
Vergaderjaar 2011–2012

33 240

Staat van de rijksverantwoording 2011

Nr. 2

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 16 mei 2012

Hierbij bieden wij u het op 8 mei 2012 door ons vastgestelde Rapport
«Staat van de rijksverantwoording 2011» aan.

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

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

INHOUD

	blz.
Ten geleide	5
1 Inleiding	9
2 Beleidsinformatie	10
2.1 Inleiding	10
2.2 Ontwikkeling beschikbaarheid van beleidsinformatie	11
2.3 Totstandkoming beleidsinformatie	13
2.4 Vijf thema's nader beschouwd	13
2.5 Aandachtspunten beleidsinformatie	36
3 Bedrijfsvoering	39
3.1 Inleiding	39
3.2 Ontwikkeling kwaliteit bedrijfsvoering	41
3.3 Bedrijfsvoering departementen nader beschouwd	41
3.4 Rijksbrede onderzoeken	45
3.5 Compacte Rijksdienst en personeel in de publieke sector	50
4 Financiële informatie	55
4.1 Inleiding	55
4.2 Dechargeverlening over 2010	55
4.3 Financieel jaarverslag van het Rijk 2011	55
4.4 Verklaring van goedkeuring Rijksrekening 2011	57
4.5 Saldibalans van het Rijk	58
4.6 Wijzigingen op de vastgestelde begrotingen	58
4.7 Monitoring voortgang bezuinigingsmaatregelen	60
4.8 Inzicht in European Stability Mechanism	61
4.9 EU-lidstaatverklaring	61
5 Reactie kabinet, nawoord Algemene Rekenkamer	63
5.1 Reactie kabinet	63
5.2 Nawoord	67
Bijlage 1 Begrote en verantwoorde bedragen	71
Bijlage 2 Overzicht fouten en onzekerheden in de rekeningen 2011	72
Bijlage 3 Methodologische verantwoording	83
Afkortingen	86
Literatuur	87

TEN GELEIDE

De overheid is van en voor de samenleving. Burgers en bedrijven moeten er daarom op kunnen vertrouwen dat hun overheid integer is, zorgvuldig omgaat met het geld van de belastingbetaler, duidelijk is over wat ze wil en kan bereiken, en de beloofde resultaten haalt.

De overheid staat voor een grote opgave. De internationale financiële crisis houdt veel landen sinds 2008 in een ijzeren greep. Dat geldt zeker ook voor Nederland, dat van oudsher voor een groot deel van zijn welvaart op het buitenland is aangewezen. De directe dreiging van de kredietcrisis werd in 2008 manifest. Die dreiging lijkt gepareerd, maar vanaf 2010 zijn de lidstaten van de Europese Unie in een schuldencrisis terechtgekomen, die tot op de dag vandaag de aandacht vraagt. Overheden hebben in 2008 de financiële sector met miljarden belastinggeld gesteund. Nu staan die overheden onder de verdenking van de financiële markten dat hun eigen schuldpositie niet houdbaar is. Dat heeft in veel landen al tot ongekennde ingrepen geleid. De directe economische schade van de crisis is intussen groot. De (sterke) vertraging van de economische groei heeft grote gevolgen gehad voor de schuldpositie van de meeste overheden in de EU, waaronder Nederland. Het is zaak dat er nu op een verantwoorde manier maatregelen worden genomen om de economie te versterken en de houdbaarheid van de schuldpositie van de overheid recht te doen. Als het daarbij gaat om bezuinigingen, betekent dat: verantwoord bezuinigen. En als het gaat om hervormingen, betekent dat dus: verantwoord hervormen.

Het demissionaire kabinet-Rutte/Verhagen heeft bij zijn aantreden bezuinigingen van € 18 miljard aangekondigd. Deze moeten uiterlijk in 2015 zijn gerealiseerd. Inmiddels is duidelijk geworden dat aanvullende maatregelen nodig zijn om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te kunnen waarborgen en aan Europese normen te kunnen voldoen. De omvang van de noodzakelijke maatregelen is zodanig dat het onvermijdelijk is dat de kwaliteit en de omvang van de publieke voorzieningen en diensten die de overheid aan burgers en bedrijven beschikbaar stelt in het geding komen. Dit betekent ook dat voorzieningen die vanzelfsprekend waren, dat niet altijd meer zijn. Niet op rijksniveau en evenmin op het niveau van provincies, gemeenten en andere instellingen die afhankelijk zijn van de rijksoverheid.

Het is van belang dat bezuinigingen en hervormingen verantwoord ingevoerd worden, met een helder antwoord op de vraag wat de overheid wel en niet (meer) tot haar takenpakket rekent. Het is de verantwoordelijkheid van het kabinet om bij alle voorstellen die het aan de Staten-Generaal voorlegt, concreet aan te geven wat de gevolgen zijn voor bedrijven en burgers. Dit geldt in het bijzonder voor de groepen onder hen die in grote mate afhankelijk zijn van overheidsvoorzieningen, zoals werklozen, zieken en ouderen. Alleen dan kunnen misverstanden voorkomen worden over de gevolgen van de besluiten die men neemt. Alleen dan weten burgers en bedrijven waar ze aan toe zijn: wat levert de overheid nog wel en wat niet? Ook al betekent dat in voorkomende gevallen slecht nieuws; de onzekerheden worden er bij burgers en bedrijven door beperkt.

Om de Staten-Generaal bij te staan bij hun afwegingen hebben wij een jaar geleden, op Verantwoordingsdag 2011, de Bezuinigingsmonitor gepresenteerd. Daarin kon iedereen zien hoe de eerste bezuinigingsronde

doorwerkte in de plannen van de verschillende ministers. Tot ons genoegen heeft de minister van Financiën op verzoek van de Tweede Kamer deze publicatie voor een groot deel overgenomen. Op Prinsjesdag 2011 publiceerde hij zijn eerste 18 Miljard Monitor. Die kan nog aan helderheid winnen. Wij dringen er op aan dat de toename van de bezuinigingen in de plannen voor 2013 en in de nog te verschijnen publicaties van de (demissionaire) minister goed in beeld komen.

Naast verantwoord bezuinigen en verantwoord hervormen is het afleggen van verantwoording ook van groot belang. Het demissionaire kabinet verantwoordt op de derde woensdag van mei de uitgaven in het afgelopen jaar. Waar is het belasting- en premiegeld naartoe gegaan, wat is er mee bereikt en wat niet? In ons land is deze verantwoording voor een groot deel in orde. Ook in 2011 hebben ministers het geld uitgegeven zoals volgens de begrotingswetten de bedoeling was. Soms schiet de verantwoording tekort, omdat ze onvoldoende helder is over de bereikte resultaten of daarin (nog) geen inzicht biedt. Het is ook van groot belang dat ministers zelf tijdig over de juiste informatie beschikken. Helaas lukt dat niet altijd. Zo zijn in 2011 (opnieuw) de uitgaven voor zorg groter geweest dan ze door het kabinet waren vastgesteld: € 62 miljard in plaats van € 60 miljard. In tegenstelling tot alle andere collectieve uitgaven, maken de zorguitgaven ook de komende jaren een sterke groei door. Daarbovenop is er ook in 2011, net als in de jaren daarvoor, sprake van een overschrijding. Van deze overschrijding van twee miljard euro is driekwart een gevolg van doorwerking van overschrijdingen uit eerdere jaren. Zo'n € 800 miljoen aan tegenvallers is pas erg laat in het jaar – na de Najaarsnota – in beeld gekomen. Tijdige actie van kabinet en parlement is dan nog amper mogelijk. Het is niet uitgesloten dat er nog meer tegenvallers optreden. In ons recente rapport *Uitgavenbeheersing in de zorg* hebben wij geconstateerd dat dit de afgelopen tien jaar een terugkerend patroon is (AR, 2011a). Mede op verzoek van de Tweede Kamer onderneemt de inmiddels demissionaire minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) reeds vanaf haar aantreden pogingen hier verbetering in aan te brengen. Zij streeft naar tijdige beschikbaarheid van juiste en actuele informatie over de uitgavenontwikkeling in de zorg. Wij onderschrijven dat van harte. De beheersbaarheid van de groeiende zorguitgaven is zonder tijdige en adequate informatie in het geding.

De organisatie van de rijksdienst wordt momenteel grondig herzien. In twee opzichten: de rijksoverheid stoot steeds meer taken af naar gemeenten en provincies én binnen de rijksdienst worden meer taken gezamenlijk en centraal uitgevoerd.¹

Bij het verplaatsen van taken naar andere overheden hoort ook het verplaatsen van geld. Het is van belang dat het kabinet duidelijk aangeeft wat het voor dit budget van de medeoverheden verwacht én wat burgers en bedrijven op hun beurt van gemeenten en provincies mogen verwachten. Die verwachtingen moeten transparant en realistisch zijn. De verantwoording over de vraag of met dit geld aan de verwachtingen is voldaan, moet in orde zijn.

Wij constateren dat er een vervaging optreedt tussen de zogeheten algemene en specifieke uitkeringen. Er zijn tussenvormen gekomen: de brede doeluitkering, de verzameluitkering, de integratie-uitkering en de decentralisatie-uitkering. Door het vervagen van het onderscheid tussen algemene en specifieke uitkeringen is niet altijd duidelijk welke bestuurslaag waarvoor verantwoordelijk is. We moeten voorkomen dat we niet meer goed weten wie waarop kan worden aangesproken. Publiek

¹ Inmiddels onder voorbehoud van de recente politieke ontwikkelingen.

geld kan niet in een niemandsland verantwoord worden. Een kabinet doet er goed aan bij het uitwerken van nieuwe decentralisatievoornemens een meer eenduidige taakverdeling te hanteren. Wij constateren dat de verantwoording over het belastinggeld dat van het Rijk naar de andere overheden gaat, niet altijd op orde is. Zo zijn er al enkele jaren tekortkomingen in het werk van accountants van gemeenten en provincies. In 2011 bestaat er voor € 1,4 miljard onzekerheid over de rechtmatige besteding van specifieke uitkeringen (het totaal van de specifieke uitkeringen is circa € 13 miljard). Bij drie ministeries heeft dit tot overschrijding van toleranties geleid. Wij hebben er bij het kabinet op aangedrongen de verantwoording over deze uitkeringen te verbeteren. Een goede verantwoording is van essentieel belang voor de informatiepositie van de Staten-Generaal en mag niet het kind van de rekening worden.

Ook voor het kabinet zelf is het van belang te weten wat er decentraal met rijksbudget gebeurt. Vooral wanneer het kabinet (systeem)verantwoordelijk blijft, doet het er bij nieuwe decentralisatieoperaties verstandig aan exact aan te geven welke informatie het nodig heeft om die verantwoordelijkheid gestalte te kunnen geven. Om vergelijkbare redenen hebben wij in ons recente onderzoek *Prestaties in de Strafrechtketen* de minister van Veiligheid en Justitie aanbevolen aan te geven welke prestaties hij van deze keten verlangt en welke informatie hij nodig heeft om zijn verantwoordelijkheid te kunnen waarmaken (AR, 2012a).

Het doel van het samenvoegen van taken binnen de rijksdienst – de Compacte Rijksdienst – is dat er een goedkopere, kleinere en slimmere overheid ontstaat. Daartoe wil de rijksoverheid onder meer ondersteunende taken voor verschillende departementen bundelen. Denk aan personeels- en salarisadministratie, inkoop van goederen en diensten, en aan ICT-voorzieningen. Wij nemen waar dat het programma Compacte Rijksdienst zijn ambities nog niet geheel waarmaakt. Beoogde besparingen zijn onzeker en slechts voor een deel onderbouwd, de kwaliteit van de uitvoering van taken staat ter discussie en de verantwoordelijkheden, ook tussen ministers, zijn onduidelijk. Het kabinet moet deze aspecten beter uitwerken, zeker als er nog meer samenvoegingen op stapel staan.

Op Europees niveau werken de betrokken landen, waaronder Nederland, zo goed mogelijk samen om de schulden crisis te bestrijden. Zo zijn er nadere afspraken gemaakt over garanties rond het noodfonds (het Europees Stabiliteitsmechanisme, ESM), waarvan het verdrag nu ter ratificatie in de nationale parlementen voorligt. Al eerder hebben wij bij de Staten-Generaal en de minister van Financiën aandacht gevraagd voor een goede organisatie van de verantwoording over de financiering van landenprogramma's via het ESM. Immers, ook deze maatregelen moeten verantwoord genomen worden: zorg dat je bij het bedenken van maatregelen meteen voldoende aandacht hebt voor de controle op die maatregelen. En zorg dat je van tevoren weet hoe je later kunt vaststellen of de maatregelen hun beoogde werking hebben. Dat is geen gemakkelijke opgave, want er doen veel spelers in deze Europese arena mee: de Europese Commissie, het Europees Parlement, de Europese Centrale Bank, het Internationaal Monetair Fonds, de ministers van Financiën en de parlementen van de betrokken landen. Juist daarom vinden wij dat het ESM onafhankelijk gecontroleerd moet worden door een Board of auditors. In het ESM-verdrag is daar een voorziening voor getroffen, maar die is nog niet voldoende. Wij vinden dat de Board een breed mandaat voor onderzoek en ruime mogelijkheden tot publicatie moet krijgen. Deze

Board moet kunnen vaststellen of de Europese steunprogramma's rechtmatig worden uitgevoerd en of ze het beoogde doel bereiken. Samen met de andere rekenkamers van de ESM-landen hebben wij daarom voorstellen gedaan voor een ruim onderzoeksmandaat en daarop afgestemde ruime publicatiemogelijkheden van de Board of auditors. Bij het Nederlandse parlement en bij de Europese Commissie lijkt daar veel waardering voor te zijn.

De democratische rechtsstaat is gebaat bij voldoende en juiste informatie die vanuit de overheid naar de samenleving en haar vertegenwoordigers stroomt. Dat geldt bij uitstek in deze in economisch opzicht bijzondere tijden. De controle op de juistheid van die inhoudelijke, juridische of financiële informatie is van groot belang. De departementen beschikken vaak al over meer informatie dan ze nu benutten voor de verantwoording over hun beleid. Maak deze informatie open. Kijk of je dit op een slimme en moderne manier kunt doen. Neem ervaringen uit landen als het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten of van de Europese Commissie over. Zo constateerden we in 2011 in ons rapport over Innovatiebeleid dat het nodig is om in kaart te brengen wie in Nederland het geld voor innovatie krijgt en welke resultaten er mee worden bereikt. Hiervoor kunnen webtechnieken worden benut. De Britse en Amerikaanse overheid hebben daar ervaring mee opgedaan (zie data.gov.uk/openspending en www.recovery.gov).

Voor een evenwichtige ontwikkeling zijn verschillende instellingen binnen onze rechtsstaat essentieel. De Algemene Rekenkamer hoopt daar, onder meer met de beoordelingen die zij op Verantwoordingsdag 2012 bekend maakt, een bijdrage aan te leveren. En om op die manier de integriteit van de overheid mee in stand te houden, te helpen bij fraudebestrijding, de informatiebeveiliging van de overheid op orde te krijgen en te proberen de onrust in de samenleving te verminderen. Burgers en bedrijven rekenen immers op een betrouwbare overheid.

Een kabinet kan daar zelf aan bijdragen door op een verantwoorde manier de gevolgen van zijn voorstellen te presenteren: wat mogen bedrijven, instellingen en burgers nog van de overheid verwachten en wat niet. Wat zijn de gevolgen van hervormingen die een kabinet wil doorvoeren. Het (komende) kabinet dient de verantwoording over de besteding van belasting- en premiegeld en de effecten daarvan te versterken op punten waar deze nu nog tekort schieten, zoals bijvoorbeeld in de zorg, veiligheid, de specifieke uitkeringen en het Europees noodfonds. De Staten-Generaal kunnen die verwachte gevolgen een rol laten spelen bij hun afwegingen. Een kabinet kan op die wijze aangesproken worden als later blijkt dat de effecten voor de samenleving anders zijn dan was voorzien.

1. INLEIDING

Op 16 mei 2012, de derde woensdag van mei, is het Verantwoordingsdag. In hun jaarverslagen leggen de ministers verantwoording af aan de Staten-Generaal. Wij hebben de verantwoordingen onderzocht en publiceren de resultaten van dat Verantwoordingsonderzoek in onze rapporten bij de jaarverslagen, die wij op Verantwoordingsdag aanbieden aan de Tweede Kamer, en in achtergronddocumenten op onze website www.rekenkamer.nl.

In het voorliggende rapport geven we een rijksbreed overzicht van de resultaten van ons verantwoordingsonderzoek 2011 en geven we onze verklaring van goedkeuring bij de rijksrekening en de saldibalans van het Rijk 2011.

Bij elk van de drie onderdelen die wij onderzoeken – beleidsinformatie, bedrijfsvoering en financiële informatie – is sprake van ingrijpende veranderingen. Op het terrein van de *beleidsinformatie* zijn de begrotingen voor 2012 deels opgezet volgens de nieuwe systematiek van «Verantwoord begroten». De begrotingen voor 2013 zullen allemaal de nieuwe opzet kennen. Op het terrein van de *bedrijfsvoering* hangen de veranderingen samen met de herverdeling van taakgebieden, de taakstellingen en de centralisatie van onderdelen van de bedrijfsvoering. Op het terrein van de *financiële informatie* werken Europese ontwikkelingen nadrukkelijk door. De omvang van garantiestellingen neemt fors toe en Europese begrotingsregels hebben een meer dwingend karakter gekregen.

2. BELEIDSINFORMATIE

2.1 Inleiding

Het jaar 2012 is in veel opzichten een overgangsjaar voor de rijksbegroting. Zo zijn de jaarverslagen 2011 de laatste jaarverslagen die betrekking hebben op de begrotingen die het kabinet-Balkenende IV heeft opgesteld. Daarnaast zijn de jaarverslagen 2011 volgens de uitgangspunten van «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording» (VBTB) opgezet of conform het experiment «Verbetering begroting en verantwoording», terwijl voor de begrotingen 2012 een begin is gemaakt met de nieuwe systematiek van Verantwoord begroten.

Het doel van begrotingen en jaarverslagen is de Staten-Generaal te voorzien van relevante, toegankelijke en compacte informatie over beoogde en gerealiseerde beleidsresultaten en de daarmee gemoeide kosten. Aanleiding voor het jongste initiatief, het project Verantwoord begroten (zie kader), zijn de knelpunten die de Tweede Kamer heeft gesignaleerd.¹ Te denken valt aan de toenemende behoefte aan inzicht in inputinformatie (financiële middelen en personele inzet), de gebrekkige koppeling tussen conclusies uit het jaarverslag en de daarop volgende begroting en de vaak onduidelijke relatie tussen beleidsprioriteiten en beleidsartikelen.

Verantwoord begroten

De kern van Verantwoord begroten is dat de beleidsartikelen in de begrotingen moeten worden opgezet volgens een duidelijke beleidsinzet van de minister: via welke instrumenten zet de minister het budget in teneinde zijn of haar beleid te realiseren? Alleen een heldere verantwoordelijkheid maakt een heldere verantwoording mogelijk. Met Verantwoord begroten wil het kabinet zorgen voor meer relevante en beter gerichte beleidsinformatie. Beleidsinformatie wordt daartoe «nauwkeuriger afgestemd op de beleidsinzet, de rol en de verantwoordelijkheid van de minister op een bepaald beleidsterrein». Beleidsdoorlichtingen zijn hierbij voor het kabinet een belangrijke bouwsteen: deze moeten meer dan tot nu toe weergeven hoe het beleid werkt, hoe de uitgaven tot stand komen en wat er bekend is over de effectiviteit en doelmatigheid van 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. In het belang van de informatiewaarde van begroting en verantwoording moeten ministers zich maximaal inspannen om de relatie tussen beleidsvoornemens en de realisatie van die beleidsdoelen aannemelijk te maken. Bij het beschrijven van de ministeriële verantwoordelijkheid mag de vraag wat de minister wil bereiken niet uit het zicht raken. Ook in de nieuwe begrotingen en jaarverslagen, zo schrijven wij in onze reactie, moet er voldoende aandacht zijn voor de samenhang tussen kosten, prestaties en effecten. Het beschrijven van de ministeriële verantwoordelijkheid betekent een scherpere verantwoording dan voorheen. Het oogmerk om de beleidsdoorlichtingen te versterken beschouwen we als positief. We hebben er in onze reactie op gewezen dat dit een verdere versterking van de evaluatiefunctie noodzakelijk maakt.

¹ Brief 30 juni 2009, kenmerk 09-RU-B-012 en brief 17 februari 2010, kenmerk 31 865-18/2010D07953.

Van ministers verwachten we dat ze in hun jaarverslagen antwoord geven op vragen over de prestaties die ze leveren met het beschikbare belastinggeld en de resultaten die ze daarmee behalen. Voor een degelijk Verantwoordingsdebat over de intensiverings- en bezuinigingsambities van het kabinet en de realisatie daarvan, is het van groot belang dat de Tweede Kamer beschikt over goede antwoorden op deze vragen. Alleen met dit soort relevante beleidsinformatie in de jaarverslagen kan zij haar budgetrecht waarmaken.

Om te kunnen beoordelen in welke mate beleidsinformatie beschikbaar is, zijn wij voor 28 beleidsartikelen nagegaan welke informatie de ministers geven over de geleverde prestaties en de daarmee gerealiseerde doelen en wat het gekost heeft. In § 2.2 vatten we de resultaten daarvan samen. Meer informatie staat in onze rapporten bij de jaarverslagen. Vervolgens gaan we in § 2.3 in op de resultaten van ons onderzoek naar de totstandkoming van beleidsinformatie.

De Tweede Kamer heeft besloten om in het Verantwoordingsdebat vier thema's centraal te stellen, te weten veiligheid, bereikbaarheid, natuur en duurzaamheid. Voor deze vier thema's hebben we meer diepgaand de kwaliteit van de beleidsinformatie geanalyseerd. We zijn daarbij uitgegaan van de beleidsprioriteiten van het kabinet-Rutte/Verhagen. Voor de Tweede Kamer is het van belang dat zij kan zien in hoeverre er op deze prioriteiten voortgang is geboekt. Mede in het licht van ons onderzoek *Uitgavenbeheersing in de zorg* van november 2011 (AR, 2011a), hebben wij daarnaast het thema zorg onder de loep genomen. De thema's komen aan bod in § 2.4.

We sluiten dit hoofdstuk af met onze belangrijkste aandachtspunten met betrekking tot de kwaliteit van de beleidsinformatie in § 2.5.

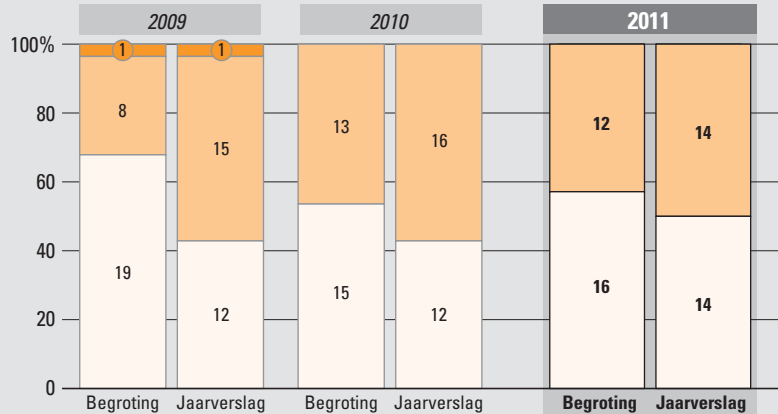
2.2 Ontwikkeling beschikbaarheid van beleidsinformatie

De ontwikkeling van de beschikbaarheid van beleidsinformatie in de periode 2009 tot en met 2011 presenteren wij in figuur 1. Dit betreft de informatie over de 28 beleidsartikelen die wij in de jaarverslagen 2011 hebben onderzocht.

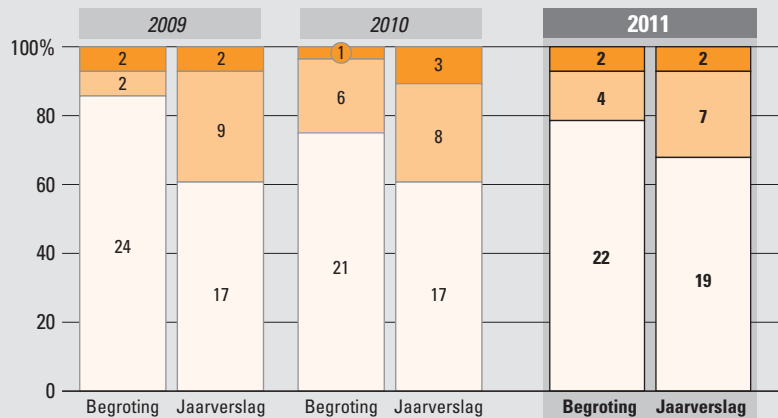
Figuur 1 Informatie over beleid in begrotingen en jaarverslagen

- Percentage doelstellingen (en aantal artikelen) waarover de minister geen concrete informatie heeft opgenomen en dit niet heeft uitgelegd.
- Percentage doelstellingen (en aantal artikelen) waarbij de minister heeft uitgelegd waarom er geen concrete informatie over is opgenomen.
- Percentage operationele doelstellingen (en aantal artikelen) waarover de minister concrete informatie heeft opgenomen.

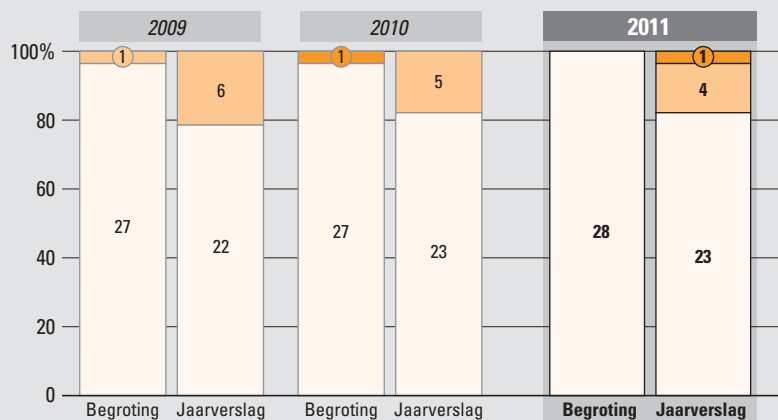
Wat willen we bereiken? / Hebben we bereikt wat we ons hadden voorgenomen?



Wat gaan we daarvoor doen? / Hebben we daarvoor gedaan wat we van plan waren te doen?



Wat mag het kosten? / Heeft het gekost wat het zou kosten?



Joris Fisseler Infographics

Uit figuur 1 blijkt dat de beschikbaarheid van beleidsinformatie, afgaande op de resultaten voor de 28 onderzochte artikelen, de afgelopen jaren vrij stabiel is gebleven. De uitkomst is consistent met wat we in de *Staat van de rijksverantwoording 2010* (AR, 2011b) concludeerden toen we alle artikelen onderzocht hebben.

Van ongeveer 40% van de doelstellingen hebben de ministers niet concreet aangegeven wat ze willen bereiken. Bij ongeveer 20% van de doelstellingen ontbreekt concrete informatie over wat de ministers van plan zijn. In de meeste gevallen hebben zij toegelicht waarom deze concrete informatie ontbreekt (*explain*).

Duidelijk is dat – anders dan in de beginjaren van VBTB – de beschikbaarheid van beleidsinformatie niet meer toeneemt. Dit komt enerzijds doordat meer gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid tot *explain*. Anderzijds maakte een aantal begrotingshoofdstukken nog deel uit van het inmiddels afgeronde experiment «Verbetering begroting en verantwoording», waardoor dergelijke informatie niet opgenomen hoefde te worden in die jaarverslagen.

2.3 Totstandkoming beleidsinformatie

Wij hebben voor 231 van de 893 prestatie-indicatoren uit de jaarverslagen van tien ministeries onderzocht of zij deugdelijk tot stand zijn gekomen en of zij voldoen aan de verslaggevingsvoorschriften.

98 van de onderzochte prestatie-indicatoren bleken niet deugdelijk tot stand te zijn gekomen. Deze indicatoren waren voor meer dan één uitleg vatbaar, of de deugdelijkheid van het totstandkomingsproces was niet voldoende gewaarborgd, waardoor het risico bestaat dat de realisatiecijfers niet juist zijn. Daarnaast voldoen 26 van de onderzochte prestatie-indicatoren niet aan de verslaggevingsvoorschriften. Bij deze indicatoren is bijvoorbeeld een onjuiste toelichting gegeven, een verkeerde bronvermelding opgenomen, of ontbreekt de bronvermelding in het geheel.

Bij vier van de tien onderzochte ministeries is er geen beschrijving opgesteld van het totstandkomingsproces van de beleidsinformatie. De verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn wel (verspreid) belegd binnen de ministeries, maar het ontbreken van een procesbeschrijving kan gevolgen hebben voor de ordelijkheid en controleerbaarheid van de prestatie-indicatoren.

De geconstateerde fouten en inconsistenties bij de naleving van de verslaggevingsvoorschriften hadden echter grotendeels voorkomen kunnen worden door een gestructureerde controle op de juistheid van brongegevens, de bronvermelding, vergelijkende cijfers en presentatie in het jaarverslag. Wij denken dat de centrale directie FEZ hierbij een belangrijke rol kan spelen. Ministeries hebben een deel van deze fouten en inconsistenties in hun jaarverslagen kunnen herstellen naar aanleiding van onze bevindingen.

2.4 Vijf thema's nader beschouwd

In deze paragraaf gaan we in op de vier thema's die de Tweede Kamer centraal wil stellen in het Verantwoordingsdebat, aangevuld met het thema zorg. We zijn nagegaan of de beleidsprioriteiten voor deze thema's op een herkenbare manier terugkomen in de jaarverslagen 2011. Per thema hebben we beknopt in kaart gebracht welke informatie er beschikbaar is over de geleverde prestaties, de bereikte resultaten en de gemaakte kosten.

2.4.1 Veiligheid

Beleidsprioriteiten 2011

Het kabinet heeft op het gebied van veiligheid de volgende beleidsprioriteiten:

- de buurt veiliger voor bewoner en ondernemer;
- een offensief tegen ondermijnende en georganiseerde criminaliteit;
- slagkracht voor professionals;
- versterking van de rechtstaat.

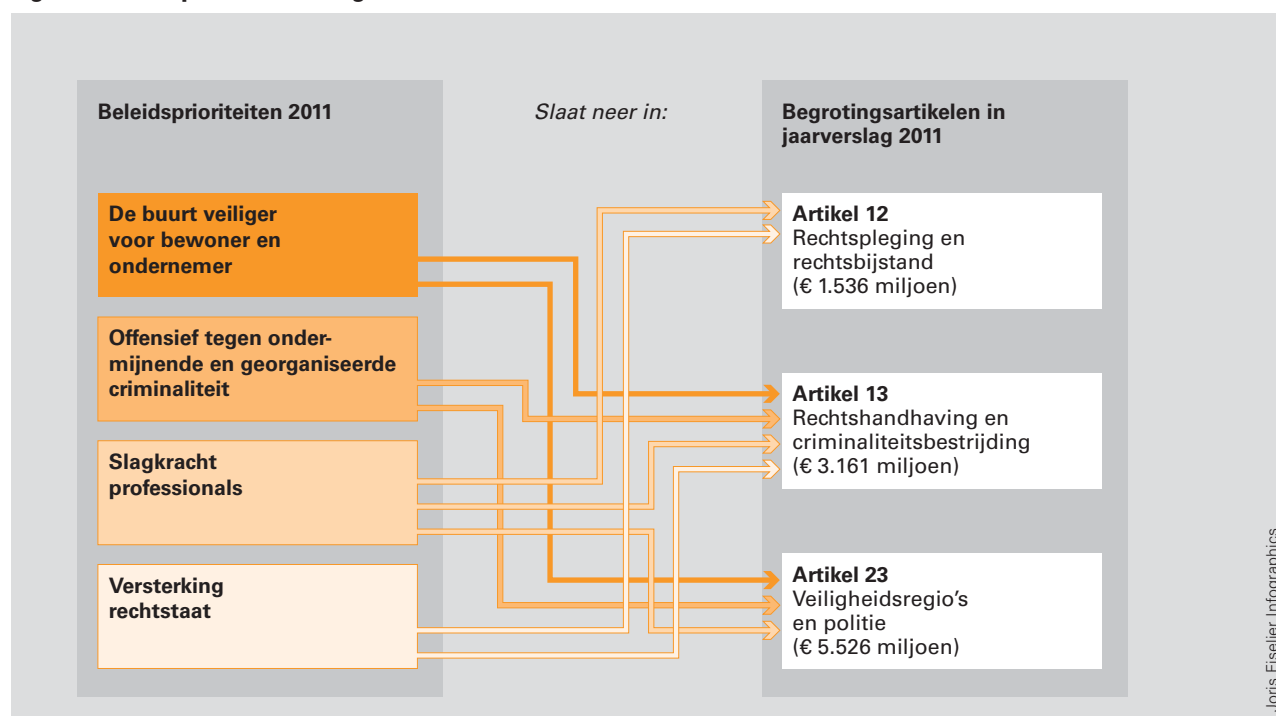
In het *Regeerakkoord VVD-CDA: Vrijheid en verantwoordelijkheid* (TK, 2010a) heeft het kabinet-Rutte/Verhagen voor ongeveer € 18 miljard aan bezuinigingsmaatregelen voor 2011–2015 aangekondigd.

Voor het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ) zijn de volgende maatregelen ingeboekt in de Rijksbegroting 2011 en in overige posten:

- verlaging budget voor reclassering met € 10 miljoen;
- intensivering van per saldo € 10 miljoen voor de maatregel «Plukze»;
- intensivering van € 90 miljoen voor oprichting van de nationale politie;
- intensivering van € 300 miljoen aan extra middelen voor de politie.

Alle negen beleidsartikelen waarover de minister van VenJ in zijn jaarverslag rapporteert zijn verbonden met de vier prioriteiten. Het gezamenlijk financieel belang van artikelen 12, 13 en 23 bedraagt in 2011 ruim € 10 miljard. Aangezien dit 89% is van het totale budget voor het Ministerie van VenJ, zijn we alleen voor deze drie artikelen nagegaan welke informatie beschikbaar is over de bereikte effecten, de geleverde prestaties en de gemaakte kosten. Figuur 2 laat zien hoe de vier prioriteiten verbonden zijn met deze drie beleidsartikelen.

Figuur 2 Beleidsprioriteiten veiligheid



Wat heeft de minister bereikt?

Hoewel het Jaarverslag 2011 op onderdelen relevante informatie bevat over de resultaten per beleidsartikel, wordt er weinig informatie gegeven over wat de minister van VenJ in 2011 heeft bereikt op het terrein van veiligheid. Veel informatie ontvangt de Tweede Kamer buiten het jaarverslag om. In het jaarverslag verwijst de minister naar evaluaties, monitors en jaarverslagen van derden die in sommige gevallen nog moeten worden uitgevoerd dan wel afgerond. De informatie uit deze rapportages sluit inhoudelijk aan bij de beleidsdoelstellingen van de minister. Hieronder geven we een illustratief overzicht van dergelijke informatie, die vaak niet op tijd beschikbaar is om in het jaarverslag op te nemen.

Veiliger buurt

De landelijke rapportage *Integrale Veiligheidsmonitor 2011* van het Centraal Bureau voor de Statistiek en het Ministerie van VenJ (CBS, 2012) geeft inzicht in de sociale veiligheid van burgers in Nederland. De eerste zes indicatoren hebben van burgers een rapportcijfer gekregen op een schaal van 0 en 10. Een lager cijfer komt overeen met minder beleefde sociale veiligheid.

Indicatoren sociale veiligheid	2010	2011
Leefbaarheid in de buurt	6,3	6,3
Sociale overlast	1,7	1,7
Overige overlast	1,4	1,4
Fysieke verloedering	3,5	3,3
Vermogensdelicten	2,8	2,7
Verkeersoverlast	3,7	3,6
% Slachtoffer van delict	25,4%	24,9%
% Voelt zich wel eens onveilig	26,3%	25,2%

Offensief tegen criminaliteit

De *Nulmeting bestuurlijke aanpak georganiseerde misdaad* (Tweede Kamer, 2010b) geeft inzicht in de resultaten die zijn bereikt met de aanpak van de georganiseerde misdaad (peiljaar 2009):

- 57% van de gemeenten bestrijdt georganiseerde misdaad (via Wet Bibob en inrichten van handhavingsbeleid). 43% van de gemeenten voert geen beleid, waarvan 13% wel kennis heeft van georganiseerde criminaliteit in hun gemeente.
- Redenen waarom gemeenten geen beleid voeren zijn volgens de nulmeting: aanwezigheid georganiseerde criminaliteit onbekend, bestrijding ervan wordt gezien als taak van politie en Openbaar Ministerie, gebrek aan kennis en expertise, omvang van gemeente.
- Gemeenten hebben sterke behoefte aan ondersteuning bij de inrichting van misdaadbestrijding en aan verbetering van hun informatiepositie.¹

Slagkracht professionals

De *Integrale Veiligheidsmonitor 2011* van het CBS geeft inzicht in de tevredenheid van burgers over het functioneren van de politie. De eerste vier indicatoren hebben van burgers een rapportcijfer gekregen op een schaal van 0 en 10. Een lager cijfer komt overeen met minder tevredenheid over het functioneren van de politie.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 29 911, nr. 42. Den Haag: Sdu.

Indicatoren tevredenheid functioneren politie	2010	2011
Vertrouwen in politie	6,3	6,4
Politie als «crimefighter»	5,1	5,2
Wederkerigheid politie-burgers	5,2	5,3
Communicatie politie-burgers	5,5	5,7
Tevredenheid «totale functioneren politie in buurt»	41,5%	43,5%
Bij de politie aangegeven delicten	25,0%	26,3%

Versterking rechtsstaat

De publicatie *Rechtspleging Civiel en Bestuur 2010* van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC, 2011) geeft inzicht in de waardering van burgers voor de rechtspraak.

Indicatoren waardering rechtspraak	2008	2010	2011
Algemeen waardering burgers	66%	60%	–
Algemeen waardering professionals (p)	79%	–	81%
Algemeen waardering rechtzoekenden (r)	80%	–	73%
Tevredenheid doorlooptijden	44%	–	54%
Tevredenheid doorlooptijden	33%	–	46%
Gehonoreerde wrakingen	39	21	–
Ingediende klachten gerechten	1 094	1 208	–
Gegronde klachten gerechten	200	208	–
Ingediende klachten Hoge Raad	52	43	–

Eigen onderzoek AR

Uit ons rapport *Prestaties in de strafrechtketen* van februari 2012 (AR, 2012a) blijkt dat ongeveer 5% van de meldingen van gewelds- en vermogens-criminaliteit die tussen 1 oktober 2009 en 30 september 2010 bij de politie binnenkwamen, tot een veroordeling in eerste aanleg heeft geleid. Daarnaast leidt ongeveer 3% van de meldingen tot een transactie of andere afdoening door politie of OM. Verder kon in die periode bij 16% van de door het Centraal Justieel Incassobureau opgelegde (principale) vrijheidsstraffen en 14% van de boete-vonnissen niet worden geëffectueerd omdat sprake was van executieverjaring.

Wat heeft de minister gedaan?

De minister hecht aan een daadkrachtige aanpak en er is dan ook in 2011 een aanzienlijk aantal maatregelen uitgevoerd. Uit het Jaarverslag 2011 blijkt dat veel maatregelen grote wetgevingstrajecten betreffen (bijvoorbeeld omtrent adolescentenstrafrecht, bescherming persoonsgegevens en herziening gerechtelijke kaart) en belangrijke koerswijzigingen (zoals vorming Nationale Politie) die in gang zijn gezet. Hieronder geven we per beleidsprioriteit de belangrijkste overige prestaties van de minister weer.

Veiliger buurt

- 41% van door de politie in beeld gebrachte problematische jeugdgroepen is aangepakt. Wat dit «aanpakken» inhoudt wordt niet duidelijk uit het jaarverslag.
- De gedoogcriteria voor coffeeshops zijn aangescherpt (toegankelijk voor maximaal 2 000 leden, lidmaatschap alleen voor ingezetenen van Nederland van 18 jaar of ouder, minimale afstand tot scholen 350 meter).
- Voor de dierenpolitie is een specifieke opleiding gestart, 131 dierenagenten waren eind 2011 fulltime aan de slag, het meldnummer is operationeel geworden en het strafvorderingsbeleid verzwakt.

Offensief tegen criminaliteit

- Naar 30% van de criminele samenwerkingsverbanden is een strafrechtelijk onderzoek gestart. Hoe het ministerie tot dit percentage is gekomen is onduidelijk.
- Er zijn twee landelijke specialistische teams gevormd die zich bezighouden met criminele, financiële dienstverleners.
- Voor de Regionale Informatie- en Expertisecentra is structurele financiering gekomen en de mogelijkheden van de Wet Bibob zijn verruimd.
- De Nationale Cyber Security Strategie en het Cyber Security Beeld Nederland zijn vastgesteld en de Cyber Security Raad is geïnstalleerd.
- Het controleren, identificeren en overdragen van illegale vreemdelingen aan de strafrechtketen is versterkt. In 2011 is de implementatie van het programma informatievoorziening strafrechtketen (Progis) afgerond.

Slagkracht professionals

- De invoering van de nationale politie is voorbereid.
- Er is een aanvalsplan geformuleerd voor minder bureaucratie (wegnemen van ergerlijke bureaucratie, slimmer organiseren van politiewerk en versterking van vakmanschap zou het aantal direct inzetbare uren politiewerk moeten verhogen met circa 1 000 fte).
- Er zijn pilots gehouden om de heterdaadkracht bij de politie te vergroten.
- In september 2011 is een aanvalsprogramma vastgesteld om te komen tot een landelijke informatiehuishouding voor de politie.

Versterking rechtsstaat

- De innovatieagenda ter verbetering van geschiloplossing is vastgesteld.
- In drie regio's is het programma herontwerp keten strafrechtelijke handhaving (voor optimalisering van werkprocessen van alle ketenpartners) van start gegaan.
- In vijf andere regio's is begonnen met de snelle selectie en afdoening van eenvoudige strafzaken binnen drie dagen.

Wat heeft het beleid in 2011 gekost?

Over de budgettaire ontwikkelingen per beleidsprioriteit geeft het jaarverslag geen informatie. De informatie is verspreid over de verschillende beleidsartikelen. Door de overheveling van onder meer de politie naar het Ministerie van VenJ zijn de uitgaven in 2011 toegenomen van ruim € 6 miljard naar ruim € 11 miljard.

Voor de drie onderzochte artikelen geldt dat er geen substantiële budgetoverschrijdingen zijn. Wat betreft ontvangsten, blijken alleen de griffieontvangsten substantieel te zijn toegenomen. Dit wordt in het jaarverslag nader toegelicht.

Hierna geven we nog meer aanvullende beleidsinformatie over het thema Veiligheid op basis van eigen onderzoek en op basis van onderzoek door derden.

Uit ons rapport *Prestaties in de strafrechtketen* (AR, 2012a) blijkt dat aan opsporing, vervolging, berechting en tenuitvoerlegging van misdrijven in 2010 in totaal ruim € 6 miljard is uitgegeven.

Deelterrein	Betrokken ketenpartners	Uitgaven (x € 1 miljoen)
Opsporing	Politie	2 917,0
Vervolg	Openbaar Ministerie	699,6
Berechting	Rechtspraak	315,8
Tenuitvoerlegging	CJIB, DJI, HALT, reclassering	2 257,9
Totaal		6 190,3

Bron: CBS Statline, Veiligheidszorgrekeningen 2010.

In ons rapport *Detentie, behandeling en nazorg criminele jeugdigen; Terugblik* van maart 2012 (AR, 2012b) hebben we aangegeven dat de nominale kostprijs van een plaats per dag in een jeugdinrichting in de periode 2007 t/m 2011 met 83% is toegenomen door forse inspanningen om de kwaliteit van detentie en behandeling te verbeteren. Wij constateren dat de minister pas in 2017 weet of deze inspanningen tot betere effecten hebben geleid.

Het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) legt in het rapport *Waar voor ons belastinggeld?* van januari 2012 (SCP, 2012) een relatie tussen de ontwikkeling van kostprijzen en (kwaliteit van) prestaties:

- Het ophelderingspercentage van de politie is sterk gestegen (met 21%), maar tegelijkertijd zijn de reële uitgaven per product met 80% gestegen.
- Geboekte successen zijn behaald dankzij een hogere inzet van middelen.
- Voor de strafrechtketen is sprake van een verhoogde doelmatigheid in de vorm van een grotere straffkans en verminderde criminaliteit.
- De uitgavenstijging van 120% lijkt niet het gevolg van expliciete maatregelen, maar vooral van hogere prijzen en/of productie (het aantal afgedane zaken)

Aandachtspunt

In 2012 zal naar verwachting een begin gemaakt worden met de vorming van de Nationale Politie als de nieuwe wet wordt aangenomen. Hoewel dit om extra aandacht vraagt van het ministerie, heeft deze nog niet duidelijk voor ogen hoe het zijn informatiehuishouding en de aansturing hierop moet aanpassen.

Conclusie

Het jaarverslag bevat veel voorlopige realisatiecijfers over 2011. Dit geldt onder meer voor de Raad voor de rechtspraak en het OM. De jaarverslagen van de politiekorpsen zijn pas op 1 april beschikbaar. Ook voor veel effectevaluaties en monitors geldt dat deze nog in ontwikkeling zijn of nog moeten worden afgerond. Over de budgettaire ontwikkelingen per beleidsprioriteit geeft het jaarverslag evenmin informatie. De Tweede Kamer zou de minister erop kunnen aanspreken deze informatie volgend jaar wel (tijdig) beschikbaar te hebben en op te nemen in het jaarverslag.

Onderzoek Algemene Rekenkamer

Gepubliceerd in 2011 en 2012	• ICT Politie 2010 (AR, 2011c) • Prestaties in de strafrechtketen (AR, 2012a) • Detentie, behandeling en nazorg criminele jeugdigen; Terugblik (AR, 2012b)
Gepland in 2012	• Onderzoek Nationale Politie • Transparantie en verantwoording besteding publieke middelen voor rampen- en crisisbestrijding • Bestrijden witwassen en terrorismefinanciering; Terugblik

2.4.2 Bereikbaarheid

Beleidsprioriteiten 2011

Voor het thema Bereikbaarheid hebben we twee operationele doelen van artikel 34 van de begroting 2011 van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) onder de loep genomen:

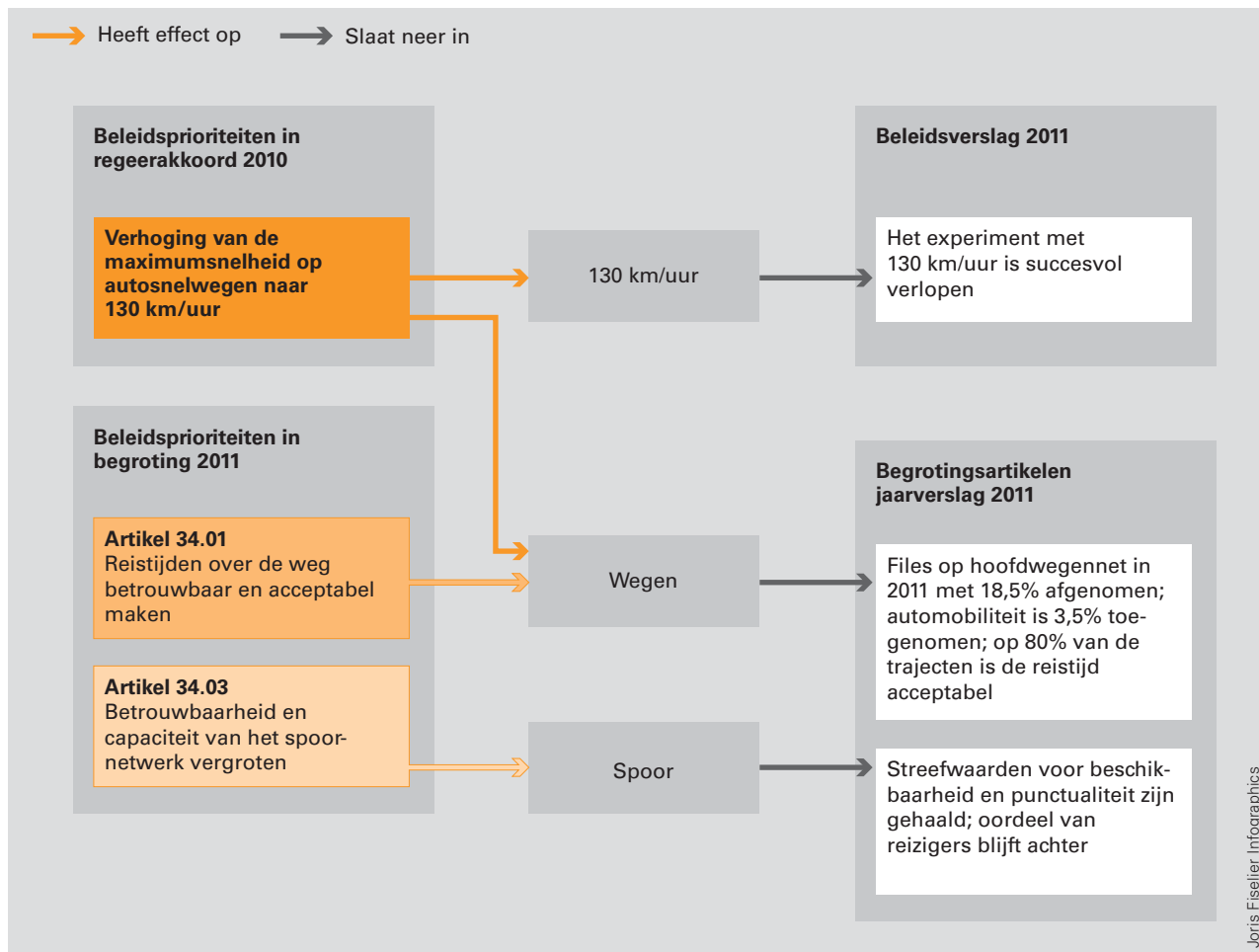
- reistijden over de weg betrouwbaar en acceptabel maken;
- betrouwbaarheid en capaciteit van het spoornetwerk vergroten.

We hebben in dit kader tevens aandacht besteed aan een beleidsprioriteit, die niet in de begroting voor 2011 is vermeld, maar wel in het regeerakkoord van het kabinet-Rutte/Verhagen staat:

- verhoging van de maximumsnelheid op autosnelwegen naar 130 km/uur.

Figuur 3 toont hoe de drie prioriteiten verbonden zijn met de begrotingsartikelen waarover de minister van IenM in haar jaarverslag rapporteert.

Figuur 3 Beleidsprioriteiten bereikbaarheid



Wat is er bereikt?

In het jaarverslag vermeldt de minister van IenM de volgende resultaten.

Maximumsnelheid

Het experiment met 130 km/uur is succesvol verlopen.

Wegen

De files op het hoofdwegennet zijn in 2011 met 18,5% gedaald (na een toename van 7% in 2010 en een afname van 12% in 2009), ondanks een toename van de automobilititeit op het hoofdwegennet met 3,5%. De files zijn vooral teruggedrongen op specifieke locaties waar projecten zijn gerealiseerd. Op andere locaties is de drukte licht toegenomen. Hierdoor is het percentage trajecten waar voldaan wordt aan de streefwaarde voor een acceptabele reistijd afgenomen van 83% in 2010 naar 80% in 2011.

Spoor

De streefwaarden voor beschikbaarheid van het spoorwegnet (99,45%)¹ en de reizigerspunctualiteit (90%) zijn in 2011 gehaald. Het oordeel van de klanten blijft daarbij achter. De helft van de reizigers geeft de NS een cijfer lager dan 7 voor het op tijd rijden.

Wat heeft de minister gedaan?

In het Jaarverslag 2011 noemt de minister van IenM de volgende prestaties die zijn geleverd op het terrein van bereikbaarheid.

¹ De definitieve streefwaarden zijn pas op 1 mei 2012 beschikbaar.

Maximumsnelheid

De minister heeft in 2011 op ruim 300 kilometer autosnelweg geëxperimenteerd met een verhoging van de maximumsnelheid naar 130 km/uur. Er is onderzoek gedaan naar de effecten op de gereden snelheid. Ook is onderzocht wat de consequenties zijn voor luchtkwaliteit, geluidhinder en verkeersveiligheid. Er is een voorstel gemaakt voor landelijke uitrol vanaf medio 2012.

Wegen

In 2011 is circa 289 kilometer aan nieuwe rijstroken opgeleverd. De voertuigverliesuren zijn vooral afgenomen op de A27 (openstelling spitsstrook Everdingen-Lunetten), de A12 (openstelling spitsstrook Nieuwerbrug), de A50 (Valburg-Grijsoord) en de A2 (Oudenrijn-Everdingen).

Uitvoeren van beheer en onderhoud van het hoofdwegennet (onder verwijzing naar toelichting artikel 12 Jaarverslag 2011 Infrastructuurfonds).

Spoor

In 2011 is verdere uitvoering gegeven aan maatregelen ter verbetering van: de samenwerking tussen vervoerders en beheerders, de publieke sturing van ProRail en NS, de relatie decentrale overheden en regionale spoorvervoerders en de veiligheid en de wetgeving. Deze maatregelen vloeien voort uit de evaluatie van de spoorwetgeving in 2009. De minister geeft aan dat de uitvoering op schema ligt.

Subsidiëren van beheer van het spoorwegnet door ProRail volgens het beheerplan 2011 (onder verwijzing naar toelichting artikel 13 Jaarverslag 2011 Infrastructuurfonds).

Wat heeft het beleid in 2011 gekost?

- Vooraf zijn de kosten van het experimenteren met de verhoging van de maximumsnelheid geschat op circa € 1 miljoen. Het jaarverslag bevat hierover geen informatie.
- Het is niet goed mogelijk aan te geven wat er in 2011 is uitgegeven aan het realiseren van betrouwbare reistijden over de weg. Het leeuwendeel van de uitgaven loopt namelijk via het Infrastructuurfonds (artikel 12) en daarin worden alle uitgaven voor het hoofdwegennet geaggregeerd. Bovendien heeft dat artikel weer relaties met verscheidene beleidsartikelen van de begroting van lenM. In 2011 is in totaal € 2,7 miljard uitgegeven via artikel 12 van het Infrastructuurfonds.
- Het is evenmin goed mogelijk om aan te geven wat in 2011 is uitgegeven aan het vergroten van de betrouwbaarheid en de capaciteit van het spoorwegnet. Ook van deze uitgaven loopt het leeuwendeel via het Infrastructuurfonds (artikel 13) en daarin worden alle uitgaven voor het spoorwegnet geaggregeerd. En ook dat artikel heeft relaties met verscheidene beleidsartikelen van de begroting van lenM. In 2011 is in totaal € 2,7 miljard uitgegeven via artikel 13 van het Infrastructuurfonds.

Aandachtspunten

Maximumsnelheid

- Uit onderzoek van Rijkswaterstaat (in november 2011 aangeboden aan de Tweede Kamer) naar het experiment met snelheidsverhoging komt naar voren dat er per saldo sprake zal zijn van reistijdwinsten van 1% op het gehele netwerk. Deze reistijdwinst van 1% is aanzienlijk minder dan de maximaal 8% die de minister in februari 2011 verwachtte. Dit

aspect komt niet aan de orde het jaarverslag. Een toelichting of verklaring zou op zijn plaats zijn.

- Uit onderzoek blijkt dat op veel trajecten aan de randvoorwaarden voor het verhogen van de maximumsnelheid zal worden voldaan. Het gaat daarbij veelal over berekeningen en (in)schattingen en minder over daadwerkelijke uitkomsten.

Wegen

- De invloed van de economische groei (1,2% in 2011) op de ontwikkeling van files wordt op verschillende plaatsen opgevoerd in het jaarverslag; de mate waarin is niet duidelijk. Zo heeft de economische groei in 2011 «een beperkte rol gespeeld», maar ook geleid tot een «toename van de automobilititeit van 3,5%» waardoor het percentage trajecten waar voldaan wordt aan de streefwaarde voor een acceptabele reistijd is afgenomen.
- Volgens de Mobiliteitsbalans 2011 (Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, 2011) waren er in 2011 minder files, mede door uitbreiding van de wegcapaciteit. Er wordt echter ook gesteld dat het verband tussen de hoeveelheid verkeer op het hoofdwegennet en de files de laatste jaren niet stabiel blijkt te zijn.

Spoor

- De informatie in het jaarverslag over de beoordeling van de prestaties van de NS is lastig met elkaar te rijmen. Enerzijds is er een positief oordeel vanwege de positieve ontwikkeling van de reizigerspunctualiteit anderzijds een negatief oordeel omdat de grenswaarden uit Vervoerplan 2011 voor 6 van de 14 prestatie-indicatoren niet worden gehaald (uitvoering Concessiewet), waarvoor voorlopige boetes zijn opgelegd.
- Over de indicatoren voor de betrouwbaarheid en capaciteit van het spoornetwerk is discussie mogelijk. De minister constateert in het jaarverslag «dat de goede prestaties niet tot een hoger klantoordeel leiden, etc.» Dat zou een reden kunnen zijn om de set van indicatoren voor de prestaties van ProRail en NS nog eens kritisch te bezien.

Wegen en spoor

Doordat de uitgaven voor wegen en spoor via het Infrastructuurfonds lopen, krijgt de Tweede Kamer vooral informatie over de voorgenomen besteding van budgetten en geen verantwoording hierover achteraf. Wij hebben dit probleem ook al gesignaleerd in ons onderzoek uit 2011 naar de besteding van spoorbudgetten door ProRail (AR, 2011d).

Onderzoek Algemene Rekenkamer

Gepubliceerd in 2011	– Besteding van spoorbudgetten door ProRail (AR, 2011d)
Gepland in 2012/2013	– Follow-up Besteding van spoorbudgetten door ProRail (Verantwoordingsonderzoek 2011) – Beheer en onderhoud rijkswegen – Terugblik Milieueffecten wegverkeer

2.4.3 Natuur

Beleidsprioriteiten 2011

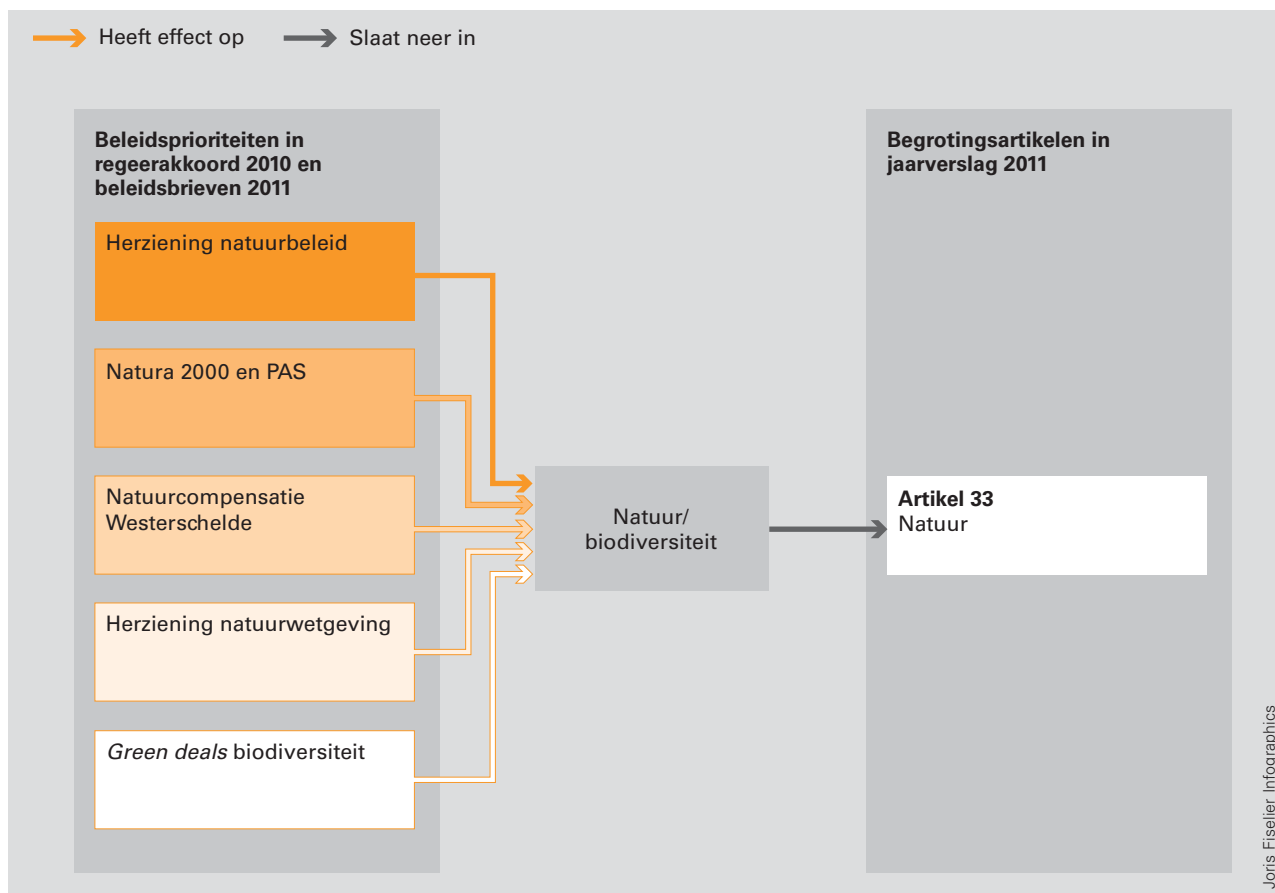
Het beleid van de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) op het gebied van natuur is gericht op het behoud en de verbetering van de biodiversiteit in Nederland, zodat de natuur kan bijdragen aan een leefbare samenleving. Het regeerakkoord noemt op het gebied van natuur de volgende prioriteiten:

- herziening van natuurbeleid met decentralisatie van taken naar provincies, herijking Ecologische Hoofdstructuur (EHS), schrappen van «robuuste verbindingen» en bezuiniging op Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) (waaruit EHS werd betaald) van € 600 miljoen;
- opstellen van aanwijzingsbesluiten en beheerplannen voor Natura 2000 en Programmatisch Aanpak Stikstof (PAS), waarbij ruimte en toekomstperspectieven voor ondernemers zo veel mogelijk worden meegewogen;
- ontwikkelen van alternatief plan voor natuurcompensatie Westerschelde;
- herziening van natuurwetgeving, waarbij nationale «koppen» op Europese regelgeving worden geschrapt.

Verder heeft de minister in 2011 gewerkt aan het afsluiten van *green deals* over biodiversiteit (aangekondigd in de beleidsbrief Green Deal van oktober 2011).

Figuur 4 laat zien hoe de beleidsprioriteiten zijn verbonden met de begrotingsartikelen waarover de minister van EL&I in zijn jaarverslag rapporteert.

Figuur 4 Beleidsprioriteiten natuur



Wat is er bereikt?

In zijn jaarverslag geeft de minister van EL&I informatie over de effecten van zijn natuurbeleid in de vorm van een indicator voor de biodiversiteit. In de Begroting 2011 is toegelicht dat deze indicator een indexcijfer is voor het verloop van het aantal bedreigde diersoorten in Nederland. Dat is het totaal aantal soorten dat op officiële Nederlandse «rode lijsten» is aangemerkt als verdwenen, ernstig bedreigd, bedreigd, kwetsbaar of gevoelig. Het jaarverslag maakt niet duidelijk of een hoger indexcijfer betekent of het aantal ernstig bedreigde diersoorten is toe- of afgenomen. Om een conclusie te kunnen trekken over de toe- of afname van biodiversiteit zijn langjarige cijfers nodig. Het CBS verzamelt jaarlijks gegevens over de ontwikkeling van diverse soortgroepen waarmee het mogelijk is de ontwikkeling van de biodiversiteit te bepalen.

Herziening natuurbeleid (decentralisatie, herijking EHS, bezuiniging ILG)

In september 2011 hebben Rijk en Interprovinciaal Overleg (IPO) het onderhandelingsakkoord «decentralisatie natuur» gesloten. Omdat een deel van de provincies niet bereid was met de afspraken in te stemmen, is in 2012 verder onderhandeld. In december 2011 en februari 2012 zijn Rijk en IPO aanvullende uitvoeringsafspraken overeengekomen. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL, 2012) schat in dat de langetermijndoelen van de Europese biodiversiteitsstrategie 2020 en de Vogel- en Habitatrichtlijn met deze afspraken niet worden gehaald (PBL, 2012). Het planbureau verwacht een versobering van natuurherstel, en een afname van de natuurkwaliteit met 6 tot 18%. Hoe het akkoord in de praktijk zal

uitwerken is mede afhankelijk van eventuele extra inzet van middelen van individuele provincies.

Natura 2000 en PAS

In 2013 moet Nederland aan de EU rapporteren over de staat van instandhouding van Natura 2000-soorten en habitattypen. Er zijn geen recente gegevens beschikbaar.

Natuurcompensatie Westerschelde

Het effect van de compensatiemaatregelen op de natuurkwaliteit van de Westerschelde is nog niet bekend omdat de maatregelen nog niet zijn uitgevoerd. Het mogelijke effect is wel onderzocht door Deltares (Deltares, 2011). Op basis van dat onderzoek heeft het kabinet op 17 juni 2011 besloten tot een pakket natuurherstelmaatregelen. Het effect van het uitstel van de maatregelen is niet onderzocht.

Herziening natuurwetgeving

Het is nog te vroeg om de effecten van de nieuwe natuurwetgeving op de biodiversiteit te bepalen.

Green deals biodiversiteit

Het is nog te vroeg om de effecten van de *green deals* op de biodiversiteit te bepalen.

Wat heeft de minister gedaan?

Hieronder staan per beleidsprioriteit de belangrijkste prestaties van de minister van EL&I op het gebied van natuur, zoals vermeld in het Jaarverslag 2011. Wat opvalt is dat het jaarverslag vooral informatie bevat over de procesgang rond de beleidsprioriteiten en weinig over concrete prestaties.

Herziening natuurbeleid (decentralisatie, herijking EHS, bezuiniging ILG)

Het jaarverslag van het Ministerie van EL&I bevat geen informatie over de voortgang van de EHS in 2011. Hiervoor verwijst de minister naar de nog niet verschenen *Voortgangsrapportage groot project EHS*. Het is echter onduidelijk op basis van welke gegevens de minister deze rapportage kan opstellen, omdat de minister geen afspraken met de provincies heeft gemaakt over door hen aan te leveren gegevens.

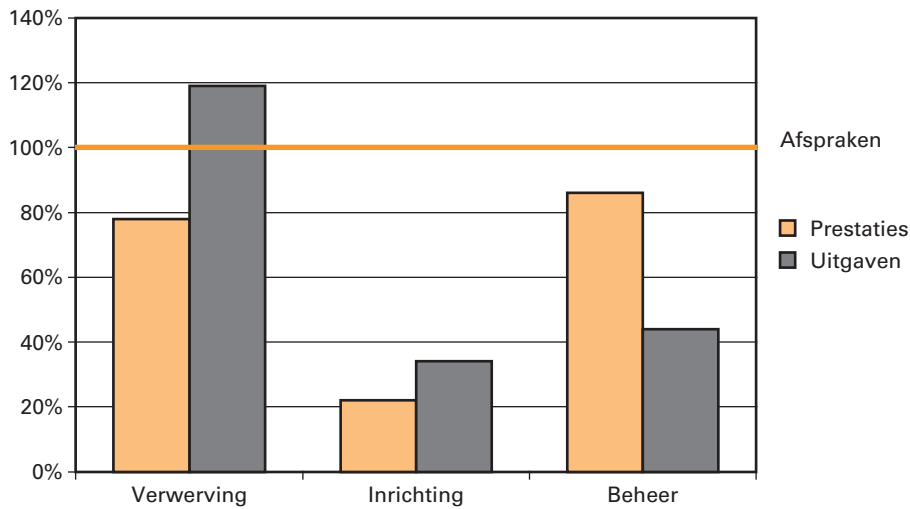
Er is wel informatie beschikbaar over de prestaties die de provincies met het ILG-geld hebben geleverd in de periode 2007–2010 (zie figuur 5). Daarnaast ontving de Tweede Kamer de voortgangsrapportage ILG 2010 en de voortgangsrapportage groot project EHS 2010 (EL&I, 2011a). Een kaart met de stand van zaken van de EHS per 1 januari 2011 is opgenomen in het rapport *Natuurmeting op kaart* dat is opgesteld in opdracht van het IPO (beschikbaar op www.dienstlandelijkgebied.nl).

Natura 2000 en PAS

Het Jaarverslag 2011 bevat geen informatie over de voortgang van maatregelen ten behoeve van natuurkwaliteit en gebiedsontwikkeling in het Natura 2000-netwerk. Over de procesgang rond Natura 2000-gebieden zijn wel prestatiegegevens beschikbaar. In 2011 zijn 24 gebieden definitief aangewezen. Er zijn geen beheerplannen definitief vastgesteld. Eind 2011 waren 58 van de 166 gebieden aangewezen en twee van de 166 beheerplannen vastgesteld (Nederland had alle aanwijzingsbesluiten voor eind 2010 vast moeten stellen). Bij 133 van de 166 Natura 2000-gebieden is de stikstofdepositie te hoog om alle natuurdoelen in die gebieden te bereiken. De staatssecretaris van EL&I verwacht dat de PAS bij 116 van de 133 gebieden ruimte zal creëren voor toekomstige economische ontwikkelingen. Een kaart met de Natura 2000-gebieden is beschikbaar op www.compendiumvoordeleefomgeving.nl.

Natuurcompensatie Westerschelde	In het Scheldeverdrag (2005) is een integraal plan overeengekomen waarbij Nederland de vaargeul van de Westerschelde zou verruimen en minimaal 600 hectare estuariene natuur in de Westerschelde zou realiseren. Daarvan zou 295 hectare worden gerealiseerd door het onder water zetten van de Hedwigepolder. Het jaarverslag van het Ministerie van EL&I vermeldt dat de staatssecretaris in juni 2011 een alternatief natuurcompensatieplan aan de Tweede Kamer heeft aangeboden, waarbij wordt afgezien van deze ontpoldering. Niet vermeld is dat de staatssecretaris het onderbouwende rapport van Deltares heeft laten reviewen door internationale experts naar aanleiding van kritiek van de Europese Commissie. Eind 2011 had overleg met de Europese Commissie en Vlaanderen over de compensatiemaatregelen nog niet geleid tot overeenstemming.
Herziening natuurwetgeving	De staatssecretaris heeft een wetsvoorstel voor een nieuwe Wet natuur opgesteld. Deze wet moet de Flora- en faunawet, de Natuurbeschermingswet 1998 en de Boswet gaan vervangen. Het wetsvoorstel is in oktober 2011 bij het publiek en maatschappelijke organisaties voorgelegd voor inspraak.
<i>Green deals</i> biodiversiteit	De minister heeft in december 2011 elf <i>green deals</i> biodiversiteit gesloten met private partijen. Verder vermeldt het jaarverslag dat de in 2009 ingestelde «Taskforce biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen» in december 2011 een advies over investeren in biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen heeft aangeboden aan het kabinet en VNO-NCW. Figuur 5 laat zien dat de afgesproken prestaties voor verwerving en beheer van EHS-gronden grotendeels zijn gerealiseerd, maar dat er weinig vorderingen zijn gemaakt met het inrichten van EHS-gronden. 46% van de verworven gronden betreft ruilgronden buiten de toen geldende EHS. Verder is te zien dat de kosten per hectare verwerving en inrichting hoger waren dan afgesproken en de kosten voor beheer juist lager.

Figuur 5 Prestaties en uitgaven ILG ten opzichte van de gemaakte afspraken 2007–2010



Afspraken 2007–2010

Taakstelling in hectares	20.734	65.781	328.721
Beschikbaar budget (in € mln.)	600	468	236*

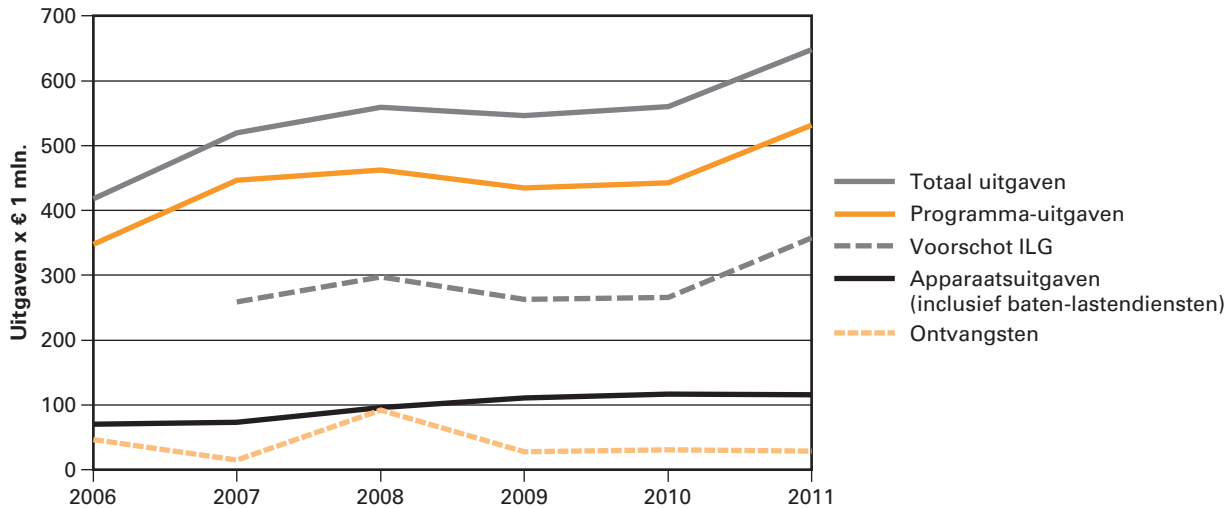
* gemiddeld per jaar

Bron: vierde rapportage Comité van Toezicht ILG

Wat heeft het beleid in 2011 gekost?

De uitgaven aan natuur in 2011 bedroegen € 648 miljoen, waarvan € 358 miljoen als voorschot op het ILG.

Figuur 6 Uitgaven en ontvangsten artikel 33 Natuur



Bronnen: Jaarverslag LNV 2009; Jaarverslag EL&I 2011. In de begroting 2012 geeft de minister geen inzicht in het budget voor natuur in 2012 en volgende jaren.

De gerealiseerde uitgaven en ontvangsten 2011 wijken op enkele punten af van de (incidentele suppletoire) Begroting 2011. In het jaarverslag zijn deze afwijkingen toegelicht. Wij vragen aandacht voor twee belangrijke afwijkingen (zie overzicht hierna).

	Begroot 2011	Gerealiseerd 2011	Afwijking
Uitvoeringskosten (apparaats-uitgaven en baten-lastendiensten)	€ 78 miljoen	€ 116 miljoen	49%
Beheer	€ 234 miljoen	€ 352 miljoen	35%

De minister van EL&I heeft de gerealiseerde uitvoeringskosten toegelicht in de tweede suppletoire begroting. Hierin geeft hij aan dat de hogere kosten voor een groot deel (€ 24,2 miljoen) verband houden met de hogere uitvoeringskosten van de Subsidieregeling voor natuurbeheer.¹

Wij nemen al sinds 2008 jaarlijks flinke overschrijdingen waar in de uitvoeringskosten. Wij vragen aandacht voor de verhouding tussen programma-uitgaven en uitvoeringskosten, omdat de herziening van de subsidieregelingen juist moest leiden tot een eenvoudiger stelsel, met minder administratieve lasten (www.natuurbeheer.nu).

Over de beheerkosten schrijft de minister in het jaarverslag ter toelichting dat in het onderhandelingsakkoord natuur een ander tempo van financiering is afgesproken, gelet op de door de provincies aangegane verplichting. Het is ons niet duidelijk waarom hiervoor is gekozen; er zijn geen aanwijzingen dat het aantal te beheren hectares in 2011 drastisch is toegenomen.

Aandachtspunten

Ondanks de decentralisatie van het natuurbeleid verwachten wij dat de volgende zaken relevant zullen blijven voor de Tweede Kamer.

- *Internationale verplichtingen*
In het onderhandelingsakkoord natuur is afgesproken dat het Rijk verantwoordelijk is voor (en door de EU aanspreekbaar is op) het voldoen aan de internationale verplichtingen op het gebied van natuurbeheer. Het Rijk beschikt echter over weinig mogelijkheden om bij te sturen. In de periode 2007–2010 hebben de provincies nagenoeg niets van de opgave voor kwaliteitsverbetering van de natuur gerealiseerd (EL&I, 2011b) terwijl het Rijk er wel geld voor beschikbaar had gesteld. Er zijn nog geen afspraken gemaakt over de financiering van antiverdrogingsmaatregelen, terwijl deze nodig zijn om te kunnen voldoen aan verplichtingen vanuit Natura 2000 en de Kaderrichtlijn Water. De minister van EL&I is hierover nog in overleg met de minister van IenM en de provincies. Verder loopt het Rijk grote financiële en juridische risico's als het niet lukt overeenstemming te bereiken met de Europese Commissie en Vlaanderen over de natuurcompensatiemaatregelen voor de verdieping van de Westerschelde waartoe Nederland verplicht is.
- *Informatiepositie minister en Tweede Kamer*
Door de veranderende taakverdeling tussen Rijk en provincies verandert ook de informatiepositie en -behoefte van minister en Tweede Kamer. Hierover moet de minister nieuwe afspraken maken met Tweede Kamer en provincies. De voorschotten die in 2011 aan de provincies zijn verleend, worden overeenkomstig het onderhandelingsakkoord natuur beschouwd als voorschot op een decentralisatie-uitkering. Afgesproken is dat Rijk en provincies geen aparte verticale toezichtsrelaties zullen inrichten. Over besteding en prestaties zal de minister daarom alleen worden geïnformeerd via de verantwoording

¹ Daarnaast is de bijdrage aan de Dienst Landelijk Gebied met € 9 miljoen verhoogd «in verband met het in overeenstemming brengen van de bijdrage met het opdrachtenpakket afgezet tegen het uurtarief, uitvoeringskosten voor de implementatie van Natura 2000-beheersplannen en de uitvoeringskosten van Programmatische Aanpak Stikstof.»

van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten. Over monitoring zijn nog geen afspraken gemaakt. In het decentralisatieakkoord is afgesproken dat provincies en Rijk een eenvoudige monitorsystematiek zullen ontwikkelen die niet verder gaat dan de Europese rapportageverplichting. Mede gezien de Europese verplichtingen is het van belang dat de minister ervoor zorgt dat hij betrouwbare en onderling vergelijkbare informatie ontvangt van de provincies. Daarvoor is nodig dat vooraf afspraken worden gemaakt over te gebruiken definities. Informatie is ook nodig over taken waar het Rijk zelf verantwoordelijk voor blijft: agrarisch natuurbeheer buiten de EHS, de inzet van 14 000 hectare rijksgronden bij de uitwerking van het «grond voor grond»-principe, en de taakstelling om ruilgronden te verkopen voor € 115 miljoen.

- **Realisatie EHS**

In de «grond voor grond»-financiering waaruit de resterende ontwikkelopgave van nieuwe natuur in de herijkte EHS moet worden betaald, is ingecalculeerd dat grond in bezit van de terreinbeherende organisaties (TBO's) zal worden ingezet. Het gaat om 13 000 hectare nog niet als natuur ingerichte grond buiten de herijkte EHS en 6 000 à 9 000 hectare natuurgrond van de TBO's die niet belangrijk is voor de internationale verplichtingen. De vraag is of TBO's daaraan zullen meewerken. Hierover zijn met hen geen afspraken gemaakt. Dat maakt realisatie onzeker.

Onderzoek Algemene Rekenkamer

Gepubliceerd in 2011	– Webdossier ruimtelijke inrichting
Gepland in 2012	– Kwaliteit van oppervlaktewater in Natura 2000-gebieden; EU-beleid: naleving en effecten (2012) – Terugblik duurzaamheid intensieve veehouderij (waarin onder meer aandacht voor stikstofproblematiek) (2012) – Update webdossier ruimtelijke inrichting (2012) – Onderzoek duurzame ruimtelijke inrichting (2013) – Terugblik bescherming natuurgebieden (2013)

2.4.4 Duurzaamheid

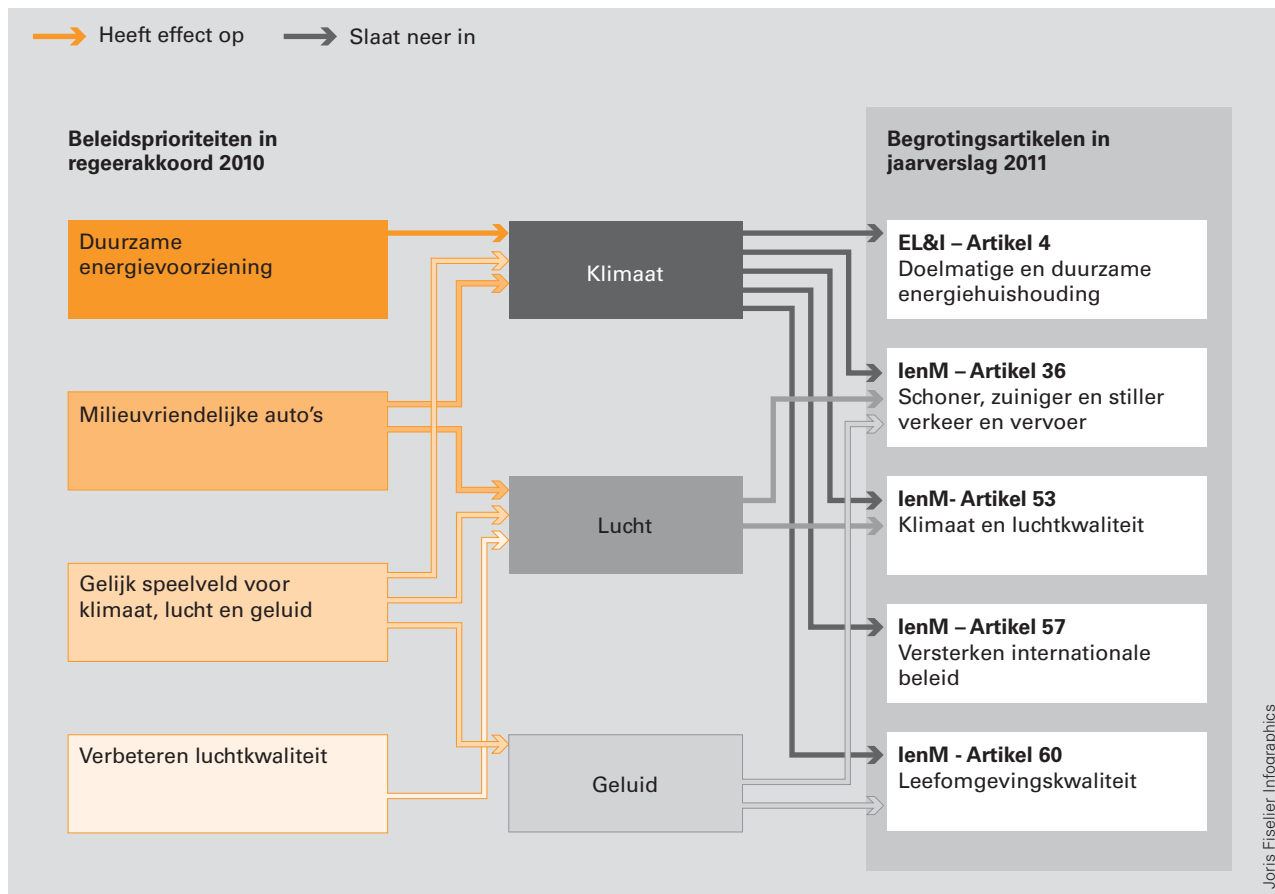
Beleidsprioriteiten 2011

Het regeerakkoord noemt op het gebied van klimaat, lucht en geluid de volgende prioriteiten:

- 20% CO₂-reductie en 14% duurzame energie in 2020, conform Europese doelen voor duurzame energievoorziening;
- fiscale stimulering van de aanschaf en het leasen van milieuvriendelijke auto's;
- een gelijk speelveld in Europa voor normen ten aanzien van klimaat, lucht en geluid om het woon- en leefmilieu minder te belasten;
- verbetering van de luchtkwaliteit door verdere uitvoering van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL).

Figuur 7 laat zien hoe de vier prioriteiten verbonden zijn met de begrotingsartikelen waarover de ministers van IenM en EL&I in hun jaarverslagen rapporteren. Doordat de beleidsprioriteiten van het kabinet veelal beoogde effecten hebben op meer dan één aspect van duurzaamheid (namelijk op klimaat, luchtkwaliteit en/of geluid), is de verantwoording over deze prioriteiten in verscheidene artikelen aan de orde.

Figuur 7 Beleidsprioriteiten duurzaamheid



Overigens zullen in de nieuwe begrotingsindeling voor lenM van 2013 naar verwachting de drie aspecten van duurzaamheid in één begrotingsartikel worden ondergebracht.

Wat is er bereikt?

In haar jaarverslag gaat de minister van lenM vooral in op wat er is bereikt op het terrein van de klimaatdoelstellingen voor broeikasgassen en stikstofoxiden. Op de overige duurzaamheidsdoelstellingen gaat de minister niet in. Meer informatie over wat er is (c.q. kan worden) bereikt is echter wel beschikbaar. Het Planbureau voor de Leefomgeving heeft in een aantal onderzoeken gekeken naar de voortgang en de haalbaarheid van de diverse beleidsdoelen (zie overzichten hierna).

Klimaat/energie

- Het aandeel hernieuwbare energie zal in 2020 maximaal 12% bedragen. Het in het regeerakkoord genoemde verhoogde budget voor hernieuwbare energie is mogelijk niet toereikend om aan de Europese verplichting voor hernieuwbare energie van 14% te voldoen.
- De reductie van broeikasgassen die niet onder het Europese emissiehandelssysteem vallen ligt op koers.
- De uitstoot van broeikasgas in Nederland zal waarschijnlijk hoger uitvallen dan is afgesproken in het Kyoto-protocol. De verwachting is dat er voldoende buitenlandse emissierechten worden aangekocht door de rijksoverheid en bedrijven die onder de Europese CO₂-

emissiehandel vallen om de overschrijding te compenseren en daarmee te kunnen voldoen aan het Kyoto-protocol.

Lucht

- De doelstellingen voor emissies naar lucht en de luchtkwaliteit liggen op koers.
- De verhoging van de maximumsnelheid kan leiden tot spanning met de Europese luchtkwaliteitseisen, met name rond de steden. De extra CO₂- en NOx-emissies door deze snelheidsverhoging zijn wel beperkt.
- De uitstoot van stikstofoxiden ligt vanaf 2012 mogelijk (net) onder het Europese emissieplafond, maar de onzekerheid over de geraamde uitstoot is groot. De kans om dit doel te bereiken wordt voor 2012 geschat op 50%.

Geluid

- Van de voorgestelde nieuwe regelgeving voor geluid zijn tot 2020 vergelijkbare effecten te verwachten als van de huidige regelgeving. De kosten van de nieuwe regelgeving vallen lager uit.
- Het aantal mensen dat last heeft van geluidhinder kan toenemen door de verhoging van de maximumsnelheid naar 130 km/uur.

Wat heeft de minister gedaan?

In het Jaarverslag 2011 noemt de minister van IenM de volgende prestaties die zijn geleverd op het terrein van klimaat, lucht en geluid.

Klimaat/energie

- De duurzaamheidsagenda is gepresenteerd.
- Door middel van het Clean Development Mechanism is eind 2011 in totaal voor circa 24,1 megaton aan emissiereductie gerealiseerd.
- De Klimaatbrief 2050 is gepresenteerd.
- De Lokale Klimaatagenda 2011–2014 is opgesteld.
- De minister van IenM heeft zich in mondiaal verband ingezet voor (kosten)effectief klimaatbeleid en voor een gelijk speelveld. Nederland nam deel aan de klimaattop in Durban.
- De minister van EL&I heeft in 2011 88 Green Deals gesloten met de samenleving. Deze beperken zich niet alleen tot energie, maar omvatten ook duurzaamheid in den brede.

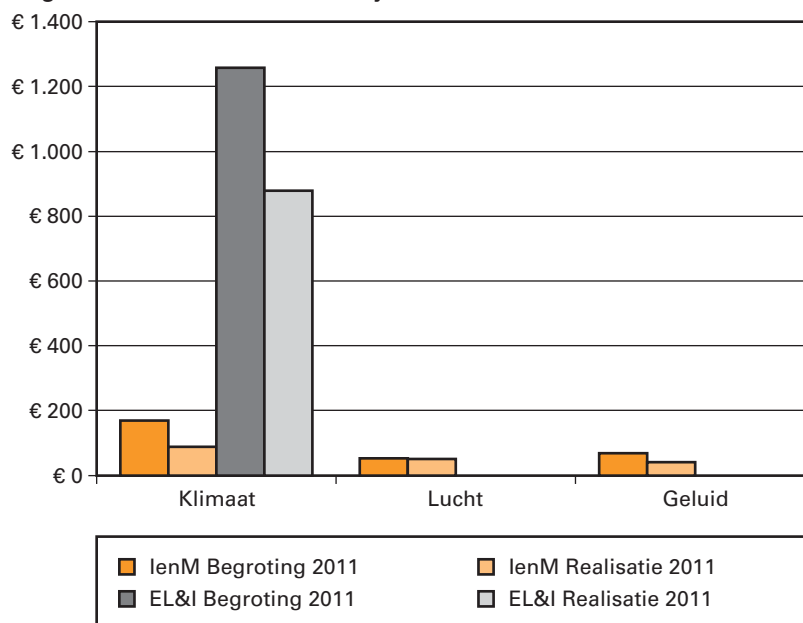
Lucht en geluid

- In 2011 heeft de nadruk gelegen op het optimaliseren van de uitvoering.
- De tweede monitoringrapportage NSL is uitgebracht.
- Door het instellen van geluidsplafonds is een eerste stap gezet naar vereenvoudiging van de regelgeving voor geluid en betere bescherming van de burger beter tegen toenemende geluidsbelasting.

Wat heeft het beleid in 2011 gekost?

Figuur 8 geeft een overzicht van de begrote en gerealiseerde uitgaven voor de duurzaamheidsthema's zoals vermeld in de jaarverslagen 2011 van lenM en van EL&I.¹

Figuur 8 Begrote en gerealiseerde uitgaven duurzaamheidsthema's in jaarverslagen 2011 lenM en EL&I in € miljoen



Aandachtspunten

- Op het gebied van het klimaat zullen naar verwachting niet alle gestelde doelen worden bereikt. Dit geldt vooral voor het beoogde aandeel hernieuwbare energie. Het SDE+-budget dat hiervoor is uitgetrokken zal mogelijk niet toereikend zijn om te voldoen aan de Europese verplichting van 14% hernieuwbare energie in 2020. De ministers van lenM en EL&I gaan hier in hun jaarverslagen beperkt op in.
- De minister van lenM vermeldt in haar jaarverslag niet waaraan het geld voor de duurzaamheidsthema's specifiek is uitgegeven. Het is niet duidelijk of dit voornamelijk naar bijvoorbeeld subsidies, onderzoeken, conferenties of lobbywerkzaamheden is gegaan.
- In het jaarverslag staan bij de beleidsartikelen 36 en 53 tabellen met gegevens over emissies die niet met elkaar stroken. Omdat de gegevens afkomstig zijn van verschillende afdelingen binnen het departement, lijkt het erop dat er bij de informatieverzameling geen afstemming heeft plaatsgevonden. Een aandachtspunt is daarom betere samenwerking.

¹ Overzicht van begrote en gerealiseerde uitgaven in miljoenen, zoals vermeld in de jaarverslagen 2011 van lenM en EL&I. De operationele doelstellingen (OD's) zijn hier ingedeeld per doel, anders dan de indeling per vervoersmodaliteit in de begroting van lenM. Lucht: OD's 36.01.04 en 53.14; Geluid: OD's 36.01.05, 36.02.02, 36.03.01/02/03/04/05/07/08 en 60.02; Klimaat: OD's 36.01.03, 53.08, 57.48, 57.50, en 60.03.

Onderzoek Algemene Rekenkamer

Gepubliceerd in 2011	– Energiebesparing: ambities en resultaten (AR, 2011e)
Gepland in 2012/2013	– Joint audit klimaatadaptatie – Milieubelastende subsidies en belastingvoordelen – Terugblik milieueffecten wegverkeer – Verhandelbare rechten

2.4.5 Zorg

Begroting 2011

Hoewel de minister van VWS verantwoordelijk is voor de betaalbaarheid van de zorg, staan in de VWS-begroting voor 2011 geen specifieke doelstellingen voor beheersing van de zorguitgaven. Wel staat in de begroting dat er meer aandacht moet komen voor de (collectieve) betaalbaarheid, door zo snel mogelijke introductie van een serieus geprikkelde en geïnstrumenteerde countervailing power aan de vraagzijde. Wat dit precies inhoudt en wanneer het wordt ingevoerd, wordt niet vermeld. Het beleid ter beheersing van de zorguitgaven heeft als algemene doelstelling om de totaliteit van de zorguitgaven binnen de norm te houden, dat wil zeggen binnen het Budgettair Kader Zorg (BKZ). In de begroting 2011 is het BKZ begroot op € 59 431 miljoen.¹

Wanneer het BKZ wordt overschreden (of wanneer dit dreigt te gebeuren), moet de minister tijdig de juiste compenserende maatregelen nemen om een beheerste ontwikkeling van de zorguitgaven te waarborgen.² Hiertoe dient de minister te beschikken over tijdige, actuele, complete en overzichtelijke informatie over de zorguitgaven. Deze informatie moet de minister vervolgens opnemen in haar jaarverslag, opdat de Tweede Kamer kan toetsen of de minister haar verantwoordelijkheid voor de betaalbaarheid van de zorg waarmaakt.

Uitgavenbeheersing in de zorg

De Algemene Rekenkamer heeft op 3 november 2011 het rapport *Uitgavenbeheersing in de zorg* uitgebracht (AR, 2011a). De belangrijkste conclusies uit dit onderzoek zijn:

1. Er is onvoldoende evenwicht tussen inkomsten en uitgaven. De zorguitgaven worden structureel overschreden. Deze overschrijdingen worden niet volledig in de eigen sector gecompenseerd. De AWBZ bevat een oplopend tekort dat gedekt wordt met leningen uit de schatkist.
2. De effectiviteit van de mogelijkheden om uitgaven te beheersen is gebrekkig. Instrumenten om de zorguitgaven te beheersen zijn onvoldoende effectief en soms niet in overeenstemming met de sturingsfilosofie. De minister van VWS werkt met twee ramingen tegelijk, waardoor het proces van aansluiting tussen raming en daadwerkelijke uitgaven niet transparant is.
3. De effectiviteit van compenserende maatregelen is onbekend. Ingrijpen op basis van concrete tegenvallers vindt in de praktijk vertraagd plaats met weinig zicht op de achterliggende oorzaken. Er is weinig zicht op de effectiviteit van de compenserende maatregelen.
4. De informatievoorziening is regelmatig niet actueel en onduidelijk, waardoor tijdig bijsturen moeilijk is. Definitieve cijfers over de zorguitgaven worden niet gepubliceerd. De informatievoorziening aan de Tweede Kamer schiet tekort wat actualiteit, tijdigheid, eenduidigheid en transparantie betreft.

¹ In de suppletoire begrotingen uiteindelijk opgehoogd tot € 59 780 miljoen.

² Financiën (2010). *Startnota*. Brief aan de Tweede Kamer van de minister van Financiën. Kenmerk BZ/2010/797. Den Haag: Directie Begrotingszaken.

Jaarverslag 2011

Prestaties: realisatie Budgettair Kader Zorg

Het Jaarverslag 2011 gaat niet in op de in de begroting aangekondigde «introduktie van serieus geprikkelde en geïnstrumenteerde countervailing power aan de vraagzijde».

Uit het Financieel Beeld Zorg (FBZ), een bijlage bij het Jaarverslag 2011, blijkt dat het niet is gelukt om de zorguitgaven binnen het BKZ-kader te houden. Het BKZ is in 2011 (wederom) fors overschreden: de (netto) realisatie bedroeg € 61 815 miljoen. Dit betekent een overschrijding van € 2 035 miljoen. Een groot deel van de overschrijding (€ 795 miljoen) werd pas na de Najaarsnota 2011 bekend. Op dat moment kon de minister vrijwel geen maatregelen meer treffen anders dan het opleggen van kortingen in komende begrotingsjaren waarmee de (eerdere) overschrijding wordt gecompenseerd. Dit onderstreept het belang van tijdige en actuele informatie over mogelijke mee- en tegenvallers. Realisatiecijfers blijken soms jaren later nog de werkelijke zorguitgaven te kunnen beïnvloeden. Ook de overschrijding in 2011, zoals gemeld in het FBZ, is nog niet stabiel.

Voor het begrotings- en verantwoordingsproces is dit een onwenselijke situatie. Immers, de beschikbaarheid van tijdige, actuele informatie is cruciaal voor de minister om de zorguitgaven te kunnen beheersen en zo nodig bij te kunnen sturen.

Uit de toelichting bij het FBZ blijkt dat het grootste deel van de overschrijding uit 2011, namelijk € 1 562 miljoen, voortvloeit uit de «actualisering» van de zorguitgaven. Het andere deel van de overschrijding is het gevolg van onder meer loon- en prijsbijstellingen en besparingsverliezen (dit zijn verliezen die ontstaan wanneer maatregelen die bedoeld zijn ter compensatie van eerdere overschrijdingen, minder opbrengen dan begroot).

We vinden dat de toelichting bij het FBZ aan kwaliteit zou winnen wanneer daarin ook zou worden ingegaan op de achterliggende oorzaken van tegenvallers.

Oorzaken van tegenvallers: toelichting vereist

De VWS-begroting voor 2011 ging uit van een korting voor ziekenhuizen van € 549 miljoen (gelijk aan de overschrijding van 2010). In oktober 2010 bleek dat dit bedrag met € 235 miljoen zou moeten worden verlaagd. Wij vinden de toelichting inzichtelijker als de minister in de toelichting bij het FBZ ook zou ingaan op de oorzaken hiervan: waarom kon er minder worden gekort?

Prestaties: realisatie informatie over zorguitgaven

Zowel de Tweede Kamer als de Algemene Rekenkamer hebben in 2011 aandacht gevraagd voor de actualiteit, volledigheid en overzichtelijkheid van (de informatie over) zorguitgaven:

- motie-Van der Veen van 9 juni 2011 (Tweede Kamer, 2011c);¹
- rapport *Uitgavenbeheersing in de zorg* van 3 november 2011. (AR, 2011a)

De minister heeft in juni 2011 aangegeven dat ook (ook) zij van mening is dat de informatie over zorguitgaven moet worden verbeterd en versneld (VWS, 2011a). Hiertoe heeft de minister een gezamenlijke Taskforce van

¹ De strekking van de motie luidt dat het jaarverslag van VWS meer inzicht moet bieden in de koppeling van ramingen, vraag, aanbod en beleid en dat een analyse gemaakt moet worden van kosten, baten, overschrijdingen, meevallers, tegenvallers, besparingsverliezen, volume- en prijsontwikkelingen.

VWS en Financiën ingesteld die haar hierover zal adviseren. De minister heeft toegezegd de motie-Van der Veen voortvarend te zullen oppakken.

Bij het Kamerdebat over de VWS-begroting voor 2012 heeft de minister laten weten dat zij hoge prioriteit geeft aan verbetering van de informatievoorziening. «Transparantie is de beste garantie voor het realiseren van doelmatigheid». Zij kwalificeerde de huidige informatievoorziening als «waardeloos en onvoldoende». Zij zegde toe om – met de invoering van «Verantwoord begroten» – nog een aantal wijzigingen door te voeren (VWS, 2012b).

Aandachtspunten

Op basis van de informatie in het jaarverslag 2011 stellen we vast dat de minister van mening is dat de motie-Van der Veen (gericht op verbetering van de informatievoorziening) is uitgevoerd. Wij vinden dat sprake is van vooruitgang, maar zien ook nog mogelijkheden voor verdere verbetering van de informatie over zorguitgaven. In het jaarverslag staan meer toelichtende beschrijvingen en cijfers maar er kan winst worden geboekt door meer inzicht te bieden in de achterliggende oorzaken van met name mee- en tegenvallers. Daarnaast leiden meer cijfers en toelichtingen niet automatisch tot meer transparantie.

Een stap vooruit is de opname van een tabel waarin de aansluiting en de verschillen tussen de cijfers van VWS en het College voor zorgverzekeringen (CVZ) over het zorgverzekeringsfonds worden weergegeven en verklaard.

Een belangrijke voorwaarde voor meer inzicht in en transparantie over de zorguitgaven is de tijdige beschikbaarheid van juiste en actuele informatie. Op dit punt is naar onze mening nog winst te behalen.

Onderstaande tabel bevat een overzicht van de toezeggingen die de minister van VWS deed naar aanleiding van de motie-Van der Veen en naar aanleiding van ons rapport *Uitgavenbeheersing in de zorg*.

Aanbevelingen	Toezegging minister van VWS ¹	Wijzigingen in FBZ
Tweede Kamer: Motie-Van der Veen		
Tweede Kamer verzoekt minister om een meer inzichtelijk jaarverslag waarmee beter inzicht komt in de koppeling van ramingen, vraag, aanbod en beleid.	Beschrijving van de belangrijkste ontwikkelingen op het gebied van vraag, aanbod en beleid in de omvangrijkste zorgsectoren.	Het FBZ bevat net als vorig jaar een koppeling van maatregelen met de sectoren en een toelichting. De informatie zou nog inzicht kunnen bieden in vraag en aanbod, anders dan alleen door een korte toelichting op de volumeontwikkeling.
Tweede Kamer verzoekt minister om een analyse van kosten en baten.	Rapportage over netto- en bruto BKZ-uitgaven, de ontvangsten en eigen betalingen.	Het FBZ bevat een rapportage zoals toegezegd. De informatiewaarde van de rapportage zou nog kunnen worden verbeterd door een analyse van de kosten en baten op te nemen.
Tweede Kamer verzoekt minister om een analyse van overschrijdingen, meevallers, tegenvallers en besparingsverliezen.	Toezegging om meer toelichtingen op te nemen bij de uitgavenmutaties.	De toelichtingen zijn verbeterd. De kwaliteit zou kunnen worden vergroot als hierin ook wordt ingegaan op achterliggende oorzaken van de mutaties.
Tweede Kamer verzoekt minister om een analyse van volume- en prijsontwikkelingen.	–	Het jaarverslag bevat cijfers over en beschrijvingen van volume-, nominale en technische ontwikkelingen. Ook hiervan vinden we dat analyses van achterliggende oorzaken van de informatiewaarde zou vergroten.
Algemene Rekenkamer: Uitgavenbeheersing in de zorg		
Zorg voor tijdige, actuele, complete en overzichtelijke informatie over zorguitgaven zodat tijdig kan worden bijgestuurd en zodat de informatiepositie van de Tweede Kamer wordt verbeterd.	Er is een taskforce opgericht die zich onder meer wijdt aan verbetering van de informatie over zorguitgaven, bijvoorbeeld door de DBC-schade niet toe te rekenen aan het jaar van openen, maar aan het jaar van sluiten (van de DBC). ²	De resultaten van de taskforce worden verwacht voor de zomer. Hierdoor zijn mogelijke verbeteringen die hieruit voortvloeien (nog) niet zichtbaar in het FBZ 2011.
Leg verantwoording af over de definitieve realisatiecijfers van de zorguitgaven die onder het BKZ vallen.	Opbouw van een historische reeks.	Er zijn historische reeksen opgenomen maar definitieve realisatiecijfers zijn er nog niet.

¹ Zoals verwoord in een brief van de minister van VWS d.d. 28 november 2011 over de uitvoering van de motie-Van der Veen (Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 000 XVI, nr. 88).

² VWS (2011c). *Invoering Diagnose Behandel Combinaties (DBC's); Notitie over de verbeteringen van de financiële informatievoorziening cure en care*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 000, nr. 88. Den Haag: Sdu.

2.5 Aandachtspunten beleidsinformatie

Krijgen we waar voor ons belastinggeld? Uiteindelijk draait het bij beleidsinformatie om die vraag. Een vraag die er gezien de financiële uitdagingen waar de Nederlandse overheid momenteel voor staat alleen maar relevanter op is geworden. Deze vraag is niet alleen van belang voor een verantwoorde verantwoording, maar ook voor verantwoorde bezuinigingen. Kan de overheid voor minder geld dezelfde publieke waarde creëren? Kan het doelmatiger?

De jaarverslagen bieden nog 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. Met

onze analyse op vijf beleidsthema's hebben we laten zien dat meer inzicht mogelijk is.

Op basis van ons onderzoek naar 28 beleidsartikelen en vijf beleids-thema's concluderen wij dat beleidsinformatie aan relevantie zou kunnen winnen als ministers:

- beter zicht houden op de effecten van beleid;
- doelstellingen concreter maken;
- de samenhang tussen kosten, prestaties en effecten inzichtelijk maken;
- de beschikbare informatie toegankelijk maken.

Zicht houden op effecten van beleid

De in de jaarverslagen gepresenteerde beleidsinformatie sluit soms niet goed aan op de achterliggende beleidsambities. Jaarverslagen bieden zo te weinig inzicht in de realisatie van door de ministers nagestreefde maatschappelijke doelen. De informatie die wel wordt opgenomen heeft veelal slechts betrekking op de beperkte directe verantwoordelijkheid van de minister (zoals bijvoorbeeld wetgeving, het verstrekken van subsidies of het voeren van overleg). Het gevolg is dat aanzienlijke delen van de jaarverslagen geen informatie over gerealiseerde prestaties en/of effecten bevatten. Hierdoor kunnen de Staten-Generaal niet nagaan of het beleid doelmatig of doeltreffend is geweest.

Voor een deel komt dat door decentralisatie. Veel beleid wordt tegenwoordig uitgevoerd door gemeenten, provincies of rechtspersonen met een wettelijke taak (rwt's). Hierdoor zijn de ministers soms minder verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid. Dat ontslaat de ministers evenwel niet van de verantwoordelijkheid om de Staten-Generaal inzicht te verschaffen in de uitkomsten van het gevoerde beleid. Anderzijds kan de decentralisatie ook zo ver gaan dat de verantwoordelijkheid voor het beleid en de uitvoering daarvan geheel overgaat op gemeenten of provincies. De minister hoeft zich dan niet langer te verantwoorden tegenover de Tweede Kamer (AR, 2009).¹

Concreet maken van doelstellingen

In veel van de onderzochte beleidsartikelen en beleidsprioriteiten is het onduidelijk welke concrete doelen het kabinet nastreeft. Bovendien is de samenhang tussen beleidsartikelen en beleidsprioriteiten veelal te ingewikkeld. Wij vinden het van groot belang voor de doelmatige en doeltreffende besteding van begrotingsgelden dat ministers duidelijk en realistisch zijn over de (realisatie van de) ambities van hun beleid en hierover publieke verantwoording afleggen.²

Het kabinet zou er goed aan doen om voorafgaand aan het implementeren van beleid na te gaan wat de te verwachten kosten en baten van het beleid zijn. Hiervoor zijn al verschillende instrumenten ontwikkeld, zoals bijvoorbeeld het Integraal Afwegingskader³ en diverse instrumenten voor maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA). Hierbij past ook dat het kabinet elk beleid – voor zover zinvol en relevant – vooraf voorziet van een duidelijke en met de Staten-Generaal afgestemde monitoring- en evaluatieprogrammering. Op deze manier kan een minister op actieve wijze invulling geven aan zijn systeemverantwoordelijkheid.

Samenhang tussen kosten, prestaties en effecten

Uit de jaarverslagen wordt niet altijd duidelijk welke prestaties tegen welke kosten worden geleverd en welke effecten daarmee al dan niet worden gerealiseerd. In sommige gevallen lijken beleidsartikelen vooral

¹ Zie ook ons rapport Financiële verhoudingen tussen de bestuurslagen (Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 32 249, nrs. 1–2). In dat onderzoek constateerden wij dat de gekozen financiële relatie tussen het Rijk en decentrale overheden (uitkeringsvariant) niet altijd aansluit bij de gewenste verantwoordelijkheidsverdeling. Door de verschillende uitkeringsvarianten is nu vaak niet op voorhand duidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is en wie waarop aangesproken kan worden.

² Het SMART-C-criterium is hierbij nuttig: Specifiek, Meetbaar, Afgestemd, Realistisch, Tijdgebonden en Consistent.

³ Kabinetsplan aanpak administratie lasten (Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 29 515, nr. 330).

een titel waaronder verschillende activiteiten of instrumenten van de minister kunnen worden genoemd: de samenhang tussen deze prestaties en de doelstellingen van de minister blijft onduidelijk.¹ Voor dechargeverlening en het uitvoering geven aan het budgetrecht van de Staten-Generaal is het evenwel van belang dat de samenhang tussen kosten, prestaties en effecten wel duidelijk wordt gemaakt. Hiervoor is het noodzakelijk dat de (kosten)effectiviteit van het beleid (regelmatig) wordt onderzocht.²

Zeker wanneer grote ombuigingen doorgevoerd worden is het van belang steeds na te gaan wat de gevolgen zijn een verminderde inzet van middelen op de te bereiken maatschappelijke prestaties en effecten.

Toegankelijk maken van beschikbare informatie

Departementen beschikken vaak al over meer informatie, dan ze momenteel benutten voor de verantwoording voor hun beleid. Het «open» maken van deze informatie biedt de overheid goede mogelijkheden voor betere en slimmere publieke verantwoording en kan zorgen voor innovatieve ontwikkelingen.³ Dergelijke ontwikkelingen, waar in andere landen (zoals het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten) al veel ervaring mee is opgedaan, kunnen de Nederlandse overheid op kosteneffectieve wijze helpen om efficiënter te worden.

Open Data Strategie voor Europa

In Europees verband heeft de Europese Commissie eind vorig jaar haar «Open Data Strategie voor Europa» gepubliceerd. Kernpunt hiervan is openheid van informatie van de publieke sector tegen geen of marginale kosten zodanig dat hergebruik van de gegevens mogelijk is. In de Digitale Agenda voor Europa wordt uiteengezet welke essentiële faciliterende rol informatie- en communicatietechnologieën (ICT) zullen moeten spelen in een Europa dat zijn doelstellingen voor 2020 wil halen.

Een meer continue en open informatievoorziening, biedt de Staten-Generaal betere mogelijkheden om zich op elk gewenst moment op de hoogte te stellen van ontwikkelingen op de verschillende beleidsterreinen en de besteding van belastinggelden. Het geeft burgers en bedrijven betere mogelijkheden om inzicht te krijgen in de besteding van belastinggeld: wie ontvangt hoeveel geld en wat wordt ermee gerealiseerd? Naar aanleiding van ons rapport *Innovatiebeleid* (AR, 2011f) heeft de Tweede Kamer een motie aangenomen waarin de minister van EL&I is verzocht om meer transparantie in uitgaven aan innovatiebeleid. In lijn met de aanbeveling uit ons rapport, ontwerpt het Ministerie van EL&I een website waarop is te zien waar innovatiegelden naar toe gaan. Deze website gaat volgens EL&I voor de zomer 2012 de lucht in.

¹ We merken hierbij op dat de mogelijkheid in de nieuwe begrotingssystematiek voor ministers om niet langer operationele doelstellingen op te nemen in begrotingen en verantwoordingen het risico in zich heeft dat er minder concrete informatie zal worden opgenomen.

² Zie ook ons onderzoek Overzicht effectiviteitsonderzoek Rijksoverheid. De voorziene publicatie op 26 april 2012 loopt door de kabinetscrisis enkele weken vertraging op.

³ Een mooi en recent initiatief betreft www.openspending.nl / www.openspending.org. En al enige jaren geleden heeft het dagblad Trouw via een WOB-verzoek inzicht gekregen in de uitkomsten van de inspecties van de Inspectie van het Onderwijs en maakt op basis daarvan de schoolprestaties inzichtelijk voor een breed publiek. Via de app OneWorld wordt (per land, organisatie en project/programma) inzichtelijk gemaakt hoe het Nederlandse budget voor ontwikkelingssamenwerking wordt besteed.

3 BEDRIJFSVOERING

3.1 Inleiding

Bij een goed functionerende overheid is de bedrijfsvoering op orde. Met bedrijfsvoering bedoelen we de sturing en beheersing van de primaire en ondersteunende processen, gericht op het realiseren van taken en doelen van een ministerie.

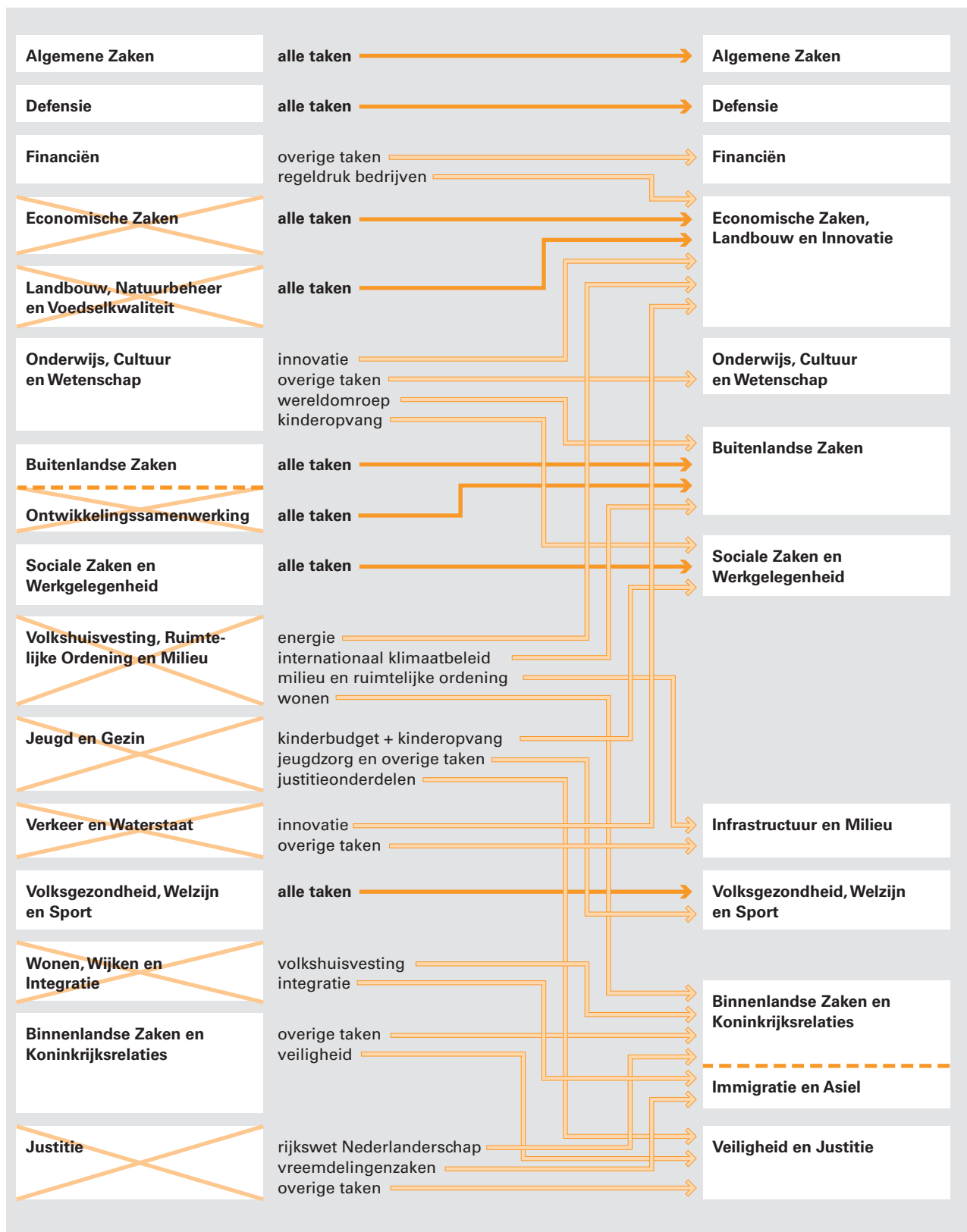
De organisatie van de rijksoverheid ondergaat op dit moment forse veranderingen. Met de overgang van het vierde kabinet-Balkenende naar het kabinet-Rutte/Verhagen is niet alleen het aantal ministeries teruggebracht, ook zijn taken en verantwoordelijkheden tussen ministers verschoven, zie figuur 9.

Ook als gevolg van het programma Compacte Rijksdienst van het kabinet-Rutte/Verhagen verschuiven taken en verantwoordelijkheden, doordat onderdelen van de rijksoverheid zijn of worden geclusterd en centraal worden uitgevoerd.

In dit hoofdstuk gaan we eerst in algemene zin in op de kwaliteit van de bedrijfsvoering van het Rijk (§ 3.2). Daarna zoomen we in op de bedrijfsvoering van afzonderlijke departementen (§ 3.3). Vervolgens presenteren we de uitkomsten van een aantal rijksbrede onderzoeken die we in 2011 hebben uitgevoerd naar verschillende elementen van de bedrijfsvoering¹ (§ 3.4). Ten slotte komen twee onderwerpen aan bod die we de komende jaren zullen blijven volgen (§ 3.5). Het gaat om het uitvoeringsprogramma Compacte Rijksdienst en de ontwikkeling van het personeel bij het Rijk, Defensie (inclusief militair personeel), politie en de 32 grootste ZBO's.

¹ Het gaat om rijksbrede, dat wil zeggen bij alle ministeries, uitgevoerde onderzoeken naar (1) vertrouwensfuncties, (2) informatiebeveiliging, (3) verantwoording en toezicht over prestaties en effecten bij instellingen die op afstand beleid van de rijksoverheid uitvoeren en (4) inkoopbeheer en EU-aanbesteden.

Figuur 9 Veranderingen bij de departementen Verschoven taken en verantwoordelijkheden na herindeling oktober 2010



3.2 Ontwikkeling kwaliteit bedrijfsvoering

Aantal onvolkomenheden 2011

Wanneer een element van de bedrijfsvoering (bijvoorbeeld het inkoopproces) door een organisatieonderdeel van een ministerie onvoldoende ordelijk en controleerbaar is uitgevoerd spreken wij van een onvolkomenheid in de bedrijfsvoering bij het betreffende onderdeel van het ministerie.

In ons Verantwoordingsonderzoek 2011 hebben wij in totaal 61 onvolkomenheden geconstateerd. Nadat het aantal onvolkomenheden was gedaald van 68 in 2009 naar 56 in 2010 is er nu dus sprake van een lichte stijging.

Het aantal ernstige onvolkomenheden is gedaald van vijf naar één. De vijf ernstige onvolkomenheden in 2010 hadden alle betrekking op het subsidiebeheer van het Ministerie van VWS. Dit jaar is er sprake van één ernstige onvolkomenheid bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) in de controle van de verantwoordingsinformatie die het Rijk ontvangt van decentrale overheden over de door hen ontvangen specifieke uitkeringen. Deze controle staat bekend onder het toegepaste principe van *single information, single audit* (sisa), zie voor meer informatie § 3.3.2.

We concluderen we dat de kwaliteit van de bedrijfsvoering van het Rijk redelijk stabiel is gebleven.

Bezwaar: afwegingen 2011

Wanneer (ernstige) onvolkomenheden in de bedrijfsvoering van een ministerie ook na herhaalde vaststelling door de Algemene Rekenkamer niet worden opgelost, kan de Algemene Rekenkamer bezwaar maken.¹

Door ernstige onvolkomenheid in de controle (sisa) op de specifieke uitkeringen bestaat over de rechtmatigheid van de afgerekende voorschoten onzekerheid voor een bedrag van ongeveer € 1,4 miljard. Vorig jaar hebben wij de minister van BZK aanbevolen actie te ondernemen. Wij concluderen dat de minister dat in 2011 slechts in beperkte mate heeft gedaan. Dat was voor ons aanleiding om bezwaar te maken, zie verder § 3.3.2.

3.3 Bedrijfsvoering departementen nader beschouwd

3.3.1 Rijksbreed overzicht

Figuur 10 geeft op een aantal onderdelen inzicht in de stand van zaken met betrekking tot de bedrijfsvoering van alle departementen:

- het absolute aantal onvolkomenheden;
- hoeveel daarvan nieuw zijn in 2011;
- het aantal onvolkomenheden als percentage van het totale aantal relevante en kritische beheerdomeinen;
- de gemiddelde duur van de onvolkomenheden (hoeveel jaar bestaan de onvolkomenheden?);
- het aantal onvolkomenheden dat het ministerie in 2011 heeft opgelost.

¹ We merken op dat de huidige Comptabiliteitswet 2001 het begrip «bedrijfsvoering», inperkt tot financieel beheer en materieelbeheer. Dit heeft tot gevolg dat wij geen bezwaar kunnen maken tegen problemen die wij constateren in onderdelen van de bedrijfsvoering die niet behoren tot het financieel beheer en materieelbeheer. Het gaat onder meer om de kwaliteit van de risicobeheersing door ministeries en om de aansturing en het toezicht van ministeries op onder meer zelfstandige bestuursorganen (ZBO's).

Figuur 10 Onvolkomenheden per departement

Ministerie	Aantal onvolkomenheden in 2011			Gemiddelde duur (jaar) onvolkomenheden in 2011	Aantal opgelost in 2011
	Absolute aantal	Waarvan nieuw in 2011	Relatieve aantal (als % van het aantal relevante en kritische beheerdomeinen)		
AZ	0	0	0,0	0,0	0
BuZa	1	0	0,8	6,0	1
VenJ	4	2	3,0	1,0	3
BZK	7	5	4,4	0,3	0
OCW	6	4	5,5	0,5	1
Financiën	4	2	4,1	0,8	7
Defensie	17	1	9,0	4,8	6
IenM	5	4	4,3	0,2	2
EL&I	6	5	4,3	0,3	0
SZW	1	0	1,1	10,0	0
VWS	10	2	10,0	5,9	0

Joris Fiseller Infographics

Uit dit overzicht blijkt onder meer dat we bij de Ministeries van Defensie en VWS veel onvolkomenheden hebben geconstateerd in verhouding tot het totale aantal beheerdomeinen van deze ministeries. Overigens zien we bij het Ministerie van Defensie wel een daling van het aantal onvolkomenheden ten opzichte van vorig jaar.

In positieve zin springt het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BuZa) er uit. Twee jaar geleden constateerden wij bij dit ministerie nog acht onvolkomenheden in de bedrijfsvoering, nu nog maar één. In korte tijd heeft dit ministerie veel onvolkomenheden opgelost en wij hebben geen nieuwe onvolkomenheden geconstateerd.

In de volgende paragrafen gaan wij nader in op de kwaliteit van de bedrijfsvoering bij de Ministeries van BZK, Defensie en VWS.

3.3.2 Ministerie van BZK

De minister van BZK is mede door het programma Compacte Rijksdienst in toenemende mate verantwoordelijk voor rijksbrede processen en ketens (zie § 3.5.1). Wij vragen aandacht voor de rol van de minister als systeemverantwoordelijke voor de controle op de verantwoordingsinformatie over specifieke uitkeringen. Gemeenten en provincies ontvangen specifieke uitkeringen voor de uitvoering van bepaalde taken. In totaal heeft het Rijk voor 2011 € 13,3 miljard begroot voor de verstrekking van deze specifieke uitkeringen. Gemeenten en provincies leggen aan het Rijk verantwoording af over de besteding van alle specifieke uitkeringen in een afzonderlijke bijlage bij hun jaarrekening. Deze systematiek wordt aangeduid als *single information*. Accountants controleren deze verantwoordingsinformatie van medeoverheden als onderdeel van de controle van de jaarrekening. Deze systematiek wordt aangeduid als *single audit*.

De departementale auditdiensten beoordelen voor het Rijk op basis van een deelwaarneming of de accountantswerkzaamheden ten behoeve van de medeoverheden adequaat zijn uitgevoerd. Op basis van de resultaten van de review beoordelen de betrokken ministers of zij gebruik kunnen maken van de resultaten van de werkzaamheden van de accountants. Deze controle-informatie is een belangrijke bron voor de beoordeling van de rechtmatige besteding van de specifieke uitkeringen.

Uit de review 2010 bleek dat in vier van de 24 onderzochte gevallen de accountants hun werkzaamheden niet of niet geheel toereikend hadden uitgevoerd. Dit bemoeilijkt de verantwoording over de rechtmatigheid van specifieke uitkeringen door de ministers. In zijn bestuurlijke reactie heeft de toenmalige minister van BZK de aangetroffen tekortkomingen beoordeeld als incidenteel van aard. Wij hebben de minister van BZK er toen op gewezen dat hij, als systeemverantwoordelijke minister van het sisa-systeem, actie moest ondernemen naar betrokken partijen (accountants en gemeenten en provincies). Dit achtten wij noodzakelijk om te waarborgen dat de werkzaamheden van accountants in 2011 wel op een adequate wijze zouden worden uitgevoerd, zodat de ministers op basis hiervan de rechtmatigheid van specifieke uitkeringen zouden kunnen vaststellen.

De minister van BZK heeft in 2011 naar onze mening onvoldoende actie ondernomen om de problemen met sisa op te lossen. Uit de door de departementale auditdiensten over 2011 uitgevoerde review – die pas laat beschikbaar kwam – bleek dat in zes van de 25 gevallen de controlewerkzaamheden niet adequaat waren uitgevoerd of vastgelegd. Ook over 2011 kunnen de ministers dus onvoldoende gebruikmaken van de controle-informatie van de ten behoeve van medeoverheden controlerende accountants. Deze controle-informatie is van belang voor een rechtmatige afrekening in 2011 van eerder verstrekte voorschotten aan specifieke uitkeringen. Op basis hiervan concluderen wij dat in 2011 onzekerheid bestaat over de rechtmatigheid van de afrekeningen van voorschotten in het kader van specifieke uitkeringen voor een bedrag van ongeveer € 1,4 miljard. Bij de ministeries van VenJ, lenM en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) heeft dit tot overschrijding van de tolerantiegrens op het niveau van het jaarverslag geleid.

In het eerste kwartaal van 2012 heeft de minister van BZK stappen ondernomen voor het verbeteren van de uitvoering van de verantwoording over specifieke uitkeringen via het sisa-systeem. De minister heeft de gemeenten en provincies, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Nederlandse Beroepsgroep van Accountants (NBA) geïnformeerd over de resultaten van de *review* 2011. Verder heeft het Ministerie van BZK begin maart 2012 een symposium georganiseerd voor vertegenwoordigers van gemeenten, provincies en accountantskantoren over sisa en de uitkomst van de *review* 2011.

Gelet op bovengenoemde ernstige onvolkomenheid in de werking van het sisa-systeem hebben wij bezwaar gemaakt als bedoeld in artikel 88, lid 1 van de Comptabiliteitswet 2001. Wij hebben de minister verzocht om ons conform lid 2 van dat artikel 88 uiterlijk 4 mei 2012 in kennis te stellen van de verbeteracties, hetgeen tot opheffing van het bezwaar kan leiden.

De minister van BZK heeft ons op 27 april geïnformeerd over het plan van aanpak om de opzet van het sisa-systeem te versterken en de werking te verbeteren. Op basis van dit plan hebben wij geconcludeerd dat wij het bezwaar bij de werking van het sisa-systeem niet handhaven. Het niet handhaven van het bezwaar laat onverlet dat wij het niet goed functionerende sisa-systeem als een ernstige onvolkomenheid betitelen, die de komende tijd de nodige aandacht van de minister van BZK en de andere betrokken ministers zal vragen. Zo constateren wij dat het plan van aanpak vooral verbeterpunten in de procedures bevat en dat de acties nog steeds te veel reactief van aard zijn. Het accent ligt op het overleggen en informeren van betrokken partijen. Het invullen van de systeemverantwoordelijkheid vereist echter ook dat de minister van BZK:

- (a) actief de opdrachtgeversrol vervult in de richting van de auditdienst Rijk/ de auditfunctie wat betreft de aansturing van de single review;
- (b) actief sturing geeft aan departementen bij het invullen van hun rol met betrekking tot de verantwoordingsinformatie over specifieke uitkeringen.

Wij verwachten daarom nog wel aanvullende acties om actiever te bewaken dat partijen de genoemde acties op een adequate wijze invullen. Verder zijn wij van mening dat veel acties niet voldoende geconcretiseerd zijn en voorzien van oplevermomenten. Hierdoor heeft de minister van BZK te weinig handvatten om de acties actief te monitoren en indien nodig bij te sturen.

Verder hebben wij de minister van BZK aanbevolen de Tweede Kamer op twee momenten te informeren over de ondernomen acties en de resultaten hiervan. Ten eerste door de tussentijdse resultaten te benoemen in de brief die zij rond juli/augustus 2012 aan de Tweede Kamer aanbiedt over de evaluatie van het sisa-systeem. Ten tweede door in november naast ons, ook de Tweede Kamer te informeren over de ondernomen acties en resultaten hiervan voor het verbeteren van het sisa-systeem. Wij zullen de brief van de minister van een reactie voorzien.

3.3.3 Ministerie van Defensie

De reorganisatie bij het Ministerie van Defensie om invulling te geven aan de taakstelling van het kabinet-Rutte/Verhagen is een grote uitdaging. Niet alleen moet de krijgsmacht inzetbaar blijven, maar ook heeft het Ministerie van Defensie al meerdere jaren problemen in het financieel beheer en het materieelbeheer. Het is de ambitie van de minister van Defensie om het financieel beheer in 2012 en het materieelbeheer in 2014 op orde te hebben. De minister is daar ook hard mee aan de slag gegaan. Het ministerie heeft het merendeel van de voor 2011 benoemde maatregelen of mijlpalen gerealiseerd. Zowel het financieel beheer als het materieelbeheer zijn in 2011 verbeterd. Voor de verdere noodzakelijke verbetering zijn twee aandachtspunten van groot belang:

- een centrale regiefunctie voor de verbetering van het beheer;
- capaciteit voor beheer in de lijnorganisatie en de control- en auditfunctie.

Centrale regiefunctie voor het verbeteren van het beheer

Er bestaat in toenemende mate spanning tussen de aanpassingen in het programma SPEER,¹ de reorganisatie en de verschillende verbetertrajecten voor het beheer. Een goede centrale regiefunctie voor de verbeteringen in het beheer is noodzakelijk om de risico's in de bedrijfsvoering bij Defensie te kunnen beheersen en deze drie trajecten op elkaar

¹ Het Ministerie van Defensie werkt sinds 2005 aan een Defensiebreed financieel en materieel-logistiek informatievoorzienings-systeem. Dit wordt gerealiseerd met het programma *Strategic Process and ERP Enabled Reengineering* (SPEER).

af te stemmen. De minister heeft toegezegd dat hij de centrale regiefunctie zal beleggen bij de Hoofddirectie Bedrijfsvoering (HDBV) in oprichting. Dit zou hij op korte termijn doen, vooruitlopend op de reorganisatie per 1 januari 2013. De HDBV in oprichting start volgens de minister in 2012 met het invullen van de regierol op het beheer.

Wij benadrukken dat de centrale regiefunctie over voldoende mandaat en capaciteit moet beschikken om de regierol goed te kunnen voeren.

Capaciteit voor beheer in de lijnorganisatie, control- en auditfunctie
In 2012 worden de control- en auditfunctie binnen het Ministerie van Defensie ingrijpend gereorganiseerd. De huidige taakstelling heeft een personeelsreductie van 30% (319 fte) tot gevolg. Het ministerie denkt de auditfunctie op peil te houden door de auditcapaciteit te centraliseren, interne regelgeving te vereenvoudigen en de auditdienst meer systeemgericht te laten controleren. Wij menen dat de geplande reductie van de capaciteit van de auditdienst pas verantwoord is als het ministerie zelf voldoende in staat is betrouwbare informatie over de kwaliteit van het beheer te leveren. De interne beheersing moet zodanig zijn dat de auditdienst volledig systeemgericht kan controleren. Om zelf betrouwbare informatie over het beheer te kunnen produceren, moeten de capaciteit van de controlfunctie en de administratieve capaciteit van de lijnorganisatie voldoende zijn. Wij verwachten dat de minister dit toetst voordat hij de reorganisatieplannen vaststelt.

3.3.4 Ministerie van VWS

In ons verantwoordingsonderzoek over 2010 constateerden we dat er bij het Ministerie van VWS sprake was van ernstige onvolkomenheden in het subsidiebeheer. We hebben op 8 april 2011 bezwaar gemaakt tegen het subsidiebeheer van het Ministerie van VWS, de problemen in het subsidiebeheer zijn er al sinds 1999. Nadat de minister van VWS in april 2011 een goed verbeterplan had opgesteld, hebben wij ons bezwaar opgeheven.

In ons verantwoordingsonderzoek over 2011 zien we dat de minister van VWS voor de negen onvolkomenheden die wij in 2010 geconstateerd hebben, in 2011 verbeterplannen heeft opgesteld. Daarbij heeft zij prioriteit gegeven aan de verbetering van het subsidiebeheer. Wij zijn van mening dat deze prioritering juist is, omdat de problemen daar het grootst zijn en gevolgen hebben voor de gesubsidieerde instellingen. Het uitvoeren van de verbeterplannen kost tijd. In 2011 zijn de geconstateerde onvolkomenheden, inclusief het subsidiebeheer, nog niet opgelost.

3.4 Rijksbrede onderzoeken

We hebben in 2011 de volgende vier onderwerpen onderzocht bij alle ministeries:

- de mate waarin medewerkers die werkzaam zijn in functies waarvoor een verhoogd risico geldt, conform wet- en regelgeving zijn gescreend;
- de kwaliteit van het informatiebeveiligingsbeleid en de naleving van de eisen voor de beveiliging van informatiesystemen;
- het toezicht op instellingen die op afstand beleid van de rijksoverheid uitvoeren;
- de naleving van Europese aanbestedingsregels bij inkopen van goederen en diensten.¹

¹ Het komende verantwoordingsonderzoek zullen wij rijksbreed onderzoek doen naar subsidies. Het «uniform subsidiekader» zal onderdeel uitmaken van dit onderzoek.

3.4.1 Vertrouwensfuncties

Mensen die een vertrouwensfunctie bekleden dragen een bijzondere verantwoordelijkheid. Ze hebben toegang tot gevoelige informatie of staatsgeheimen of doen werk dat van vitaal belang is voor de instandhouding van het maatschappelijk leven of werk dat hoge eisen stelt aan hun integriteit. Om er zeker van te zijn dat deze mensen betrouwbaar zijn, moeten ze «gescreend» worden door de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) of bij het Ministerie van Defensie, door de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD).

Ministeries dienen volgens de Wet veiligheidsonderzoeken (Wvo) een actueel overzicht te hebben van de functies die gelden als «vertrouwensfunctie». Voordat iemand benoemd wordt op een vertrouwensfunctie moet het ministerie hem/haar aanmelden bij de AIVD of de MIVD voor een veiligheidsonderzoek. De medewerker kan pas aan het werk op deze functie als de AIVD of de MIVD een Verklaring van Geen Bezwaar (VGB) heeft afgegeven. Het is ingevolge de Wvo strafbaar iemand zonder VGB in een vertrouwensfunctie te laten werken.

In ons onderzoek zijn we nagegaan of departementen of onderdelen van departementen beschikken over een overzicht van de vertrouwensfuncties. Ook zijn we nagegaan of medewerkers daadwerkelijk zijn gescreend. De resultaten van ons onderzoek staan in tabel 1.¹

Tabel 1 Vaststelling en screening van medewerkers in vertrouwensfuncties bij onderzochte departementen

Ministeries	Vertrouwensfuncties vastgesteld	Aantal vertrouwensfuncties	Aantal niet gescreende medewerkers op vertrouwensfuncties ¹	Sluitende administratie
Defensie	Ja	4 877	0	Ja
SZW	Ja	388	3	Ja
BuZa	Ja	448	5	Ja
OCW	Ja	78	4	Ja
AZ	Ja	144	5 ²	Nee
BZK	Ja	635	22 ²	Nee
VenJ	Ja	210	40 ²	Nee
EL&I	Ja	467	47 ²	Nee
IenM	Ja	532	130 ²	Nee
VWS	Ja	214	34	Nee
Financiën				
(kerndepartement)	Ja	115	28 ²	Nee
Financiën (Belastingdienst)	nee	Onbekend	n.v.t.	n.v.t.

¹ Berekening van een percentage «niet-gescreend» is op basis van deze gegevens niet mogelijk, omdat vaak meer medewerkers op één vertrouwensfunctie werkzaam zijn.

² Schatting op basis van een steekproef.

Uit tabel 1 blijkt dat de Belastingdienst geen actueel overzicht van vertrouwensfuncties heeft. Verder blijkt dat veel organisaties medewerkers werkzaam hebben op een vertrouwensfunctie zonder dat deze zijn gescreend. Dit wordt veelal veroorzaakt doordat er geen sluitende administratie wordt bijgehouden.

Ons is opgevallen dat de AIVD de ministeries vrijwel nooit aanspreekt op overtreding van de Wvo, en dat de MIVD grote achterstanden heeft voor de herhaalonderzoeken bij het Ministerie van Defensie en de onder dit ministerie ressorterende baten- en lastendiensten.

Voor dit jaar merken we de omissies bij de Belastingdienst (ontbreken van een overzicht) en de MIVD (grote achterstanden herhaalonderzoeken) als onvolkomenheid aan. Wij verwachten van alle departementen dat alle

¹ In ons rapport «Informatiebeveiliging en vertrouwensfuncties» gaan we uitgebreider in op de resultaten van dit onderzoek. Dit rapport is te vinden op www.rekenkamer.nl

medewerkers op vertrouwensfuncties volgend jaar zijn gescreend. Een sluitende administratie is daarbij een noodzakelijke voorwaarde.

3.4.2 Informatiebeveiliging

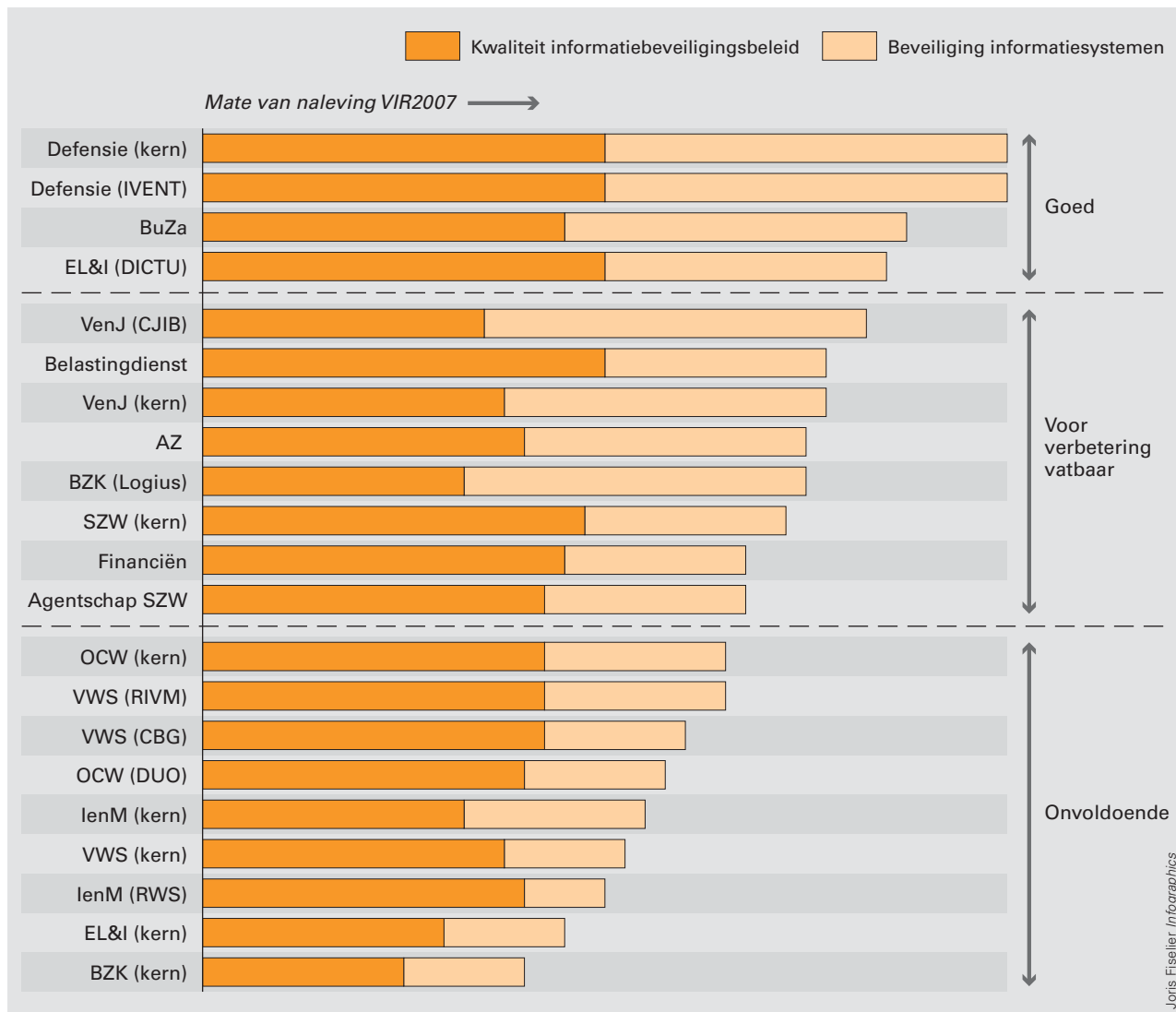
Informatisering speelt een grote rol bij het functioneren van de rijksoverheid. Met informatiesystemen kan informatie steeds meer en steeds sneller worden verwerkt en uitgewisseld. Tegelijkertijd wordt de rijksoverheid steeds afhankelijker van deze systemen en ontstaan er nieuwe kwetsbaarheden of mogelijkheden tot misbruik. Informatie moet dan ook goed beveiligd worden om de betrouwbaarheid van informatiesystemen en daarmee het functioneren van de rijksoverheid te waarborgen.

We hebben gekeken naar de stand van zaken van informatiebeveiliging bij het Rijk en de knelpunten die zich hierbij voordoen. Bij alle kernministeries en bij een aantal baten-lastendiensten zijn wij nagegaan in welke mate de kwaliteit van het informatiebeveiligingsbeleid voldoet aan het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijk 2007 (VIR 2007, artikel 3). Weten de ministeries bijvoorbeeld welke informatiesystemen en informatieketens zij in huis hebben en hebben zij de lijnmanagers aangewezen die hiervoor verantwoordelijk zijn? Is het beleid op het hoogste niveau vastgesteld? Wordt het regelmatig geëvalueerd en zo nodig bijgesteld?

We zijn ook nagegaan in hoeverre de beveiliging van informatiesystemen voldoet aan de eisen (VIR 2007, artikel 4). Hebben de lijnmanagers bijvoorbeeld de specifieke risico's van de informatiesystemen en -ketens onderzocht en de noodzakelijke beveiligingsmaatregelen getroffen? En worden die maatregelen ook geëvalueerd en zo nodig bijgesteld?

Figuur 11 laat zien hoe de ministeries en diensten scoren. Naarmate de horizontale lijn langer is, voldoet een ministerie of dienst aan meer onderdelen van de artikel 3 en 4 van het VIR.

Figuur 11 Naleving VIR 2007



Toelichting: Kwaliteit informatiebeveiligingsbeleid is getoetst aan art. 3 VIR 2007, beveiliging informatiesystemen is getoetst aan art. 4 VIR 2007.

We constateren dat de volgende ministeries en diensten de noodzakelijke aandacht geven aan informatiebeveiliging: het Ministerie van Defensie, IVENT (dienst van Defensie) die het beide op alle onderzochte punten goed doen, het Ministerie van BuZa en DICTU (dienst van EL&I). Bij de andere onderzochte ministeries en diensten hebben wij onvolkomenheden en aandachtspunten geconstateerd (zie in figuur 11 de categorieën «onvoldoende» respectievelijk «voor verbetering vatbaar»). Wij sporen de betreffende ministeries aan omissies in de beveiliging voortvarend ter hand te nemen.¹

3.4.3 Verantwoording en toezicht over prestaties en effecten bij instellingen op afstand

Instellingen op afstand van het Rijk spelen een belangrijke rol in het overheidsbeleid, door het vervullen van publieke taken, het uitvoeren van specifiek beleid of het anderszins bevorderen van publieke belangen. De

¹ In het achtergronddocument *Informatiebeveiliging en vertrouwensfuncties* gaan we uitgebreider in op de resultaten van dit onderzoek. Dit achtergronddocument is te vinden op www.rekenkamer.nl.

burger merkt dit, want regelmatig krijgt hij met deze instellingen te maken. De prominente rol van instellingen op afstand in het rijksbeleid creëert eigen risico's: de minister heeft minder zicht en minder invloed op de gang van zaken en heeft vaak minder bevoegdheden om in te grijpen. De langere, en vaak onduidelijk geregelde informatielijnen tussen instelling en minister versterken dit. De collectieve geldstromen via instellingen op afstand hebben een omvang van ongeveer € 120 miljard per jaar.

We zijn nagegaan of de ministers ervoor gezorgd hebben dat zij de verantwoordelijkheid die op hen rust voor de prestaties en effecten van instellingen op afstand kunnen dragen en de Staten-Generaal in staat stellen om de minister hierop te controleren. We hebben hiervoor een rijksbreed onderzoek gedaan naar de verantwoordings- en toezichtrelaties bij 25 instellingen die vallen onder de verantwoordelijkheid van tien ministers.

Niet alle ministeries blijken in staat om de verantwoordelijkheid die op hen rust voor de prestaties en effecten voor de instelling op afstand te dragen. Dat komt onder meer doordat ministeries weliswaar de prestaties die zij verwachten van de onderzochte instellingen redelijk tot goed geoperationaliseerd hebben, maar in de meeste gevallen weinig tot geen aandacht hebben voor de effecten die met deze prestaties worden beoogd. Waar de effecten wel geoperationaliseerd zijn, ontbreken geschikte indicatoren of streefwaarden. Dit maakt het moeilijk voor de instellingen om zich aan de minister te verantwoorden en voor de minister om goed toezicht te houden. Ook bleek dat een toezichtvisie die goed is toegespitst op de instelling vaak ontbrak of niet meer actueel is. Verder constateerden wij dat de soms zeer nauwe relaties tussen ministeries en instellingen op gespannen voet staan met het uitgangspunt dat uitvoeringstoezicht door het ministerie op deze instellingen onafhankelijk moet zijn. Onduidelijk is soms waar de verantwoordelijkheid van de minister eindigt en die van de instelling begint. Door bovengenoemde oorzaken is de informatie aan de Staten-Generaal niet altijd zodanig dat deze de minister op zijn verantwoordelijkheid kan controleren.

We hebben drie onvolkomenheden geconstateerd in het toezicht van de ministeries op instellingen op afstand. Het betreft het toezicht van het Ministerie van EL&I op het Centraal Orgaan Voorraadvoeding Aardolieproducten (COVA), het toezicht van het Ministerie van IenM op de Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) en het toezicht van het Ministerie van VWS op het Centrum voor Indicatiestelling Zorg (CIZ). We hebben deze onvolkomenheden nader toegelicht in de rapporten bij de jaarverslagen van de betreffende ministeries en in ons achtergronddocument *Verantwoording en toezicht op prestaties en effecten bij instellingen op afstand*.¹

3.4.4 Inkoopbeheer: EU-aanbesteden

Sinds de jaren 90 van de vorige eeuw bestaan er binnen de Europese Unie (EU) regels om ervoor te zorgen dat alle bedrijven binnen de EU kunnen meedingen naar overheidsopdrachten van de EU-lidstaten. Voorgaande jaren hebben we bij ons rijksbrede onderzoek naar de risicobeheersing rond Europese aanbestedingen geconstateerd dat bij de meeste ministeries het inkoopbeheer op papier wel goed geregeld is, maar bij een aantal ministeries in de praktijk onvolkomenheden vertoont. Doordat

¹ Het achtergronddocument *Verantwoording en toezicht op prestaties en effecten bij instellingen op afstand* is te vinden op www.rekenkamer.nl.

ministeries (inclusief baten-lastendiensten) Europese aanbestedingsregels overtraden constateerden we in 2009 385 rechtmatigheidsfouten en onzekerheden met een financieel belang van in totaal € 179,2 miljoen. In 2010 was het aantal fouten en onzekerheden gestegen naar 429 en het financieel belang ervan naar ongeveer € 200 miljoen.

Wij zijn bij 24 organisatieonderdelen van de rijksoverheid nagegaan of het inkoopbeheer in 2011 voldoende waarborgen bevatte gericht op de naleving van Europese aanbestedingsregels. In 14 van de 24 gevallen is sprake van een onvolkomenheid. Het inkoopproces bevat in die 14 gevallen onvoldoende waarborgen dat de regels worden nageleefd. Van de zes onvolkomenheden in het inkoopbeheer in 2010, zijn er in 2011 nog vijf over. Daarnaast hebben wij dit jaar negen nieuwe onvolkomenheden geconstateerd.

Bij veel organisaties (Ministeries van OCW, VWS, IenM en het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), een baten-lastendienst van het Ministerie van VWS) ontbreekt een gedegen analyse van de inkopen, waardoor vergelijkbare bestellingen mogelijk ten onrechte niet worden gebundeld. Dit kan leiden tot onrechtmatigheid, maar ook tot ondoelmatigheid. Ministeries lopen hierdoor immers het risico te duur in te kopen. Ook zijn inkoopdossiers vaak niet op orde (Ministeries van BZK, Financiën, IenM, OCW, SZW en de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), FM Haaglanden, Dienst Regelingen en het Openbaar Ministerie) en dit is relatief vaak het geval bij organisaties die hun inkoopdossiers gedigitaliseerd hebben. Het niet op orde zijn van de inkoopdossiers maakt het voor het ministerie lastig om snel vast te stellen of leveranciers zich aan de voorwaarden houden.

Een contractenregister helpt de organisatie om tijdig te beginnen met nieuwe aanbesteding en inzicht te bieden aan de organisatie met welke partijen er reeds contracten zijn. De contractregisters waren niet op orde bij Agentschap NL, Dienst Regelingen, het Openbaar Ministerie en het RIVM. Wij hebben bij alle organisaties fouten gevonden, maar vooral bij DUO, Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), FM Haaglanden en bij de Ministeries van Financiën, OCW en IenM.

3.5 Compacte Rijksdienst en personeel in de publieke sector

In de *Staat van de rijksverantwoording 2010* hebben we aangegeven dat we de komende jaren twee onderwerpen zullen blijven volgen. Het gaat om het programma Compacte Rijksdienst en de ontwikkeling van het personeelsbestand van het Rijk en de daaraan verbonden organen.

3.5.1 Compacte Rijksdienst

Het programma Compacte Rijksdienst van het kabinet heeft tot doel een kleinere, compactere en sobere Rijksdienst te realiseren. Het programma omvat zeventien projecten die volgens het kabinet na 2015 een structurele besparing van € 788 miljoen moeten opleveren (BZK, 2011). Het kabinet vermeldt hiervoor geen exacte einddatum, zodat niet bekend is wanneer deze bezuinigingen gerealiseerd moeten zijn. Bij een aantal projecten worden de besparingen pas na 2018 of 2020 geheel gerealiseerd.¹

De toenmalige minister van BZK gaf in zijn eerste voortgangsrapportage over het programma Compacte Rijksdienst van 7 juni 2011 aan de ministerraad aan dat het kabinetsbeleid Compacte Rijksdienst «geen vrijblijvend beleid is waar departementen al of niet aan mee kunnen doen». Hij meldde dat de projecten pas in uitvoering worden genomen

¹ De structureel beoogde besparingen van de projecten 5 en 8 («Vermindering rijksinkoop-punten en vraagbundeling» en Inrichten «Haagse inkoopfunctie») worden pas in 2018 gerealiseerd. De besparingen van de projecten «Huisvesting Rijkskantoren» (project 3) en «ICT-infrastructuur» (project 4) worden volgens de *business cases* pas in 2020 geheel gerealiseerd.

nadat een positieve *business case* de haalbaarheid van de beoogde besparingen heeft aangetoond. Dit betekent dat besluiten over de start van de projecten in het kader van het programma Compacte Rijksdienst door de Ministerraad genomen dienen te worden, op basis van een positieve *business case*.¹

Wij zijn voor de projecten van het programma Compacte Rijksdienst nagegaan in hoeverre de beoogde besparingen zijn onderbouwd door middel van een *business case* en of – voor de projecten waarvoor op dit moment een *business case* beschikbaar is – sprake is van een besluit tot uitvoering door de Ministerraad. Tabel 2 geeft per project een overzicht van de oorspronkelijk beoogde besparingen van het programma Compacte Rijksdienst, de besparingen volgens de *business cases*, de beoogde besparingen die nog niet door middel van een *business case* zijn onderbouwd en de status van de *business cases*.

Uit deze tabel blijkt dat van de beoogde € 788 miljoen totale besparingen € 351 miljoen middels een *business case* is afgedekt. De overige besparingen ad € 437 miljoen zijn vooralsnog niet onderbouwd. De onderbouwing van de geraamde besparingen ad € 351 miljoen kent nog een aantal risico's en onzekerheden waardoor deze besparingen uiteindelijk lager kunnen uitvallen. De mate waarin dat het geval kan zijn is niet vast te stellen omdat de *business cases* deze onzekerheden veelal niet kwantificeren en hiervoor geen gevoeligheidsanalyses bevatten.

Verder blijkt dat voor elf van de zeventien projecten er nog geen *business case* beschikbaar is. Slechts één *business case* is 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, zoals vereist², in de Ministerraad. Hierdoor zijn vijf projecten (projectnummers: 4, 5, 7, 8 en 9) in uitvoering genomen terwijl de *business case* alleen ambtelijk is besproken.

¹ Zie de nota van toelichting bij het Coördinatiebesluit organisatie en bedrijfsvoering rijksdienst.

² Het Coördinatiebesluit organisatie en bedrijfsvoering rijksdienst 2011 en de daarbij horende nota van toelichting.

Tabel 2 Onderbouwing besparingen en status per project

Projectnaam ¹	Beoogde besparing (in mln. euro)	Besparing volgens business case (in mln. euro)	Nog te onderbouwen besparing ²	Business Case behandeld in Ministerraad
1. Één administratieve werkgever rijksdienst	10	nbn	10	Nee
2. Bundeling P&O dienstverlening	24	nbn	24	Nee
3. Huisvesting rijkskantoren	132	62	70	Ja
4. ICT infrastructuur	90	77	13	Nee (wel ICBR)
5. Vermindering rijksinkooppunten en vraagbundeling	180	180		Nee (wel ICBR)
6. Één facilitaire dienstverlener Haagsche kantoren	Wordt per aansluiting bepaald	nbn	–	Nee
7. Één ICT dienstaanbieder beleidskernen	30	30	0	Nee (wel ICBR)
8. Inrichten Haagse inkoopfunctie	Onderdeel van project 5	Onderdeel van project 5	–	Nee
9. Een dienstverlener t.b.v. de internationale functie van het Rijk	Wordt per aansluiting bepaald	2	–	Nee (wel ICBR)
10. Clustering rijksincasso	40	nbn	40	Nee
11. Clustering backoffice subsidies	25	nbn	25	Nee
12. Inkomens ondersteuning / voorziening burgers	135	nbn	135	Nee
13. Cluster vastgoed	115	nbn	115	Nee
14. Rijksinspecties / toezicht fysieke veiligheid bedrijven	PM	nbn	–	Nee
15. Toezichthouders niet financiële markten	7	nbn	7	Nee
16. Beleidsuitvoering minder arbeidsintensief	PM	nbn	–	Nee
17. Subsidies instellingen	PM	nbn	–	Nee
Totaal	788	351	437	

¹ Brief minister BZK stand van zaken Compacte Rijksdienst, Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 31 490, nr. 80.

² 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 & Algemene Rekenkamer 2012.

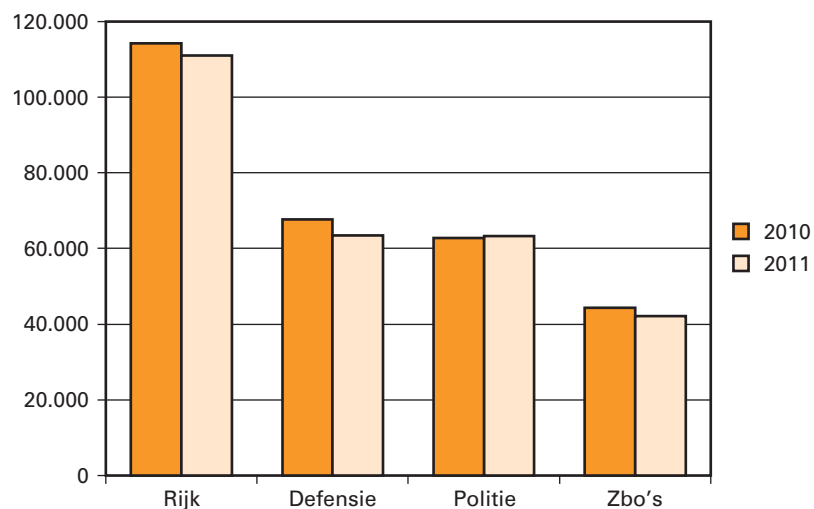
3.5.2 Personeel publieke sector

Door jaarlijks aandacht te besteden aan de omvang en de wijzigingen van het ambtelijk apparaat van het Rijk, de defensieorganisatie, de politieorganisatie en de 32 grootste Zelfstandige Bestuursorganen (zbo's) willen wij een bijdrage leveren aan de discussie over ontwikkelingen op personeelsgebied en daarbij gelijktijdig de risico's in kaart brengen.¹ Wij hebben de factor personeel een prominente plaats gegeven in onze strategie, die loopt van 2010 tot 2015. Na een reeks van jaren zullen we de jaarlijkse overzichten in den brede beschouwen.

Het totaal aantal fte van de departementen, inclusief het militair personeel van Defensie, de Politie en de 32 grootste zbo's bedroeg eind 2011 279 812. Dit is 9 249 fte minder dan eind 2010, zie figuur 12.

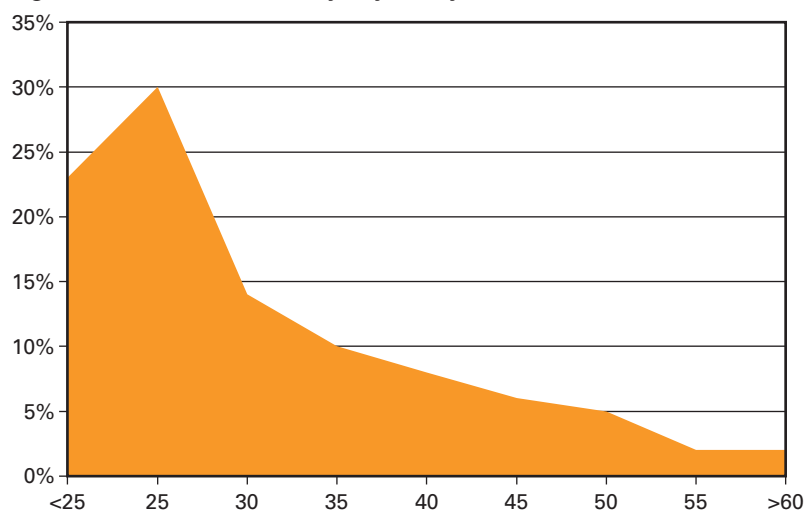
¹ Zie ook ons rapport «Personeelsbehoefte Rijksoverheid: strategie en planning». De voorziene publicatie op 24 april loopt door de kabinetscrisis enkele weken vertraging op.

Figuur 12 totaal aantal fte's Rijk, Defensie, politie en 32 zbo's 2011



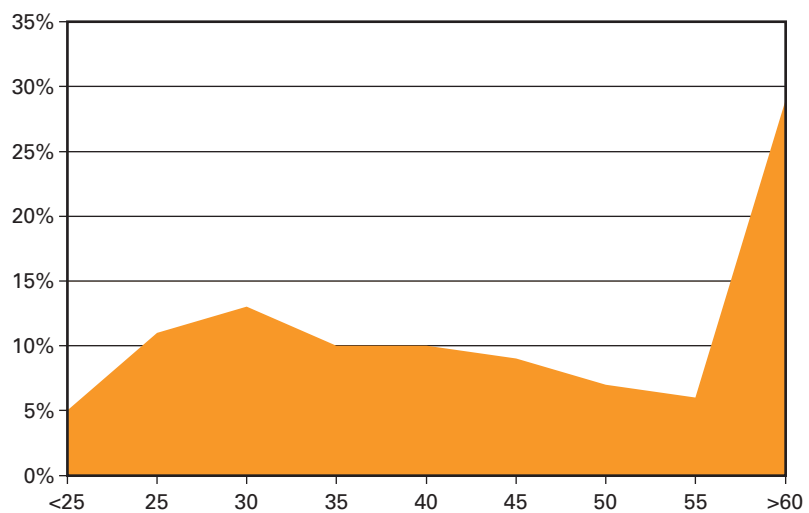
In grafiek 13 en 14 zijn de in- en uitstroom bij het Rijk weergegeven, verdeeld over de leeftijdsklassen.

Figuur 13 Instroom naar leeftijd bij het Rijk in 2011



Van de instroom ligt de piek bij de leeftijdscategorie 25–29. Van de weinige instroom die er plaatsvindt is het grootste deel dus relatief jong.

Figuur 14 uitstroom naar leeftijd bij het Rijk in 2011



Zoals te verwachten valt, zit er een piek bij de uitstroom van medewerkers die ouder zijn dan 60 jaar, de uitstroom veroorzaakt door pensionering. Ook bij medewerkers rond de dertig jaar is er een relatief grote uitstroom.

4 FINANCIËLE INFORMATIE

4.1 Inleiding

Op 20 april 2012 heeft de minister van Financiën het *Financieel jaarverslag van het Rijk 2011* en de *Saldibalans van het Rijk 2011* aan de Algemene Rekenkamer aangeboden. Wij beoordelen of de in het financieel jaarverslag opgenomen rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk (de Rijksrekening) en de saldibalans kunnen worden goedgekeurd, onder voorbehoud dat de Staten-Generaal de wetsvoorstellen van de bij de Rijksrekening behorende slotwetten aannemen. Dit laatste behoort tot de wetgevende en controlerende taak van de Staten-Generaal. Zij dienen aan de ministers formeel decharge te verlenen voor het financieel beheer in het verslagjaar. In dit hoofdstuk presenteren wij ons oordeel over het financieel jaarverslag en de saldibalans van het Rijk.¹

In dit hoofdstuk gaan we eerst in op de dechargeverlening over het verantwoordingsjaar 2010 (§ 4.2.) De twee daarop volgende paragrafen (4.3 en 4.4) bevatten onze verklaring van goedkeuring bij de Rijksrekening en de saldibalans van het Rijk 2011. Dit jaar hebben we de wijzigingen op de vastgestelde begrotingen met meer diepgang onderzocht. We geven aan wat de belangrijkste overschrijdingen waren en of de Staten-Generaal hierover adequaat is geïnformeerd (§ 4.6). Vorig jaar hebben we de Bezuinigingsmonitor 2011 gepubliceerd. Op Prinsjesdag 2011 heeft de minister van Financiën zelf de eerste 18 Miljard Monitor uitgebracht. In § 4.7 is een beschouwing opgenomen van die monitor. Er ontstaan in toenemende mate relaties tussen nationale begrotingen en de EU-begrotingen. Niet altijd zijn die relaties even helder. Daarom besteden we in de laatste twee paragrafen van dit hoofdstuk aandacht aan onderwerpen op dit terrein. In § 4.8 gaan we in op het permanente noodfonds European Stability Mechanism en in § 4.9 op de nationale lidstaatverklaring.

4.2 Dechargeverlening over 2010

Op 18 mei 2011 keurden wij de rijksrekening 2010 en de saldibalans van het Rijk 2010 goed onder voorbehoud dat de Staten-Generaal de slotwetten 2010 zouden aannemen. Op diezelfde datum zonden wij het rapport de *Staat van de rijksverantwoording 2010*, met daarin opgenomen onze verklaring van goedkeuring, aan de Staten-Generaal en de minister van Financiën.

De Staten-Generaal hebben de bij het *Financieel jaarverslag van het Rijk 2010* behorende slotwetten aangenomen. Door de Tweede Kamer is decharge verleend op 30 juni 2011 en door de Eerste Kamer op 27 september 2011. De minister van Financiën heeft de ministers en de Algemene Rekenkamer hiervan op 10 oktober 2011 op de hoogte gesteld.

4.3 Financieel jaarverslag van het Rijk 2011

In de rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk (de Rijksrekening) staan het totaal van de rijksuitgaven in 2011 (€ 236,7 miljard) en het totaal van de rijksontvangsten in 2011 (€ 227,8 miljard).

Wij hebben alle fouten en onzekerheden (rechtmatigheid en deugdelijke weergave) in alle jaarverslagen over 2011 opgeteld en afgezet tegen de totale uitgaven en ontvangsten van het Rijk in 2011. Om de ontwikkeling

¹ Het financieel jaarverslag van het Rijk bevat, naast de rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk, ook informatie over financieel management (informatie over bedrijfsvoering), de budgetsectoren zorg en sociale zekerheid en de decentrale overheden. De verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer heeft alleen betrekking op de rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk (de Rijksrekening) en op de saldibalans van het Rijk.

in het aantal fouten en onzekerheden te kunnen beoordelen, hebben we de totalen van 2011 vergeleken met die van de voorgaande 4 jaren (2010, 2009, 2008 en 2007) (zie tabel 3).

Tabel 3 Ontwikkeling omvang fouten en onzekerheden 2007 tot en met 2011

Uitgaven										
	2007 Bedrag	%	2008 Bedrag	%	2009 Bedrag	%	2010 Bedrag	%	2011 Bedrag	%
Totaalbedrag Rijksrekening (exclusief consolidatie)	194 788,30		238 864,80		246 725,20		237 569,10		236 693,20	
Totaal fouten	259,00	0,13	23 762,40	9,95 ¹	405,90	0,16	436,20	0,18	203,00	0,09
waarvan fouten in rechtmatigheid ²										0,07
waarvan fouten in deugdelijke weergave ²										0,02
Totaal onzekerheden	475,00	0,24	315,90	0,13	365,20	0,15	374,20	0,16	344,70	0,15
waarvan onzekerheden in rechtmatigheid ²										0,13
waarvan onzekerheden in deugdelijke weergave ²										0,02
Totaal onzekerheid over de volledigheid	0,00	0,00	0,00	0,00	0,70	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

¹ Hiervan wordt 9,77% veroorzaakt door de kredietcrisis.

² Conform de Internationale Standaarden voor Supreme Audit Institutions (ISSAI's) maken wij met ingang van dit jaar in ons oordeel onderscheid tussen fouten in de deugdelijke weergave en fouten in de rechtmatigheid.

Ontvangsten										
	2007 Bedrag	%	2008 Bedrag	%	2009 Bedrag	%	2010 Bedrag	%	2011 Bedrag	%
Totaalbedrag Rijksrekening (exclusief consolidatie)	195 485,40		236 041,60		246 072,40		234 956,10		227 836,10	
Totaal fouten	132,40	0,07	51,90	0,02	63,50	0,03	27,30	0,01	96,50	0,04
waarvan fouten in rechtmatigheid ¹										0,01
waarvan fouten in deugdelijke weergave ¹										0,03
Totaal onzekerheden	361,90	0,19	101,70	0,04	65,30	0,03	106,30	0,05	291,20	0,13
waarvan onzekerheden in rechtmatigheid ¹										0,09
waarvan onzekerheden in deugdelijke weergave ¹										0,04
Totaal onzekerheid over de volledigheid	339,50	0,17	20,90	0,01	87,40	0,04	0,00	0,00	0,00	0,00

¹ Conform de Internationale Standaarden voor Supreme Audit Institutions (ISSAI's) maken wij met ingang van dit jaar in ons oordeel onderscheid tussen fouten in de deugdelijke weergave en fouten in de rechtmatigheid.

Uit tabel 3 blijkt dat het percentage fouten en onzekerheden al meerdere jaren op eenzelfde niveau ligt (wanneer wordt afgezien van de eenmalige fout in 2009 als gevolg van de kredietcrisis). Over 2011 is sprake van een

daling van het totaalbedrag aan fouten bij de uitgaven. Het totaal bedrag aan fouten bij de *ontvangsten* is gestegen. De onzekerheden blijven bij de *uitgaven* nagenoeg gelijk: € 374,2 miljoen in 2010 versus € 344,7 miljoen in 2011. Bij de ontvangsten zien we een stijging van de onzekerheden. In 2010 was € 106,3 miljoen onzeker, in 2011 is voor € 291,2 miljoen aan onzekerheden geconstateerd. Wij constateren dat het percentage aan fouten en onzekerheden in 2011 over het algemeen lager ligt dan in 2010. De percentages blijven ruim onder de tolerantiegrens.

Wij hebben vastgesteld dat de in het *Financieel jaarverslag van het Rijk 2011* opgenomen rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk aansluit op de verantwoordingsstaten die zijn opgenomen in de jaarverslagen over 2011. Daarnaast hebben wij vastgesteld dat het *Financieel jaarverslag van het Rijk 2011* volgens daarvoor geldende voorschriften is opgesteld.

Nul-begrotingen

Een aantal departementen is opgehouden te bestaan. Ook zijn in het regeerakkoord afspraken gemaakt over de afwikkeling van een aantal fondsen. De begrotingen 2011 van VROM, LNV, WWI, J&G alsmede de fondsen FES en het Spaarfonds AOW zijn tot nul-begrotingen gereduceerd. Voor die begrotingen worden geen nadere suppletoire begrotingen meer gemaakt en hoeft geen jaarverslag 2011 te worden opgemaakt. De in de Comptabiliteitswet vastgelegde regels voor begroting en verantwoording vereisen dat van iedere begroting ook een verantwoording moet worden opgesteld. De minister van Financiën kan aanvullende regels stellen, en heeft aangegeven dat voor de nul-begrotingen 2011 geen jaarverslag behoeft te worden opgesteld mits in de incidentele suppletoire begroting een apart wetsartikel is opgenomen waarmee de afwijking van de Comptabiliteitswet is geformaliseerd.¹ Bij alle nul-begrotingen is dit gebeurd.

4.4 Verklaring van goedkeuring Rijksrekening 2011

Bij drie jaarverslagen heeft het totaalbedrag aan fouten en onzekerheden een dusdanige omvang dat ze de tolerantiegrens voor het jaarverslag overschrijden. Dit betreft de jaarverslagen van de Ministeries van VenJ, OCW en IenM. Bij alle drie zijn de toleranties overschreden door de problemen in de controle (sis) van de verantwoording van specifieke uitkeringen van decentrale overheden (zie § 3.3.2). Bij het Ministerie van OCW is daarnaast nog sprake van een tolerantieoverschrijding bij het totaal van de batenlastendiensten door het niet naleven van Europese aanbestedingsregels.

De Algemene Rekenkamer kan tegen onrechtmatigheden bezwaar maken (CW 2001, artikel 88). Wij zien af van het maken van bezwaar tegen de overschrijdingen van de tolerantiegrenzen voor de jaarverslagen van de Ministeries van VenJ, OCW en IenM, maar blijven de ontwikkelingen volgen.

De Algemene Rekenkamer kan overwegen om bij de goedkeuring van de Rijksrekening een aantekening over deze overschrijdingen van de jaarverslagtoleranties te maken. Voor 2011 zien wij hiertoe geen aanleiding.

¹ In zijn e-mailbrief van 24 november 2010.

Goedkeuring

Wij keuren de in het *Financieel Jaarverslag van het Rijk 2011* opgenomen rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk (Rijksrekening) en de Saldibalans van het Rijk 2011 goed, onder het voorbehoud dat de Staten-Generaal de wetsvoorstellen van de bij de Rijksrekening behorende slotwetten aannemen.

4.5 Saldibalans van het Rijk

De totalen van de Saldibalans van het Rijk per 31 december 2011 bedragen € 1 231 miljard. Wij hebben vastgesteld dat de Saldibalans van het Rijk 2011 aansluit op de departementale en niet-departementale saldibalansen 2011 en dat de Saldibalans van het Rijk 2011 overeenkomstig de daarvoor geldende voorschriften is opgesteld. Er was geen sprake van overschrijding van de tolerantiegrenzen voor fouten en onzekerheden in de Saldibalans van het Rijk 2011.

4.6 Wijzigingen op de vastgestelde begrotingen

De Staten-Generaal autoriseren de bedragen die de minister mag uitgeven wanneer zij de begrotingswetten en de eerste en tweede suppletoire wetten aannemen. De minister mag niet meer uitgeven dan het bedrag dat is geautoriseerd. Als de minister dat wel doet, moet dat alsnog door de Staten-Generaal bij Slotwet worden geautoriseerd, anders zijn de betreffende uitgaven onrechtmatig. In de Slotwet mogen geen beleidsmatige mutaties zijn opgenomen. Beleidsmatige mutaties na de Najaarsnota ondermijnen het budgetrecht van de Staten-Generaal aangezien de Staten-Generaal niet meer beleidsinhoudelijk haar oordeel kan geven over deze mutaties. De Slotwet is in principe dan ook alleen bedoeld voor boekhoudkundige of uitvoeringstechnische wijzigingen. Wanneer de Staten-Generaal de Slotwet aannemen, autoriseren zij daarmee de overschrijdingen en is er geen sprake meer van onrechtmatige uitgaven. Daarom geven wij onze oordelen over de financiële informatie in de jaarverslagen onder het voorbehoud dat de slotwetten door de Staten-Generaal worden aangenomen.

Wij hebben vastgesteld dat in 2011 de geconstateerde overschrijdingen in de verplichtingen € 12 007 miljoen bedroegen. In 2010 was dit bedrag € 7 875,4 miljoen. Verder hebben wij geconstateerd dat in 2011 de overschrijdingen in de uitgaven € 9 764 miljoen bedroegen, tegen een bedrag van € 5 871,3 miljoen over 2010.

Tabel 4 Geconstateerde begrotingsoverschrijdingen 2007–2011 (slotwetmutaties)

Overschrijdingen in	Verplichtingen		Uitgaven	
	Aantal artikelen	Bedrag (€ mln)	Aantal artikelen	Bedrag (€ mln)
2011	57	12 007,87	63	9 764,86
2010	58	7 875,43	61	5 871,34
2009	72	11 191,86	62	8 198,17
2008	62	6 987,04	42	12 208,13
2007	58	3 890,65	47	2 204,69

Het valt ons op dat de overschrijdingen bij Slotwet soms erg groot zijn en dat in de loop der jaren een stijging is te zien in het aantal uitgavenartikelen met begrotingsoverschrijdingen. Ter illustratie zijn in tabel 5 de tien grootste slotwetmutaties over 2011 op artikelniveau opgenomen (hierbij zijn de mutaties voor loon-en prijsbijstellingen, Nationale Schuld en de toeslagen buiten beschouwing gelaten, omdat dit grote mutaties van administratieve aard zijn). Tevens is aangegeven of deze mutaties beleidsmatig zijn en zo ja, of de Staten-Generaal over deze beleidsmatige wijzigingen zijn geïnformeerd.

Tabel 5 Tien grootste overschrijdingen in de uitgaven (bedragen in € 1 000)

Begrotingshoofdstuk	Artikel	Slotwetmutatie	Beleidsmatig?	Staten-Generaal geïnformeerd over beleidsmatige mutatie?
Infrastructuurfonds	13 Spoorwegen	151 361	nee	–
Infrastructuurfonds	18 Overige uitgaven en ontvangsten	109 163	nee	–
BuZa	4 Welvaart	70 490	voor € 51,2 mln	Ja ¹
BuZa	3 Europese samenwerking	43 052	nee	–
Defensie	25 Defensie Materieelorganisatie	42 027	nee	–
Infrastructuurfonds	12 Hoofdwegennet	38 746	nee	–
VWS	98 Algemeen (artikel 10)	23 911	nee	–
VenJ	13 Rechtshandhaving en criminaliteitsbestrijding	22 259	art 13.4 voor € 17,1 mln	Nee
EL&I	3 Excellent ondernemings- en vestigingsklimaat	21 816	nee	–
VenJ	12 Rechtspleging en rechtsbijstand	18 326	art. 12.3 voor € 16,7 mln	Nee

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 000, nr. 5.

Om recht te doen aan het budgetrecht van de Staten-Generaal is het van belang dat inzichtelijk is wat de aard van de Slotwetmutaties is (beleidsmatig of technisch). In het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2011 heeft de minister van Financiën een overzicht opgenomen waaruit blijkt welke beleidsmatige mutaties zijn gedaan na de Najaarsnota 2011. Dit conform zijn toezegging tijdens het Najaarsnotadebat 2011. Volgens de toelichting bij de bepalingen over de Slotwet in de Regeling Rijksbegrotingsvoorschriften dient, indien na de vaststelling door de Tweede Kamer van de tweede suppletoire begrotingen (Najaarsnota) alsnog een beleidsmatige of (politiek) relevante mutatie optreedt, deze mutatie zo spoedig mogelijk in een brief aan de Tweede Kamer te worden gemeld. Uit het overzicht in het Financieel Jaarverslag van het Rijk blijkt dat bij vier artikelen van in totaal drie begrotingshoofdstukken zich beleidsmatige mutaties hebben voorgedaan waarover de Tweede Kamer niet is ingelicht. Naast de in de voorgaande tabel opgenomen mutaties betreft het beleidsmatige mutaties bij Koninkrijksrelaties en het Provinciefonds. In totaal is het saldo van de beleidsmatige mutaties € 49,4 miljoen. Over deze uitgaven is de Staten-Generaal niet van te voren geïnformeerd. Dit strookt niet met het budgetrecht van de Tweede Kamer.

De Rijksbegrotingsvoorschriften (RBV) stellen dat aan technische mutaties, die naar hun aard of omvang relevant zijn, in de toelichting bij de Slotwet afzonderlijk aandacht wordt besteed. De RBV stellen geen norm (bedrag en/of percentage) voor het opnemen van een toelichting. Hierdoor ontstaan er (grote) verschillen tussen de toelichtingen op de Slotwetten. Sommige departementen geven in de leeswijzer duidelijk aan welke norm zij hanteren voor het toelichten van de mutaties (OCW bijvoorbeeld hanteert een norm van € 2,2 miljoen, Defensie hanteert een

absolute norm van € 5 miljoen en een relatieve norm van 5%). Andere departementen geven geen norm aan, waardoor het onduidelijk blijft waarom een mutatie niet is toegelicht. Ook worden bij sommige departementen de mutaties op de verplichtingen wel toegelicht, bij andere alleen als er een opmerkelijk verschil is met de uitgavenmutaties en bij andere departementen weer in het geheel niet. Deze verschillen doen zich ook voor bij de toelichtingen op de eerste en tweede suppletore wetten. Ook hiervoor geven de RBV geen normen voor het opnemen van toelichtingen.

Wij bevelen de minister van Financiën aan om in de Rijksbegrotingsvoorschriften normen (absoluut en relatief) te noemen voor het opnemen van een toelichting bij de diverse suppletore wetten. Deze toelichting kan ook bestaan uit een verwijzing naar relevante beleidsnota's.

4.7 Monitoring voortgang bezuinigingsmaatregelen

In de Bezuinigingsmonitor 2011, zoals door ons gepubliceerd op Verantwoordingsdag 2011, hebben wij het kabinet aanbevolen om vanaf 2012 jaarlijks op Verantwoordingsdag te rapporteren over de mate waarin de budgettaire effecten van de maatregelen uit het regeerakkoord zijn gerealiseerd. De overzichten die wij voor dit rapport hebben gemaakt zouden daarbij mogelijk als voorbeeld kunnen dienen.¹

Tijdens het verantwoordingsdebat op 19 mei 2011 heeft de minister van Financiën, op aandringen van de Tweede Kamer, toegezegd periodiek inzicht te zullen geven in de voortgang van de bezuinigingsmaatregelen.² Hij heeft deze toezegging gestalte gegeven met de halfjaarlijkse publicatie van de 18 Miljard Monitor, op Prinsjesdag en op Verantwoordingsdag.³ De minister van Financiën is hiermee verder gegaan dan onze aanbeveling, waarin wij spraken over een jaarlijkse rapportage.

Wij hebben een aantal opmerkingen bij de opzet van de 18 Miljard Monitor van Financiën. Een eerste aandachtspunt is dat de kwalitatieve beschrijving van de voortgang van de maatregelen in de 18 Miljard Monitor geen betrekking heeft op de realisatie van het budgettaire effect, maar op de implementatie van de betreffende maatregel. Het is dan ook onduidelijk in hoeverre de ongeveer € 2,9 miljard aan bezuinigingen in 2011 zijn gerealiseerd door de bezuinigingsmaatregelen uit het regeerakkoord. Het Ministerie van Financiën geeft in de 18 Miljard Monitor hierover aan dat het *«binnen de huidige begrotingssystematiek niet goed mogelijk is»* om te volgen in hoeverre de implementatie van een maatregel ook daadwerkelijk leidt tot het gewenste budgettaire effect. Extra toelichting van het Ministerie van Financiën over de begrotingssystematiek en navraag bij een aantal ministeries heeft ons geleerd dat deze stelling voor een groot aantal maatregelen opgaat. Het is ons echter ook duidelijk geworden dat het bij een aantal maatregelen wel degelijk mogelijk is om de daadwerkelijke budgettaire effecten van de maatregelen te volgen zonder uitgebreide extra analyses. Met het oog op de aanstaande nieuwe bezuinigingsronde vinden wij dat de minister van Financiën zoveel als (binnen de huidige begrotingssystematiek) mogelijk inzicht zou moeten geven in de realisatie van de budgettaire effecten van de individuele maatregelen.

Een tweede aandachtspunt is dat in de 18 Miljard Monitor niet bij alle maatregelen exact is aangegeven op welke artikelen de maatregelen neerslaan. Bij maatregel G1 «Efficiëncykorting Raden en Instituten» is bijvoorbeeld aangegeven dat het budgettaire effect op diverse artikelen

¹ Algemene Rekenkamer (2011g), *Bezuinigingsmonitor 2011*, p. 54.

² Tweede Kamer (2011), *Voortzetting van het verantwoordingsdebat over de jaarverslagen over het jaar 2010 en de rapporten van de Algemene Rekenkamer bij de jaarverslagen (32 710) en de Verantwoordingsbrief 2010*, 09-06-2011, Handelingen 2010–2011, nr. 83, item 9, datum vergadering: 19-05-2011.

³ De eerste 18 Miljard Monitor is op Prinsjesdag 2011 gepubliceerd (Vergaderjaar 2010–2011, Bijlage bij Kamerstuk 33 000 nr. 1)

neerslaat. Wij zijn van mening dat bij alle bezuinigingsmaatregelen in de 18 Miljard Monitor duidelijk moet zijn op welke artikelen de bezuinigingen neerslaan, omdat het budgetrecht van de Tweede Kamer op artikelniveau geldt.

Een laatste aandachtspunt is het ontbreken van de kolom «structureel» bij de aanvullende- en alternatieve maatregelen in de 18 Miljard Monitor. Deze kolom was wel opgenomen bij de oorspronkelijke maatregelen in de financiële bijlage van het regeerakkoord. Door het ontbreken van deze kolom wordt in de 18 Miljard Monitor niet duidelijk wat de aanvullende en alternatieve maatregelen aan structurele besparingen opleveren.

4.8 Inzicht in European Stability Mechanism

In de afgelopen jaren zijn binnen de EU verschillende initiatieven ontwikkeld om de economische en financiële crisis te bestrijden. Zo zijn er programma's ontwikkeld om EU-lidstaten die in de problemen zijn gekomen te ondersteunen met de financiering van hun staatsschuld. Niet altijd is het daarbij duidelijk welke risico's met betrekking tot deze programma's de nationale begrotingen kunnen raken.

Het tijdelijke intergouvernementele *European Financial Stability Facility* (EFSF) wordt halverwege 2012 vervangen door een permanent «noodfonds», het European Stability Mechanism (ESM), mits het ESM-verdrag tijdig door alle eurolanden is geratificeerd. Het «noodfonds» krijgt een effectieve leencapaciteit van € 500 miljard.¹ Hiervoor staan de deelnemende eurolanden, via een vaste verdeelsleutel, garant. Voor andere initiatieven zoals het tijdelijke *European Financial Stability Mechanism* en het «*Balance of Payment*»-programma staat de EU-begroting garant (respectievelijk voor een maximum van € 60 en € 50 miljard).

Door de rekenkamers van de landen van de eurozone is in 2011 en 2012 samengewerkt om de mogelijkheden voor onafhankelijke publieke controle op het ESM zo sterk mogelijk te maken. Over de beperkte mogelijkheden op dit vlak en welke verbeteringen daarin nodig zijn hebben wij op 27 februari 2012 een brief naar het parlement gestuurd.

Wij merken op dat de governance van toekomstige landenprogramma's complex is. De Europese Commissie, de Europese Centrale Bank en vermoedelijk ook het IMF stellen landenprogramma's op waarbij het ESM de belangrijkste financier zal zijn. Het vaststellen van deze programma's en het toekennen en verantwoorden van ESM-steun, noopt meer dan ooit tot een goede borging van een brede auditfunctie bij het ESM. Daarbij kan ook de doeltreffendheid van de programma's in beeld komen. Het ware goed dit op korte termijn in de *by-laws* bij het ESM te regelen.

De werkzaamheden van de Algemene Rekenkamer op dit terrein worden uitgevoerd in het project *EU economic governance*. De eerste resultaten – waarin onder andere dieper wordt ingegaan op de hierboven genoemde punten – zijn opgenomen in een nieuw webdossier van de Algemene Rekenkamer.²

4.9 EU-lidstaatverklaring

Op Verantwoordingsdag publiceren wij ons *Rapport bij de Nederlandse EU-lidstaatverklaring 2011*.³ Wij zijn over het geheel genomen positief over de EU-lidstaatverklaring 2011 die de minister van Financiën namens

¹ De totale «firewall» wordt € 800 miljard door de al toegezegde gelden aan Griekenland, Ierland en Portugal in het kader van het EFSF (€ 200 miljard), de al toegezegde leningen van het EFSM (€ 49 miljard) en de Griekse bilaterale leningen (€ 53 miljard).

² <http://www.rekenkamer.nl/EU-governance>

³ Het rapport is te vinden op www.rekenkamer.nl.

het kabinet heeft afgegeven. De lidstaatverklaring geeft een goed beeld van het beheer en de besteding van gelden van de Europese Unie in Nederland. Als verantwoordingsdocument heeft de lidstaatverklaring zich in Nederland ontwikkeld tot een volwaardige bouwsteen voor een sluitende verantwoordingsketen op Europees niveau met betrekking tot de uitgaven die in gedeeld beheer met de Europese Commissie worden uitgevoerd. De aanbevelingen in ons rapport verdienen aandacht van de verantwoordelijke ministers om het beheer op voldoende niveau te houden. Een belangrijk aandachtspunt betreft de afdrachten aan de Eigen Middelen van de EU. De afdrachten aan de Eigen Middelen van de EU maken deel uit van de verantwoording van het Ministerie van BuZa. In 2010 bedroeg het totaal van de afdrachten € 5,6 miljard.¹ Daarvan is € 4,2 miljard gebaseerd op statistieken (het bruto nationaal inkomen, zoals opgenomen in de Nationale rekeningen²). De afdrachten zijn verder afhankelijk van de zogenaamde Traditionele Eigen Middelen (TEM). Dit zijn invoerrechten (€ 1,7 miljard) en btw-opbrengsten (€ 0,2 miljard). De afdrachten op basis van de invoerrechten kunnen nu al eenvoudig worden opgenomen in de lidstaatverklaring omdat daarvoor al voldoende waarborgen aanwezig zijn om te komen tot een betrouwbare publieke verantwoording.

Er zijn verschillende waarborgen op Europees en nationaal niveau om de kwaliteit van de statistische informatie te bewaken. Het CBS doet ten aanzien van het bruto nationaal inkomen geen uitspraak over de mate van betrouwbaarheid en nauwkeurigheid van de uitkomsten van de Nationale rekeningen. De achtergrond hiervan is onder meer dat voor de bepaling van het bruto nationaal inkomen gebruik wordt gemaakt van diverse bronnen en verschillende manieren van informatieverzameling. Opname van de afdrachten in de lidstaatverklaring is wenselijk om te kunnen beschikken over een integrale EU-verantwoording op lidstaatsniveau, maar kan bovendien bijdragen aan aandacht in Nederland voor de kwaliteit van de basisgegevens die als input dienen voor statistieken. Relevant in dit kader zijn nieuwe verordeningen en de daaruit voortkomende regelgeving van de Europese Commissie voor versterking van het begrotingstoezicht.³ Deze regelgeving bevat maatregelen om de kwaliteit van de statistieken te waarborgen. Extra aandacht in Nederland voor de kwaliteit van de basisgegevens kan een bijdrage leveren aan het versterken en bevorderen van soortgelijke assurance in alle lidstaten van de EU.

Met de voorstellen voor een nieuw financieel reglement die momenteel voorliggen is een verklaring op lidstaatsniveau over de besteding van EU-gelden zoals de Algemene Rekenkamer die voorstaat nog niet haalbaar. Ondanks herhaaldelijk aandringen van het Europees Parlement zijn de meeste ministers van Financiën in de Raad voor Economische en Financiële Zaken (Ecofinraad) niet bereid verdergaande stappen te zetten ten aanzien van meer publieke verantwoording over de besteding van EU-gelden op het niveau van lidstaten. Hierdoor blijft ook voor de jaren tot en met 2020 het inzicht in het financieel beheer en de rechtmatigheid van de besteding van EU-gelden in de lidstaten gebrekkig.

¹ Dit is inclusief de correctie voor Nederland en Zweden van – 0,6 miljard euro.

² CBS, *Nationale rekeningen 2010*, Den Haag/Heerlen, 2011.

³ Verordening (EU) No 1173/2011 effectieve handhaving van het begrotingstoezicht in het eurogebied (onderdeel «sixpack», de zes nieuwe verordeningen van de Europese Commissie naar aanleiding van EU-landencrisis). Zie ons digitale dossier EU-Governance op www.rekenkamer.nl.

5 REACTIE EN NAWOORD

De minister van Financiën heeft op 1 mei 2012 gereageerd op het concept van ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2011*. Zijn reactie bevat ook de opmerkingen van de minister van BZK. In §5.1 hebben wij de reactie samengevat. De volledige reactie staat op www.rekenkamer.nl. De reactie gaf ons aanleiding tot een nawoord; dit is opgenomen in § 5.2.

5.1 Reactie ministers van Financiën en BZK

De minister van Financiën geeft aan verheugd te zijn met onze goedkeuring van de Rijksrekening en de Saldibalans van het Rijk. Hij concludeert dat bij meer dan 95% van de bedrijfsvoeringsprocessen die wij van belang achten voor het functioneren van de rijksoverheid geen onvolkomenheden zijnesignaleerd. De constatering dat de kwaliteit van de bedrijfsvoering van het Rijk redelijk stabiel is gebleven doet hem deugd, aangezien de financiële functie van het Rijk in 2011 voor grote uitdagingen stond, zoals de gevolgen van de samenvoeging van departementen, de effecten van grote bezuinigingen en de personele taakstellingen. De minister concludeert dat ondanks deze uitdagingen de kwaliteit van het financieel management in 2011 dus is gehandhaafd en dat het financieel management ook in 2011 een goede beheersing van de uitgaven van de rijksoverheid heeft gewaarborgd. De minister van Financiën geeft aan dat hij en de minister van BZK ingaan op de belangrijkste rijksbrede onderwerpen uit de Staat van de rijksverantwoording. Voor een reactie op specifieke conclusies en aanbevelingen verwijst hij naar de bestuurlijke reacties van de desbetreffende ministeries. Daarnaast gaat hij in op de belangrijkste aandachtspunten met betrekking tot de kwaliteit van de beleidsinformatie, de 18 Miljard Monitor, de wijzigingen op de vastgestelde begrotingen en de controle op het ESM.

Single information single audit (sisa)

Naar aanleiding van het aangetekende bezwaar tegen de uitvoering van sisa, werkt de minister van BZK, in overleg met het Ministerie van Financiën, momenteel aan een plan van aanpak. De minister geeft aan dat in het plan van aanpak van alle betrokken partijen (departementen, medeoverheden en accountants) een krachtige inzet gevraagd om sisa meer robuust te maken. De eigen bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de genoemde partijen blijven onverlet, maar worden in een samenhangend kader geplaatst om meerwaarde te bereiken en de kracht van sisa beter te benutten.

Inkoopbeheer: EU aanbestedingen

Voor het onderwerp inkoopbeheer geeft de minister van BZK aan dat de rijksoverheid werkt aan structurele oplossingen voor de problemen, ook naar aanleiding van onze constatering in voorgaande jaren. Het uitvoeringsprogramma Compacte Rijksinkoop richt zich op de verbetering van het inkoopbeleid van het Rijk en een verdere professionalisering van de inkoopfunctie door middel van:

- concentratie van de inkoop en aanbestedingsdeskundigheid van de departementen in circa twintig Inkoopuitvoeringscentra (IUC's);
- directe eerstelijns juridische ondersteuning (eerstelijns) als onderdeel van de IUC's;
- tweedelijns juridische ondersteuning door de subcommissie Bedrijfsjuridisch Advies (CBA). Deze subcommissie voorziet ook in algemene voorwaarden Rijk en de daarop gebaseerde algemene en specifieke modelovereenkomsten;

- governance van de rijksinkoop (regie en sturing en bevoegdheids- en verantwoordingstoedeling Rijkinkoop Chief Procurement Officer, de departementale centrale inkoopdirecteuren en IUC's);
- vergroting van het categoriemanagement tot 100%;
- contractmanagement van de (raam)overeenkomsten gesloten in het kader van categoriemanagement;
- een gericht opleidingsprogramma voor inkoop en aanbesteding.

Verder worden aanbestedende diensten in de nieuwe Aanbestedingswet,¹ die op dit moment bij de Eerste Kamer in behandeling is, verplicht om opdrachten niet onnodig te clusteren tot grote omvangrijke contracten. Indien dat toch gebeurt moet dat in de aanbestedingsstukken vooraf aan de markt worden gemotiveerd en moet de opdracht verplicht in (kleinere) percelen worden aanbesteed.

Daarnaast, zo schrijft de minister van BZK wordt van opdrachten die in het kader van categoriemanagement worden aanbesteed, onderzoek gedaan naar de markt en de interne behoefte, op basis waarvan een gerichte aanbestedingsstrategie wordt bepaald rekening houdend met het betreffende marktsegment en met inachtneming van sociale aspecten en duurzaamheidsaspecten. Tevens wordt gewerkt aan elektronische ondersteuning van de uitnutting van de door de IUC's voor het Rijk gesloten (raam)overeenkomsten via Digi Inkoop.

De minister van BZK geeft aan dat majeure veranderingen in beleid (concentratie inkoopfunctie, invoeren 100% categoriemanagement en bijbehorend contractmanagement) implementatie vereisen die gelet op de organisatorische gelaagdheid enige tijd nodig zal hebben.

Informatiebeveiliging

Voor het onderwerp informatiebeveiliging geven de ministers aan dat het kabinet werkt aan de volgende maatregelen:

- de ministers van BZK en VenJ werken voor de Compacte Rijksdienst aan het ontwikkelen van één I(CT)-beveiligingsfunctie Rijk;
- de minister van BZK is in een vergevorderd stadium aan rijksbreed geldende normen voor informatiebeveiliging (de Baseline Informatiebeveiliging);
- het herziene Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst voor Bijzondere Informatie wordt op korte termijn van kracht voor informatie met een hoog vertrouwelijk karakter.

Ook merken de ministers op dat een aantal maatregelen uit de I-Strategie voor de Rijksdienst² tevens de weerbaarheid en het herstelvermogen vergroot. Onderdeel van de vergroting van de weerbaarheid is het hebben van solide informatiebeveiligingsconcepten. Een belangrijke lijn daarbij is het investeren in gegevensbeveiliging, in aanvulling op apparaat- en netwerkbeveiliging. Een tweede lijn is die van onbewuste risicomijding naar bewuste en verantwoord risicomanagement. Het borgen van gemeenschappelijke afspraken over informatiebeveiliging met in- en externe partijen moet eveneens worden versterkt volgens de ministers.

Vertrouwensfuncties

De minister van BZK geeft aan van mening te zijn dat uit de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten niet volgt dat de AIVD erop moet toezien dat het systeem zodanig functioneert dat vertrouwensfuncties alleen worden vervuld door werknemers voor wie een verklaring van geen bezwaar is afgegeven. Volgens de minister van BZK is iedere minister afzonderlijk verantwoordelijk voor de naleving van de Wet Veiligheidson-

¹ TK 2009–2010, 32 440, nr. 2.

² TK 2011–2012, 26 643, nr. 216.

derzoeken in diens sector. De AIVD voert vervolgens de aangevraagde veiligheidsonderzoeken uit.

Compacte Rijksdienst

Voor het programma van de Compacte Rijksdienst constateerden wij dat een groot deel van de beoogde besparingen nog niet via een business case is aangetoond. De minister van BZK merkt hierbij op dat deze constatering logischerwijs voortvloeit uit de gekozen werkwijze. Projecten waarvoor al veel voorwerk is verricht zijn nu zover dat ze met een goede business case tot implementatie kunnen overgaan. Maar er zijn ook projecten die pas in 2011 zijn begonnen. Deze kennen, zo geeft de minister van BZK aan, een eigen tijdpad voor besluitvorming en implementatie. Indien daarbij de kwaliteit van de uitvoering en de verantwoordelijkheidsstructuur niet duidelijk zijn dan zullen deze verder worden uitgewerkt. Als reactie op onze constatering dat de besluitvorming over de uitvoering van de projecten vooral op ambtelijk niveau plaats vindt, geeft de minister van BZK aan dat de Ministerraad het programma Compacte Rijksdienst aanstuurt als een programma en via een periodieke rapportage wordt geïnformeerd over de voortgang. Alleen in bepaalde situaties (bijvoorbeeld vanwege het politieke/maatschappelijke gewicht) wordt de Ministerraad om een specifiek besluit over een individueel project gevraagd.

Verder wijst de minister van BZK ons erop dat besluiten ook worden genomen alleen op basis van een inschatting van de effecten en dat in dat geval business cases pas ontstaan als afzonderlijke ministeries gaan deelnemen aan dat project.

Als laatste geeft de minister van BZK aan dat de besparing met betrekking tot de Rijksincasso op basis van de business case geraamd is op € 13 miljoen en niet op € 40 miljoen zoals wij in ons rapport vermelden.

Kwaliteit beleidsinformatie

Over de operatie Verantwoord begroten merkt de minister van Financiën op dat hij met ons van mening is dat de deze operatie een noodzakelijke nieuwe impuls geeft aan de verbetering van de beleidsinformatie. Met ons is de minister van Financiën verder van mening dat de samenhang tussen het beleid van een minister en de daarmee gepaard gaande kosten duidelijk uit de begrotingen moet blijken. Dit draagt bij aan de uitoefening van het budgetrecht van de Tweede Kamer. In het jaarverslag moet dit beeld ook gegeven worden om de Staten-Generaal in staat te stellen decharge te verlenen.

De minister geeft aan dat op de vraag of we waar voor ons belastinggeld krijgen, doorgaans niet één objectief antwoord te geven is. Vanzelfsprekend moet belastinggeld zorgvuldig en doelmatig worden ingezet om publieke taken evenwichtig en in samenhang te kunnen uitvoeren. Voor zover er op jaarbasis een duidelijk oorzakelijk verband is te leggen tussen instrumenten, middelen en prestaties zal dit, als gevolg van Verantwoord begroten, scherper dan voorheen gebeuren in de jaarlijkse begrotingscyclus. Dit noemt de minister van Financiën «beleidsverantwoording in smalle zin». Een gevolg van het scherper aangeven van de relatie tussen kosten, prestaties en effecten door Verantwoord begroten zal soms zijn dat doelstellingen minder veelomvattend en realistischer worden en dat beleidsinformatie nauwkeuriger aansluit op de instrumenten en uitgaven van de minister. Dit betekent niet dat het niet langer relevant zou zijn om maatschappelijke effecten van beleid vast te stellen en te betrekken bij de jaarlijkse allocatie van publieke middelen. Hiervoor moet volgens de minister van Financiën echter breder worden gekeken dan de jaarlijkse budgetcyclus. Hij constateert dat de ervaring van meer dan 10 jaar VBTB

leert dat de begroting als instrument lang niet altijd volstaat om de complexe relatie tussen uitgaven en uiteindelijke effecten voldoende te beschrijven. Om effectiviteit van beleid te bepalen is vaak uitgebreid meerjarig effectonderzoek nodig dat niet elk jaar kan worden uitgevoerd. De minister van Financiën onderschrijft dan ook onze stelling dat het noodzakelijk is dat de (kosten)effectiviteit van het beleid regelmatig wordt onderzocht. Dit noemt hij «beleidsverantwoording in brede zin».

De minister van Financiën stelt dat beleidsinformatie in brede zin meestal al apart van de begrotingscyclus aan de Tweede Kamer wordt gemeld. Hiertoe behoort ook de kennis over de effectiviteit van beleid die voortkomt uit evaluaties. Het verbeteren van de evaluatieprogrammering en onderbouwing van beleid zijn voor het kabinet dan ook belangrijke aandachtspunten. Enkele van onze suggesties sluiten volgens de minister van Financiën goed aan op de hervorming van Verantwoord Begroten zoals het vooraf met de Tweede Kamer afstemmen van monitoring- en evaluatiemomenten van beleid en een grotere rol voor open data.

De minister van Financiën geeft aan dat onze aanbevelingen gericht op de kwaliteit van de beleidsdoorlichtingen worden verwerkt door een wijziging van de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid (RPE). Hij denkt onder meer aan het opnemen van kwaliteitseisen voor beleidsdoorlichtingen en ander evaluatieonderzoek. Verder wordt voorgeschreven dat een overzicht van de geplande beleidsdoorlichtingen in de beleidsagenda van de begroting wordt opgenomen en dat afgeronde beleidsdoorlichtingen voortaan pas na bespreking in de Ministerraad naar de Tweede Kamer worden gestuurd. Ten slotte geeft de minister van Financiën aan graag met ons in gesprek te blijven op de genoemde punten.

18 Miljard Monitor

De minister van Financiën geeft aan dat het kabinet met de 18 Miljard Monitor heeft gekozen voor de consistente lijn dat in kwalitatieve zin wordt gerapporteerd over de voortgang van de implementatie van de maatregelen, met verwijzingen naar de relevante kamerstukken. De minister is van mening dat de begrotingssystematiek met uitgavenkaders en het inkomstenkader inzicht biedt in de manier waarop eventuele besparingsverliezen en andere tegenvallers worden gecompenseerd, om op het pad richting de € 18 miljard te blijven. De relatie van de individuele maatregelen met het budgettaire effect is volgens de minister bovendien niet altijd evident.

Het kabinet wijst erop dat de 18 Miljard monitor primair bedoeld is om inzicht te bieden in de voortgang van de implementatie van de maatregelen. Gedetailleerde informatie over beleidsvoornemens en de hiervoor beschikbare budgetten en mutaties hierin is te vinden in de departementale begrotingen en bijbehorende suppletoire begrotingswetten.

Een laatste aandachtspunt betreft het ontbreken van de kolom «structureel» bij de aanvullende en alternatieve maatregelen in de 18 Miljard Monitor. De minister geeft aan dat de desbetreffende reeksen in de tabellen zijn toegevoegd ter bevordering van de herkenbaarheid. Aangezien het hier gaat om een kwalitatieve monitor die de voortgang van de implementatie toelicht, wijzigen die cijfers niet. Om te beoordelen of de beoogde bezuiniging in budgettaire zin is behaald hanteert het kabinet de uitgavenkaders als toetssteen. De huidige kaders lopen tot en met 2015; een dergelijke toets na 2015 is volgens de minister dus niet mogelijk.

Wijzigingen op de vastgestelde begrotingen

De minister van Financiën deelt onze opvatting dat (grote) beleidsmatige mutaties niet thuis horen in de slotwetten. Ook dit jaar zal het kabinet zich inspannen om alle beleidsmatige mutaties in de suppletoire begrotingen samenhangende met de Najaarsnota op te nemen. Mochten zich nog beleidsmatige mutaties voordoen nadat de suppletoire begrotingen aan de Tweede Kamer zijn aangeboden, dan zullen dergelijke mutaties zo spoedig mogelijk in een brief aan de Tweede Kamer worden gemeld. Het advies om voortaan in de Rijksbegrotingsvoorschriften absolute of relatieve normen voor toelichtingen bij de diverse suppletoire begrotingen op te nemen, neemt de minister van Financiën in overweging. Hij zal bekijken in hoeverre het opnemen van normen in de Rijksbegrotingsvoorschriften bijdraagt aan goede toelichtingen in de diverse suppletoire begrotingen.

Controle op ESM

De minister van Financiën geeft aan dat het kabinet zich flink heeft ingespannen om adequate publieke controle op het ESM te realiseren. Het ESM krijgt mede dankzij de inzet van Nederland een speciale onafhankelijke «*Board of Auditors*» met onder andere vertegenwoordigers van nationale Rekenkamers en de Europese Rekenkamer. Naast een rechtsbasis in het ESM-verdrag volgt in de loop van 2012 nadere invulling via de zogenoemde «*by-laws*» van het ESM. Bij de besprekingen hierover hecht het kabinet sterk aan ruime bevoegdheden voor de Board of Auditors volgens internationale auditstandaarden alsmede goede publieke publicatiemogelijkheden.

5.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Single information single audit (sis)

De specifieke uitkeringen zijn een belangrijk financieel middel voor gemeenten en provincies. In 2011 is het aandeel van de specifieke uitkeringen ongeveer 25% respectievelijk 50% in de totale begroting van gemeenten en provincies. Bij het financieren van taken, die door mede-overheden worden uitgevoerd, is het volgens ons van belang te beoordelen of een specifieke uitkering de gewenste vorm is. De primaire afweging hoort te zijn of financiering via de algemene uitkering in het gemeente- of provinciefonds de voorkeur heeft. Voor een specifieke uitkering kan worden gekozen als er voldoende motieven zijn om af te zien van financiering via de algemene uitkering in gemeente- of provinciefonds. In ons rapport «Financiële verhoudingen tussen de bestuurslagen» (Algemene Rekenkamer, 2009) constateren wij dat er een vervaging optreedt in de verschillende financieringsvormen. Naast de algemene en specifieke uitkeringen zijn er tussenvormen gekomen: de *brede doeluitkering*, de *verzameluitkering*, de *integratie-uitkering* en de *decentralisatie-uitkering*. Door het vervagen van het onderscheid tussen algemene en specifieke uitkeringen is onduidelijk welke bestuurslaag waarvoor verantwoordelijk is. Wanneer financieringsregelingen te ingewikkeld worden, kan dit negatieve gevolgen hebben voor de doelmatigheid en rechtmatigheid van de besteding van deze publieke middelen. Wij concludeerden in voornoemd rapport dat een specifieke uitkering vooral geschikt is in geval van heldere voorwaarden voor de besteding aan een specifiek doel. In de sturing van het beleid en de gevraagde verantwoordingsinformatie is het daarom voor de verantwoordelijke minister van belang oog te hebben of de besteding conform de voorwaarden heeft plaatsgevonden. De informatie over de specifieke

uitkeringen door de gemeenten en provincies is namelijk de basis voor de verantwoording die minister aflegt aan de Staten-Generaal.

Het sisa-systeem is op dit moment met de huidige bepalingen in de regelgeving een efficiënt systeem voor de controle van de vaak relatief complexe specifieke uitkeringen. Maar deze efficiency maakt het systeem tevens kwetsbaar. Het is daarom mede van belang dat het systeem geen tekortkomingen mag vertonen.

De minister van BZK heeft ons op 27 april geïnformeerd over het plan van aanpak om de opzet van het sisa-systeem te versterken en de werking te verbeteren. Wij zijn van mening dat op grond van de ondernomen en toekomstige verbeteracties een goede start is gemaakt om zowel de opzet als de werking van het sisa-systeem te verbeteren. Wij constateren ook dat voor het aanpakken van deze ernstige onvolkomenheid een belangrijk onderdeel nog niet goed is belicht in het plan van aanpak. Het plan van aanpak bevat vooral verbeterpunten in de procedures en de acties zijn nog steeds te veel reactief van aard. Richting de minister van BZK hebben wij aangegeven welke aanvullende acties wij op dit terrein nog verwachten om actiever te bewaken dat partijen de genoemde acties op een adequate wijze invullen. Wij gaan ervan uit dat de minister van Financiën over deze aanvullende acties nauw contact houdt met de minister van BZK.

Informatiebeveiliging

Wij hebben waardering voor de maatregelen van het kabinet ter versterking van de informatiebeveiliging, maar deze vormen geen sluitende oplossing voor het probleem dat wij hebben gesignaleerd. De huidige voorschriften voor informatiebeveiliging bieden een duidelijk en bruikbaar kader voor informatiebeveiliging, maar de meeste ministeries schieten tekort in de naleving van deze voorschriften. De aandacht moet naar onze mening vooral uitgaan naar verbeteringen in de praktijk van de informatiebeveiliging, wat de meeste ministeries in hun reactie op ons onderzoek ook expliciet hebben toegezegd.

Vertrouwensfuncties

Wij delen de conclusie van de minister van BZK over de rol van de AIVD niet. Afgezien van de eigen verantwoordelijkheid van de verschillende ministers dient de AIVD de goede werking van het systeem te bevorderen. Wij vinden het belangrijk dat de AIVD aan deze verantwoordelijkheid een duidelijke invulling geeft.

Compacte rijksdienst

In de bestuurlijke reactie geeft de minister van BZK aan van mening te zijn dat de Ministerraad via de periodieke voortgangsrapportages geïnformeerd wordt over de voortgang van het programma Compacte Rijksdienst. Alleen in bepaalde situaties wordt de Ministerraad om een besluit gevraagd over een specifiek project.

Wij hebben in het verleden onder meer bij onze onderzoeken naar P-Direkt kunnen zien wat de gevolgen zijn als de verantwoordelijkheidsverdeling niet goed is geregeld en als er geen aandacht is voor de toekomstige kwaliteit van de dienstverlening. De verantwoordelijkheidsverdeling bij rijksbrede samenwerkingsactiviteiten moet helder zijn. Ook is het van belang dat deze ingrijpende organisatorische beslissingen, waarbij meerdere departementen betrokken zijn, op een bestuurlijk niveau genomen worden. De minister van BZK geeft in de bestuurlijke reactie aan dat de Ministerraad alleen in bepaalde situaties om een besluit wordt gevraagd over een specifiek project. Naar onze mening is de Ministerraad

juist het aangewezen gremium om te beraadslagen en te besluiten over kaders voor rijksbrede voorzieningen op het gebied van de bedrijfsvoering. Dit is voor de Compacte Rijksdienst ook duidelijk aangegeven in de nota van toelichting bij het Coördinatiebesluit organisatie en bedrijfsvoering rijksdienst.¹

In de reactie geeft de minister van BZK verder aan dat de besparingen voor het project Rijksincasso nu worden geraamd op € 13 miljoen. Wij constateren dat de eerder aan de Tweede Kamer gemelde raming van € 40 miljoen dus neerwaarts is bijgesteld.²

Kwaliteit beleidsinformatie

Wij zijn blij met de ambities van de minister van Financiën om de verantwoording over uitgaven en beleid in zowel de jaarverslagen als daarbuiten te verbeteren. In het afgelopen jaar heeft hij – mede naar aanleiding van onze rapporten *Staat van de rijksverantwoording 2010* van mei 2010 en *Leren van subsidie-evaluaties* van oktober 2011 – verbeteringen toegezegd op dit vlak. Ook wij blijven graag met de minister van Financiën in gesprek op deze onderwerpen.

In deze gesprekken willen we onder meer aandacht besteden aan de inzichten in resultaten van beleid. Met de minister van Financiën zijn we van mening dat niet elk jaar een integraal inzicht kan worden geboden in de effectiviteit van beleid. We denken wel – mede op basis van ons onderzoek naar de vijf thema's – dat het mogelijk moet zijn om de Tweede Kamer, met het jaarverslag, meer inzicht te bieden in de mate waarin de doelen zijn gerealiseerd die we ons bij de begroting hadden voorgenomen? De uitkomsten en consequenties van tussentijds aan de Tweede Kamer gestuurde evaluaties moeten op hoofdlijnen (is het beleid wel of niet effectief?) terug te vinden zijn in de jaarverslagen. Alleen op deze manier kan het kabinet verantwoord verantwoord worden.

Verder zijn we benieuwd naar de ideeën van de minister van Financiën over verbeteringen in de «beleidsverantwoording in de brede zin». Meer aandacht voor een «dekkende» programmering van zowel ex-ante- als ex-post-evaluaties is wat ons betreft een onmisbare schakel om te kunnen komen tot meer compacte maar tegelijkertijd zinvolle beleidsverantwoording in de jaarverslagen. Ook moedigen wij het kabinet aan meer zicht op effectiviteit van beleid te genereren via (digitale) ontsluiting van publieke geldstromen, zoals wij reeds eerder aanbevolen bij gelegenheid van ons onderzoek naar het innovatiebeleid (AR, 2011f).

18 Miljard Monitor

Wij zijn van mening dat de minister van Financiën in de 18 Miljard Monitor zoveel als mogelijk inzicht zou moeten geven in de realisatie van de budgettaire effecten van de individuele maatregelen. Ook zou bij alle bezuinigingsmaatregelen duidelijk moeten zijn op welke artikelen de bezuinigingen neerslaan, omdat het budgetrecht op artikelniveau geldt. Wij stellen vast dat de minister van Financiën er niet voor kiest om in de 18 Miljard Monitor zoveel als (binnen de huidige begrotingssystematiek) mogelijk inzicht te geven in de realisatie van de budgettaire effecten van de bezuinigingsmaatregelen uit het regeerakkoord van het demissionair kabinet-Rutte/Verhagen. Voor 2011 zou ongeveer € 2,9 miljard aan bezuinigingen gerealiseerd moeten zijn, maar het is nu onduidelijk of dit gerealiseerd is met de maatregelen die voor 2011 beoogd waren.

¹ Staatsblad 2011, nr. 18.

² Op 24 november 2011 gemeld aan de Tweede Kamer (Brief minister BZK stand van zaken Compacte Rijksdienst, Tweede Kamer, vergaderjaar 2011 – 2012, 31 490, nr. 80).

De minister van Financiën geeft verder aan dat hij geen kolom «structureel» op zal nemen in de 18 Miljard Monitor. De € 18 miljard aan maatregelen uit het regeerakkoord van het demissionair kabinet-Rutte/Verhagen en de aanvullende en alternatieve maatregelen die voorzien zijn

in het nieuwe bezuinigingspakket zijn onder meer bedoeld om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën voor 2015 en verder, te waarborgen. Wij vinden daarom dat de minister van Financiën de structurele doorwerking van aanvullende- en alternatieve maatregelen voor 2015 en verder zichtbaar zou moeten maken in een kolom «structureel».

Tot slot bevelen wij de minister van Financiën aan om ook de realisatie van de nieuwe en toekomstige bezuinigingsmaatregelen op de voet te volgen en hierover periodiek aan het parlement te rapporteren in een aparte monitorrapportage over de bezuinigingen.

Wijzigingen op de vastgestelde begrotingen

De minister van Financiën geeft aan dat hij ons advies om in de Rijksbegrotingsvoorschriften (RBV) normen voor toelichtingen bij de diverse suppletoire begrotingen op te nemen, in overweging zal nemen. Wij zijn van mening dat het opnemen van normen een bijdrage levert aan goede toelichtingen in de diverse suppletoire begrotingen en zodoende ook bijdraagt aan de informatiewaarde voor de Staten-Generaal. Deze normen zouden bij het opstellen van de RBV voor de begrotingen 2013 ingevoerd kunnen worden.

BIJLAGE 1 BEGROTE EN VERANTWOORDE BEDRAGEN

Begrote en verantwoorde bedragen
(bedragen in € mln)

		Uitgaven		Ontvangsten	
		Vastgestelde begroting 2011	Rekening 2011	Vastgestelde begroting 2011	Rekening 2011
Begrotingen					
I	De Koning	39,2	39,9	0,0	0,8
Ila	Staten-Generaal	137,3	144,3	2,5	4,9
IIb	Overige Hoge Colleges van Staat	116,0	122,1	3,7	6,7
III	Algemene Zaken	65,2	55,8	3,8	3,6
IIla	Kabinet der Koningin	2,4	2,4	2,4	2,4
IIlb	Commissie van toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten	1,1	0,8	0,0	0,0
IV	Koninkrijksrelaties	134,1	436,6	8,5	48,3
V	Buitenlandse Zaken incl. EU (eigen middelen)	11 442,3	11 014,6	727,9	887,6
VI	Veiligheid en Justitie	11 264,0	11 438,5	1 541,6	1 521,6
–	Justitie	0,0	0,0	0,0	0,0
VII	Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties	4 856,2	5 275,6	681,3	1 006,0
VIII	Onderwijs, Cultuur & Wetenschap	33 669,7	33 964,3	1 069,3	1 191,0
IXa	Nationale Schuld	41 669,4	58 206,8	52 585,2	55 467,6
IXb	Financiën	9 425,8	9 709,1	118 627,3	121 161,7
X	Defensie	8 258,6	8 156,4	457,3	459,8
XII	Infrastructuur en Milieu	11 656,8	11 209,0	57,5	69,9
XIII	Economische zaken, Landbouw en Innovatie	5 900,8	5 943,6	10 744,9	11 947,0
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	29 911,0	30 766,6	2 067,5	2 455,7
XVI	Volksgezondheid, Welzijn en Sport	18 027,8	19 145,2	103,5	811,1
	Subtotaal	186 577,6	205 631,4	188 684,1	197 045,9
Begrotingsfondsen					
A	Infrastructuurfonds	8 404,9	8 372,5	8 404,9	8 120,9
B	Gemeentefonds	18 110,9	18 576,4	18 110,9	18 576,4
C	Provinciefonds	1 142,5	1 268,1	1 142,5	1 268,1
D	Fonds Economische Structuurversterking	0,0	0,0	0,0	0,0
E	AOW-spaarfonds	0,0	0,0	0,0	0,0
F	Diergezondheidsfonds	9,1	15,9	9,1	10,5
G	BTW-compensatiefonds	2 844,2	2 788,3	2 844,2	2 788,3
–	Waddenfonds	108,3	15,4	33,9	0,9
H	Bonaire, St Eustatius en Saba	21,3	25,1	21,3	25,1
	Subtotaal	30 641,1	31 061,8	30 566,7	30 790,3
	Totaal generaal	217 218,8	236 693,2	219 250,8	227 836,1

BIJLAGE 2 OVERZICHT FOUTEN EN ONZEKERHEDEN IN DE REKENINGEN 2011, BEVINDINGEN ALGEMENE REKENKAMER

Overzicht A Verplichtingen

	Verant- woord bedrag	Totaal fouten en onzeker- heden	Verant- woord bedrag	Totaal fouten en onzeker- heden in de rechtma- tigheid		Totaal fouten en onzeker- heden in de deugdelijke weergave	
	2010	2010	2011	2011		2011	
	(€ mln)	(% verant- woord bedrag)	(€ mln)	(% verant- woord bedrag)	(€ mln)	(% verant- woord bedrag)	(€ mln)
Begrotingen							
I De Koning	39,6	0,0	39,9	0,0	0,0	0,0	0,0
IIa Staten-Generaal	147,6	0,2	147,2	0,8	1,2	0,0	0,0
IIb Overige Hoge Colleges van Staat	115,0	0,6	123,2	0,5	0,6	0,0	0,0
III Algemene Zaken	73,3	0,0	53,9	0,1	0,0	0,0	0,0
IIIa Kabinet der Koningin	2,4	0,0	2,4	0,0	0,0	0,0	0,0
IIIb Commissie van toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten	0,8	0,0	0,8	0,0	0,0	0,0	0,0
IV Koninkrijksrelaties	3 650,6	0,1	218,5	3,5	7,6	0,0	0,0
V Buitenlandse Zaken incl. EU (eigen middelen)	12 820,5	0,1	9 462,1	0,1	5,3	0,1	6,9
VI Veiligheid en Justitie	0,0	0,0	12 078,0	0,1	8,5	0,0	0,0
– Justitie	5 741,7	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
VII Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties	6 392,8	0,1	5 643,3	0,1	4,3	0,1	52
VIII Onderwijs, Cultuur & Weten- schap	37 368,9	0,8	34 395,7	0,9	317,6	0,2	59,2
IXa Nationale Schuld	43 250,1	0,0	58 206,8	0,0	0,0	0,0	0,0
IXb Financiën	9 776,1	0,0	91 238,6	0,0	1,0	0,0	0,0
X Defensie	7 241,4	0,9	7 440,6	0,5	34,5	0,3	24,5
XII Infrastructuur en Milieu	0,0	0,0	10 923,6	0,9	102,7	0,0	1,6
– Verkeer en Waterstaat	9 087,7	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
– Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	927,5	0,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
XIII Economische zaken, Landbouw en Innovatie	0,0	0,0	8 417,2	0,3	24,7	0,1	8,3
– Economische Zaken	11 486,6	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
– Landbouw, Natuur en Voedsel- kwaliteit	2 359,7	2,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
XV Sociale Zaken en Werkgele- genheid	28 953,1	0,0	30 420,0	0,1	25,1	0,0	1,3
XVI Volksgezondheid, Welzijn en Sport	21 708,2	3,3	18 815,5	0,2	28,8	0,0	6,7
XVII Jeugd en Gezin	6 480,9	0,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
XVIII Wonen, wijken en integratie	4 672,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totaal begrotingen	212 296,4	0,6	287 627,0	0,2	561,9	0,0	113,8

		Verant- woord bedrag	Totaal fouten en onzeker- heden	Verant- woord bedrag	Totaal fouten en onzeker- heden in de rechtma- tigheid	Totaal fouten en onzeker- heden in de deugdelijke weergave	
		2010	2010	2011	2011	2011	
		(€ mln)	(% verant- woord bedrag)	(€ mln)	(% verant- woord bedrag)	(€ mln)	(% verant- woord bedrag)
Begrotingsfondsen							
A	Infrastructuurfonds	9 660,8	0,0	6 654,6	0,0	0,8	0,0
B	Gemeentefonds	18 607,1	0,0	18 390,0	0,0	0,0	0,0
C	Provinciefonds	1 482,6	0,0	1 268,3	0,0	0,0	0,0
D	Fonds Economische Structuur- versterking	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
E	AOW-spaarfonds	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
F	Diergezondheidsfonds	55,3	0,0	15,9	0,0	0,0	1,0
G	BTW-compensatiefonds	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
-	Waddenfonds	37,0	0,0	0,5	0,0	0,0	0,0
H	Bonaire, St Eustatius en Saba	0,0	0,0	28,2	0,0	0,0	0,0
Totaal begrotingsfondsen		29 842,8	0,0	26 357,5	0,0	0,8	0,0
Totaal generaal		242 139,2	0,5	313 984,5	0,2	562,7	0,0

Overzicht B/C Uitgaven + Ontvangsten¹

		Verant- woord bedrag ²	Totaal fouten en onzeker- heden	Verant- woord bedrag ²	Totaal fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid	Totaal fouten en onzekerheden in de deugdelijke weergave		
		2010	2010	2011	2011	2011		
		(€ mln)	(% verantwoord bedrag)	(€ mln)	(% verantwoord bedrag)	(€ mln)	(% verantwoord bedrag)	(€ mln)
Begrotingen								
I	De Koning	39,8	0,0	40,7	0,0	0,0	0,0	0,0
IIa	Staten-Generaal	149,2	0,1	149,3	0,0	0,0	0,0	0,0
IIb	Overige Hoge Colleges van Staat	118,9	0,5	128,9	1,2	1,5	0,0	0,0
III	Algemene Zaken	76,0	0,0	59,4	0,1	0,1	0,0	0,0
IIIa	Kabinet der Koningin	4,7	0,8	4,8	0,9	0,0	0,0	0,0
IIIb	Commissie van toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten	0,8	0,0	0,8	0,0	0,0	0,0	0,0
IV	Koninkrijksrelaties	2 917,0	0,1	484,8	0,6	2,9	0,0	2,5
V	Buitenlandse Zaken incl. EU (eigen middelen)	11 690,0	0,4	11 902,1	0,3	38,3	0,0	0,0
VI	Veiligheid en Justitie	0,0	0,0	12 960,1	0,1	8,9	0,1	9,8
–	Justitie	7 163,8	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
VII	Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties	6 468,6	0,0	6 281,6	1,0	61,1	0,3	1,0
VIII	Onderwijs, Cultuur & Wetenschap	39 723,6	0,7	35 155,3	0,3	108,6	0,3	6,4
IXa	Nationale Schuld	101 254,0	0,0	113 674,4	0,0	0,0	0,0	0,0
IXb	Financiën	133 921,1	0,1	130 870,8	0,2	222,6	0,1	52,4
X	Defensie	8 918,1	1,2	8 616,2	1,0	85,5	1,1	54,2
XII	Infrastructuur en Milieu	0,0	0,0	11 278,9	0,1	10,3	0,1	0,0
–	Verkeer en Waterstaat	9 526,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
–	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	1 518,7	2,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
XIII	Economische zaken, Landbouw en Innovatie	0,0	0,0	17 890,7	0,1	10,5	0,5	99,0
–	Economische Zaken	8 967,9	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
–	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	3 136,0	1,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	30 279,9	0,0	33 222,3	0,0	16,5	0,1	1,4
XVI	Volksgezondheid, Welzijn en Sport	22 596,3	0,5	19 956,3	0,3	68,0	0,2	0,3
XVII	Jeugd en Gezin	6 970,0	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
XVIII	Wonen, wijken en integratie	4 393,5	1,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totaal begrotingen		399 833,9	0,2	402 677,3	0,2	634,9	0,1	226,9

		Verant- woord bedrag ²	Totaal fouten en onzeker- heden	Verant- woord bedrag ²	Totaal fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid	Totaal fouten en onzekerheden in de deugdelijke weergave		
		2010	2010	2011	2011	2011		
		(€ mln)	(% verantwoord bedrag)	(€ mln)	(% verantwoord bedrag)	(€ mln)	(% verantwoord bedrag)	(€ mln)
Begrotingsfondsen								
A	Infrastructuurfonds	17 547,9	0,1	16 493,4	0,4	73,5	0,0	0,0
B	Gemeentefonds	36 762,2	0,0	37 152,9	0,0	0,0	0,0	0,0
C	Provinciefonds	2 965,3	0,0	2 536,2	0,0	0,0	0,0	0,0
D	Fonds Economische Structuurversterking	4 627,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
E	AOW-spaarfonds	5 083,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
F	Diergezondheidsfonds	115,3	0,0	26,5	0,0	0,0	0,6	0,0
G	BTW-compensatiefonds	5 578,9	0,0	5 576,6	0,0	0,0	0,0	0,0
–	Waddenfonds	10,8	0,1	16,3	0,1	0,0	0,0	0,0
H	Bonaire, St Eustatius en Saba	0,0	0,0	50,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Totaal begrotingsfondsen		72 691,4	0,0	61 852,1	0,1	73,5	0,0	0,1
Totaal generaal		472 525,3	0,2	464 529,3	0,1	708,4	0,1	227,0

¹ Omvangsbasis voor de artikeltolerantie is totaal van de uitgaven + ontvangsten

² Uitsplitsing van het verantwoord bedrag naar uitgaven en ontvangsten vindt plaats in bijlagen 2b en 2c.

Overzicht B Uitgaven

		Verantwoord bedrag	Totaal fouten en onzekerheden	Verantwoord bedrag	Totaal fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid	Totaal fouten en onzekerheden in de deugdelijke weergave		
		2010	2010	2011	2011	2011		
		(€ mln)	(% verantwoord bedrag)	(€ mln)	(% verantwoord bedrag)	(€ mln)	(% verantwoord bedrag)	(€ mln)
Begrotingen								
I	De Koning	39,6	0,0	39,9	0,0	0,0	0,0	0,0
IIa	Staten-Generaal	145,7	0,1	144,3	0,0	0,0	0,0	0,0
IIb	Overige Hoge Colleges van Staat	114,2	0,5	122,1	1,2	1,5	0,0	0,0
III	Algemene Zaken	72,4	0,0	55,8	0,1	0,1	0,0	0,0
IIIa	Kabinet der Koningin	2,4	1,6	2,4	1,9	0,0	0,0	0,0
IIIb	Commissie van toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten	0,8	0,0	0,8	0,0	0,0	0,0	0,0
IV	Koninkrijksrelaties	1 744,0	0,2	436,6	0,7	2,9	0,1	0,3
V	Buitenlandse Zaken incl. EU (eigen middelen)	10 983,5	0,5	11 014,6	0,3	38,3	0,0	0,0
VI	Veiligheid en Justitie	0,0	0,0	11 438,5	0,1	8,9	0,1	9,6
–	Justitie	6 098,9	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
VII	Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties	6 055,5	0,0	5 275,6	1,2	61,1	0,0	1,0
VIII	Onderwijs, Cultuur & Wetenschap	37 172,7	0,7	33 964,3	0,2	83,6	0,0	2,3
IXa	Nationale Schuld	43 250,1	0,0	58 206,8	0,0	0,0	0,0	0,0
IXb	Financiën	12 160,5	0,1	9 709,1	0,2	18,2	0,0	0,5
X	Defensie	8 471,6	1,1	8 156,4	1,0	81,5	0,6	47,4
XII	Infrastructuur en Milieu	0,0	0,0	11 209,0	0,1	10,3	0,0	0,0
–	Verkeer en Waterstaat	9 441,4	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
–	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	1 110,5	2,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
XIII	Economische zaken, Landbouw en Innovatie	0,0	0,0	5 943,6	0,2	10,5	0,2	10,8
–	Economische Zaken	2 809,9	0,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
–	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	2 637,1	1,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	29 136,6	0,0	30 766,6	0,1	16,5	0,0	1,3
XVI	Volksgezondheid, Welzijn en Sport	21 747,4	0,5	19 145,2	0,4	68,0	0,0	0,3
XVII	Jeugd en Gezin	6 730,3	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
XVIII	Wonen, wijken en integratie	3 832,9	1,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totaal begrotingen		203 757,9	0,4	205 631,4	0,2	401,6	0,0	73,5

		Verantwoord bedrag	Totaal fouten en onzekerheden	Verantwoord bedrag	Totaal fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid	Totaal fouten en onzekerheden in de deugdelijke weergave		
		2010	2010	2011	2011	2011		
		(€ mln)	(% verantwoord bedrag)	(€ mln)	(% verantwoord bedrag)	(€ mln)	(% verantwoord bedrag)	(€ mln)
Begrotingsfondsen								
A	Infrastructuurfonds	8 782,7	0,2	8 372,5	0,9	72,5	0,0	0,0
B	Gemeentefonds	18 381,1	0,0	18 576,4	0,0	0,0	0,0	0,0
C	Provinciefonds	1 482,6	0,0	1 268,1	0,0	0,0	0,0	0,0
D	Fonds Economische Structuurversterking	2 313,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
E	AOW-spaarfonds	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
F	Diergezondheidsfonds	55,3	0,0	15,9	0,0	0,0	1,0	0,2
G	BTW-compensatiefonds	2 789,4	0,0	2 788,3	0,0	0,0	0,0	0,0
–	Waddenfonds	6,3	0,1	15,4	0,0	0,0	0,0	0,0
H	Bonaire, St Eustatius en Saba	0,0	0,0	25,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Totaal begrotingsfondsen		33 811,2	0,1	31 061,8	0,2	72,5	0,0	0,2
Totaal generaal		237 569,1	0,3	236 693,2	0,2	474,1	0,0	73,6

Overzicht C Ontvangsten

		Verantwoord bedrag	Totaal fouten en onzekerheden	Verantwoord bedrag	Totaal fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid	Totaal fouten en onzekerheden in de deugdelijke weergave		
		2010	2010	2011	2011	2011		
		(€ mln)	(% verantwoord bedrag)	(€ mln)	(% verantwoord bedrag)	(€ mln)	(% verantwoord bedrag)	(€ mln)
Begrotingen								
I	De Koning	0,1	0,0	0,8	0,0	0,0	0,0	0,0
IIa	Staten-Generaal	3,5	0,0	4,9	0,0	0,0	0,0	0,0
IIb	Overige Hoge Colleges van Staat	4,7	0,0	6,7	0,0	0,0	0,0	0,0
III	Algemene Zaken	3,7	0,0	3,6	0,0	0,0	0,0	0,0
IIIa	Kabinet der Koningin	2,4	0,0	2,4	0,0	0,0	0,0	0,0
IIIb	Commissie van toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
IV	Koninkrijksrelaties	1 173,0	0,0	48,3	0,0	0,0	4,6	2,2
V	Buitenlandse Zaken incl. EU (eigen middelen)	706,5	0,0	887,6	0,0	0,0	0,0	0,0
VI	Veiligheid en Justitie	0,0	0,0	1 521,6	0,0	0,0	0,0	0,2
–	Justitie	1 064,8	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
VII	Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties	413,0	0,0	1 006,0	0,0	0,0	0,0	0,0
VIII	Onderwijs, Cultuur & Wetenschap	2 550,9	0,2	1 191,0	2,1	25,0	0,3	4,0
IXa	Nationale Schuld	58 003,9	0,0	55 467,6	0,0	0,0	0,0	0,0
IXb	Financiën	121 760,6	0,1	121 161,7	0,2	204,3	0,0	51,9
X	Defensie	446,4	2,1	459,8	0,9	4,0	1,5	6,8
XII	Infrastructuur en Milieu	0,0	0,0	69,9	0,0	0,0	0,0	0,0
–	Verkeer en Waterstaat	84,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
–	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	408,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
XIII	Economische zaken, Landbouw en Innovatie	0,0	0,0	11 947,0	0,0	0,0	0,7	88,2
–	Economische Zaken	6 158,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
–	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	498,9	1,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	1 143,3	0,0	2 455,7	0,0	0,0	0,0	0,1
XVI	Volksgesondheid, Welzijn en Sport	848,9	0,0	811,1	0,0	0,0	0,0	0,0
XVII	Jeugd en Gezin	239,7	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
XVIII	Wonen, wijken en integratie	560,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totaal begrotingen		196 075,9	0,1	197 045,9	0,1	233,3	0,1	153,4

		Verantwoord bedrag	Totaal fouten en onzekerheden	Verantwoord bedrag	Totaal fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid	Totaal fouten en onzekerheden in de deugdelijke weergave		
		2010	2010	2011	2011	2011		
		(€ mln)	(% verantwoord bedrag)	(€ mln)	(% verantwoord bedrag)	(€ mln)	(% verantwoord bedrag)	(€ mln)
Begrotingsfondsen								
A	Infrastructuurfonds	8 765,2	0,0	8 120,9	0,0	1,0	0,0	0,0
B	Gemeentefonds	18 381,1	0,0	18 576,4	0,0	0,0	0,0	0,0
C	Provinciefonds	1 482,6	0,0	1 268,1	0,0	0,0	0,0	0,0
D	Fonds Economische Structuurversterking	2 313,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
E	AOW-spaarfonds	5 083,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
F	Diergezondheidsfonds	60,0	0,0	10,5	0,0	0,0	0,0	0,0
G	BTW-compensatiefonds	2 789,4	0,0	2 788,3	0,0	0,0	0,0	0,0
–	Waddenfonds	4,5	0,0	0,9	0,0	0,0	0,0	0,0
H	Bonaire, St Eustatius en Saba	0,0	0,0	25,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Totaal begrotingsfondsen		38 880,2	0,0	30 790,3	0,0	1,0	0,0	0,0
Totaal generaal		234 956,1	0,1	227 836,1	0,1	234,4	0,1	153,4

Overzicht D Baten-lastendiensten
(bedragen in €x1000)

Hoofdstuk	Naam	Aantal baten-lastendiensten	Totaal baten	Totaal fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid		Totaal fouten en onzekerheden in de deugdelijke weergave	
				(% verantwoord bedrag)	(€ mln)	(% verantwoord bedrag)	(€ mln)
III	Algemene Zaken	1	36,2	0,0	0,0	0,0	0,0
V	Buitenlandse Zaken incl. EU (eigen middelen)	1	18,3	0,0	0,0	0,0	0,0
VI	Veiligheid en Justitie	6	3 146,2	1,2	36,4	1,1	34,1
VII	Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties	10	2 317,6	0,7	16,5	0,6	13,2
VIII	Onderwijs, Cultuur & Wetenschap	2	292,3	13,4	39,3	0,0	0,0
IXb	Financiën	2	42,1	0,0	0,0	0,0	0,0
X	Defensie	3	690,3	0,0	0,3	0,5	3,3
XII	Infrastructuur en Milieu	4	2 548,9	2,6	67,1	0,1	1,6
XIII	Economische zaken, Landbouw en Innovatie	6	1 038,4	0,7	7,0	1,1	11,8
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	2	37,4	0,0	0,0	0,0	0,0
XVI	Volksgezondheid, Welzijn en Sport	6	547,4	2,0	10,8	0,5	2,5
	Totaal baten-lastendiensten	43	10 715,1	1,7	177,4	0,6	66,4

Overzicht E Saldibalans

		Verantwoord bedrag	Totaal fouten en onzekerheden	Verantwoord bedrag	Totaal fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid	Totaal fouten en onzekerheden in de deugdelijke weergave		
		2010	2010	2011	2011	2011		
		(€ mln)	(% verantwoord bedrag)	(€ mln)	(% verantwoord bedrag)	(€ mln)	(% verantwoord bedrag)	(€ mln)
Begrotingen								
I	De Koning	28,6	0,0	28,6	0,0	0,0	0,0	0,0
IIa	Staten-Generaal	111,7	0,0	113,2	0,0	0,0	0,0	0,0
IIb	Overige Hoge Colleges van Staat	18,6	0,0	16,1	0,0	0,0	0,0	0,0
III	Algemene Zaken	5,5	0,0	2,6	0,0	0,0	0,0	0,0
IIIa	Kabinet der Koningin	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
IIIb	Commissie van toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
IV	Koninkrijksrelaties	3 253,0	0,0	3 069,0	0,0	0,0	0,1	2,6
V	Buitenlandse Zaken incl. EU (eigen middelen)	19 295,6	0,6	16 866,8	0,0	0,0	0,1	25,2
VI	Veiligheid en Justitie	0,0	0,0	14 299,2	0,0	0,0	0,4	55,2
–	Justitie	2 959,8	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
VII	Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties	12 018,6	0,1	4 518,5	0,0	0,0	0,1	4,4
VIII	Onderwijs, Cultuur & Wetenschap	49 533,8	0,8	51 777,5	0,0	5,0	0,9	476,3
IXa	Nationale Schuld	351 251,3	0,0	362 314,7	0,0	0,0	0,0	0,0
IXb	Financiën	270 320,6	0,1	347 470,0	0,0	0,0	0,0	0,0
X	Defensie	8 139,2	0,2	7 158,8	0,0	0,0	0,2	14,8
XII	Infrastructuur en Milieu	0,0	0,0	10 997,8	0,0	0,0	0,5	51,2
–	Verkeer en Waterstaat	8 052,4	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
–	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	4 151,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
XIII	Economische zaken, Landbouw en Innovatie	0,0	0,0	33 768,5	0,0	0,0	0,0	3,0
–	Economische Zaken	31 291,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
–	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	9 791,0	0,6	9 699,8	0,1	12,5	0,3	27,8
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	24 745,2	0,0	26 012,0	0,0	0,0	0,0	1,0
XVI	Volksgesondheid, Welzijn en Sport	12 014,1	0,0	12 046,0	0,0	0,0	0,0	0,6
XVII	Jeugd en Gezin	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
XVIII	Wonen, wijken en integratie	6 874,7	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totaal begrotingen		813 857,5	0,1	900 159,3	0,0	17,5	0,1	662,1

		Verantwoord bedrag	Totaal fouten en onzekerheden	Verantwoord bedrag	Totaal fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid	Totaal fouten en onzekerheden in de deugdelijke weergave		
		2010	2010	2011	2011	2011		
		(€ mln)	(% verantwoord bedrag)	(€ mln)	(% verantwoord bedrag)	(€ mln)	(% verantwoord bedrag)	(€ mln)
Begrotingsfondsen								
A	Infrastructuurfonds	21 050,6	0,0	19 079,4	0,0	0,0	0,0	4,9
B	Gemeentefonds	37 190,6	0,0	39 763,3	0,0	0,0	0,0	0,0
C	Provinciefonds	1 432,0	0,0	2 649,4	0,0	0,0	0,0	0,0
D	Fonds Economische Structuurversterking	80,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
E	AOW-spaarfonds	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
F	Diergezondheidsfonds	123,0	0,0	118,5	0,0	0,0	0,0	0,0
G	BTW-compensatiefonds	215,9	0,0	243,5	0,0	0,0	0,0	0,0
–	Waddenfonds	105,2	0,0	101,5	0,0	0,0	0,0	0,0
H	Bonaire, St Eustatius en Saba	0,0	0,0	3,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totaal begrotingsfondsen		60 197,7	0,0	61 958,6	0,0	0,0	0,0	4,9
Totaal generaal		874 055,2	0,1	962 117,9	0,0	17,5	0,1	667,1

BIJLAGE 3 METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING

Financiële informatie

De Algemene Rekenkamer maakt mede op basis van de CW 2001 voor haar oordelen gebruik van de werkzaamheden van de interne auditdiensten van de ministeries. De interne auditdiensten voeren een volledige jaarrekeningcontrole uit conform de *Nadere Voorschriften Controle en Overige Standaarden van accountants*. De Algemene Rekenkamer onderzoekt op basis van de Fundamental Auditing Principles (level 3) die gelden voor *Supreme Audit Institutions*. De Algemene Rekenkamer voert eigen werkzaamheden uit, deze bestaan onder meer uit een beoordeling van het werk van de interne auditdiensten. Voorts hebben wij in 2011 nader onderzoek gedaan naar de interne beheersing door de ministeries en controle door de auditdiensten van de subsidie-uitgaven en naleving van EU-aanbestedingsprocedures. Hoewel wij niet elke geldstroom in 2011 hebben onderzocht zijn wij van oordeel dat wij voldoende werk verrichten om met een redelijke mate van zekerheid te kunnen stellen dat er geen materiële fouten in de jaarrekening zitten.

Oordeelsvorming financiële informatie: tolerantiegrenzen

Als bij de Rijksrekening, verantwoordingsstaten, saldibalans en/of afgerekende voorschotten de tolerantiegrens wordt overschreden, wordt dat vertaald in het oordeel van de Algemene Rekenkamer bij de jaarrekening/het jaarverslag. Bij het overschrijden van de tolerantiegrens bij begrotingsartikelen, rapporteren wij overschrijdingen in een toelichtende paragraaf op ons oordeel, omdat het budgetrecht van de Tweede Kamer zich bevindt op artikelniveau.

In ons oordeel maken wij onderscheid tussen enerzijds de deugdelijke weergave en het voldoen aan de verslaggevingsvoorschriften van de jaarrekening van het ministerie en anderzijds de rechtmatigheid van de verplichtingen, uitgaven, ontvangsten en balansposten.¹ De informatie in de jaarrekening is niet deugdelijk weergegeven als deze niet juist en volledig is; de aangegane verplichtingen zijn dan bijvoorbeeld hoger dan weergegeven in de jaarrekening. De jaarrekening voldoet niet aan de verslaggevingsvoorschriften, als zij niet voldoet aan de Comptabiliteitswet 2001 en de regeling Rijksbegrotingsvoorschriften. Verplichtingen, uitgaven, ontvangsten en balansposten zijn rechtmatig als zij tot stand zijn gekomen in overeenstemming met de doelomschrijving van de toepasselijke begrotingsartikelen, de toepasselijke begrotingswetten, andere wettelijke regelingen, overeenkomsten en beschikkingen. In de tabel hierna staan de tolerantiegrenzen die de Algemene Rekenkamer hanteert bij haar oordeelsvorming.

¹ Tot «verplichtingen, uitgaven, ontvangsten en balansposten» worden in dit verband ook gerekend: de afrekeningen van voorschotten en de baten, lasten, kapitaaluitgaven, kapitaalontvangsten en balansposten van baten-lastendiensten.

Financieel overzicht	Tolerantiegrens (in %, of in € mln) ¹		Omvangsbasis
	Fouten	Onzekerheden	
Rijksrekening ²	1%	–	– Totale uitgaven Rijk – Totale ontvangsten Rijk
Verantwoordingsstaat:			
< € 100 mln	10%	10%	– Totaal verplichtingen
> € 100 mln en ≤ € 150 mln	10%	10%	– Totaal uitgaven + totaal ontvangsten + totaal baten van derden
> € 150 mln en ≤ € 500 mln	15 mln	15 mln	
> € 500 mln en ≤ 1,5 mld	15 mln	3%	
> 1,5 mld	1%	3%	
Begrotingsartikel:			
< € 100 mln	10%	10%	– Verplichtingen
> € 100 mln en ≤ € 150 mln	10%	10%	– Uitgaven + ontvangsten
> € 150 mln en ≤ € 500 mln	15 mln	15 mln	
> € 500 mln	3%	3%	
Verantwoordingsstaat Baten-lastendiensten:			
< € 100 mln	10%	10%	Som van de baten van alle baten- lastendiensten
> € 100 mln en ≤ € 150 mln	10%	10%	
> € 150 mln en ≤ € 500 mln	15 mln	15 mln	
> € 500 mln en ≤ 1,5 mld	15 mln	3%	
> 1,5 mld	1%	3%	
Saldibalans:			
< € 100 mln	10%	10%	Totaal van de relevante saldibalansposten ³
> € 100 mln en ≤ € 150 mln	10%	10%	
> € 150 mln en ≤ € 500 mln	15 mln	15 mln	
> € 500 mln en ≤ 1,5 mld	15 mln	3%	
> 1,5 mld	1%	3%	
Afgerekende voorschotten:			
< € 100 mln	10%	10%	Het bedrag aan afgerekende voorschotten
> € 100 mln en ≤ € 150 mln	10%	10%	
> € 150 mln en ≤ € 500 mln	15 mln	15 mln	
> € 500 mln	3%	3%	

¹ Deze toleranties gelden zowel voor fouten en onzekerheden in de deugdelijke weergave, als voor fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid.
² Op het niveau van de Rijksrekening en de begrotingsartikelen telt de Algemene Rekenkamer fouten en onzekerheden bij elkaar om deze te toetsen aan de tolerantiegrenzen.
³ De relevante saldibalansposten zijn: liquide middelen, intracomptabele vorderingen, intracomptabele schulden, extracomptabele vorderingen, extracomptabele schulden, voorschotten, openstaande rechten, openstaande verplichtingen (incl. garanties) en deelnemingen.

Deugdelijke totstandkoming niet-financiële informatie

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht of de *totstandkoming* van de informatie over *de prestatie-indicatoren* in de jaarverslagen van de ministers voldoet aan de in de Rijksbegrotingsvoorschriften gestelde eisen voor de deugdelijke totstandkoming. Wij hebben de overige niet-financiële informatie in de jaarverslagen van de ministers niet onderzocht. Een prestatie-indicator is deugdelijk tot stand gekomen als het totstandkomingsproces ordelijk en controleerbaar is en de risico's op onbetrouwbare informatie voldoende zijn afgedekt met beheersmaatregelen. Daarnaast hebben we beoordeeld of de indicator eenduidig is, dat wil zeggen dat de omschrijving van de indicator in het jaarverslag in overeenstemming is met hetgeen is gemeten en dat de gehanteerde begrippen eenduidig zijn gedefinieerd. Ten slotte hebben we vastgesteld dat de prestatie-indicatoren voldoen aan de verslaggevingsvoorschriften die zijn opgenomen in de Rijksbegrotingsvoorschriften. Het onderzoek naar de deugdelijke totstandkoming heeft het karakter van een beoordeling. Dit betekent dat wij de lezer van het jaarverslag een lagere dan

redelijke mate van zekerheid bieden dat de prestatie-indicatoren een betrouwbaar beeld geven van de werkelijkheid.

Deugdelijke totstandkoming van de informatie in de bedrijfsvoeringsparagraaf

De Algemene Rekenkamer beoordeelt of ministers maatregelen hebben getroffen om te waarborgen dat de informatie in de bedrijfsvoeringsparagraaf juist en volledig is. De minister laat informatie verzamelen over aandachtspunten die mogelijk vermelding behoeven in de bedrijfsvoeringsparagraaf. Wij stellen vast dat het ministerie criteria heeft voor het opnemen van aandachtspunten en dat het proces navolgbaar is.

Wij beoordelen ook of de bedrijfsvoeringsparagraaf voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften die zijn opgenomen in de Rijksbegrotingsvoorschriften. Complicerende factor is dat deze voorschriften niet altijd eenduidig zijn. Onze werkzaamheden hebben, mede vanwege de kwalitatieve en bestuurlijke afweging van de ministeries om iets wel of niet te vermelden in de bedrijfsvoeringsparagraaf, het karakter van een globale beoordeling. Dit betekent dat wij een lagere dan redelijke mate van zekerheid bieden dat alle aandachtspunten juist vermeld zijn in de bedrijfsvoeringsparagraaf.

Oordeel over het financieel beheer en materieelbeheer

De Algemene Rekenkamer doet onderzoek naar het financieel beheer en materieelbeheer op basis van een risico-inschatting. In de kwaliteitskaart geven wij aan welke aspecten van het financieel beheer in 2011 zijn onderzocht. De bevindingen worden gewogen op basis van een wegings-schema. In dit schema spelen onder andere een rol: de aard van de bevinding, de financiële omvang van de bevinding, of er sprake is van een toezegging aan de Tweede Kamer en de duur van de bevinding. De weging van de bevindingen vindt zo veel mogelijk plaats door middel van rijksbrede vergelijking en mondt uit in een conclusie in termen van het al dan niet bestaan van een onvolkomenheid of ernstige onvolkomenheid in de bedrijfsvoering van het ministerie. De Algemene Rekenkamer beoordeelt ook de onvolkomenheden op basis van bestuurlijke overwegingen, zoals de duur van de onvolkomenheid en de inschatting of de minister genegen is de onvolkomenheid op te lossen. De werkzaamheden hebben, mede vanwege de risicogerichte keuzes, de kwalitatieve en bestuurlijke afwegingen, het karakter van een beoordeling. Dit betekent dat wij een lagere dan redelijke mate van zekerheid bieden bij het oordeel over het financieel beheer en materieelbeheer.

AFKORTINGEN

AIVD	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
BES eilanden	Bonaire, St. Eustatius en Saba
BKZ	Budgettair Kader Zorg
BuZa	Buitenlandse Zaken
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CIZ	Centrum Indicatiestelling Zorg
COVA	Centraal Orgaan Voorraadvorming Aardolieproducten
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs
EFSF	European Financial Stability Facility
EHS	Ecologische Hoofdstructuur
EL&I	Economische Zaken, Landbouw en Innovatie
ESM	European Stability Mechanism
EU	Europese Unie
FBZ	Financieel Beeld Zorg
FES	Fonds Economische Structuurversterking
HDBV	Hoofddirectie Bedrijfsvoering
ICBR	Interdepartementale Commissie Bedrijfsvoering Rijk
ILG	Investeringsbudget Landelijk Gebied
IenM	Infrastructuur en Milieu
IMF	Internationaal Monetair Fonds
IPO	Interprovinciaal Overleg
J&G	Jeugd en Gezin
LNV	Landbouw, Natuurbeheer en Visserij
LVNL	Luchtverkeersleiding Nederland
MIVD	Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
MKBA	Maatschappelijke kosten- batenanalyse
NBA	Nederlandse Beroepsgroep van Accountants
NSL	Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
PAS	Programmatisch Aanpak Stikstof
RBV	Rijksbegrotingsvoorschriften
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
RWT	Rechtspersoon met een wettelijke taak
SISA	Single information, single audit
SSC	Shared service centers
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TEM	Traditionele Eigen Middelen
TBO	Terreinbeherende organisatie
VBTB	Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording
VRM	Verkeer, Ruimtelijke Ordening en Milieu
VGB	Verklaring van Geen Bezwaar
VIR 2007	Voorschrift Informatiebeveiliging Rijk 2007
VenJ	Veiligheid en Justitie
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VWS	Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
Wvo	Wet veiligheidsonderzoeken
WWI	Wonen, Wijken en Integratie
ZBO	Zelfstandig bestuursorgaan

LITERATUUR

Algemene Rekenkamer (2009). *Financiële verhoudingen tussen de bestuurslagen*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 32 249, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2011a). *Uitgavenbeheersing in de zorg*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 060, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2011b). *Staat van de Rijksverantwoording 2010*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 710, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer, (2011c). *ICT Politie 2010*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 29 350, nr. 9. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2011d). *Besteding spoorbudgetten door ProRail*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 32 707, nr. 4. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2011e). *Energiebesparing: ambities en resultaten*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 33 016, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2011f). *Innovatiebeleid*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 009, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2011g). *Bezuinigingsmonitor 2011*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 785, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2012a). *Prestaties in de strafrechtketen*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 173, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2012b). *Detentie, behandeling en nazorg criminele jeugdigen; Terugblik*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 31 215, nr. 7. Den Haag: Sdu.

BZK (2011). Brief minister BZK stand van zaken Compacte Rijksdienst, Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 31 490, nr. 80.

CBS (2011). *Nationale rekeningen 2010*, Den Haag/Heerlen.

CBS (2012). *Integrale Veiligheidsmonitor 2011 Landelijke rapportage*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, bijlage bij 28 684, nr. 339. Den Haag: Sdu.

Deltares (2011). *Natuurherstel in de Westerschelde: De mogelijkheden nader verkend*, vergaderjaar 2010–2011, 30 862, nr. 48. Den Haag: Sdu.

EL&I (2011a). *Voortgangsrapportage groot project Ecologische Hoodstructuur (EHS) 2010*. Bijlage bij de brief van de staatssecretaris van EL&I. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 30 825, nr. 111. Den Haag: Sdu.

EL&I (2011b). *4^e Rapportage Comité van Toezicht Investeringsbudget Landelijk gebied Periode 2007–2010, stand van zaken ILG per 31 december 2010*. Bijlage bij de brief van de staatssecretaris van EL&I. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 29 717, nr. 20. Den Haag: Sdu.

Financiën (2010). *Startnota*. Brief aan de Tweede Kamer van de minister van Financiën. Kenmerk BZ/2010/797. Directie Begrotingszaken. Den Haag.

Financiën (2012). *Financieel Jaarverslag Rijk 2011*, PM.

Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (2011). *Mobiliteitsbalans 2011*, Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Den Haag.

Planbureau voor de Leefomgeving, auteurs: Beek, A.J. van en Dassen, A.G.M. (2009). *Herziening regelgeving verkeersgeluid snelwegen – een ex ante evaluatie*. Planbureau voor de Leefomgeving. Den Haag.

Planbureau voor de Leefomgeving, auteur: Elzenga, H. (2011). *Het effect van 59 Green Deals op het aandeel hernieuwbare energie en de uitstoot van niet-ETS-broeikasgassen: een quick scan*. Planbureau voor de Leefomgeving. Den Haag.

Planbureau voor de Leefomgeving en ECN (2011). *Effecten van het kabinetsbeleid voor milieu en klimaat – Verkenning voor de Motie-Halsema*. Planbureau voor de Leefomgeving. Den Haag.

Planbureau voor de Leefomgeving (2012). *Aanvullende analyse natuurakkoord*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 30 285, nr. 170. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2010a). *Regeerakkoord VVD-CDA: Vrijheid en verantwoordelijkheid*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 417, nr. 14. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2010b). *Nulmeting bestuurlijke aanpak georganiseerde misdaad*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 29 911, nr. 42. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2011a). *Beleidsbrief Green Deal*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 043, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2011b). *Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 30 285, nr. 107. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2011c). Motie V.d. Veen voorgesteld tijdens het wetgevingsoverleg van 9 juni 2011, Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 710 XVI, nr. 7. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2011d). Motie Koppejan, Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 23 000 XIII, nr. 25.

Sociaal Cultureel Planbureau (2012). *Waar voor ons belastinggeld? prijs en kwaliteit van onze publieke diensten*, Sociaal Cultureel Planbureau, Den Haag.

VWS (2011a). *Jaarverslag en Slotwet Ministerie van VWS 2010*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 710 XVI, nr. 11.

VWS (2011b). Begroting Ministerie van VWS, internetbijlage 2: «Moties en toezeggingen» <http://ikregeer.nl/documenten/blg-129976>.

VWS (2011c). *Invoering Diagnose Behandel Combinaties (DBC's)*. Notitie over de verbeteringen van de financiële informatievoorziening cure en care. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 000, nr. 88. Den Haag: Sdu.

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (2011). *Rechtspleging Civiel en Bestuur 2010*. Den Haag: Boom juridische uitgevers.