleerd dat het nieuwe bekostigingssysteem voor het zorgvastgoed een aantal risico's met zich meebrengt:

- In het nieuwe systeem ontvangen zorginstellingen voor langdurige zorg alleen nog een vergoeding voor de kapitaallasten gerelateerd aan de huisvesting van cliënten, en niet meer voor de kapitaallasten gerelateerd aan zorggebouwen die deels of geheel leeg staan, zoals voorheen. Voor onderhoud of vernieuwing van deze gebouwen heeft de instelling dan geen middelen meer.
- De boekwaarde van de gebouwen, die gebaseerd is op de oude kapitaallastenvergoeding, kan in de nieuwe situatie te hoog blijken. Zorginstellingen zullen het vastgoed in dat geval moeten afwaarderen. Dat kan tot gevolg hebben dat het voor zorginstellingen moeilijker wordt om aan een banklening te komen voor noodzakelijk geacht onderhoud of vernieuwing.
- De nieuwe vergoeding (NHC) is een gemiddelde vergoeding die geen rekening houdt met 'investeringspieken' die ontstaan bij het begin van een nieuwbouwproject. Dit betekent dat zorginstellingen gedurende de eerste jaren van een nieuwbouwinvestering mogelijk onvoldoende middelen hebben om de benodigde uitgaven te doen.

1 *Financieel Beeld Zorg 2012*. Tweede Kamer 2011-2012, 33 000 XVI, nr.2, p.188.

Zorginstellingen konden tot 1 juni 2012 bij de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) compensatie vragen voor situaties waarin geen vergoeding meer wordt verstrekt, terwijl daar wel op was gerekend. Het gaat dan bijvoorbeeld om de sloopkosten van al gesloopte gebouwen en de kosten van asbestverwijdering. De compensatieregeling biedt echter geen vergoeding voor situaties van leegstand en sloop die door vertragingen pas ná de peildatum van de compensatieregeling (31 december 2011) actueel zijn geworden. Ook biedt de compensatieregeling geen vergoeding voor situaties waarin de NHC lager is dan de huur die de zorginstelling betaalt. Het is voor de langdurige zorg nog niet bekend hoeveel compensatie er is geclaimd, omdat de NZa de claims nog inventariseert en beoordeelt. In de ziekenhuiszorg is inmiddels € 605 miljoen aan claims gehonoreerd, terwijl aanvankelijk was gerekend met een bedrag van € 120 miljoen.² Bovendien kunnen ziekenhuizen nog in beroep gaan tegen afgewezen bezwaren. De overschrijding die hiervan het gevolg is, wordt ten laste van het Budgettair Kader Zorg 2010 gebracht. De overschrijding is relevant in het licht van ons onderzoek *Uitgavenbeheersing in de zorg* (2011), waarin wij wijzen op het belang van actuele en goede ramingen in de zorg.

De minister van VWS heeft ervoor gekozen om, in afwijking van de regels van het Burgerlijk Wetboek, zorginstellingen in de langdurige zorg de mogelijkheid te bieden om eventuele herwaardering van het zorgvastgoed uit te stellen tot de jaarrekening 2012. Zorginstellingen moeten strategische en bedrijfsmatige keuzes maken om in te spelen op de nieuwe situatie.

Onderzoek van de Algemene Rekenkamer

- *Rapport bij het Jaarverslag 2011 van het Ministerie van VWS 2011* (2012, Tweede Kamer 33 240 XVI, nr. 2).
- *Vastgoed van het Rijk: volume en waarde* (2011, Tweede Kamer 33 123, nr. 1).
- *Uitgavenbeheersing in de zorg* (2011, Tweede Kamer 33 060, nr. 1-2).

Meer informatie

Voor meer informatie over dit onderwerp kunt u terecht op www.rekenkamer.nl/gezondheidszorg of bij Marie-Chantal Emmaneel, sectormanager VWS/SZW, m.emmaneel@rekenkamer.nl.

² Brief van 22 juni 2012 van de minister van VWS aan de voorzitter van de Tweede Kamer. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 29 248, nr. 233. Den Haag: Sdu.

Innovatiebeleid

Waar gaat het over?

Innovatie is van belang voor economische en maatschappelijke vooruitgang. Innovatie moet het bedrijfsleven competitiever maken door vernieuwing van producten en productieprocessen. Achtereenvolgende kabinetten trachten al jaren het innovatieve vermogen te vergroten door middel van innovatiebeleid. Subsidieregelingen en fiscale instrumenten vormen daarin de belangrijkste instrumenten. Ook het kabinet-Rutte/Verhagen heeft onder de noemer 'bedrijvenbeleid' innovatiebeleid gevoerd. De nota *Naar de top, het bedrijvenbeleid in actie(s)* (2011) vermeldt de volgende kabinetsambities voor dit beleid:

1. Nederland in de top-5 van kenniseconomieën in de wereld (in 2020);
2. Stijging van de Nederlandse research & development-inspanningen naar 2,5% van het bruto binnenlands product (in 2020);
3. Topconsortia voor kennis en innovatie waarin publieke en private partijen participeren voor meer dan € 500 miljoen, waarvan ten minste 40% gefinancierd door het bedrijfsleven (in 2015).

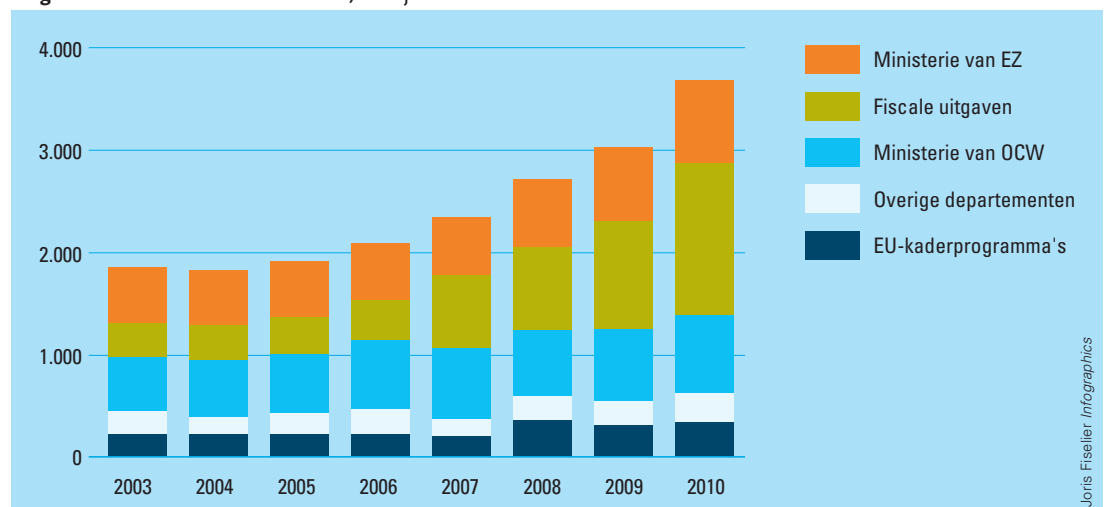
Wie is verantwoordelijk?

De minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) is verantwoordelijk voor de coördinatie van het innovatiebeleid. Een van de hoofdlijnen van het beleid is dat voor negen topsectoren van de economie (agro-food, tuinbouw en uitgangsmaterialen, hightechmaterialen en -systemen, energie, logistiek, creatieve industrie, life sciences, chemie en water) een samenhangende beleidsagenda wordt ontwikkeld over de volle breedte van het overheidsbeleid. Per topsector zal één minister als eerste aanspreekpunt fungeren en verantwoordelijkheid dragen voor de overheidsinbreng bij die topsector.

Om hoeveel geld gaat het?

De jaarlijkse uitgaven voor het innovatiebeleid van het Rijk (inclusief bijdragen vanuit EU-programma's) zijn gestegen van € 1,8 miljard in 2003 naar € 3,7 miljard in 2010 (zie figuur).

Uitgaven innovatiebeleid 2003-2010, in miljoenen euro's



Bron: Jaarverslagen rijksbegroting

Kanttekening: bepaalde uitgaven van de innovatiebox (deel fiscale uitgaven) en EU kaderprogramma's vallen niet onder het stramen van de begrotingscyclus en de cijfers zijn nog ramingen. Het feitelijk gebruik van de innovatiebox zal pas gemeten worden in de evaluatie in 2013 (Ministerie van Financiën, 13 dec 2011).

Hoe staat het ervoor?

Innovatiecontracten met bedrijfsleven

In april 2012 hebben bedrijfsleven, kennisinstellingen en overheid innovatiecontracten ondertekend. Hiermee komt in 2012 ongeveer € 2,8 miljard beschikbaar voor onderzoek en ontwikkeling van vernieuwende producten en diensten in de topsectoren van de economie. Het bedrijfsleven draagt ruim € 1,8 miljard bij, de overheid € 1 miljard via de kennisinstellingen.

Effectiviteit

Aantonen dat instrumenten in het innovatiebeleid doen wat ze zouden moeten doen is lastig. De minister van EL&I streeft ernaar om in de toekomst meer zicht te krijgen op de effectiviteit van het innovatiebeleid. Wij hebben in dit verband gewezen op de mogelijkheid om geldstromen te volgen zoals de Britse en Amerikaanse overheid dit met succes doen. Het principe is dat met behulp van web-technieken (innovatie!) dynamisch in kaart wordt gebracht waar de innovatiesubsidies terecht komen, wie deze gelden ontvangen, wat zij daarmee doen (prestaties) en welke resultaten daarmee zijn bereikt. Wij gaan ervan uit dat de minister van EL&I op deze mogelijkheid zal ingaan bij de verdere uitwerking van het bedrijvenbeleid in zijn tweede bedrijfslevenbrief.

Om de effectiviteit van het bedrijvenbeleid beter meetbaar te maken heeft het Ministerie van EL&I in februari 2012 een externe expertwerkgroep ingesteld. In deze werkgroep zitten onder meer experts van het Centraal Planbureau, het Centraal Bureau voor de Statistiek en uit de wetenschap. De Algemene Rekenkamer neemt deel als observerend lid. De werkgroep zal het kabinet na de zomer van 2012 concrete adviezen geven over monitoring en evaluatie van het bedrijvenbeleid.

Geldstromen in kaart

Om de inzet van publieke middelen transparanter te maken wil het kabinet de inzet van gelden voor innovatie en de daarmee behaalde (project)resultaten zichtbaar maken, zodra de gegevens daarover beschikbaar zijn. Het uitgangspunt daarbij is dat dit niet leidt tot extra administratieve lasten. Agentschap NL heeft met dit oogmerk een pilotwebsite gebouwd, www.volginnovatie.nl, waarop geldstromen en bereikte resultaten in kaart worden gebracht.

Onderzoek van de Algemene Rekenkamer

Innovatiebeleid (2011, Tweede Kamer 33 009, nrs. 1-2).

Meer informatie

Voor meer informatie over dit onderwerp kunt u terecht op www.rekenkamer.nl/ondernemerschap of bij Geurt van de Wal, sectormanager Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, g.vandewal@rekenkamer.nl.

Re-integratie van werkzoekenden

Waar gaat het over?

Gemeenten en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) kunnen re-integratieactiviteiten inzetten voor werkzoekenden die moeilijk aan een baan komen, bijvoorbeeld door persoonlijke belemmeringen of een gebrek aan werknemersvaardigheden. Re-integratieactiviteiten kunnen bijvoorbeeld bestaan uit een sollicitatietraining, scholing, begeleiding bij het oplossen van persoonlijke problemen of het aanleren van werknemersvaardigheden. Re-integratieactiviteiten kunnen zowel voor werkzoekenden met als zonder uitkering worden ingezet.

Wie is verantwoordelijk?

UWV is een zelfstandig bestuursorgaan en verantwoordelijk voor de re-integratie van mensen met een werkloosheidsuitkering of een arbeidsongeschiktheidsuitkering.

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de re-integratie van bijstandsgerechtigden, niet-uitkeringsgerechtigden (nug'ers) en personen met een uitkering op grond van de Algemene nabestaandenwet (Anw).

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) is verantwoordelijk voor de wet- en regelgeving op het gebied van werk en inkomen en voor de uitvoering van het re-integratiebeleid door UWV. Ook is de minister verantwoordelijk voor de rechtmatige uitvoering van de Wet werk en bijstand (WWB) door gemeenten.

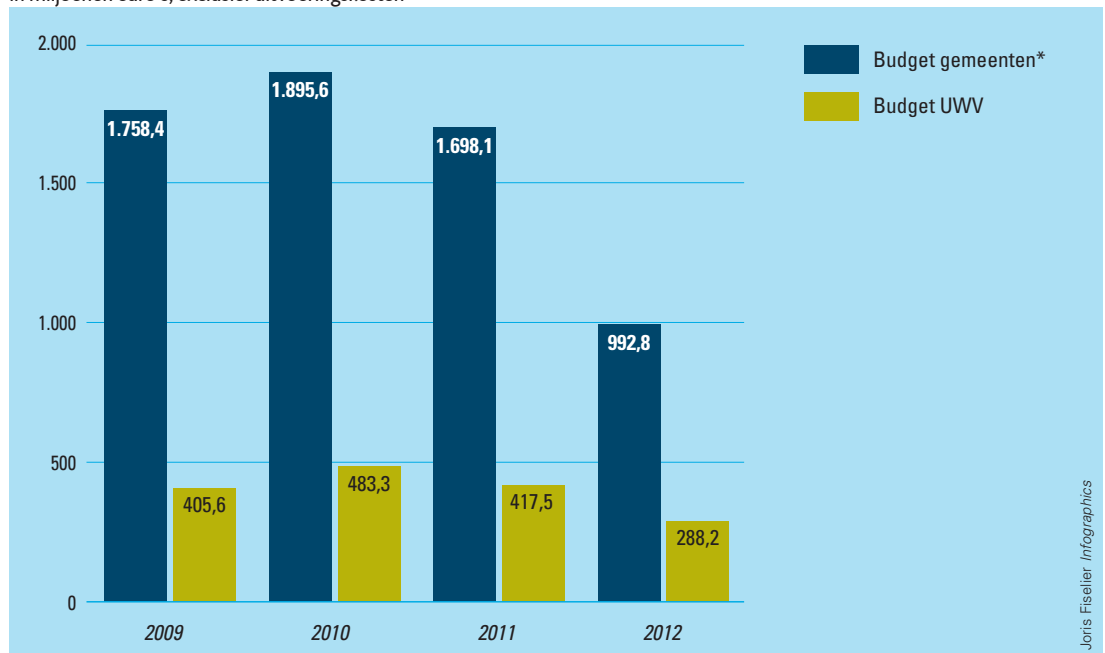
Om hoeveel geld gaat het?

In 2012 was er voor re-integratieondersteuning ongeveer € 1,3 miljard beschikbaar, waarvan ongeveer € 1 miljard voor re-integratieactiviteiten van gemeenten (het Participatiebudget) en een kleine € 300 miljoen voor re-integratieactiviteiten van UWV. De genoemde bedragen zijn exclusief uitvoeringskosten, zoals de kosten voor ICT en huisvesting.

Het kabinet-Rutte/Verhagen heeft de re-integratiebudgetten in 2012 aanzienlijk verlaagd, zoals de figuur laat zien. Het kabinet wilde gemeenten en UWV zo stimuleren om de budgetten selectiever in te zetten: voor die groepen en activiteiten waarbij het rendement het hoogst is. Bij UWV betreffen de bezuinigingen met name de re-integratieactiviteiten voor WW'ers. Voor deze groep heeft UWV in 2012 geen nieuwe re-integratietrajecten meer opgestart.

Ontwikkeling re-integratiebudgetten* 2009-2012

in miljoenen euro's, exclusief uitvoeringskosten



Bron: Ministerie van SZW, begrotingen 2011 en 2012

* Gemeenten kunnen het Participatiebudget ook inzetten voor volwasseneneducatie en inburgering

Hoe staat het ervoor?

De minister kan nog niet voldoende inzichtelijk maken wat het effect is van de uitgaven voor re-integratieactiviteiten. De minister vermeldt in het jaarverslag hoeveel mensen na re-integratie-ondersteuning weer een baan hebben gevonden, maar uit het jaarverslag blijkt niet of zij deze baan hebben gevonden als gevolg van re-integratieondersteuning. De Tweede Kamer heeft het kabinet daarom eind 2010 verzocht deze netto-effectiviteit te onderzoeken door middel van een experiment met aselect samengestelde behandel- en controlegroepen (motie Azmani/Koşer Kaya, Tweede Kamer 2010-2011, 32 500 XV, nr. 27). Dit experiment is in 2011 gestart. De eerste resultaten komen in het voorjaar van 2013 beschikbaar.

Uitstroom naar werk is niet voor iedere werkzoekende altijd direct haalbaar. Re-integratieactiviteiten richten zich dan in eerste instantie op het zetten van een stap in de richting van regulier werk. Omdat gemeenten problemen hebben met het aanleveren van gegevens, beschikt de minister nog niet over informatie om vast te stellen of werkzoekenden hun afstand tot regulier werk hebben verkleind. Het is de bedoeling dat alle gemeenten vanaf 2014 informatie over de afstand van werkzoekenden tot de arbeidsmarkt aanleveren volgens de zogenoemde *participatieladder*.

Wij vinden zowel het experiment naar de netto-effectiviteit als de informatie over stappen op de *participatieladder* van groot belang om te kunnen beoordelen of gemeenten en UWV de re-integratie-budgetten doelmatig inzetten.

Onderzoek van de Algemene Rekenkamer

De afgelopen jaren hebben wij in onze rapporten bij de jaarverslagen van het Ministerie van SZW aandacht besteed aan de informatie over de effectiviteit van re-integratie. De meest recente publicatie is uit 2012:

- *Rapport bij het Jaarverslag 2011 van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) (2012, Tweede Kamer 33 240 XV, nr. 2).*

Meer informatie

Voor meer informatie over dit onderwerp kunt u terecht op www.rekenkamer.nl/werkgelegenheid of bij Marie-Chantal Emmaneel, sectormanager VWS/SZW, m.emmaneel@rekenkamer.nl.

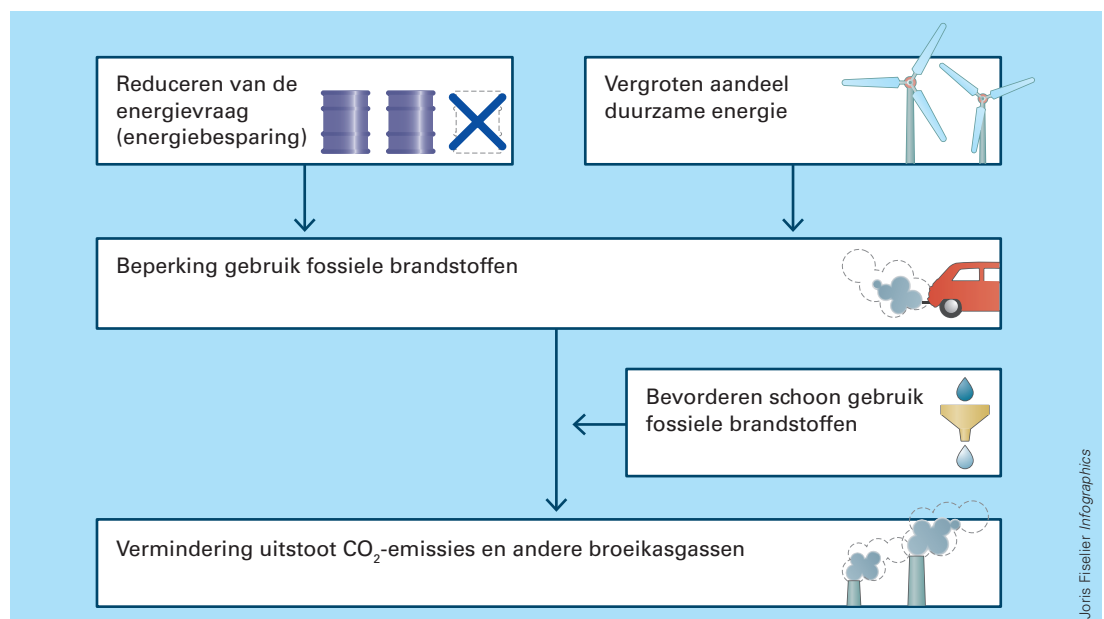
Duurzame energie

Waar gaat het over?

Het kabinet wil de Nederlandse energiehuishouding duurzamer maken. De Europese afspraken zijn daarbij leidend: in 2020 moet de uitstoot van CO₂ met 20% zijn teruggebracht ten opzichte van 1990 en het aandeel duurzaam opgewekte energie moet ten minste 14% bedragen van het totale energiegebruik.

Wij hebben recent drie beleidsinstrumenten onderzocht die moeten bijdragen aan het verwezenlijken van deze doelen:

1. *Het handelssysteem voor CO₂-emissierechten.* Dit is het systeem dat de EU sinds 2005 hanteert om de uitstoot van CO₂ te verminderen. Bedrijven die veel CO₂ uitstoten moeten beschikken over emissierechten. Deze rechten zijn verhandelbaar.
2. *Stimuleringsmaatregelen voor opwekken duurzame energie.* De productie van duurzame energie wordt gestimuleerd met de Subsidieregeling Duurzame Energieproductie (SDE+).
3. *Stimuleringsmaatregelen voor energiebesparing.* Het gaat hier om maatregelen voor efficiënter gebruik van energie in alle maatschappelijke sectoren: huishoudens, industrie, verkeer en vervoer, land- en tuinbouw enzovoort.



Wie is verantwoordelijk?

De minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) is verantwoordelijk voor het energiebeleid, waaronder het stimuleren van duurzame energieproductie. De minister van Infrastructuur en Milieu (IenM) is verantwoordelijk voor de implementatie van het emissiehandelssysteem. Daarnaast zijn de vakministers verantwoordelijk voor het vergroten van de energie-efficiëntie en de reductie van CO₂-uitstoot in hun eigen sectoren.

Om hoeveel geld gaat het?

Met het handelssysteem voor CO₂-emissierechten zijn geen uitgaven gemoeid anders dan apparaatskosten. Wel zijn er (hoge) inkomsten mogelijk uit de veiling van emissierechten. De raming daarvan is in 2012 echter fors naar beneden bijgesteld.

Voor SDE+ is in 2012 een budget van € 1,7 miljard beschikbaar gesteld om de komende jaren projecten mee te ondersteunen. De jaarlijkse uitgaven aan duurzame energieproductie (inclusief SDE+) bedragen ongeveer € 900 miljoen. De uitgaven aan de SDE+ worden vanaf 2013 gefinancierd met een opslag op de energierekening van huishoudens en bedrijven.

Voor het overige duurzame energiebeleid, waaronder ook energiebesparing valt, is jaarlijks ongeveer € 270 miljoen beschikbaar.

Hoe staat het ervoor?

Realisatie doel duurzaam energiegebruik in 2020 onzeker

Op dit moment bedraagt het aandeel duurzame energie ongeveer 4% van het totale Nederlandse energiegebruik. Het Planbureau voor de Leefomgeving heeft berekend dat met de huidige regelingen in 2020 een aandeel van 7 tot 10% haalbaar is. Dat is onvoldoende om te voldoen aan de Europese verplichting van 14%.

Energiebesparingstempo te laag

Energiebesparing is een snel beschikbare betaalbare manier om te voldoen aan de Europese afspraken over CO₂-reductie en duurzaam energiegebruik. Wij hebben echter gezien dat het huidige besparingstempo te laag ligt om deze doelen te halen. Vooral het energiebesparingsbeleid voor de energie-intensieve industrie en de vervoerssector heeft weinig opgeleverd.

Europees en nationaal beleid niet goed op elkaar afgestemd

De Europese CO₂-emissiehandel en het nationale beleid voor duurzame energie werken deels tegen elkaar in. Zodra bedrijven erin slagen om door Nederlands beleid hun CO₂-uitstoot te beperken, houden zij emissierechten over die zij kunnen verkopen. Deze rechten zullen vroeg of laat worden gebruikt, in Nederland of elders in de EU. De CO₂-uitstoot die dankzij Nederlandse maatregelen is vermeden, komt er dan alsnog, waarschijnlijk in een ander land in de EU. Dit betekent dat het beleid om uitstoot te verminderen op Europese schaal niet effectief is, en ook dat de nationale uitgaven aan duurzame energie en energiebesparing niet optimaal worden ingezet.

Onderzoek van de Algemene Rekenkamer

- *Energiebesparing: ambities en resultaten* (2011, Tweede Kamer 33 016, nrs. 1-2).
- *Intensivering van duurzame energie*. Bijsluiters bij de begroting 2012 van het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (XIII). Tweede Kamer, Bijlage bij Kamerstuk 33 000, nr. 60 herdruk.
- *Terugblik Subsidieregelingen duurzame energieproductie* (2010, Tweede Kamer 32340, nrs. 1-2).
- *Terugblik Europees handelssysteem voor CO₂-emissierechten; Implementatie in Nederland* (2009, Tweede Kamer 31 252, nrs. 7-8).

Meer informatie

Voor meer informatie over dit onderwerp kunt u terecht op www.rekenkamer.nl/ klimaatenergie of bij Geurt van de Wal, sectormanager EL&I (g.vandewal@rekenkamer.nl) of Marijke van der Werf, sectormanager IenM (m.vanderwerf@rekenkamer.nl).

Gasrotonde

Waar gaat het over?

De rijksoverheid heeft sinds 2005 de ambitie om Nederland 'gasrotonde' van Noordwest-Europa te laten worden. Dit houdt in dat Nederland een knooppunt moet worden waar gas naartoe wordt getransporteerd, waar gas wordt opgeslagen en van waaruit gas wordt geëxporteerd. Met deze gasrotondestrategie wil de overheid de energievoorziening veiligstellen en economische groei bevorderen.

Wie is verantwoordelijk?

De minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) is verantwoordelijk voor de gasrotondestrategie en geeft hieraan invulling door randvoorwaarden te scheppen voor investeringen. Waar nodig past de minister bijvoorbeeld wet- en regelgeving aan.

In de gasrotonde wordt onder meer geïnvesteerd door de staatsdeelnemingen Gasunie en Energie Beheer Nederland (EBN). Als aandeelhouder namens de Staat fungeren respectievelijk de minister van Financiën (Gasunie) en de minister van EL&I (EBN). Zij hebben de bevoegdheid om investeringsvoorstellen boven een bepaald bedrag goed te keuren. De minister van Financiën is verantwoordelijk voor investeringen van Gasunie boven € 100 miljoen; de minister van EL&I voor investeringen van EBN boven € 200 miljoen.

Om hoeveel geld gaat het?

Gasunie en EBN investeren tussen 2005 en 2014 in totaal voor € 8,2 miljard in gasinfrastructuur: pijpleidingen in binnen- en buitenland, gasopslagen en terminals voor vloeibaar gas (LNG). Bij Gasunie gaat het om € 7,9 miljard, bij EBN om € 0,3 miljard. Er kunnen meer investeringen volgen.

Hoe staat het ervoor?

Geen onderbouwing

Aanvankelijk beschikte de minister van EL&I niet over onderbouwende studies om het gasrotondebeleid op te baseren. In 2010 heeft de minister alsnog een studie laten uitvoeren, maar toen was er al, met instemming van de minister van Financiën, voor € 7,2 miljard in de gasrotonde geïnvesteerd.

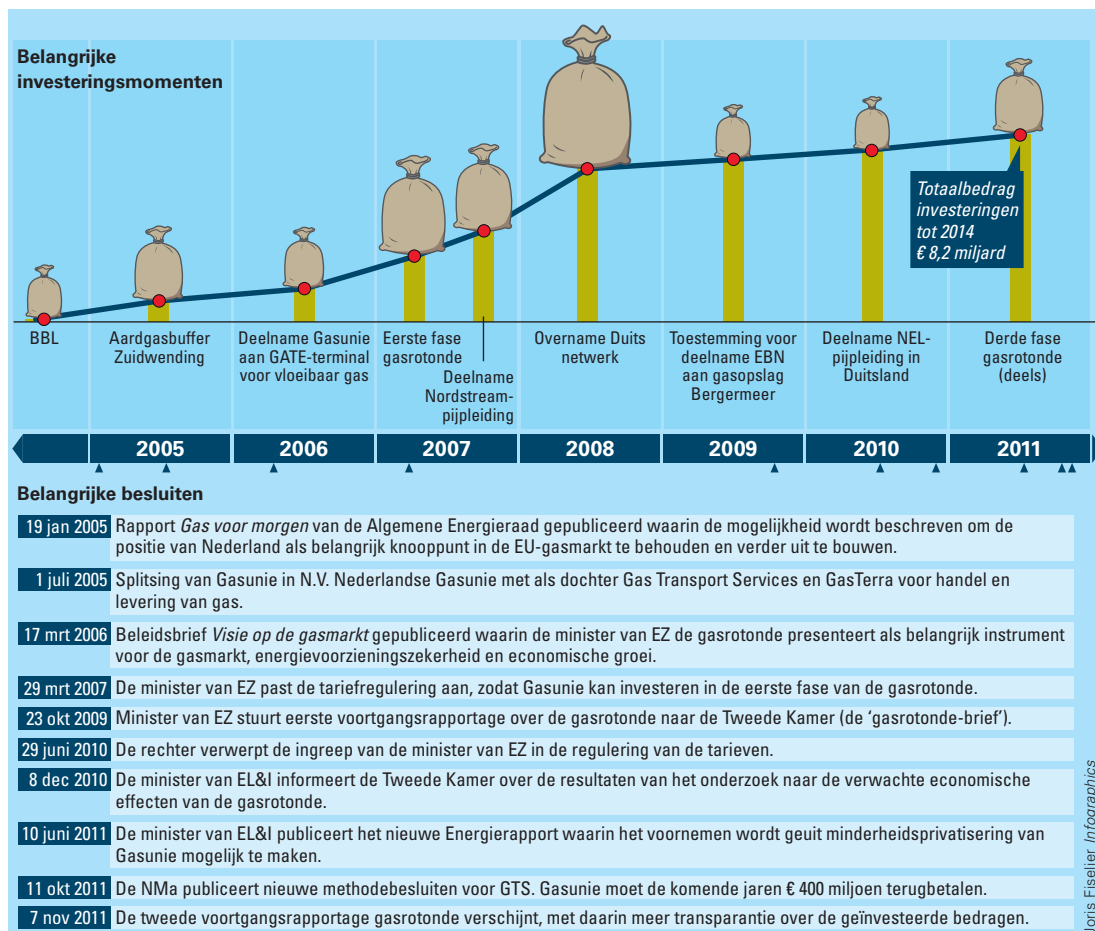
Financiële risico's

Omdat Gasunie en EBN staatsdeelnemingen zijn, loopt de Nederlandse Staat risico's met de investeringen. In 2008 heeft Gasunie bijvoorbeeld een deel van het Duitse gasnet aangekocht voor € 2,1 miljard, terwijl er onzekerheid bestond over de hoogte van de Duitse gastransporttarieven, die door de Duitse toezichthouder zouden worden herzien. Op deze aankoop is inmiddels € 1,8 miljard afgeboekt. Een en ander heeft zijn weerslag op de winst van Gasunie en daarmee op het dividend dat de Staat jaarlijks ontvangt. Dit dividend is gedaald van € 416 miljoen in 2009 naar 0 in 2011.

Niet aantoonbaar getoetst aan publiek belang

Bij het goedkeuren van investeringsplannen moeten de ministers van Financiën (voor Gasunie) en van EL&I (voor EBN) meewegen in hoeverre de investeringen bijdragen aan het publieke belang van een schone, betrouwbare en betaalbare energievoorziening. Dit is vastgelegd in het Staatsdeelnemingenbeleid.

De aankoop van het Duitse net door Gasunie in 2008 en de deelname van EBN aan gasopslag Bergermeer in 2009 zijn goedgekeurd, maar of en hoe deze twee investeringsvoorstellen daarbij zijn getoetst aan het publieke belang is niet te achterhalen.



Informatievoorziening kan beter

In de voortgangsrapportages die de minister van EL&I aan de Tweede Kamer stuurt staat welke beleidsdoelstellingen de minister met de gasrotondestrategie nastreeft. Sinds 2011 worden ook de bedragen vermeld die Gasunie en EBN in de gasrotonde hebben geïnvesteerd. Maar een volledig inzicht in de mate waarin de Staat betrokken is bij de realisatie van de gasrotonde en in de kosten, baten en risico's die dit met zich meebrengt, ontbreekt. Ook komt de toets aan het publieke belang in de informatievoorziening niet naar voren.

Wij vinden dat voor de Tweede Kamer ook duidelijk moet zijn welke verantwoordelijkheid de ministers van Financiën en van EL&I dragen voor de totstandkoming van de gasrotonde, gegeven de scheiding die er hoort te zijn tussen beleidsvorming en aandeelhouderschap.

Onderzoek van de Algemene Rekenkamer

Gasrotonde: nut, noodzaak en risico's; Nederland als Europees knooppunt van gastransport (2012, Tweede Kamer 33 292, nrs. 1-2).

Meer informatie

Voor meer informatie over dit onderwerp kun terecht op www.rekenkamer.nl/klimaatenergie of bij Geurt van de Wal (sectormanager EL&I), g.vandewal@rekenkamer.nl of Mark Smolenaars (sectormanager Rijksbreed Verantwoordingsonderzoek en Financiën), m.smolenaars@rekenkamer.nl.

Ecologische Hoofdstructuur en Natura 2000

Waar gaat het over?

Om de achteruitgang van plant- en diersoorten tot staan te brengen, wordt sinds 1990 gewerkt aan de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Door geïsoleerd liggende kleine gebieden uit te breiden en met elkaar te verbinden ontstaat een robuustere natuur. Het was oorspronkelijk de bedoeling dat de EHS 728.500 hectare zou omvatten in 2018:

- 453.500 bestaande natuurgebieden;
- 275.000 hectare nog te realiseren EHS, waarvan 177.000 hectare nieuwe natuur en 98.000 hectare landbouwgrond met agrarisch natuurbeheer.

Een deel van de EHS (27.000 hectare) zou bestaan uit zogenoemde 'robuuste verbindingzones', om de samenhang en de ecologische kwaliteit van de EHS te versterken. In 2010 besloot het kabinet-Rutte/Verhagen de EHS te verkleinen en de verbindingzones te laten vervallen. Welke oppervlakte de herijkte EHS moet krijgen is niet duidelijk. Met de provincies is afgesproken dat zij tot 2021 nog 17.000 hectare grond verwerven en 40.000 hectare inrichten om nieuwe natuur te realiseren.

Om bescherming te bieden aan natuur die op Europese schaal bedreigd is, hebben de lidstaten afgesproken een Europees netwerk van beschermde natuurgebieden te realiseren: Natura 2000. Ongeveer de helft van de huidige EHS maakt daar deel van uit. Ook in de rijkswateren worden Natura 2000-gebieden aangewezen.

Wie is verantwoordelijk

De minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) is verantwoordelijk voor het natuurbeleid. De minister van Infrastructuur en Milieu (IenM) is verantwoordelijk voor ruimtelijke ordening, milieuvraagstukken en de rijkswateren.

In 2007 is de uitvoering van het natuurbeleid gedecentraliseerd naar de provincies, die daarvoor een bijdrage kregen uit het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Voor de periode 2007-2013 hadden Rijk en provincies afspraken gemaakt over budget en te leveren prestaties. In 2012 hebben Rijk en provincies overeenstemming bereikt over een verdergaande decentralisatie van het natuurbeleid in het onderhandelingsakkoord natuur. Daarbij worden de realisatie en het beheer van de EHS, inclusief een groot deel van Natura 2000, een provinciale verantwoordelijkheid. De ILG-bestuursovereenkomsten worden vervroegd beëindigd en het restant van de ILG-bijdrage wordt na aftrek van een bezuiniging als decentralisatie-uitkering 2011-2013 uitbetaald. Vanaf 2014 wordt de rijksbijdrage voor natuur in het provinciefonds gestort. Het Rijk blijft verantwoordelijk voor het voldoen aan internationale verplichtingen op het gebied van natuurbeheer.

Om hoeveel geld gaat het?

De totale rijksuitgaven aan natuur bedroegen € 648 miljoen in 2011 (jaarverslag 2011 EL&I, artikel 33). Het regeerakkoord van het kabinet-Rutte/Verhagen bevatte diverse bezuinigingen op natuur in de periode 2011-2015. In de Nota van Wijziging op de begroting 2011 is voor de periode 2011-2015 een bezuiniging op natuur verwerkt van € 923 miljoen, waarvan € 305 miljoen op het ILG. In het begrotingsakkoord 2013 is € 200 miljoen extra beschikbaar gesteld voor natuur, maar dit bedrag is nog niet verwerkt in de EL&I-begroting 2013. Deze begroting geeft geen inzicht in het totaalbedrag voor natuur.

Na bezuiniging bedraagt het ILG-budget voor natuur in de periode 2007-2013 € 1.655 miljoen.¹ In de periode 2007-2011 is € 1.414 miljoen als voorschot aan de provincies verstrekt.²

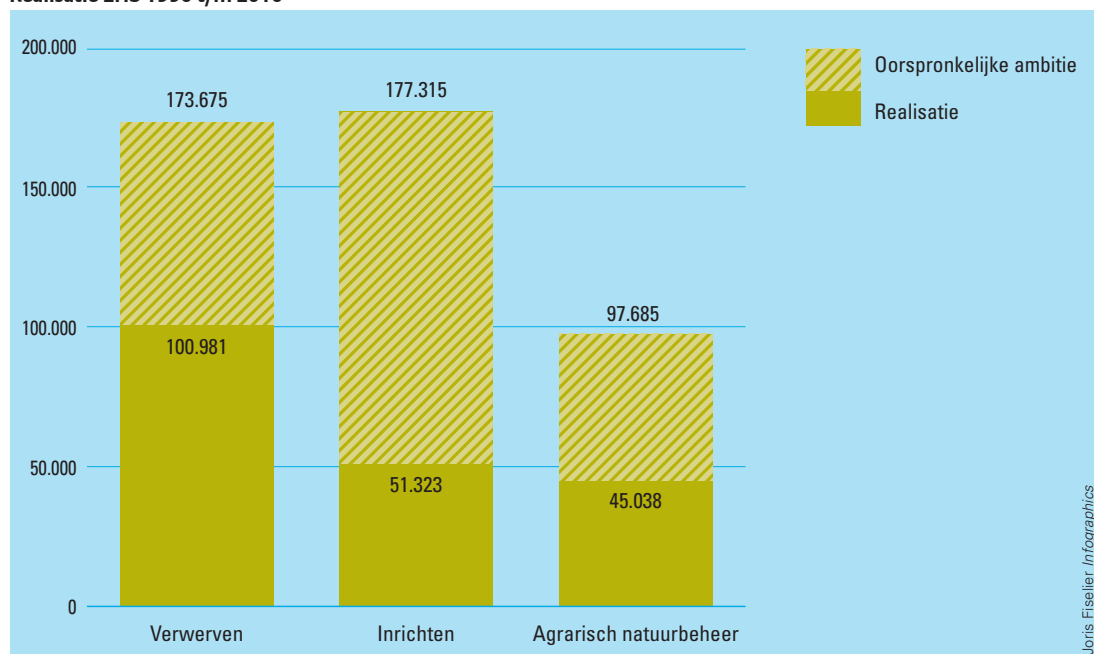
1 In totaal was er in de periode 2007-2013 voor het ILG vanuit het Rijk € 4,1 miljard beschikbaar voor acht verschillende doelen.
2 Brief minister van EL&I dd. 29 juni 2012, ref. 279736. Bedragen excl. middelen die het rijk buiten de rijksbegroting om beschikbaar stelt, onder meer voor PNB-leningen.

Zoals afgesproken in het decentralisatieakkoord natuur zal het ILG binnenkort worden afgerekend. Voor aandachtspunten daarbij zie ons Rapport bij het jaarverslag 2011 van het Ministerie van EL&I.

Hoe staat het ervoor?

Om nieuwe natuurgebieden aan te leggen, wordt (landbouw)grond aangekocht en ingericht, waarna deze als natuur beheerd wordt. Eind 2010 was ongeveer 101.000 hectare grond gekocht binnen de (nog niet herijkte) EHS. Verder had Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL) ongeveer 23.000 hectare ruilgrond in bezit buiten de EHS en buiten de gebieden voor Recreatie om de stad (RodS). Grofweg de helft van de verworven grond (ongeveer 51.000 hectare) was ingericht als nieuwe natuur. Van de vervallen verbindingzones was weinig gerealiseerd (700 hectare ingericht). Een deel van de EHS wordt gerealiseerd door met agrariërs af te spreken dat zij hun grond natuurvriendelijk beheren. Eind 2010 vond op 45.000 hectare agrarisch natuurbeheer plaats.

Realisatie EHS 1990 t/m 2010



Bron: Natuurmeting op kaart. Peildatum 1-1-2011. In verband met de afrekening van het ILG zal het Comité van Toezicht ILG de prestaties nog valideren.

Gezien de decentralisatie van natuur vragen wij aandacht voor het volgende:

- De lidstaat Nederland blijft voor de EU aanspreekbaar op het behalen van de internationale doelen. Het Planbureau voor de Leefomgeving verwacht dat die doelen niet behaald zullen worden.³
- Er zijn nog geen heldere afspraken gemaakt over de uitwisseling van informatie over de EHS en Natura 2000 tussen rijk en provincies om de informatiepositie van de Tweede Kamer te waarborgen.
- Bij de afrekening van het ILG per 31-12-2010 moet bepaald worden welke prestaties gerealiseerd zijn en welk bedrag het rijk daarvoor betaalt, zodat de afrekening rechtmatig geschiedt en een heldere beginpositie ontstaat voor de verwervings- en inrichtingstaakstelling van de herijkte EHS vanaf 1-1-2011.

Onderzoek van de Algemene Rekenkamer en meer informatie

- *Rapport bij het Jaarverslag 2011 van het Ministerie van EL&I* (2012, Tweede Kamer 33 240 XIII, nr. 2).
- *Staat van de beleidsinformatie 2009* (2009, Tweede Kamer 31 939, nrs. 1-2).
- *Ecologische Hoofdstructuur; Terugblik 2009* (2009, Tweede Kamer 30 825, nrs. 27-28).
- *Bescherming van natuurgebieden* (2007, Tweede Kamer 31 074, nrs. 1-2).

Voor meer informatie over dit onderwerp kunt u terecht op www.rekenkamer.nl/natuur of bij Geurt van de Wal, sectormanager EL&I, g.vandewal@rekenkamer.nl.

³ 'Aanvullende analyse natuurakkoord. Brief aan de staatssecretaris van EL&I' van 16 februari 2012, kenmerk PBL 2012-00061-7.51.

Duurzame ruimtelijke inrichting

Waar gaat het over?

De ruimte in Nederland is schaars. Met een hoge bevolkingsdichtheid en veel verschillende wensen van burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en overheden is het nodig de ruimte in Nederland zorgvuldig en duurzaam in te richten. Dit begint bij de besluitvorming over een nieuwe weg, een nieuwe woonwijk of een nieuw bedrijventerrein en eindigt met de sanering van het oude verlaten bedrijventerrein of kantoor en met compensatie van eventuele beschadigde natuur.

Uit onze onderzoeken blijkt dat stapeling van beleid en wetgeving zorgen voor een (inhoudelijk en juridisch) complexe uitvoeringspraktijk en dat er onvoldoende toezicht en handhaving is bij de uitvoering van de laatste stap: de sanering van het bedrijventerrein of de natuurcompensatie. Recent is met de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) veel beleid gedecentraliseerd en/of gedereguleerd ("losgelaten"). Of dit uiteindelijk leidt tot meer maatwerk, een duurzamer ruimtegebruik en een betere bescherming van natuurgebieden in Nederland is nog onbekend.

Wie is verantwoordelijk?

Voor het Rijk is in eerste instantie de minister van Infrastructuur en Milieu (IenM) de verantwoordelijk minister, maar ook de ministers van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) en Defensie zijn beleidsverantwoordelijk voor specifieke gebieden en gronden zoals de militaire terreinen, natuurgebieden en landbouwgronden. Gemeenten en provincies zijn verantwoordelijk voor het ruimtelijk beleid op hun eigen grondgebied, en vaak ook voor de uitvoering, toezicht en handhaving van het rijksbeleid.

Om hoeveel geld gaat het?

Jaarlijks investeert de rijksoverheid ongeveer € 8 miljard in de ruimtelijke inrichting van Nederland. Het grootste gedeelte (€ 4,4 miljard in 2011¹) van het geld wordt uitgegeven via het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT). In het MIRT worden besluiten genomen over projecten en programma's waar het Rijk direct geld aan geeft. Daarnaast verstrekt het Rijk geld aan decentrale overheden, veelal via het Provinciefonds. In 2011 is bijvoorbeeld € 2 miljard aan provincies verstrekt als brede doeluitkering Verkeer en Vervoer.

Hoe staat het ervoor?

Effecten decentralisatie nog niet bekend

De SVIR geeft verder invulling aan de sturingsfilosofie 'decentraal wat kan, centraal wat moet'. In de SVIR zijn nog dertien nationale belangen ('centraal wat moet') genoemd en per MIRT-regio is beschreven wat in dat specifieke gebied de rijksopgaven zijn. De MIRT-werkwijze is leidend voor alle ruimtelijke programma's en projecten waar het rijk direct financieel betrokken is. De directe rijksinvesteringen (€ 4,4 miljard in 2011) en bijbehorende integrale afweging kunnen gevolgd worden via het MIRT. Het Rijk houdt zich niet (meer) bezig met de Nationale Landschappen, recreatiegebieden om de stad, de Rijksbufferzones, de sanering van bedrijventerreinen, het natuurbeleid en de uitvoering van de (herijkte) Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Dat is nu de verantwoordelijkheid van de provincies. Voor de decentralisatie van het natuurbeleid hebben de provincies en het Rijk een apart akkoord gesloten in het voorjaar van 2012. In dit akkoord zijn ook afspraken gemaakt over de inzet van rijksgronden ten behoeve

1 Dit is exclusief apparaatsuitgaven, uitvoeringskosten, verkenningen en regulier beheer en onderhoud

van de realisatie van de herijkte EHS.

Of de beleidsdoelstellingen door decentralisatie en deregulering beter, sneller en goedkoper kunnen worden gerealiseerd is nog niet bekend. De minister van IenM zal de Tweede Kamer nog in 2012 een nulmeting aanbieden. Die nulmeting wordt uitgevoerd door het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), in samenwerking met het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KIM), het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE).

Informatievoorziening nog niet geregeld

Nederland kent een aantal internationale verplichtingen voor behoud van de biodiversiteit, het stoppen van biodiversiteitsverlies, en de soortenbescherming op basis van de Vogel- en Habitatrichtlijn. Nu de provincies verantwoordelijk zijn geworden voor de realisatie van de EHS, zijn zij in de praktijk ook verantwoordelijk voor het bereiken van de internationale natuurdoelen op hun grondgebied. Het Rijk blijft verantwoordelijk voor de internationale afspraken over het behoud van de (inter) nationale biodiversiteit. Met de SVIR en het onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur heeft het Rijk het ruimtelijk kader en de decentralisatie van het natuurbeleid beschreven. Het systeem van informatievoorziening moet nog verwerkt worden in wet- en regelgeving, zodat de minister kan ingrijpen indien nodig. Ook de overdracht van grond en van taken en bevoegdheden zijn nog niet verwerkt in wet- en regelgeving.

Onvoldoende toezicht en handhaving

Uit onze onderzoeken blijkt dat uitvoeringsproblemen bij natuurbescherming en herstructurering van bedrijventerreinen veelal terug te voeren zijn op onvoldoende toezicht en handhaving. Zo bleken de handhavingsbevoegdheden van gemeenten in 2007 niet voldoende te zijn om de natuur in de praktijk adequaat te beschermen. Verder wezen we op de gewenste functiescheiding tussen uitvoering en handhaving, omdat gemeenten bij ingrepen in natuurgebieden vaak initiatiefnemer zijn, of zich sterk met de initiatiefnemers identificeren. Het systeem van toezicht en handhaving bij de decentrale overheden is nog niet aangepast aan de recente decentralisatie van het ruimtelijk beleid en natuurbeleid zoals verwoord in de SVIR.

Onderzoek van de Algemene Rekenkamer

- *Ecologische Hoofdstructuur; Terugblik* (2009, Tweede Kamer 30 825, nr. 27)
- *Herstructurering bedrijventerreinen* (2008, Tweede Kamer 31 760, nr. 1)
- *Bescherming van Natuurgebieden* (2007, Tweede Kamer 31 074, nr. 1)²
- *Ecologische Hoofdstructuur* (2006, Tweede Kamer 30 825, nr. 2)

Meer informatie

Voor meer informatie over dit onderwerp kunt u terecht op www.rekenkamer.nl/ruimtelijkeinrichting of bij Marijke van der Werf, sectormanager IenM, m.vanderwerf@rekenkamer.nl of bij Geurt van de Wal, sectormanager EL&I, g.vandewal@rekenkamer.nl.

2 Terugblik wordt nu uitgevoerd

Waterveiligheid

Waar gaat het over?

Waterveiligheid is van groot belang voor Nederland, zeker met het oog op de klimaatverandering. Het is dan ook een van de belangrijkste onderwerpen binnen het waterbeleid van de overheid. Om Nederland te beschermen tegen de zee en tegen de grote rivieren besteedt het Rijk veel geld aan beheer, onderhoud, aanleg en versterking van de primaire waterkeringen zoals zeedijken, rivierdijken en zandsuppleties voor de kustlijn. Deze veiligheidswerken zijn ondergebracht in verschillende waterveiligheidsprogramma's en -projecten, waaronder:

- Hoogwaterbeschermingsprogramma (onder meer aanpak zwakke schakels kustverdediging);
- Ruimte voor de Rivier;
- Maaswerken.

Deze projecten zijn in de loop van 2011 ondergebracht in het Deltaprogramma. Dat programma richt zich niet alleen op de uitvoering van bovenstaande projecten, maar ook op de voorbereiding van kabinetsbeslissingen voor 2015 over:

- de normen voor waterveiligheid;
- de beschikbaarheid van zoetwater;
- het peil van het IJsselmeer;
- de veiligheid van het Rijnmond- en Drechtstedengebied;
- water in buurten en wijken.

Wie is verantwoordelijk?

Het Rijk is verantwoordelijk voor de vormgeving en deels ook de uitvoering van het integrale waterbeleid en voor het Deltaprogramma en zorgt mede voor de financiering en bekostiging van maatregelen en voorzieningen. De verantwoordelijkheid voor de waterveiligheid ligt bij de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu (IenM). De waterschappen beheren ongeveer 90% van de primaire waterkeringen en zijn ervoor verantwoordelijk dat de keringen onder hun beheer voldoen aan de wettelijke normen. De kosten voor beheer en onderhoud dragen ze zelf. Voor (een deel van) de kosten van de versterking van de primaire keringen, kunnen ze onder voorwaarden een beroep doen op subsidie.

Om hoeveel geld gaat het?

Geld van het Rijk dat bestemd is voor waterveiligheid gaat via artikel 26 van de begroting van het Ministerie van IenM naar het Deltafonds.¹ De beleidsmatige toelichting is opgenomen bij artikel 11 van deze begroting en bij de artikelen 1 en 3 van het Deltafonds. Voor 2013 gaat het in totaal om € 658 miljoen. Dat bedrag is volgens de begrotingen als volgt onder te verdelen:

- grote projecten waterveiligheid: € 361 miljoen;
- overige aanlegprojecten: € 163 miljoen;
- studiekosten e.d.: € 12 miljoen;
- watermanagement: € 12 miljoen;
- beheer en onderhoud (inclusief zandsuppleties): € 110 miljoen.

¹ Vanaf 2013 heeft de IenM-begroting (hoofdstuk XII) een andere opzet en zijn de middelen voor 'water' afgesplitst van het Infrastructuurfonds en ondergebracht in het Deltafonds. De middelen van het huidige integrale beleidsartikel water van de IenM-begroting zijn verdeeld over twee artikelen: artikel 11 Waterkwantiteit en artikel 12 Waterkwaliteit. Artikel 11 gaat over waterveiligheid.

Hoe staat het ervoor?

Recente ontwikkelingen op dit beleidsterrein zijn:

- De Tweede Kamer heeft op 22 maart 2011 het Hoogwaterbeschermingsprogramma aangewezen als Groot Project. Ruimte voor de Rivier en de Maaswerken hadden deze status al.
- Op 1 januari 2012 is de Deltawet waterveiligheid en zoetwatervoorziening van kracht geworden. De Deltawet vormt de wettelijke basis voor het Deltafonds, waarmee de zoetwatervoorziening en hoogwaterbescherming van de toekomst gefinancierd kunnen worden. Ook markeert de wet de rol van de Deltacommissaris. Die moet ervoor zorgen dat er:
 - elk jaar een Deltaprogramma wordt opgesteld;
 - overleg is met betrokken overheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties;
 - over de voortgang wordt gerapporteerd.
- Naar aanleiding van het Bestuursakkoord Water (2011) wordt de verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk en waterschappen aangepast. In het bestuursakkoord is afgesproken dat waterschappen een grotere rol toebedeeld krijgen in de financiering van de primaire waterkeringen.
- Het voorstel van wet tot wijziging van de Waterwet (doelmatigheid en bekostiging hoogwaterbescherming) ligt bij de Raad van State.

Onderzoek van de Algemene Rekenkamer

Onze onderzoeksresultaten over waterveiligheidsprogramma's en -projecten staan in de volgende publicaties:

- Brief Algemene Rekenkamer over kostenaspecten programma Zwakke Schakels Kust, met poster als bijlage (2009, Tweede Kamer 31 710, nr. 11).
- *Staat van de Beleidsinformatie 2007* (2007, Tweede Kamer 31 029, nr. 1), bevat informatie over Maaswerken en Ruimte voor de Rivier.

Aandachtspunten uit deze onderzoeken waren onder meer:

- gebrek aan prikkels tot kostenbeheersing bij waterschappen;
- risico van onvoldoende kennisopbouw bij Rijkswaterstaat om als deskundig opdrachtgever te kunnen optreden;
- noodzaak tot ontwikkelen van een visie op de markt van zandsuppleties. Het Ministerie van IenM heeft de afgelopen jaren aan deze punten gewerkt.

Wij voeren momenteel twee onderzoeken uit naar waterveiligheid, waarvan de publicatie begin 2013 is voorzien:

- Lessen uit waterveiligheidsprojecten;
- Marktbenadering zandsuppleties.

Nog in 2012 publiceren wij, als bijdrage aan een internationaal onderzoek, het rapport *Aanpassing aan klimaatverandering: strategie en beleid*. In Nederland is de zorg voor waterveiligheid een belangrijk onderdeel van het zogeheten klimaatadaptatiebeleid.

Meer informatie

Voor meer informatie over dit onderwerp kunt u terecht op www.rekenkamer.nl/infrastructuur of bij Marijke van der Werf, sectormanager IenM, m.vanderwerf@rekenkamer.nl.