



Inhoud

RIJK IN UITVOERING • IN 18 FACTSHEETS

- 1 Begroten en verantwoorden**
- 2 Houdbare overheidsfinanciën**
- 3 Belastingen**
- 4 Kredietcrisis en banktoezicht**
- 5 EU-middelen**
- 6 Europese noodfondsen**
- 7 Inzicht in beleidsresultaten**
- 8 Onderwijs**
- 9 Arbeidsmarkt en sociale zekerheid**
- 10 Inburgering**
- 11 Veiligheid en Justitie**
- 12 Defensie**
- 13 Zorg**
- 14 Infrastructuur**
- 15 Staatsdeelnemingen**
- 16 Instellingen op afstand van het Rijk**
- 17 ICT**
- 18 Energie en klimaat**

Begroten en verantwoord

RIJK IN UITVOERING • IN 18 FACTSHEETS

Inleiding

De volksvertegenwoordiging, onderdeel van de wetgevende macht, heeft het recht vooraf te bepalen waar het geld aan uitgegeven wordt en achteraf te controleren of dat ook gebeurd is.

De Tweede en Eerste Kamer krijgen jaarlijks op Prinsjesdag inzicht in de kabinetsplannen via de begrotingswetten. Na afloop van het begrotingsjaar verantwoordt het kabinet zich over de realisatie van de begroting. Dat gebeurt op Verantwoordingsdag met het Financieel Jaarverslag van het Rijk en de departementale jaarverslagen. Op dezelfde dag biedt de Algemene Rekenkamer aan het parlement haar oordelen, bevindingen en aanbevelingen over die kabinetsverantwoording aan in het zogenoemde verantwoordingsonderzoek. Mede op basis hiervan verleent het parlement de ministers decharge.

1. Doorwerking van het regeerakkoord

Er bestaan geen formele regels voor de wijze waarop de toedeling van middelen in het regeerakkoord tot stand komt. Doorgaans worden de gevolgen van de keuzes in eerste instantie weergegeven in de financiële bijlage van het regeerakkoord en vervolgens in de startnota. Deze cijfers verwerkt het kabinet bij de eerste gelegenheid in het reguliere begrotingsproces: de conceptbegroting in september of, als die al is opgesteld, in een (incidentele) suppletoire begroting en/of nota van wijziging.

Sinds 1994 is de scheiding tussen inkomsten en uitgaven (de zogenoemde Zalm-norm) een belangrijk principe van het Nederlandse begrotingsbeleid. Het kabinet stelt bij haar aantreden zowel het uitgavenkader als het inkomstenkader vast voor de gehele kabinetsperiode. Afspraken over wat er precies onder een uitgaven- of inkomstenkader valt, worden gemaakt tijdens de kabinetsformatie en vastgelegd in de begrotingsregels. Deze worden traditiegetrouw, samen met de financiële bijlage en de doorrekening door het Centraal Planbureau, als bijlagen bij het regeerakkoord gevoegd. Deze bijlagen hebben, evenals het regeerakkoord en de begrotingsregels zelf, geen wettelijke status.

De minister van Financiën stelt op basis van het regeerakkoord de startnota op. Deze bevat de vertaling van, en de toelichting op, de financiële afspraken uit het regeerakkoord in een meerjarenoverzicht per begrotingshoofdstuk en -fonds. De startnota is geen wet, maar een zogenoemde budgettaire nota, vergelijkbaar met de Voorjaarsnota en de Miljoenennota. De tabbladen bij de startnota bieden de (meerjarige) aansluiting per begrotingshoofdstuk en -fonds tussen de laatste reguliere begroting en de startnota.

Het kabinet verwerkt de budgettaire gevolgen van het regeerakkoord vervolgens in de begrotingswetten en wat betreft fiscale maatregelen in het Belastingplan, waarbij de startnota als leidraad dient. Ministers zijn verantwoordelijk voor hun eigen begroting. Afhankelijk van het moment in het budgettaire jaar kan worden aangehaakt bij de begroting of een suppletoire begroting, dan wel worden de budgettaire mutaties verwerkt aan de hand van nota's van wijziging en/of incidentele suppletoire begrotingen. Hier geldt het parlementair budgetrecht. De Tweede Kamer heeft het recht om het kabinet uitleg te vragen, kan waar zij dat nodig acht de begroting per amendement bijstellen en uiteindelijk al dan niet akkoord gaan met de financiële implicaties van het regeerakkoord door aanneming van de al dan niet geamendeerde begrotingswetten.



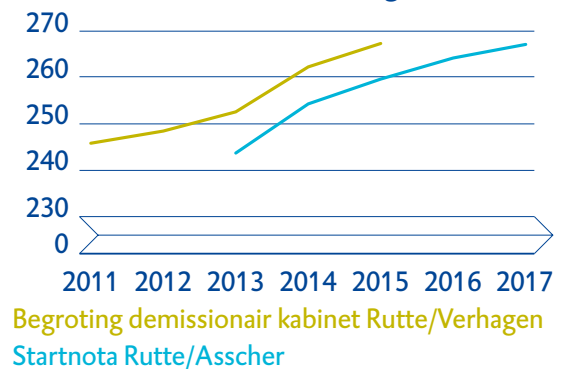
Gevolgen regeerakkoord in de praktijk

Hieronder geven we kort weer hoe de laatste begroting van het aftredende kabinet kan afwijken van de eerste begroting van het nieuwe kabinet.

Figuur 1 laat zien hoe het uitgavenkader bij de wisseling tussen het kabinet-Rutte/Verhagen en het kabinet-Rutte/Asscher is gewijzigd. Het laatste kabinet verlaagde de totale uitgaven gedurende de kabinetsperiode. Het uitgavenkader wijzigt niet alleen doordat regeringspartijen en of het nieuwe kabinet nieuw beleid afspreken, maar ook gedurende de kabinetsperiode als gevolg van eventuele nieuwe economische vooruitzichten en doordat sommige uitgaven in het uitgavenkader worden geplaatst of juist uit het uitgavenkader worden gehaald, zoals dat bij de uitgaven aan rente over de staatsschuld veelvuldig is gebeurd.

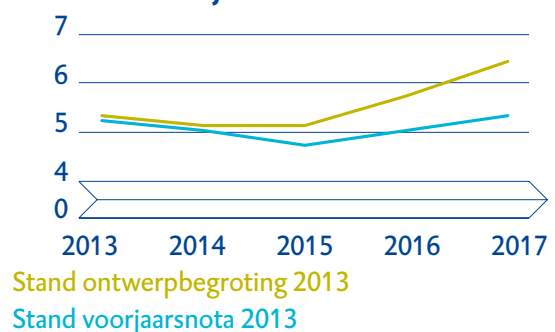
Met een nieuw uitgavenkader wordt ook de speelruimte voor uitgaven op individuele begrotingshoofdstukken bepaald. Hetzelfde geldt voor het inkomstenkader. Figuur 2 toont de uitgaven voor artikel 8 (onder andere zorgtoeslag en de tegemoetkoming voor specifieke zorgkosten) van de begroting van het Ministerie van VWS die grotendeels onder het inkomstenkader vallen. Met de maatregelen in het regeerakkoord verlaagde het kabinet-Rutte/Asscher de uitgaven op dit artikel, tot ruim € 1 miljard minder in 2017.

Na het kabinet Rutte/Verhagen verlaagde kabinet Rutte/Asscher het uitgavenkader



Figuur 1 Uitgavenkader demissionair kabinet Rutte/Verhagen en uitgavenkader kabinet-Rutte/Asscher (in miljard euro).
Bron: Miljoenennota 2013; Startnota Rutte/Asscher

Het kabinet Rutte/Asscher verlaagde de begrote uitgaven aan zorgtoeslag en de tegemoetkoming specifieke zorgkosten met ruim € 1 miljard in 2017



Figuur 2 Raming van artikel Tegemoetkoming specifieke zorgkosten voor en na kabinetswisseling (in miljard euro)
Bron: Ontwerpbeegroting VWS 2013, 1e suppletoire begroting VWS 2013

Dit is meerjarig op de begroting verwerkt bij de Voorjaarsnota 2013. Intensiveringen en lastenverlichtingen die gedurende de kabinetsperiode worden doorgevoerd moeten door de desbetreffende minister binnen de begroting van dekking worden voorzien.

2. Begrotingscyclus, geldstromen en rol Algemene Rekenkamer

Op Prinsjesdag kondigt het kabinet de voornemens voor het nieuwe jaar aan in de Rijksbegroting. Pendant daarvan is het Financieel Jaarverslag van het Rijk en alle departementale jaarverslagen die op de derde woensdag van mei, op Verantwoordingsdag, door het kabinet naar het parlement worden gestuurd. Daarin zijn de resultaten van het anderhalf jaar ervoor aangekondigde beleid terug te lezen.

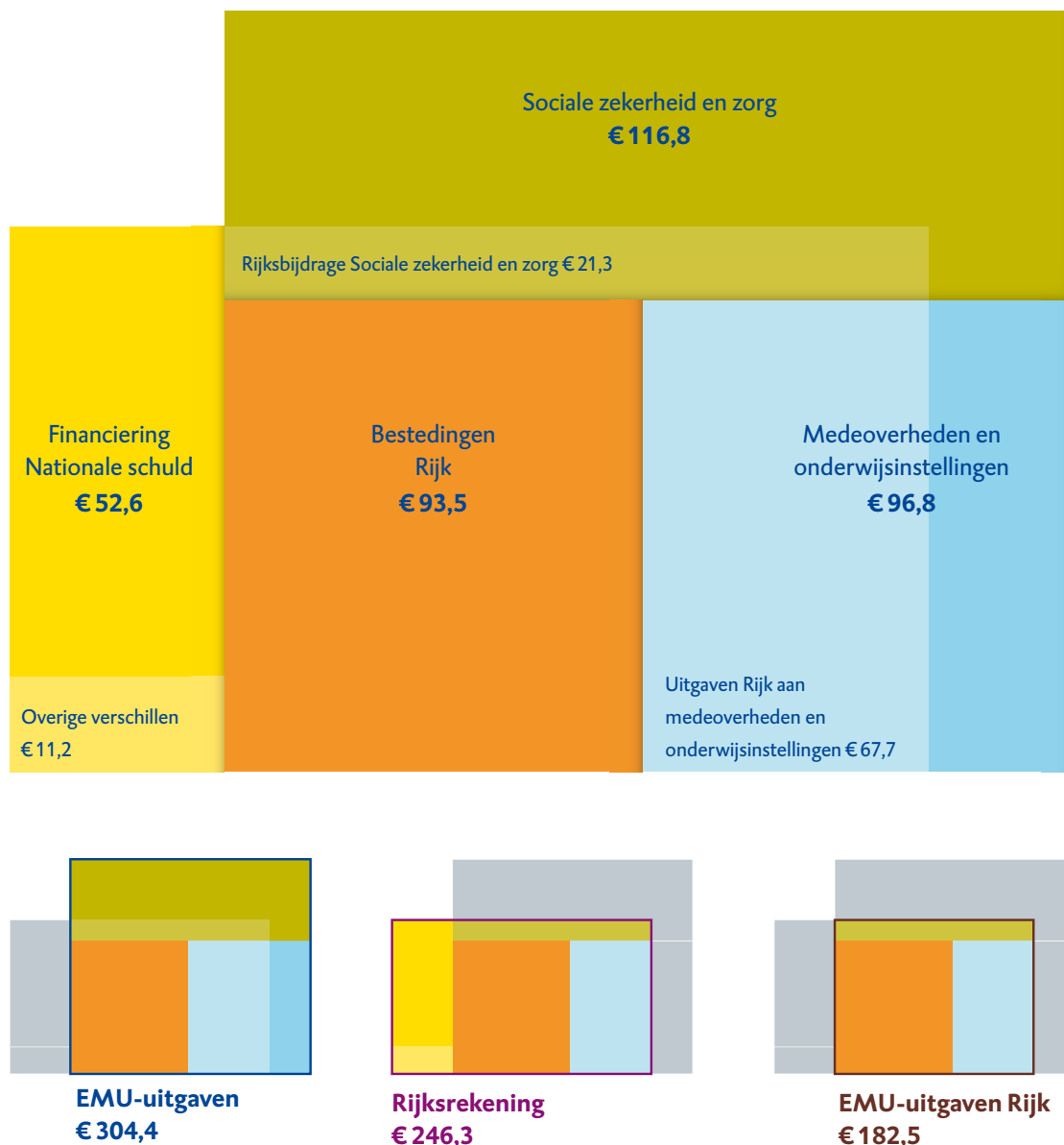
De Algemene Rekenkamer geeft in haar verantwoordingsonderzoek een oordeel over de rechtmatigheid van de inkomsten en uitgaven, het financieel beheer van het Rijk en de beleidsresultaten. Dat gaat over de Rijksrekening en de departementale jaarverslagen, over het financieel beheer, de bedrijfsvoering en de beleidsinformatie van de ministeries. Met dit oordeel beantwoorden wij de vraag of het geld volgens de regels is besteed, of de zaken goed georganiseerd zijn op de ministeries en of het beleid tot de gewenste resultaten heeft geleid. Het parlement heeft onze oordelen nodig om de ministers decharge te verlenen. Tegelijk vormt het oordeel van de Algemene Rekenkamer tezamen met haar doelmatigheidsonderzoek de input voor nieuw beleid en daarmee de nieuwe begroting. De Tweede Kamer is niet alleen controleur van het uitgevoerde beleid en het beleid in uitvoering, maar tevens vormgever van het beleid als medewetgever.



Uitgaven en inkomsten binnen en buiten het Rijk

De Rijksrekening omvat alle ontvangsten en uitgaven die ministers verantwoorden in hun jaarverslag en door ons worden gecontroleerd. De uitgaven die de rijksoverheid doet vallen niet geheel samen met de uitgaven van de publieke sectoren. Die sectoren bevatten ook de uitgaven van de medeoverheden en onderwijsinstellingen, alsmede de uitgaven voor zorg en van sociale zekerheid (inclusief arbeidsmarktbeleid) die slechts voor een deel binnen de Rijksrekening vallen.

De Rijksrekening overlapt gedeeltelijk met de EMU-uitgaven. De financiering van de nationale schuld wordt bijvoorbeeld niet tot de EMU-uitgaven gerekend. Zie voor verduidelijking de figuur hieronder.



Figuur 3 Schematische weergave Rijksrekening en EMU-uitgaven over 2015 (x 1 miljard)

Bron: Algemene Rekenkamer, Staat van de rijksverantwoording 2015 (18 mei 2016)

Het oordeel van de Algemene Rekenkamer over het Financieel Jaarverslag van het Rijk en de departementale jaarverslagen omvat niet de totale geldstroom van de publieke sector in Nederland. Deze geldstroom is weergegeven op EMU-basis, dat wil zeggen op basis van definities van de Europese Monetaire Unie.

De Algemene Rekenkamer stelt al jaren vast dat de rechtmatigheid van de financiële transacties op rijksniveau ruim 99 procent is. De controle hierop is voor circa de helft van die uitgaven inmiddels niet meer dan de verificatie of het juiste bedrag op het juiste rekeningnummer van de juiste organisatie of mede-overheid is overgemaakt. Welke resultaten met de uitgaven bereikt zijn, de doeltreffendheid, is niet altijd duidelijk. Het is lastig om het

publieke geld vanaf de belastingbetaler tot aan de publieke voorziening te volgen ('Inzicht in publiek geld', 2016). Het is vaak onduidelijk wie waarop kan worden aangesproken, laat staan dat bekend is wat de resultaten van publiek geld zijn.

In veel van ons onderzoek zien we dat de uitvoering en soms ook de beleidsvorming of de financiering buiten de rijksoverheid is neergelegd, waarbij die overheid slechts één van de spelers is. Bij de vraag of de burger waar voor zijn geld krijgt, merken wij op:

- het is niet altijd duidelijk 'wie' waarop kan worden aangesproken;
- de informatievoorziening is niet goed toegesneden op de veranderende rollen van de rijksoverheid;
- kabinet en parlement hebben onvoldoende aandacht voor resultaten van beleid.

In 2015 hebben we het parlement meer inzicht kunnen geven in de ramingen van belastingontvangsten. En in 2016 constateerden we dat opeenvolgende kabinetten omvangrijke pakketten hebben afgekondigd om het begrotingsaldo te verbeteren en daarbij resultaten geboekt hebben, maar dat moeilijk te bepalen is wat het uiteindelijke effect van een bezuinigingsmaatregel is. Evenmin is helder in welke mate de opbrengsten van een bezuiniging door wegleffecten teniet is gedaan – zie het factsheet Houdbare overheidsfinanciën.



Uitgaven door instellingen op afstand van het Rijk

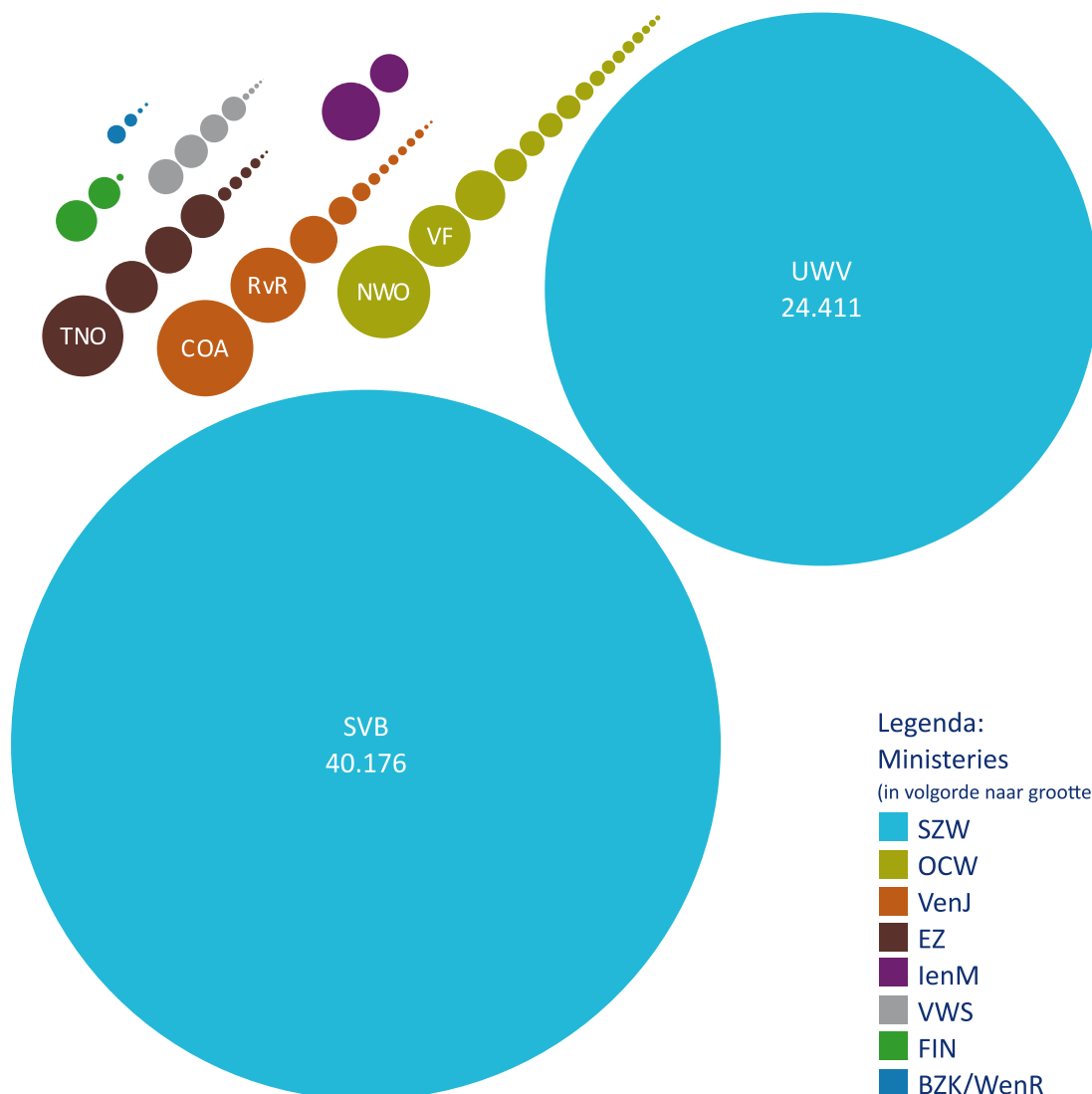
Een groot deel van de overheidsuitgaven wordt buiten het Rijk besteed. De fondsen voor sociale zekerheid en zorg, medeoverheden en onderwijsinstellingen besteden circa de helft van de EMU-uitgaven. Hoewel de figuur hierboven suggereert dat het Rijk de andere helft zelf besteedt, ligt dat in werkelijkheid genuanceerder. Een deel van dat geld is namelijk bestemd voor instellingen op afstand van de overheid, naast de al genoemde onderwijsinstellingen.

Het veld van instellingen op afstand is zeer divers en niet langs één dimensie in te delen. Naast zelfstandige bestuursorganen (zbo's), rechtspersonen met een wettelijke taak (rwt's) en staatsdeelnemingen zijn er instellingen die eveneens een wettelijke taak uitvoeren (woningcorporaties). Ook zijn er instellingen met een subsidie, garantie of lening (Waarborgfonds voor de Zorgsector) of instellingen met een concessie of contractuele relatie (Infraspeed BV). Tussen deze vormen bestaan diverse overlappen. Zo is een deel van de zbo's ook rwt (UWV), kunnen staatsdeelnemingen voor (een deel van) hun werkzaamheden rwt zijn (DNB, ProRail) en kunnen instellingen tevens subsidie ontvangen. Zie de aparte factsheet Instellingen op afstand van het Rijk.

Er zijn instellingen die naast de middelen uit de Rijksbegroting zelf publieke middelen verwerven, zoals het Kadaster (voor kaarten en uittreksels uit het register), de Rijksdienst voor het Wegverkeer (registratie van kentekens) en het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (voor rijexamens). Naast deze eigen publieke middelen kunnen dergelijke instellingen ook eigen private inkomsten hebben. Het totaal aan publiek geld dat omgaat bij instellingen op afstand is niet direct inzichtelijk.

Het gaat bij de zbo's op afstand van de ministeries om veel publiek geld. Bijgaand figuur geeft een indruk van de omzet, met als uitschieters de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV).

Verschillen in omzet per ZBO



Figuur 4

Bron: *Inzicht in publiek geld* (Algemene Rekenkamer, 13 juli 2016)

Informatievoorziening en veranderende rollen rijksoverheid

Nu beleid en uitvoering meer op afstand van de rijksoverheid staan, zijn er consequenties voor de informatievoorziening aan het parlement. Instellingen op afstand hebben niet alleen een relatie met de minister of gemeente, zij hebben ook te maken met cliënten en andere belanghebbenden die soms rechtstreeks voor de dienstverlening betalen. Al deze partijen hebben uiteenlopende informatiebehoefte. Bovendien wordt de informatie door verschillende partijen op verschillende manieren verzameld. De bestaande jaarcijfers bij de rijksbegroting zijn voornamelijk lastig aan te sluiten op de cijfers van andere overheden en uitvoeringsinstellingen. Nieuwe informatietechnologieën kunnen helpen de transparantie en het inzicht te vergroten.

In februari 2017 heeft de zogeheten Taskforce Publieke Verantwoording – onder verantwoordelijkheid van de minister van Financiën – voorstellen gedaan die de verantwoording van instellingen in de (semi) publieke sector moeten verbeteren. De stukken zijn naar de meeste betrokken ministers en de Tweede Kamer gestuurd. Gepleit wordt door de taskforce voor meer standaardisering van administraties en automatisering van verantwoordingsprocessen. Ook pleit de taskforce voor verbetering van de bestuursverslagen door meer focus op toekomstige risico's en de maatschappelijke bijdrage van instellingen.



Onderzoek van de Algemene Rekenkamer

Bij het uitoefenen van het budgetrecht is het belangrijk dat Kamerleden zich kunnen baseren op financiële informatie die navolgbaar en deugdelijk tot stand is gekomen. In een onderzoek naar een aantal specifieke uitgaven, dat de Algemene Rekenkamer op een later moment in 2017 zal publiceren, zullen wij nagaan of de meerjarencijfers navolgbaar en deugdelijk tot zijn stand gekomen. Verder zal in het jaarlijks verantwoordingsonderzoek (publicatie derde woensdag van mei) nagegaan worden hoe het (financieel) jaarverslag zich verhoudt tot de begroting van een minister waar het parlement eerder mee ingestemd heeft.

Houdbare overheidsfinanciën

RIJK IN UITVOERING • IN 18 FACTSHEETS



Waar gaat het over?

In de periode 2011-2016 hebben de kabinetten verschillende omvangrijke pakketten met maatregelen afgekondigd om de jaarlijkse financiële tekorten terug te dringen. Doel was het begrotingssaldo te verbeteren en de overheidsfinanciën op orde te brengen. Het is aannemelijk dat dit kabinetsbeleid heeft bijgedragen aan een flinke verbetering van de overheidsfinanciën sinds 2011. Het is echter de vraag in hoeverre de getroffen maatregelen hieraan hebben bijgedragen. De kabinetten hebben niet consequent de effecten van de honderden maatregelen bijgehouden, zo constateerde de Algemene Rekenkamer. Voor enkele maatregelen deden wij zelf onderzoek naar de effecten. Al langere tijd benadrukken wij het belang van een goede verantwoording, zowel over de budgettaire als de maatschappelijke gevolgen van deze maatregelen. Een precies antwoord op de vraag hoe effectief de maatregelen zijn – voor vele geldt een langjarige doorwerking – is onder meer van belang om te bepalen of bij een volgende keer dat het tekort op de Rijksbegroting oploopt een vergelijkbare aanpak succesvol kan zijn.



Wie is verantwoordelijk?

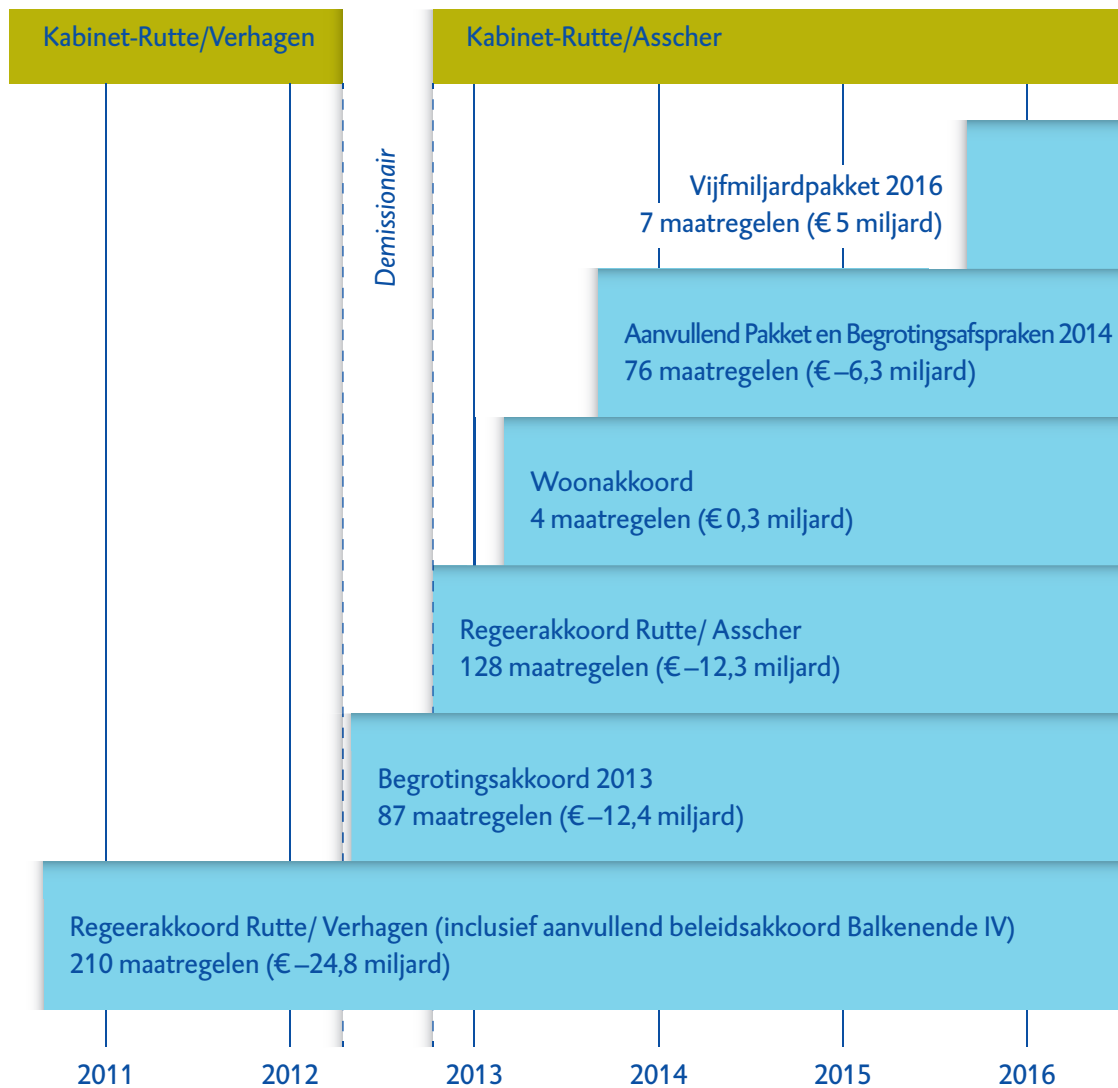
De minister van Financiën is verantwoordelijk voor het algemeen financieel-economisch beleid en de overheidsfinanciën. Daarvoor stelt hij jaarlijks de Rijksbegroting op met bijhorende Miljoenennota (in september) en legt via het Financieel Jaarverslag van het Rijk verantwoording af (in mei) over de bereikte resultaten in het afgelopen jaar. Elke vakminister is verantwoordelijk voor de uitvoering van afspraken die zijn vastgelegd in de begroting voor het betreffende ministerie en legt daar in een eigen jaarverslag verantwoording over af.



Om hoeveel geld gaat het?

In de periode 2011-2016 zijn zes pakketten met 512 saldoverbeterende maatregelen aangekondigd. Die hadden een beoogde budgettaire opbrengst van structureel € 50,4 miljard. Hiervan zijn 486 maatregelen geïmplementeerd, waarvan het beoogde opbrengst structureel € 47,4 miljard is.

Zes pakketten met 512 maatregelen tellen op tot € 50,4 miljard

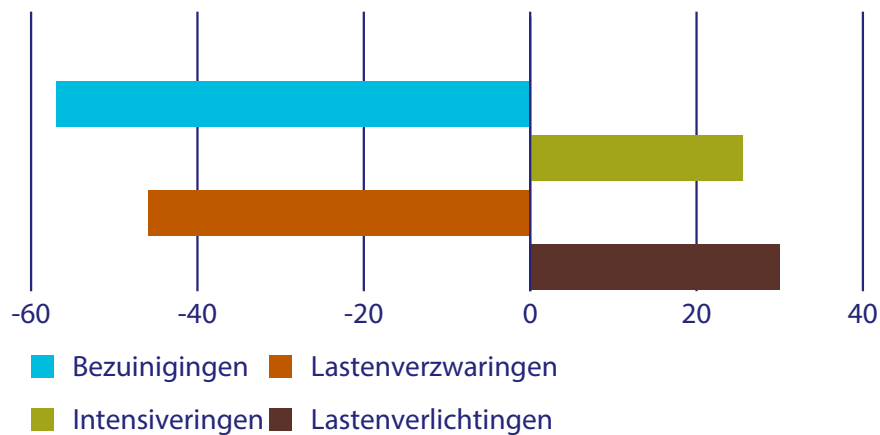


Figuur 1 Aangekondigde pakketten 2011-2016

Bron: Rapport Kosten en opbrengsten van saldoverbeterende maatregelen (2011-2016) (Algemene Rekenkamer, 2016)

De pakketten met maatregelen bestonden uit een mix van bezuinigingen, intensiveringen, lastenverzwaringen en lastenverlichtingen. De bezuinigingen tellen op tot bijna € 57 miljard. Hiertegenover staat meer dan € 25 miljard aan intensiveringen. Per saldo was dus een bezuiniging beoogd van bijna € 32 miljard.

De lastenverzwaringen bedragen bijna € 46 miljard. Daartegenover staat € 30 miljard aan lastenverlichtingen. Per saldo was dus een lastenverzwaring beoogd van bijna € 16 miljard.



Bron: Rapport Kosten en opbrengsten van saldoverbeterende maatregelen (2011-2016) (Algemene Rekenkamer, 2016)



Hoe staat het ervoor?

Overheidsfinanciën verbeterd

De overheidsfinanciën zijn ten opzichte van 2011 flink verbeterd. Uit ramingen van het Centraal Planbureau (CPB) van december 2016 blijkt dat in 2016 de overheidsfinanciën afgezet tegen de binnen de EU geldende criteria op orde zullen zijn. De minister van Financiën zal exacte cijfers over 2016 publiceren in mei 2017 in het Financieel Jaarverslag van het Rijk. Uit ramingen van het CPB van maart 2017 blijkt dat de overheidsfinanciën de komende jaren verder zullen verbeteren. Het EMU-saldo zal verder stijgen van +0,3 procent in 2016 naar +0,5 procent in 2017. De EMU-schuld zal in 2017 verder dalen naar 58,5 procent.

Hoe inzicht in en verantwoording over effecten te verbeteren?

De mate waarin de maatregelpakketten met bezuinigingen, intensiveringen, lastenverzwaringen en -verlichtingen hebben bijgedragen aan betere overheidsfinanciën is onduidelijk. Inzicht in effectiviteit van de maatregelen is volgens ons wel nodig om te vast te stellen welke aanpak al dan niet succes heeft gehad. De Algemene Rekenkamer deed in 2016 een aantal aanbevelingen voor beter inzicht. Zo bepleitten we de kosten en opbrengsten van de belangrijkste maatregelen inzichtelijk te maken.

De minister van Financiën onderschreef het belang van informatie over de effectiviteit van de maatregelen, maar achtte het bestaande evaluatie-instrumentarium toereikend. Hij zegde de Tweede Kamer tijdens de Algemene Financiële Beschouwingen begin oktober 2016 toe alsnog na te gaan welke maatregelen onderzocht kunnen worden op hun effectiviteit. Hij werkte dit nader uit in zijn brief aan de Tweede Kamer van december 2016. De effectiviteit zal in het reguliere evaluatie-instrumentarium met beleidsdoorlichtingen en evaluaties, in samenhang met het overige beleid, in beeld gebracht moeten worden. Hij zal de overige bewindspersonen aansporen de kwaliteit van de evaluatie-instrumenten te verbeteren.



Onderzoek van de Algemene Rekenkamer

- Bezuinigingsmonitor (2011), Kamerstuk 32758, nr 2
- Zicht op bezuinigingen (2013-2015) Kamerstukken 31322, nr 269; 33750, nr 112
- Kosten en opbrengsten van saldoverbeterende maatregelen 2011-2016 (2016), Kamerstuk 34550, nr. 30.

Meer informatie over door de Algemene Rekenkamer uitgevoerde onderzoeken staat in het webdossier Bezuinigingen:

<http://www.rekenkamer.nl/Publicaties/Dossiers/B/Bezuinigingen>

Belastingen

RIJK IN UITVOERING • IN 18 FACTSHEETS



Waar gaat het over?

In september 2014 heeft de staatssecretaris van Financiën de Tweede Kamer het kabinetsplan 'Keuzes voor een beter belastingstelsel' voorgelegd. Daarin schetste hij dat het met het oog op de uitvoerbaarheid van de belastingheffing noodzakelijk is om het stelsel te vereenvoudigen. Ook waarschuwde hij dat de vele aftrekposten in het stelsel steeds hogere tarieven nodig maken om dezelfde belastingopbrengst te kunnen blijven genereren.

De Algemene Rekenkamer concludeerde bij haar verantwoordingsonderzoek over het jaar 2015 dat een dergelijke ingrijpende wijziging van de belastingwetgeving grote risico's met zich meebrengt voor de continuïteit van de IT-processen en dus voor de dienstverlening en belastinginning van de Belastingdienst. Wegens hardnekkige problemen met verouderde ICT sprak de Algemene Rekenkamer voor het tweede jaar op rij van 'ernstige onvolkomenheden' bij de Belastingdienst. Onder die omstandigheden zou een stelselherziening 'niet mogelijk zijn, risico's met zich meebrengen of een langere invoeringstijd vergen'.

De Algemene Rekenkamer heeft in 2015 en 2017 onderzoeken gedaan die meer inzicht verschaffen in de werking van het belastingstelsel en de opbrengst ervan. In 2015 zijn de ramingen van belastingontvangsten onderzocht. Voor de Tweede Kamer zijn de budgettaire nota's waarin deze ramingen staan (regeerakkoord, startnota, rijksbegroting en Belastingplan) hét middel om zicht te krijgen op de ontwikkelingen in de inkomsten uit belastingen. Het Rekenkameronderzoek wees echter uit dat de budgettaire nota's niet altijd goed op elkaar aansluiten, wat het moeilijk maakt de cijfers te goed te interpreteren.

In 2017 heeft de Algemene Rekenkamer onderzoek gepubliceerd naar fiscale regelingen die ten koste gaan van de belastingopbrengst. In dit onderzoek, 'Zicht op belastingverlichtende regelingen', zijn in totaal 213 aftrekposten, vrijstellingen en kortingen gevonden: 179 regelingen die belastingplichtigen moeten prikkelen iets te doen (bijvoorbeeld de arbeidskorting of de aftrek voor reizen met het openbaar vervoer) en 34 regelingen die invulling geven aan het koopkracht-, inkomens- en vermogensbeleid van het kabinet (bijvoorbeeld de algemene heffingskorting die alle belastingplichtigen krijgen).



Wie is verantwoordelijk?

De minister van Financiën is verantwoordelijk voor de raming van de belasting- en premieontvangsten en de toelichting daarop in de budgettaire nota's.

De staatssecretaris van Financiën is verantwoordelijk voor de uitvoering van de belastingwetgeving en dus ook voor alle belastingfaciliteiten en -instrumenten. De minister is hiervoor medeverantwoordelijk.



Om hoeveel geld gaat het?

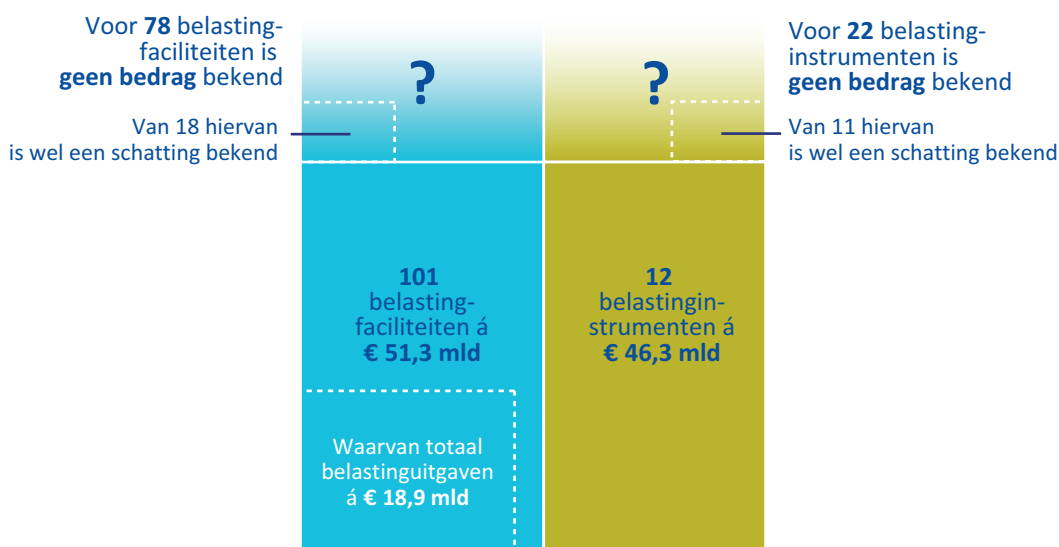
In de Miljoenennota 2017 worden de totale belasting- en premieontvangsten voor dat jaar geraamd op € 260,5 miljard, opgebouwd uit € 160,9 miljard aan belastingen, € 41,9 miljard aan premies volksverzekeringen en € 58,7 miljard aan werkgeverspremies.

Uit het Rekenkameronderzoek naar vrijstellingen, aftrekposten en kortingen komt naar voren dat die de belastingopbrengsten verminderen met een bedrag van circa € 98 miljard. Omdat het zicht op de kosten van een derde van deze regelingen ontbreekt, kan dit bedrag hoger uitpakken. Daarnaast is van zes op de tien regelingen niet duidelijk of ze het bedoelde effect hebben.

Hierbij tekent de Algemene Rekenkamer aan dat simpelweg schrappen van aftrekposten of kortingen niet per se leidt tot navenante bezuinigingen. Aanpassing of afschaffing van belastingregelingen kan veranderingen oproepen in het gedrag van mensen of in de opbrengsten van andere belastingposten. Dergelijke effecten zijn niet meegenomen in het onderzoek.



Van een groot deel van de belastinginstrumenten en –faciliteiten is onbekend hoeveel zij de schatkist kosten



Figuur 1 Financiële omvang belastingfaciliteiten en belastinginstrumenten

Bron: Zicht op belastingverlichtende regelingen, Algemene Rekenkamer 2017



Hoe staat het ervoor en wat zijn de risico's?

Belastingdienst

In het verantwoordingsonderzoek 2015 oordeelde de Algemene Rekenkamer dat er net als in 2014 'ernstige onvolkomenheden' waren bij de Belastingdienst. Er was te weinig voortgang geboekt met aanpak van grote ICT-systemen en ook de modernisering van de dienst vlotte niet. In reactie kondigde de staatssecretaris een integrale aanpak van beide problemen aan.

Belastingstelsel

Veel politieke partijen hebben in hun verkiezingsprogramma's voor 15 maart 2017 voorstellen opgenomen die tot kleinere of grotere aanpassing van het belastingstelsel leiden. Welke kant het uitgaat zal wellicht aan de formatietafel worden besloten. De staatssecretaris van Financiën heeft in ieder geval in reactie op het onderzoek 'Zicht op belastingverlichtende regelingen' gezegd dat het 'eens te meer de noodzaak om het fiscale stelsel te vereenvoudigen' aangeeft.

Raming belastingontvangsten

Tegenvallers in de belastingontvangsten in de periode 2011 tot en met 2014 waren aanleiding voor de Algemene Rekenkamer om de ramingen tegen het licht te houden. De oorzaak bleek een te rooskleurige inschatting van het Centraal Planbureau (CPB) van de economische ontwikkeling. Omdat het Ministerie van Financiën van deze cijfers gebruik maakt bij de raming van de belastingontvangsten, werd ook die te optimistisch.

De Rekenkamer constateerde in het onderzoek ook dat de budgettaire nota's, waarin de belastingontvangsten worden verantwoord, niet goed op elkaar aansluiten. De minister van Financiën heeft hierop toegezegd om de uitgangspunten van de ontvangstenramingen duidelijker toe te lichten. De Rekenkamer vindt daarnaast dat de Tweede Kamer er bij de formatie van een nieuw kabinet op moet letten dat helder is waarop ramingen van budgettaire effecten van belastingmaatregelen in het regeerakkoord zijn gebaseerd.

Evaluatie

De Algemene Rekenkamer heeft geadviseerd om kabinet en Tweede Kamer gezamenlijk de raming van belastingontvangsten te laten evalueren. Achter deze aanbeveling zit de gedachte dat dit de controlerende en wetgevende taak van het parlement kan versterken. De minister van Financiën zegde toe om de informatie te verduidelijken, maar nam het advies over een gezamenlijke evaluatie niet over.

Evaluatie van belastingverlichtende regelingen zou zicht kunnen geven op de vraag of deze doel treffen en wat zij kosten. De staatssecretaris van Financiën neemt dat deels ter harte, in de Miljoenennota 2018 zal een aantal regelingen tegen het licht worden gehouden. Een integraal overzicht van de resultaten en kosten van al deze regelingen is volgens de staatssecretaris echter een te kostbare aangelegenheid.



Onderzoek van de Algemene Rekenkamer

- Zicht op belastingverlichtende regelingen (2017), Kamerstuk 32140, nr 30
- Verantwoordingsonderzoek Financiën 2015 (2016), Kamerstuk 34475 IX, nr 2
- Verantwoordingsonderzoek Financiën 2014 (2015), Kamerstuk 34200 IX, nr 2
- Raming van belastingontvangsten (2015), Kamerstuk 34300, nr 44
- Brief over Herziening belastingstelsel (2015), Kamerstuk 32140, nr 7

Momenteel doen wij onderzoek naar ramingen bij kabinetsformaties. Naar verwachting ronden we dat onderzoek eind 2017 af.

Kredietcrisis en banktoezicht

RIJK IN UITVOERING • IN 18 FACTSHEETS



Waar gaat het over?

De kredietcrisis in de financiële sector leidde in het najaar van 2008 tot een serie interventies van de Nederlandse staat. Met overheidsmiddelen werden banken overgenomen of genationaliseerd (Fortis/ABN AMRO, SNS REAAL) en de financiële sector ondersteund met diverse faciliteiten, waaronder het beschikbaar stellen van kapitaal, het garant staan voor onderlinge leningen, het voorfinancieren van de uitkering volgens het depositogarantiestelsel aan de spaarders van Icesave en het risico overnemen van de Amerikaanse hypotheekportefeuille van ING. Een deel van deze maatregelen is inmiddels afgewikkeld en veelal met rente terugbetaald. Of en wanneer de Staat alle geïnvesteerde bedragen terugkrijgt, is op dit moment niet bekend.

Niet alleen in Nederland maar ook in Europa kwamen banken in de problemen. Om die reden besloot de Europese Raad in juni 2012 de Europese bankenunie op te richten. Die moet zorgen dat banken in de toekomst niet in financiële problemen komen, en indien dat toch gebeurt niet met overheidsmiddelen gered hoeven te worden. De bankenunie bestaat uit drie pijlers: gemeenschappelijk Europees toezicht op banken in het Single Supervisory Mechanism (SSM), het Single Resolution Mechanism (SRM), en een Europees depositogarantiestelsel (EDIS).

In november 2014 is het SSM in werking getreden. De Europese Centrale Bank (ECB) oefent sinds dat moment het toezicht uit op significante banken (banken met een balanswaarde van € 30 miljard of meer). Het toezicht op de kleinere, de zogenoemde minder-significante banken is nog wel nationaal en is in handen van de centrale bank: De Nederlandsche Bank (DNB).

Met de introductie van het SSM is een controleprobleem ontstaan. Aangezien de ECB voortaan het toezicht op de grootste banken uitoefent, kunnen nationale rekenkamers van de landen van de eurozone geen onderzoek (meer) doen naar het functioneren van dit toezicht, terwijl tegelijkertijd de Europese Rekenkamer deze rol niet heeft kunnen overnemen.



Wie is verantwoordelijk?

De minister van Financiën is verantwoordelijk voor de afwikkeling van de financiële interventies van de Nederlandse Staat en tevens voor de stabiliteit van het financiële systeem als geheel. Daarbinnen gaat de aandacht van de minister ook uit naar het functioneren van het toezicht. Hierover legt de minister verantwoording af aan het parlement. Tevens houdt hij de kwaliteit van de regelgeving in het oog.

De ECB is verantwoordelijk voor het toezicht op de significante banken van de eurozone, waaronder zeven Nederlandse: ING, ABN AMRO, Rabobank, Volksbank (voorheen SNS Bank), Nederlandse Waterschapsbank (NWS), Bank Nederlandse Gemeenten (BNG) en de Royal Bank of Scotland (RBS).

DNB is verantwoordelijk voor het toezicht op de kleinere Nederlandse banken. DNB is een zelfstandig bestuursorgaan, en is als toezichthouder binnen wettelijke kaders onafhankelijk in de uitoefening van het toezicht op deze banken.



Om hoeveel geld gaat het?

Met de financiële interventies was in totaal bijna € 90 miljard gemoeid. Inmiddels heeft de Staat meer dan twee derde van dit bedrag terug ontvangen.

De Nederlandse significante banken hadden in 2014 bij het uitvoeren van de stresstesten door de ECB een gezamenlijke balanswaarde van € 2.150 miljard. In 2016 was die waarde verder opgelopen naar circa € 2.200 miljard, waarmee Nederland in de eurozone op de vijfde plaats kwam qua omvang van grote financiële instellingen.



Hoe staat het ervoor en wat zijn de risico's?

A Kredietcrisis

In januari 2017 is een groot deel van de interventies afgewikkeld. Wat resteert is de verkoop van (een deel van) de aandelen ABN AMRO, ASR en RFS van het voormalige Fortis/ABN AMRO. Van SNS REAAL resteren nog de verkoop van de Volksbank (voorheen SNS Bank) en de liquidatie van de holding van SNS REAAL.

Afgewikkelde interventies

In 2014 zijn de back-upfaciliteit ING, de kapitaalverstrekkingfaciliteit en de garantie-faciliteit beëindigd. Op deze drie faciliteiten heeft de Staat een positief financieel resultaat geboekt. Dit is het verschil tussen uitgaven door de Staat (zoals leningen en rentekosten) en ontvangsten (zoals terugbetalingen, premies en ontvangen rente). In september 2015 is het Icesave-dossier afgesloten. Hierop heeft de Staat een negatief resultaat geboekt.

Afgewikkelde interventies	Resultaat (in miljoenen euro's)
Back-upfaciliteit ING	1.455
Kapitaalverstrekkingfaciliteit	3.339
Garantiefaciliteit	1.515
Icesave	-145
Totaal	6.164

Bron: Algemene Rekenkamer, brief aan Tweede Kamer 18 mei 2016

Fortis/ABN AMRO

Van het eind 2008 genationaliseerde Fortis/ABN AMRO zijn via een beursgang pakketten met aandelen van ABN AMRO en ASR verkocht.

- Verkoop van 23 procent van de aandelen ABN AMRO in november 2015 en 7 procent van de aandelen ABN AMRO in november 2016 leverde in totaal € 5.154 miljoen op: zie www.kredietcrisis.rekenkamer.nl voor een toelichting op dit bedrag.
- Verkoop van 36,3 procent van de aandelen ASR in juni 2016 en 13,6 procent van de aandelen in januari 2017 leverde in totaal € 1.517 miljoen op.

Na verkoop van alle aandelen ABN AMRO en ASR en de verkoop van RFS kan de balans worden opgemaakt of de Staat het geïnvesteerde bedrag van € 28 miljard in Fortis/ABN AMRO heeft teruggekregen.

SNS REAAL

Van het in februari 2013 genationaliseerde SNS REAAL zijn diverse onderdelen verkocht:

- verzekeraar REAAL is in juli 2015 voor € 1 verkocht aan het Chinese Anbang. In mei 2016 heeft de holding van SNS REAAL nog € 117,5 miljoen betaald aan de Chinese eigenaar vanwege pensioenverplichtingen;
- vastgoedorganisatie Propertize is in september 2016 verkocht, netto-opbrengst is € 843 miljoen.

De minister heeft nog geen besluit genomen over de toekomst van de Volksbank. Na een eventuele verkoop van de Volksbank en de liquidatie van de holding SNS REAAL kan ook hier de balans worden opgemaakt en vastgesteld worden of de Staat het geïnvesteerde bedrag van € 3,8 miljard heeft teruggekregen.

B Controleprobleem

Ter voorkoming van een nieuwe kredietcrisis is de Europese bankenunie opgericht, en daarbinnen het SSM. Dit mechanisme is vormgegeven in een complexe organisatie, die een goede coördinatie tussen ECB en de nationale toezichthouders vergt. Onderzoek van de Europese Rekenkamer, gepubliceerd op 18 november 2016, toont aan dat de ingewikkelde procedures voor informatie-uitwisseling tussen de actoren een risico vormen voor de efficiency en effectiviteit van de besluitvorming. Het onderzoek laat verder zien dat het toezicht van het SSM op de significante banken zwaar leunt op nationale toezichthouders.

De ECB heeft echter onvoldoende controle over samenstelling en kwaliteit van de toezichtteams. Zo blijkt, in tegenstelling tot het voornemen, in veel gevallen de leider van het toezichtteam de nationaliteit te bezitten van het land waar gecontroleerd wordt. Ook stellen de nationale toezichthouders minder middelen beschikbaar voor de toezichtteams dan nodig is, zodat het onzeker is of de teams hun taak goed kunnen uitvoeren. De Europese Rekenkamer heeft geen documenten van de ECB mogen inzien die inzicht kunnen geven in de feitelijke werking van het toezicht door ECB.

Op 25 september 2015 hebben de voorzitters van nationale rekenkamers in Europa en de Europese Rekenkamer een gezamenlijke verklaring uitgegeven waarin zij aandringen op een oplossing vanwege het gebrek aan controle op het banktoezicht door de ECB.

In februari 2015 schreef de Algemene Rekenkamer de Tweede Kamer dat de inwerkingtreding van het SSM als consequentie heeft dat de onafhankelijke externe controle op het toezicht door ECB moet worden uitgevoerd door de Europese Rekenkamer. Zoals blijkt uit het eerste onderzoek van de Europese Rekenkamer (2016) heeft deze daarvoor onvoldoende bevoegdheden. Het gevolg daarvan is dat er nu een controlegat is met een financiële omvang van circa € 22.000 miljard. De Algemene Rekenkamer vindt dat deze situatie snel moet worden gerepareerd. De Tweede Kamer heeft enkele malen bij de minister van Financiën aangedrongen op een oplossing. Omdat landen in de eurozone en EU hierover van mening verschillen, ziet de minister vooralsnog alleen een pragmatische aanpak als oplossing: ECB en Europese Rekenkamer zouden een samenwerkingsovereenkomst hierover moeten uitwerken.



Onderzoek van de Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer volgt sinds eind 2008 de ontwikkelingen rond de kredietcrisis en houdt die bij via www.kredietcrisis.rekenkamer.nl. Deze website wordt enkele keren per jaar geactualiseerd (laatst februari 2017).

Overzicht van de maatregelen van de Staat om financiële instellingen tijdens de kredietcrisis te ondersteunen

The screenshot shows a web browser window with the URL <http://kredietcrisis.rekenkamer.nl>. The navigation menu includes 'Interventies', 'Begunstigden', 'Ontvangsten en uitgaven', and 'Over deze site'. A search bar with the text 'Zoek' is also present.

Overname Fortis/ ABN Amro	<p>In het najaar van 2008 leidde de kredietcrisis in de financiële sector tot een serie interventies door de Nederlandse Staat. De Algemene Rekenkamer biedt op deze site een overzicht van de maatregelen die de minister van Financiën heeft genomen om de gevolgen van de kredietcrisis tegen te gaan.</p> <p>Wat vindt u op deze site?</p> <p>Op deze site leest u welke maatregelen de minister van Financiën heeft genomen (de interventies), wat het financieel risico van deze interventies is voor de Staat en wie de begunstigden zijn. Ook bieden we een overzicht van de ontvangsten en uitgaven. Per interventie en begunstigde is in een tijdbalk af te lezen welke relevante gebeurtenissen er zijn geweest.</p> <p>Deze informatie is op drie manieren te raadplegen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • per interventie (maatregel) van de minister van Financiën • per begunstigde • als totaaloverzicht met ontvangsten en uitgaven <p>Actualisatie</p> <p>De informatie op deze website actualiseren we ieder jaar na de derde woensdag in mei (Verantwoordingsdag) met relevante ontwikkelingen. We vullen de site aan met de bedragen uit het begrotingsjaar waarover de minister van Financiën verantwoording aflegt aan de Tweede Kamer. De website actualiseren we tussentijds, als relevante ontwikkelingen daartoe aanleiding geven.</p>
Nationalisatie SNS Reaal	
Kapitaal- verstrekking- faciliteit	
Garantiefaciliteit bancaire leningen	
Voorfinanciering uitkering depositogarantie- stelsel IJsland	
Back-upfaciliteit ING	

Figuur 1 Impressie website Algemene Rekenkamer over kredietcrisis

Bron: Zicht op belastingverlichtende regelingen, Algemene Rekenkamer 2017

Verder houden we de ontwikkeling op het terrein van de bankenunie bij op het webdossier EU-governance, dat op 22 november 2016 voor het laatst geactualiseerd is.

- Webdossier EU-governance: <http://www.rekenkamer.nl/eu-governance>
- Brief aan Tweede Kamer over de Europese Bankenunie (9 februari 2015), Kamerstuk 34049, nr 8

Bij de Algemene Rekenkamer loopt momenteel onderzoek naar het toezicht dat DNB uitoefent op minder-significante banken in Nederland. De rekenkamers van Cyprus, Duitsland, Finland en Oostenrijk voeren binnen het kader van de Task Force bankenunie een vergelijkbaar onderzoek uit in hun land. Publicaties hierover zijn voorzien voor het najaar 2017.

EU-middelen

RIJK IN UITVOERING • IN 18 FACTSHEETS



Waar gaat het over?

De lidstaten van de Europese Unie besteden een groot deel van de aan hen toegekende EU-subsidies via 'fondsen in gedeeld beheer'. Het kabinet verantwoordt zich via de minister van Financiën over de in Nederland bestede EU-subsidies. Dit gebeurt jaarlijks met de zogenoemde Nationale Verklaring aan de Tweede Kamer. Uit de verklaring blijken problemen in het beheer en de uitgaven. De Algemene Rekenkamer geeft jaarlijks in een tegelijkertijd met de Nationale Verklaring verschijnend rapport een oordeel over deze verantwoording.

Het initiatief tot een Nationale Verklaring is afkomstig van enkele individuele EU-lidstaten, waaronder Nederland, en is bedoeld om op een transparante wijze de volksvertegenwoordiging inzicht te geven in de besteding van en het toezicht op Europees geld in Nederland. Dit reikt verder dan de afspraken die alle EU-lidstaten met de Europese Commissie (het dagelijks bestuur van de EU) hebben gemaakt: verantwoording via 'annual summaries' (jaarlijkse samenvattingen van controlebevindingen). Ze vormen dus geen voorwerp van parlementaire controle. De noodzaak van een Nationale Verklaring is onder meer gelegen in het feit dat de Europese Rekenkamer al meer dan twintig jaar een afkeurend oordeel afgeeft over de EU-jaarrekening, omdat meer dan 2 procent van de subsidies die in heel Europa zijn besteed niet rechtmatig is uitgegeven.

De EU ontvangt haar geld van de lidstaten in de vorm van afdrachten. Het gaat om invoerrechten die lidstaten namens 'Brussel' innen, btw-afdrachten en een bedrag dat is gebaseerd op het nationale inkomen van een lidstaat (bni). Transparantie over de hoogte en de juistheid van de afdrachten en de naheffing is van belang. Wij vinden het wenselijk ook informatie over deze afdrachten aan de Nationale Verklaring toe te voegen. Dan ontstaat er een integrale EU-verantwoording van de lidstaat, waarbij zowel de inkomsten (EU-subsidies) als uitgaven (afdrachten aan de EU) zijn opgenomen.



Wie is verantwoordelijk?

De Europese Commissie en de EU-lidstaten zijn samen verantwoordelijk voor een rechtmatige, doeltreffende en doelmatige besteding van de 'fondsen in gedeeld beheer' (circa 80 procent van het geld dat op de EU-begroting staat).

Vier bewindspersonen zijn verantwoordelijk voor het opstellen van deelverklaringen voor fondsen die betrekking hebben op hun beleidsterrein: de minister en de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie en de staatssecretaris van Economische Zaken. Op basis van deze deelverklaringen stelt de minister van Financiën de Nationale Verklaring samen.

Voor de EU-afdrachten zijn de uitvoerende taken belegd bij de minister van Financiën. De afdrachten worden verantwoord via de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.



Om hoeveel geld gaat het?

De (vastgestelde) EU-begroting omvatte in 2015 € 145,2 miljard aan uitgaven.¹ In dat jaar droeg Nederland € 7,9 miljard af aan de EU (ongeveer 3,2 procent van de rijksuitgaven in dat jaar), in de vorm van invoerrechten en bni- en btw-afdrachten. In dat bedrag is, in afwachting van ratificatie van het Eigen Middelenbesluit, nog niet een korting op de Nederlandse afdrachten over de jaren 2014-2016 van ruim € 2 miljard verwerkt. De Europese Commissie beschouwt de invoerrechten (€ 2,9 miljard in 2015) overigens niet als een nationale bijdrage, maar als een eigen middel van de EU dat door de lidstaten wordt geïnd, en die daarvoor een vergoeding ontvangen (perceptiekosten: € 732 miljoen in 2015).

Nederland ontving in 2015 € 2,4 miljard van de EU, vooral in de vorm van subsidies, zoals landbouw-, structuur-, migratie- en visserijfondsen. Gesaldeerd met de afdrachten in dat jaar is Nederland, ook zonder de invoerrechten, een netto-betaler aan de EU. Nog tien andere lidstaten, van de totaal 28, waren in 2015 netto-betaler.

Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) heeft in december 2016 een berekening gepubliceerd van de netto betalingspositie per land per inwoner. Deze berekening gaat uit van een nationale bijdrage zonder de invoerrechten. Zweden en Nederland zijn met circa € 210 per inwoner in 2015 de grootste netto-betalers, Slowakije en Tsjechië met circa € 550 per inwoner de grootste netto-ontvangers. Wordt rekening gehouden met de afgesproken, maar pas in 2017 te ontvangen, korting voor Nederland, dan zou gemiddeld elke Nederlander over 2015 € 150 aan de EU netto bijgedragen hebben.



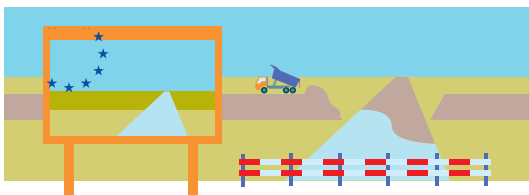
Hoe staat het ervoor en wat zijn de risico's?

Meerjarig Financieel Kader

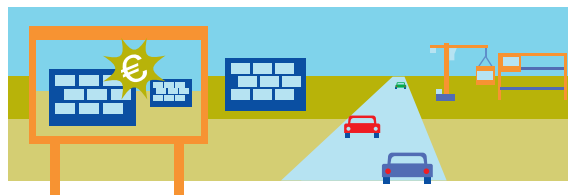
Eind 2017 zal de EU voorstellen doen voor het Meerjarig Financieel Kader voor de periode na 2020. Deze voorstellen zullen rekening houden met gevolgen van de Brexit voor de begroting van de EU. De Algemene Rekenkamer vraagt regelmatig aandacht voor het bereiken van doelstellingen van beleid, de effectiviteit. Daar is zeker op nationaal niveau nog winst te boeken, en dat geldt ook voor de Europese subsidies. Er is wel informatie over de uitvoering van het met Europese subsidies gefinancierd beleid, maar niet over de effectiviteit daarvan. Ook de EU heeft meer aandacht gekregen voor de effecten van beleid: sinds 2015 is de Europese Commissie het project 'budget focused on results' gestart. De Europese Rekenkamer voert regelmatig Europa-brede onderzoeken uit naar beleidsresultaten.

¹ Voor 2016 zijn de bedragen door het Europees Parlement nog niet vastgesteld.

Van EU-beleid zijn wel de resultaten maar niet de effecten zichtbaar



Met EU-subsidie wordt een weg aangelegd



Wordt de weg gebruikt, en levert het wat op voor de regio?

Figuur 1 Visualisatie verschil resultaten en effecten EU-beleid

Bron: EU Trendrapport 2015, Algemene Rekenkamer 2015

EU-afdrachten

Het kabinet informeert het parlement op verschillende plaatsen in de begrotingsstukken over de afdrachten aan de EU. Zo licht het de systematiek van de afdrachten toe in de Miljoenennota, de geraamde omvang van de Reservering EU-afdrachten in de bijlage van de Miljoenennota en de ramingen van en de mutaties op de EU-afdrachten in de begrotingsstukken van Buitenlandse Zaken. De samenhang en begrijpelijkheid kan worden versterkt door de informatie op één plek op te nemen. Het is het voornemen van de minister van Financiën om informatie over EU-middelen, inclusief de Nationale Verklaring, op één plek te verantwoorden, namelijk in het Financieel Jaarverslag van het Rijk. Hier licht het kabinet de totstandkoming van de EU-afdrachten toe, en is er ruimte om breder beleidsmatige informatie te geven over de fondsen in gedeeld beheer. De Algemene Rekenkamer ziet dat als een positieve ontwikkeling, ook omdat het het inzicht voor het parlement kan vergroten in de geldstromen en de effectiviteit daarvan in het debat meer centraal kan komen staan.



Onderzoek van de Algemene Rekenkamer

- Rapporten bij de Nationale Verklaring 2014-2016, Kamerstukken 33942, nr. 1, 34150, nr 3, respectievelijk 34394, nr 3
- EU-tendrapporten 2015-2016, Kamerstukken 34150, nr. 3 en 34394, nr. 3

Europese noodfondsen

RIJK IN UITVOERING • IN 18 FACTSHEETEN



Waar gaat het over?

De financiële crisis en economische neergang hebben sinds 2008 een aanzienlijke verslechtering teweeggebracht van de overheidsbegroting in een groot aantal lidstaten van de Europese Unie. Op bepaalde momenten hadden sommige lidstaten feitelijk geen toegang meer tot de kapitaalmarkt om hun tekorten te financieren. Nederland staat inmiddels, samen met andere landen uit de eurozone (en soms ook via de bredere EU) garant voor miljarden euro's om EU-lidstaten in nood financieel te stutten. Verder heeft Nederland geld gestort in het permanente noodfonds ESM en is via directe leningen aan landen in nood geld uitgeleend.

De crisis in Griekenland in 2010 leidde tot een situatie geleid die ernstige gevolgen kon hebben voor de financiële stabiliteit in de gehele eurozone. In dat jaar hebben de EU, de Europese Centrale Bank (ECB), de landen van de eurozone en het Internationaal Monetair Fonds (IMF) maatregelen getroffen om snel te kunnen ingrijpen bij landen die in de problemen kwamen. Eén van deze maatregelen betrof het instellen van Europese noodfondsen, specifiek voor de eurozone.

Europese noodfondsen

Griekse leningenfaciliteit (GLF, 2010):

Samenbundeling van bilaterale leningen van eurolanden die namens hen door de Europese Commissie werd gecoördineerd, gecombineerd met steun van het IMF.

Europees Financieel Stabilisatiemechanisme (EFSM, 2011):

Tijdelijk fonds op *communautaire* basis (gedragen door alle EU-lidstaten samen).

Europese Financiële Stabiliteitsfaciliteit (EFSF, 2011):

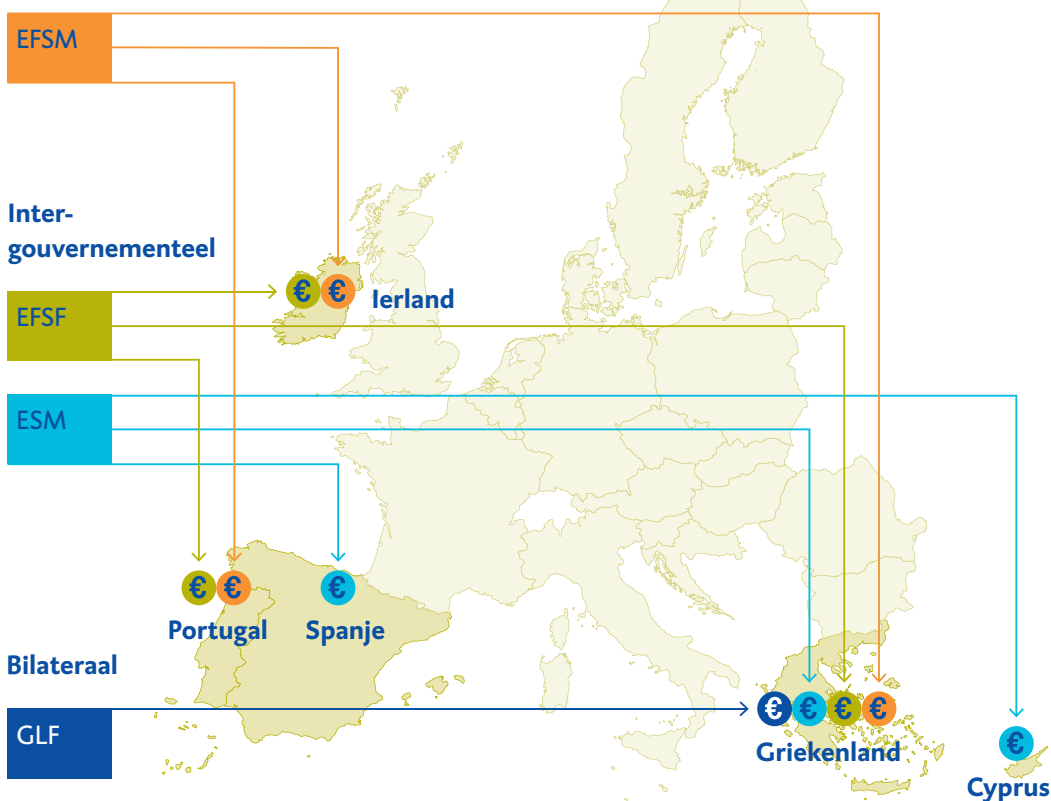
Tijdelijk fonds voor en door eurolanden op *intergouvernementele* basis (gedragen door landen van de eurozone).

Europees stabiliteitsmechanisme (ESM, 2012):

Permanent fonds op *intergouvernementele* basis dat het EFSF vervangt.

Landen met financiële problemen kregen steun uit verschillende fondsen

Communautair



Figuur 1 Overzicht verdeling steun uit noodfondsen

Bron: Noodsteun voor eurolanden tijdens de crisis, Algemene Rekenkamer 2015

De noodfondsen zijn ingezet in het kader van steunprogramma's voor Griekenland, Ierland, Portugal, Spanje en Cyprus. Aan de steunprogramma's en de daaraan verbonden (toezeggingen van) financiële hulp via leningen uit de noodfondsen zijn voorwaarden gekoppeld als structurele hervormingen en bezuinigingen.



Wie is verantwoordelijk?

De verantwoordelijkheden ten aanzien van de toekenning van en verantwoording over de noodsteun verschillen per noodfonds, afhankelijk van de vraag of het een fonds op communautaire basis betreft, of op intergouvernementele basis. Nederland is bij al deze noodfondsen betrokken.



Om hoeveel geld gaat het?

Het financieel belang voor de landen die bijdragen aan de noodfondsen is groot. De maximale uitleencapaciteit van de vier noodfondsen bij elkaar opgeteld bedroeg circa € 850 miljard. Nederland staat voor vele miljarden garant voor de noodfondsen die door de eurolanden zijn opgericht, en heeft eveneens miljarden aan leningen uitstaan. In de tabel is het financieel belang voor de eurozone én voor Nederland aangegeven.

Financieel belang noodfondsen eurozone en Nederland (x 1 miljard)

Nood-fonds	Financieringsvorm	Totaal financieel belang	Maximale uitleencapaciteit	Financieel belang Nederland
EFSM	Garantie op basis EU-begroting	€ 60	€ 60	€ 2,8 (4,7%)
EFSF	Garantie eurolanden	€ 780	Eerst € 440, later € 240	€ 49,6 (6,1%)
ESM	Gestort kapitaal eurolanden	€ 80,5	€ 500	€ 4,6 (5,7%)
	Opvraagbaar kapitaal eurolanden	€ 624		€ 35,4 (5,7%)
GLF	Directe leningen eurolanden	€ 52,9	€ 52,9	€ 3,2 (6,0%)

Bronnen: Hoofdstuk IX Financiën en Nationale Schuld, Rijksbegroting 2015. Websites EFSF, ESM, DG Ecfm Europese Commissie

Eurolanden staan voor een hoog bedrag garant voor het EFSF, zodat dit fonds tegen zo gunstig mogelijke condities geld kan ophalen op de kapitaalmarkt, om dit vervolgens uit te lenen aan behoeftige landen.

Niet in deze tabel opgenomen is de garantie voor € 2,4 miljard voor 4,7 procent van het betalingsbalansprogramma en € 1,8 miljard voor 2,2 procent van de door het IMF binnen de EU ingezette noodsteun. Het totaal van de Nederlandse garantstelling in het kader van de noodfondsen (inclusief de steun van het IMF) bedraagt circa € 90 miljard. Daarnaast heeft Nederland bijna € 8 miljard bijgedragen door middel van directe leningen aan Griekenland en gestort kapitaal voor het ESM.

Financiële steun wordt veelal in deelbedragen uitgekeerd als blijkt dat een land aan de afgesproken voorwaarden voldoet.

**Hoe staat het ervoor en wat zijn de risico's?**

Sinds 2010 is vanuit de fondsen circa € 450 miljard aan noodsteun aan Cyprus, Griekenland, Ierland, Portugal en Spanje verstrekt, in de vorm van leningen. Op dit moment ontvangt alleen Griekenland nog noodsteun.

Hoe dit geld in de ontvangende landen wordt besteed, kan maar beperkt worden gevolgd. Als er na afloop van een steunprogramma binnen het kader van het 'post-programmatoezicht' twijfels ontstaan over de financiële stabiliteit en terugbetalingscapaciteit van landen die noodsteun hebben ontvangen, kunnen alleen aanbevelingen tot corrigerende acties aan de betreffende landen worden gedaan, centraal ingrijpen is niet mogelijk. De uitlenende landen en instanties hebben inmiddels de termijnen voor terugbetaling verlengd. Ook hebben zij de renteopslag op de uitstaande schuld verlaagd. Op Europees niveau is onafhankelijke evaluatie van de steunprogramma's nog niet gewaarborgd. Er zijn ook nog geen onafhankelijke evaluaties uitgevoerd.

De Tweede Kamer is sinds de introductie van de noodfondsen goed geïnformeerd over de totstandkoming van de steunoperaties en het Nederlandse aandeel daarin. De besluitvorming van de betrokken internationale instellingen (Europese Commissie, noodfondsen, ECB, IMF) en de eurogroep vindt echter plaats buiten de reguliere processen van democratische controle en verantwoording om.

Het is niet bekend of de noodsteun werkt, omdat niet of nauwelijks onderzocht is waaraan de gelden uit de noodfondsen zijn besteed. De aanbevelingen die de Europese Commissie met het oog op de terugbetaling van de noodsteun kan doen aan landen die de steunprogramma's hebben verlaten, hebben niet per definitie effect. Deze landen kunnen namelijk niet worden verplicht hun overheidsfinanciën te verbeteren.

De Algemene Rekenkamer blijft, in lijn met eerdere aandachtspunten voor de minister van Financiën, de ontwikkelingen monitoren en zal rapporteren als wij verbeteringen zien voor toezicht, evaluatie en verantwoording op Europees of nationaal niveau.



Onderzoek van de Algemene Rekenkamer

- Noodsteun voor eurolanden tijdens de crisis. Inzet van de Europese noodfondsen tussen 2010 en 2015 (2015) Kamerstuk 21 50107, nr. 1307
- Brief EU-gerelateerde aandachtspunten bij ontwerpbegroting 2017 (2016) Kamerstuk 34550-V, nr 11
- Brief Actualisering webdossier EU governance (2016), 2016D45004
- Webdossier EU-governance: <http://www.rekenkamer.nl/eu-governance>

Inzicht in beleidsresultaten

RIJK IN UITVOERING • IN 18 FACTSHEETS



Waar gaat het over?

Kabinet en parlement maken voortdurend keuzes die gevolgen hebben voor de staatskas. Om dat goed te kunnen doen, is informatie nodig over onder meer de effecten van het beleid. Alleen zo valt te voorkomen dat er geld wordt gestoken in beleid dat niet of onvoldoende werkt, of dat er regelingen worden wegbezuinigd die juist wél goed werken. De Algemene Rekenkamer heeft in verschillende publicaties geconstateerd dat de rijksoverheid niet vaak en niet goed genoeg evalueert en dat dit een probleem vormt voor de publieke verantwoording aan het parlement. De studiegroep Begrotingsruimte beval in juli 2016 aan een 'operatie Inzicht in Kwaliteit' te starten en in de tussentijd een aantal maatregelen te nemen om beter te gaan sturen op evaluatie van beleid en de kwaliteit en bruikbaarheid van evaluaties te verhogen. Dit kan zijn weerslag krijgen in het nieuwe regeerakkoord.



Wie is verantwoordelijk?

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



Hoe staat het er voor?

Inzicht nog onvoldoende

In 2013 stelde de Algemene Rekenkamer in een terugblik op de periode 2006 – 2011 vast dat van minder dan de helft van het beleid geëvalueerd was of het effectief was geweest (Effectiviteitsonderzoek bij de rijksoverheid). In het verantwoordingsonderzoek over 2014 bekeek de Rekenkamer vijf beleidsdoorlichtingen, hét instrument van het kabinet om te zien of beleid werkt en efficiënt wordt uitgevoerd. De uitkomst was dat de vijf doorlichtingen hier nauwelijks inzicht in gaven.

Ook recent onderzoek toont leemtes aan in de kennis over de werking van beleid. In het jongste rapport van de Algemene Rekenkamer, 'Zicht op belastingverlichtende regelingen', werd bijvoorbeeld geconstateerd dat van zes van de tien regelingen onbekend is of ze werken en zo ja tegen welke prijs. Een onderzoek van juni 2016 naar de aanpak van problematische schulden, een onderwerp dat hoog op de agenda's van kabinet en parlement stond, leerde dat er alleen een schatting is van het aantal huishoudens dat kampt met problematische schulden: ruim een half miljoen. Ook was er geen goed landelijk beeld van het aantal huishoudens dat hulp krijgt en het aantal huishoudens dat het zonder hulp moet stellen. Bij gebrek aan deze informatie is niet vast te stellen of de aanpak van problematische schulden doelmatig en doeltreffend is.

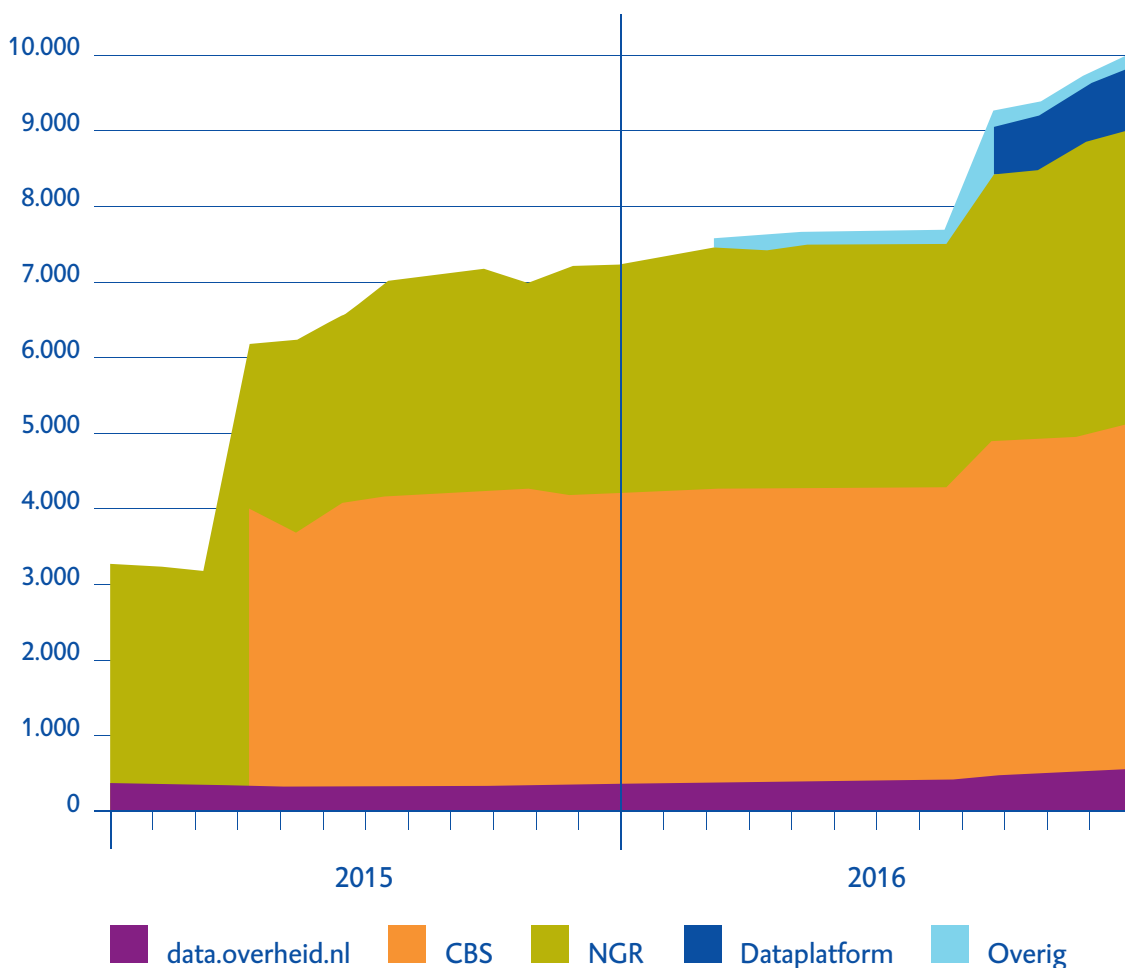
Open data

Transparantie over de besteding van publiek geld en daarmee behaalde resultaten kan vergroot worden als departementen gegevens beschikbaar te stellen als open data. Die stellen alle geïnteresseerden, van volksvertegenwoordigers tot belangenbehartigers, in staat om het functioneren en presteren van overheden kritisch te volgen.

Het kabinet zet zich via de Nationale Open Data Agenda in voor meer open data. Dit behelst onder meer het actief beschikbaar stellen van data, het monitoren van de voortgang en kwaliteit en ondersteunende activiteiten.

Departementen zijn zich in de afgelopen jaren meer gaan inspannen om gegevens beschikbaar te stellen als open data. Inmiddels zijn er meer dan tienduizend datasets opengesteld. Het toegankelijk maken van de data van het CBS, een 'dataknooppunt', heeft er in 2015 voor gezorgd dat het aanbod van open data is verdubbeld. Daarna is er echter weinig toegevoegd. Nog niet alles wat open kan, is open. Belangrijke datasets die nog kunnen worden geopend, zijn bijvoorbeeld het handelsregister, inspectieresultaten en WOZ-gegevens.

Het aantal toegankelijke datasets verdrievoudigde tussen januari 2015 en december 2016



Figuur 1 Ontwikkeling hoeveelheid open data 2014-2016

Bron: Algemene Rekenkamer 2017

De Algemene Rekenkamer heeft in drie opeenvolgende jaren trendrapporten gemaakt waarin de vorderingen met het openstellen van data zijn gevolgd. In het laatste rapport, van maart 2016, concludeerde de Algemene Rekenkamer dat de overheid kansen onbenut liet. De Tweede Kamer heeft de initiatiefwet Open overheid aangenomen. Deze wet moet de Wet openbaarheid van bestuur vervangen en neemt actieve openbaarheid als uitgangspunt. De wet ligt nu bij de Eerste Kamer, de schriftelijke behandeling loopt. In opdracht van de minister van BZK voert ABDTOPConsult momenteel onderzoek uit naar de impact die dit wetsvoorstel voor de rijksdienst en de landelijke uitvoeringsorganisaties, inclusief ZBO's zal hebben. Daarbij wordt vooral gekeken naar de bijbehorende kosten en uitvoeringslasten.



Onderzoek van de Algemene Rekenkamer

- [Inzicht in publiek geld \(2016\)](#), Kamerstuk 31865, nr 86
- [Effectiviteitsonderzoek bij de rijksoverheid: vervolgonderzoek \(2013\)](#), Kamerstuk 33269, nr 3
- [Staat van de rijksverantwoording 2014 \(2015\)](#), [Beleidsdoorlichtingen: nog te weinig zicht op doelmatigheid en doeltreffendheid \(2015\)](#), Kamerstuk 34200, nr 2
- [Trendrapport Open data \(2014\)](#), Kamerstuk 32802, nr 7
- [Trendrapport open data 2015 \(2015\)](#), Kamerstuk 32802, nr 11
- [Trendrapport open data 2016 \(2016\)](#), Kamerstuk 32802, nr 24

Onderwijs

RIJK IN UITVOERING IN 18 FACTSHEETS

Scholen en andere onderwijsinstellingen ontvangen via de begroting van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) financiële middelen om onderwijs aan te bieden. Zij ontvangen dit voor het grootste deel als ‘lumpsum’: een vast, vrij besteedbaar bedrag, gebaseerd op onder meer het aantal leerlingen per onderwijsinstelling. Waaraan onderwijsinstellingen hun middelen precies besteden, bepalen de instellingsbesturen in hoge mate zelf; controle op de jaarrekening vindt plaats door (externe) accountants. Het Rijk vraagt de instellingsbesturen op hoofdlijnen om verantwoording. Het is daardoor heel lastig vast te stellen of er zinnig en zuinig met de onderwijsmiljarden wordt omgegaan. Dat geldt ook voor wat instellingen doen met de extra financiële middelen, die de afgelopen jaren zijn toegekend om de kwaliteit van het onderwijs te verhogen. In het verantwoordingsonderzoek over 2015 merkte de Algemene Rekenkamer op dat de grotere bestedingsvrijheid die bij de lumpsumbekostiging hoort ook van het onderwijsveld vraagt dat het zich navenant verantwoordt.



Wie is verantwoordelijk?

De minister van OCW en de minister van Economische Zaken (EZ) zijn verantwoordelijk voor het Nederlandse onderwijsstelsel: de minister van OCW voor al het onderwijs, en de minister van EZ in het bijzonder voor het agrarisch onderwijs. De overheid ziet toe op de kwaliteit van het onderwijs. Voor het hbo en het wetenschappelijk onderwijs gebeurt dat door de NVAO (de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie). Voor alle andere onderwijssectoren doet de Inspectie van het Onderwijs dat. Accountants controleren de jaarverslagen van onderwijsinstellingen aan de hand van een protocol dat de Inspectie vaststelt. De Inspectie controleert op haar beurt of de accountants hun werk goed doen.



Om hoeveel geld gaat het?

Op de begrotingen van OCW en EZ voor 2017 samen staat voor ongeveer € 27,5 miljard aan onderwijsuitgaven. Dat bedrag gaat via verdeelmechanismen naar de onderwijsinstellingen in het primair, voortgezet, middelbaar beroeps- en hoger onderwijs.



Hoe staat het ervoor en wat zijn de risico's?

De rijksoverheid heeft de afgelopen jaren op veel beleidsterreinen bezuinigd. Het onderwijs is één van de weinige terreinen waar dat niet het geval was. Kabinetten zijn bijvoorbeeld blijven investeren in de verdere professionalisering van leerkrachten. De lumpsum-bekostiging maakt het echter lastig voor de Tweede kamer om te kunnen volgen wat het onderwijsgeld oplevert. De Tweede Kamer heeft de bewindspersonen van OCW in de afgelopen jaren verschillende keren gevraagd om meer inzicht in onderwijsprestaties, al dan niet in relatie tot (extra) geld. Onder meer in de motie-Duisenberg c.s. van oktober

2015. De bewindspersonen schreven daarop in hun ‘lumpsumbrief’ van mei 2016 de lumpsum te willen handhaven, maar dat er kansen zijn het inzicht in prestaties te verbeteren door de horizontale verantwoording te versterken, door bestaande informatie beter te benutten en/of door doelen en bijbehorende verantwoordingsplichten vooraf beter vast te leggen.

Open onderwijsdata: geld en prestaties niet te koppelen

Veel onderwijsdata zijn beschikbaar als open data. De relatie tussen geld en prestaties is daarmee echter nog niet te leggen: gegevens over geld zijn namelijk alleen op het niveau van schoolbesturen beschikbaar en over prestaties (bijvoorbeeld: eindtoetsgegevens en schooladviezen) alleen op schoolniveau. Wij hebben OCW aanbevolen alle data op schoolniveau inzichtelijk te maken. Ook belanghebbenden als ouders en leerlingen zouden daarvan profiteren en ‘horizontaal’ kunnen toetsen of hun instelling goed presteert. De bewindspersonen van OCW hebben die aanbeveling niet overgenomen.

Vastgoed universiteiten

Universiteiten krijgen de rijksbijdrage uit de zogenoemde ‘eerste geldstroom’ als lumpsum uitgekeerd. Dit betekent dat universiteiten het geld mogen gebruiken voor het geven van onderwijs en het doen van onderzoek, maar ook voor het dekken van kosten van bedrijfsvoering, waaronder huisvesting. Verkeerde vastgoedbeslissingen kunnen zodoende niet alleen leiden tot ondoelmatigheden in de besteding van publiek geld, maar kunnen ook ten koste gaan van de kwaliteit van onderwijs en in het uiterste geval zelfs de continuïteit van de organisatie in gevaar brengen.

Het is daarom belangrijk dat risico’s en misstanden rond onderwijsvastgoed tijdig worden opgemerkt en gecorrigeerd. De minister en het parlement moeten daarom zicht hebben op de resultaten van de instellingen en binnen de instellingen zelf moet sprake zijn van een goed werkend systeem van interne checks and balances.

Onderwijshuisvesting is substantiële opgave voor gemeenten en schoolbesturen

Gemeenten en schoolbesturen dragen gezamenlijk, elk vanuit hun eigen verantwoordelijkheid, de zorg voor bijna 10.000 schoolgebouwen in Nederland. Ruim 2,5 miljoen leerlingen krijgen hier les in het primair en voortgezet onderwijs. Aan onderwijshuisvesting besteedden gemeenten en schoolbesturen in 2013 gezamenlijk ongeveer € 2,6 miljard. Samen staan zij voor de opgave, onderwijshuisvesting van redelijke kwaliteit in stand te houden. Die opgave is substantieel, onder meer door leerlingdaling (minder inkomsten voor schoolbesturen; potentieel leegstand van gebouwen) en het feit dat uit onderzoek blijkt dat schoolgebouwen geregeld niet aan de wettelijke eisen voldoen. Voorts worden hogere eisen gesteld aan de functionele kwaliteit van gebouwen vanwege passend onderwijs en digitalisering. Hoeveel geld hiervoor precies nodig is is onbekend omdat basale gegevens over schoolgebouwen niet of slechts gefragmenteerd beschikbaar zijn.



Onderzoek van de Algemene Rekenkamer

- Vastgoed universiteiten (2016), Kamerstuk 33495, nr 100
- Resultaten verantwoordingsonderzoek 2015 bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, (2016), Kamerstuk 34475 VIII, nr 2
- Schoolgebouwen primair en voortgezet onderwijs: de praktijk gecheckt (2016), Kamerstuk 31 293, nr. 279
- Onderwijsmonitor – ontwikkelingen in het primair onderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs in beeld (2015), Kamerstuk 31289, nr 260
- Professionalisering leraren, in: Rapport bij het Jaarverslag 2014 Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) (2015), Kamerstuk 34475 VIII, nr 2
- Bekostiging voortgezet onderwijs (2014), Kamerstuk 31289, nr 193
- Betere publieke verantwoording over onderwijsprestaties mogelijk en wenselijk, in: Rapport bij het Jaarverslag 2014 Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) (2015), Kamerstuk 34475 VIII, nr 2
- Kunnen basisscholen passend onderwijs aan? (2013), Kamerstuk 31293 nr. 191
- Geldstromen in het hoger beroepsonderwijs in 2010 (2012), Kamerstuk 31288, nr. 302

Arbeidsmarkt en sociale zekerheid

RIJK IN UITVOERING • IN 18 FACTSHEETS



Waar gaat het over?

Het bevorderen van het functioneren van de arbeidsmarkt is een belangrijke taak van de overheid. Het kabinet heeft, na goedkeuring van het parlement in 2015 de Wet werk en zekerheid ingevoerd. Deze wet regelt de stroomlijning van de regels voor ontslag, de verbetering van de rechtspositie van flexwerkers en de aanpassing van de werkloosheidsregelingen. Gemeenten kregen met de invoering van de Participatiewet op 1 januari 2015 een grotere rol bij de begeleiding van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Met de Wet Banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten beoogt het kabinet werkgevers te stimuleren meer mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen.



Wie is verantwoordelijk?

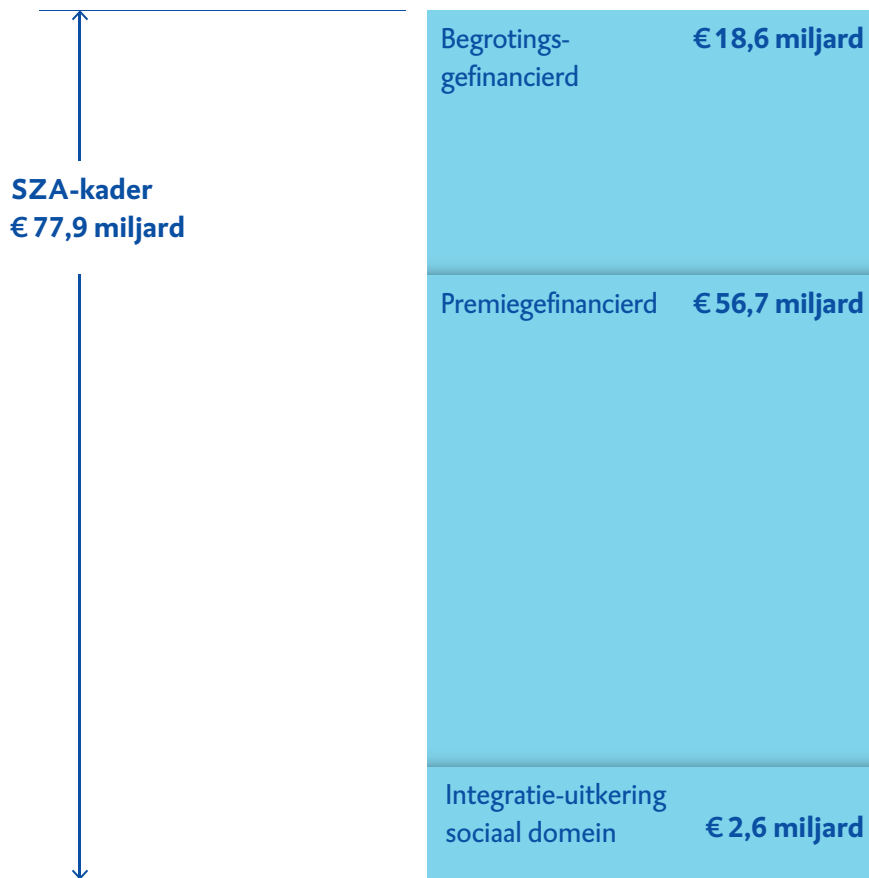
De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) is samen met de staatssecretaris verantwoordelijk voor het arbeidsmarktbeleid en de werking van het stelsel van sociale zekerheid. Voor een goede uitvoering is de minister mede afhankelijk van sociale partners, het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en gemeenten.



Om hoeveel geld gaat het?

De uitgaven voor arbeidsmarktbeleid en sociale zekerheid bestaan uit begrotingsuitgaven (voor 2017: € 33,6 miljard) en premie-uitgaven (2017: € 57 miljard). De premie-uitgaven en een deel van de begrotingsuitgaven vallen onder een speciaal uitgavenkader: het kader voor Sociale Zaken en Arbeidsmarktbeleid (SZA-kader; 2017: € 78,2 miljard). De Tweede Kamer heeft bij de premiegelden geen formeel budgetrecht. Om zich aan het parlement te kunnen verantwoorden over zijn beleid inzake arbeidsmarkt en de sociale zekerheid, moet de minister informatie verzamelen over de prestaties van de sociale partners, de medeoverheden en de uitvoeringsorganisaties (die allen ook een eigen verantwoordelijkheid hebben) die taken uitvoeren op deze terreinen.

Het kader Sociale Zaken en Arbeidsmarkt bestaat grotendeels uit premiegeld



Figuur1 Samenstelling SZA-kader 2017

Bron: Begroting 2017 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid



Hoe staat het ervoor en wat zijn de risico's?

In haar onderzoeken heeft de Algemene Rekenkamer aandacht besteed aan verschillende instrumenten die het functioneren van de arbeidsmarkt dienen te verbeteren, bijvoorbeeld ten behoeve van de re-integratie van oudere werklozen. Het feit dat de effectiviteit van de instrumenten die wij hebben onderzocht niet kon worden vastgesteld, komt onder meer doordat niet bekend is wie van de instrumenten gebruik maakt.

Wij vinden dat kerngegevens over het gebruik van de instrumenten, waar mogelijk, beschikbaar moeten komen in de vorm van open data. 'Open spending' is een moderne vorm van publieke verantwoording.

Sectorplannen

De minister van SZW heeft in 2013 – samen met sociale partners – sectorplannen als instrument geïntroduceerd om de arbeidsmarktpositie van werknemers in bepaalde sectoren te verbeteren. In de periode 2014-2015 blijkt voor het sectorplan Bouw en Infra € 56 miljoen van de beschikbare € 178 miljoen niet te zijn gebruikt, zo meldden wij in

het verantwoordingsonderzoek over 2014. Het geld was bestemd voor verschillende maatregelen, zoals loonkostensubsidies, extra leerwerkplekken voor jongeren en het behoud van werkplekken van leermeesters, en gezondheidsbevordering. Het is belangrijk inzicht te krijgen in de oorzaken van het ongebruikt laten van deze fondsen. Ook inzicht verkrijgen in de resultaten van de sectorplannen is noodzakelijk. In het laatste verantwoordingsonderzoek signaleerde de Algemene Rekenkamer vooruitgang in de uitvoering van de sectorplannen, maar ook onderrealisatie door achterstanden. De minister voert in 2018 een evaluatie uit naar het gebruik van de sectorplannen gezamenlijk. Hij ziet geen toegevoegde waarde in het uitvoeren van afzonderlijke evaluaties per sectorplan.

Arbeidsbemiddeling door UWV

Het UWV is onder meer belast met arbeidsbemiddeling. De Algemene Rekenkamer publiceerde in januari 2017 een onderzoek naar het functioneren van deze instelling. Hierin werd vastgesteld dat vanaf 2012 is bezuinigd op het beschikbare budget voor het uitvoeren van deze taak. Dit heeft ertoe geleid dat UWV aanvankelijk alleen digitale dienstverlening aanbood aan mensen met een WW-uitkering. Vanaf 2013 werd weer budget toegekend voor vormen van face-to-face dienstverlening aan specifieke doelgroepen. Vanaf 2016 is de nadruk gelegd op maatwerk op basis van bewezen effectiviteit van verschillende vormen van dienstverlening. De wisselende politieke ambities rond de arbeidsbemiddeling, met grote budgettaire gevolgen voor UWV, hebben een bestendige uitvoering van deze taak gehinderd.

Een belangrijke pijler van de arbeidsbemiddeling is de samenwerking tussen UWV, gemeenten, werkgevers- en werknemersorganisaties en uitzendbureaus in de arbeidsmarktregio's. De evaluatie van de Wet Suwi uit 2015 laat zien dat de bezuinigingen die in 2012 zijn doorgevoerd een negatieve impact hebben gehad op de regionale samenwerking. De Inspectie SZW concludeerde in oktober 2016 dat de samenwerking met werkgevers en tussen UWV en gemeenten momenteel op uitvoerend niveau nog onvoldoende vorm krijgt (Inspectie SZW, 2016).



Onderzoek van de Algemene Rekenkamer

- Verantwoordingsonderzoek 2015 (2016), Kamerstukken 34475 nr. 2 en 34475 XV, nr 2
- Re-integratie van oudere werklozen (2016), Kamerstuk 34475 XV, nr 2
- Aanpak problematische schulden (2016), Kamerstuk 24515, nr 358
- Brief aandachtspunten bij de ontwerpbegroting van het Ministerie van SZW 2017 (2016), Kamerstuk 34550 XV, nr 6
- UWV, balanceren tussen ambities en middelen (2017), Kamerstuk 26448, nr 586

Inburgering

RIJK IN UITVOERING • IN 18 FACTSHEETS



Waar gaat het over?

Migranten die zich in Nederland vestigen zijn wettelijk verplicht om in te burgeren. Een belangrijk uitgangspunt van de Wet inburgering 2013 is dat de verantwoordelijkheid voor de inburgering voortaan bij de inburgeraar zelf ligt. Deze moet zijn voorbereiding op het inburgeringsexamen zelf organiseren en hier ook de kosten voor dragen. Deze wet, die de vorige uit 2007 verving, beoogde onder meer een bezuiniging op de overheids-uitgaven: vanaf 2014 structureel € 333 miljoen minder rijksuitgaven. Voor 2016 voorzag de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) nog voor € 215 miljoen aan inburgeringsuitgaven voor de rijksoverheid.



Wie is verantwoordelijk?

De verantwoordelijkheid ligt sinds 2013 bij de minister van SZW. In de jaren daarvoor is deze verantwoordelijkheid nogal eens gewisseld: sinds 2002 hebben zes verschillende ministers het beleid vormgegeven.

Veel wisselingen in verantwoordelijke ministers

Deltaplan								
Wet inburgering buitenland (Wib)								
Wet inburgering nieuwkomers (Win)		Wet inburgering (Wi) 2007					Wet inburgering (Wi) 2013	
2002-2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013-heden
Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie ¹		Minister voor Wonen, Wijken en Integratie ²			Minister van BZK	Minister voor Immigratie, Integratie & Asiel ³		Minister van SZW
Balkenende I - III		Balkenende IV			Rutte I		Rutte II	

¹ Deze ministerspost is door twee personen bekleed. De laatste twee maanden veranderde de ministerspost in minister voor Integratie, Jeugdbescherming, Preventie en Reclassering.

² Viel onder Ministerie van VROM

³ Viel onder Ministerie van BZK

Figuur 1 Verantwoordelijke ministers inburgeringsbeleid



Om hoeveel geld gaat het?

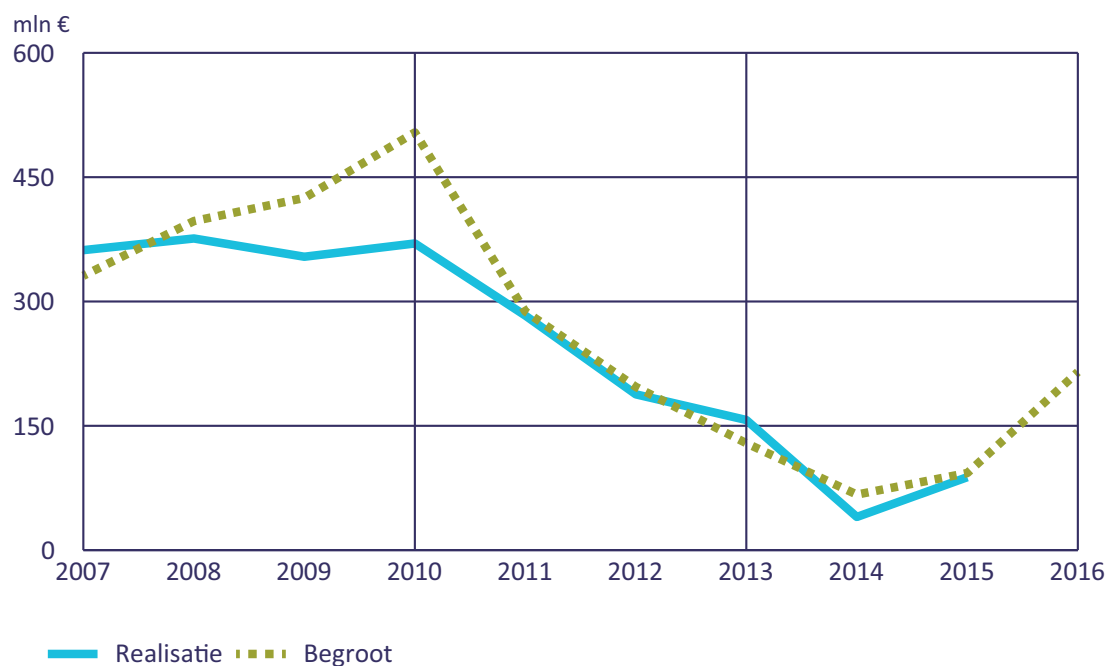
De minister van Sociale Zaken heeft voor de uitvoering van de inburgeringswet de volgende bedragen in 2016 beschikbaar gesteld:

- € 13,5 miljoen programma-uitgaven SZW, vooral voor het beheer, de ontwikkeling en afname van inburgeringsexamens.
- het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) krijgt € 104 miljoen voor maatschappelijke begeleiding door gemeenten en vergoeding voor de kosten van voorinburgering (het voorbereiden van asielmigranten in asielopvangcentra);

- de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) krijgt € 97,8 miljoen, waarvan € 84 miljoen voor het verstrekken van leningen aan inburgeraars voor de inburgeringscursus, de rest voor uitvoering van het beleid.

Voordat de Wet inburgering 2013 in werking trad heeft het kabinet bezuinigd op inburgeringsvoorzieningen die toen nog via gemeenten werden aangeboden. Het is mogelijk dat de uitgaven de komende tijd zullen stijgen, omdat de afgelopen jaren meer asielmigranten naar ons land zijn gekomen. Van de inburgeraars die in de eerste helft van 2013 (onder de nieuwe wet) inburgeringsplichtig werden, had 60 procent een lening bij DUO afgesloten om de cursus te kunnen betalen.

Vanaf 2014 stijgen de rijksuitgaven aan inburgering



Figuur 2 Ontwikkeling rijksuitgaven aan inburgering

Bron: Inburgering, Algemene Rekenkamer 2017

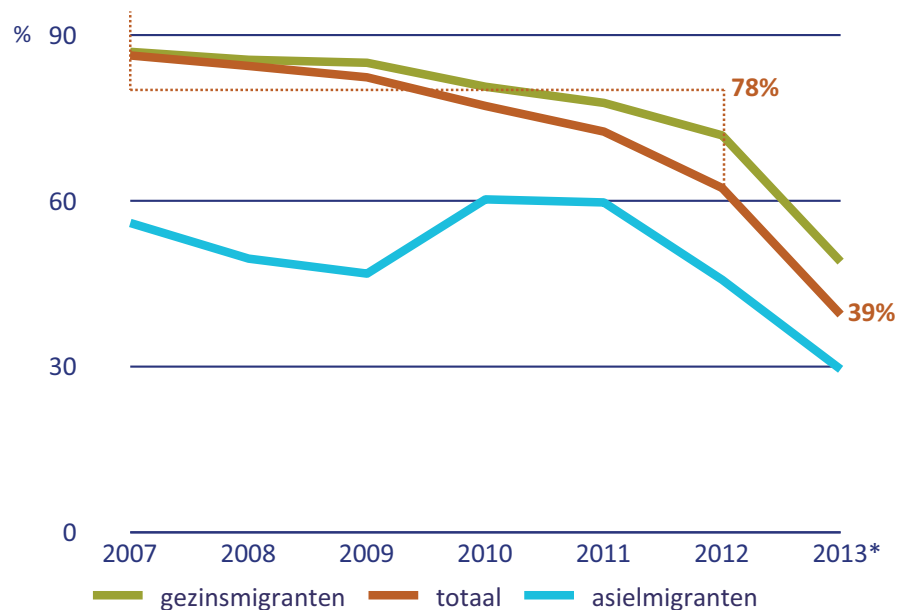


Hoe staat het ervoor en wat zijn de risico's?

Uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer blijkt dat de eigen verantwoordelijkheid, karakteristiek voor de nieuwe wet, in de praktijk onvoldoende werkt. Het merendeel van de inburgeraars heeft ondersteuning nodig bij de start van een inburgeringstraject. Dit geldt met name voor asielmigranten. De wet gaat ervan uit dat migranten op zoek gaan naar een voor hen geschikte inburgeringscursus. Omdat er hierover maar beperkte informatie is, belemmert dit inburgeraars om een passende cursus te kiezen. Bovendien wordt de kwaliteit van een inburgeringscursus zelf niet getoetst.

De nieuwe wet schrijft voor dat een migrant binnen drie jaar het inburgeringsexamen haalt. Die termijn is voor veel inburgeraars te kort: 39 procent is geslaagd binnen de termijn (inclusief eventuele verlengingen). Onder de vorige wet slaagde gemiddeld nog 78 procent binnen de gestelde termijn.

Slagingspercentages onder Wi2007 gemiddeld hoger (78%) dan onder Wi2013 (39%)



* Eerste helft van 2013

Figuur 3 Geslaagde nieuwkomers binnen termijn in de periode 2007-2013 naar aanvangsjaar inburgering (exclusief aantal personen met een ontheffing of vrijstelling, inclusief verlenging).
Bron: Inburgering (Algemene Rekenkamer, 2017)

De wet biedt de overheid de mogelijkheid sancties zoals boetes op te leggen als men niet (tijdig) aan de inburgeringsplicht voldoet. Of deze effectief zijn, is lastig vast te stellen. Wel constateren we dat het verliezen van verblijfsrecht bij niet-voldoen aan de inburgeringsplicht – de sanctie die met de wet van 2013 is ingevoerd – tegen juridische discussies oploopt.

Het huidige beleid lijkt bovendien niet goed aan te sluiten op de ambities en mogelijkheden van inburgeraars. Het stimuleert hen bijvoorbeeld onvoldoende om op het hoogst haalbare niveau examens te doen.

Om het rijksbeleid te kunnen evalueren, is het belangrijk dat de minister van SZW beter inzicht krijgt in het opleidingsniveau van inburgeraars en de wijze waarop zij zich voorbereiden op hun inburgeringsexamen. Het verdient eveneens aanbeveling dat de minister zicht krijgt op de mate waarin inburgeraars participeren in de samenleving. Bijvoorbeeld door in kaart te brengen of zij betaald werk hebben, een opleiding volgen of een uitkering krijgen. Het beleid moet hier immers een ‘wezenlijke bijdrage’ aan leveren.



Onderzoek van de Algemene Rekenkamer

- Inburgering – Eerste resultaten van de Wet inburgering 2013 (2017), Kamerstuk 32824, nr 181
- Brief Reactie op rapport Inburgering (2017), Kamerstuk 32824, nr 183

Veiligheid en Justitie

RIJK IN UITVOERING • IN 18 FACTSHEETS



Waar gaat het over?

Het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ) heeft bij de vorming in 2010 een breed en divers takenpakket meegekregen. Politie, brandweer en veiligheidsregio's gingen van Binnenlandse Zaken naar VenJ. In 2012 werd de Nationaal Coördinator Terrorismedebestrijding omgevormd tot de NCTV, waarbij de directie Nationale Veiligheid en de cybersecurity van het Ministerie van BZK onder de vleugels van VenJ kwamen.

Naast deze verschuivingen vinden er grote veranderingen plaats bij onderdelen van VenJ, zoals bij het Openbaar Ministerie (OM), de politie en het gevangeniswezen. In combinatie met de situatie van grote stromen asielzoekers en hoge terreurdreiging levert dit een zware uitvoeringsagenda op voor VenJ, zoals de Algemene Rekenkamer in haar verantwoordingsonderzoek 2015 constateerde. Dit vereist dat het ministerie de uitvoering van het beleid beheerst en zorgt dat de minister tijdig over de juiste informatie beschikt om te kunnen sturen. In het verantwoordingsonderzoek over 2014 en 2015 beoordeelde de Algemene Rekenkamer deze 'controloffunctie' als 'onvoldoende'.



Wie is verantwoordelijk?

De minister van VenJ is verantwoordelijk voor de rechtsorde. Daarin hebben het Openbaar Ministerie en de politie een belangrijke rol. Daarbij heeft het OM grote autonomie. Ten aanzien van de politie heeft de minister zowel een kaderstellende als een beherende rol. Tot de verantwoordelijkheid van de minister van VenJ hoort ook het werk van veel diensten en uitvoeringsorganisaties. Voorbeelden zijn de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK), het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB), de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI).

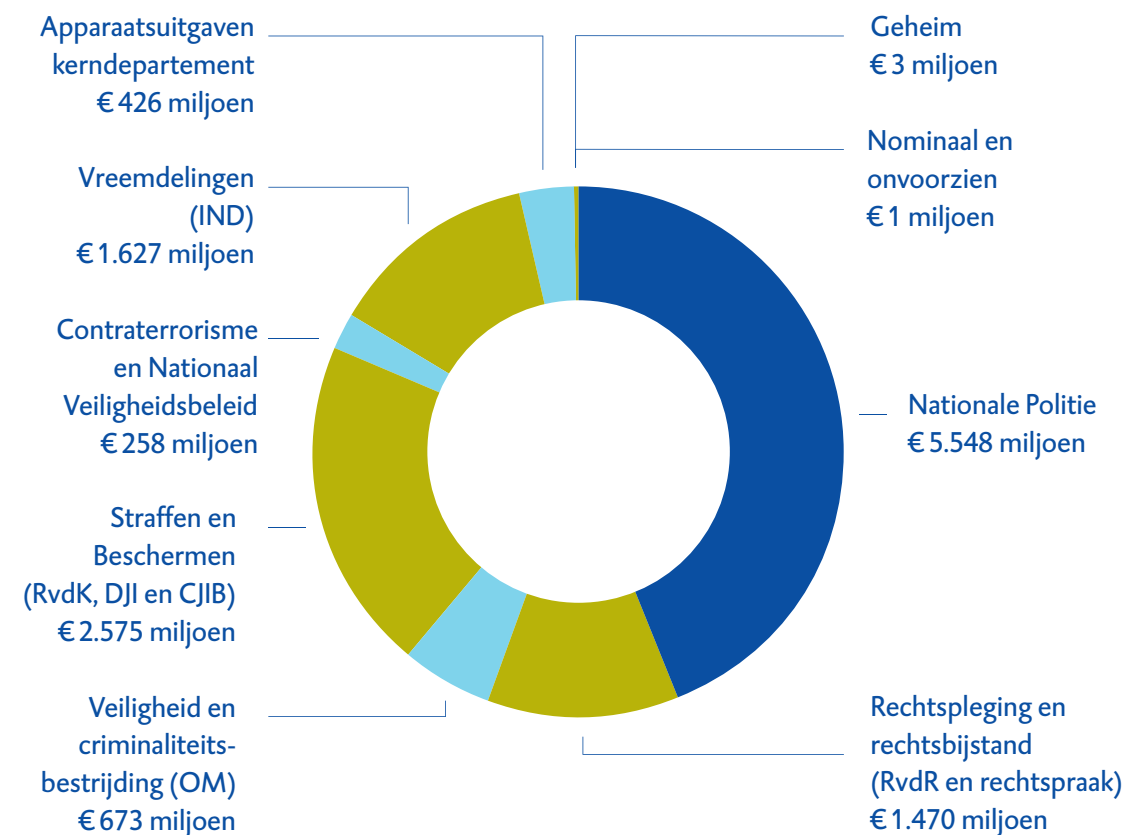
De rechtspraak is onafhankelijk en maakt géén deel uit van het ministerie. Wel is de minister verantwoordelijk voor de bekostiging van de rechtspraak. Ook heeft hij een toezichthoudende verantwoordelijkheid voor de Raad voor de rechtspraak (RvdR). Daarnaast is de minister van VenJ werkgever van de rechterlijke macht.



Om hoeveel geld gaat het?

De begroting van het Ministerie van VenJ voor 2017 omvat € 12,6 miljard aan uitgaven en € 2 miljard aan ontvangsten.

Bijna de helft van de uitgaven door het Ministerie van VenJ voor 2017 betreft de nationale politie



Figuur 1 Verdeling begrote uitgaven VenJ 2017

Bron: Rijksbegroting 2017 VI Veiligheid en Justitie. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016–2017, 34 550 VI, nr. 1, 20 september 2016

Uitvoeringsorganisaties leggen het grootste beslag op de uitgaven. Daarbij verschilt de wijze van financiering per organisatie. Zo wordt de algemene bijdrage aan de nationale politie, die bijna de helft van de VenJ-begroting beslaat, als lumpsumbudget verstrekt. De Raad voor de rechtspraak ontvangt een productiegerelateerde bijdrage.



Hoe staat het ervoor en wat zijn de risico's?

Verantwoording 2015: ernstige onvolkomenheid

Omdat het Ministerie van VenJ in 2015 te weinig voortgang boekte met het verstevigen van de greep op het begrotingsproces en de uitvoering van het beleid, merkte de Algemene Rekenkamer dit in haar verantwoordingsonderzoek aan als een ernstige onvolkomenheid. Daarnaast is geconstateerd dat de minister van VenJ ambities, tijd en beschikbaar budget met elkaar in balans zal moeten brengen. Dat het hier aan schortte, was bevestigd in Rekenkameronderzoek naar de politie, het gevangeniswezen en het programma om de prestaties in de strafrechtketen te verbeteren.

Controlfunctie

Eind 2015 hebben de minister van Financiën en de minister van VenJ afspraken gemaakt voor de begrotingsuitvoering 2016 en over versteviging van de controlfunctie op het Ministerie van VenJ. In het lopende verantwoordingsonderzoek 2016 maakt de Algemene Rekenkamer de balans op of deze acties de controlfunctie hebben versterkt.

Politie

In de verantwoordingsonderzoeken over 2014 en 2015 is vastgesteld dat de ambities voor de centralisatie en de besparingsdoelstellingen bij de politie in de daarvoor geplande periode niet zijn gerealiseerd. In 2015 heeft de minister een herijkingsnota opgesteld en meer tijd en geld uitgetrokken voor de vorming van de nationale politie. Er is vanaf 2017 structureel € 221 miljoen extra beschikbaar voor verbetering van de prestaties van de politie, naast € 10 miljoen extra om de inzet van wijkagenten te versterken. De Algemene Rekenkamer heeft daar echter bij opgemerkt dat geen duidelijke koppeling is gelegd tussen de inzet van dit extra geld en de prioriteiten van de politie.

In een vervolgonderzoek naar de ICT bij de politie concludeerde de Algemene Rekenkamer dat de bestaande systemen voor handhaving en opsporing stabiel zijn gemaakt en licht verbeterd. Voor de periode 2017 – 2020 is 456 miljoen euro extra beschikbaar gesteld voor investeringen in de ICT. Het onderhoud van de bestaande systemen brengt echter groeiende kosten met zich mee. De zorg die de Rekenkamer uitsprak in het rapport is dat dit vernieuwing van de ICT in de weg gaat staan.

Rechtspraak

Uit Rekenkameronderzoek naar de bekostiging van de rechtspraak uit 2016 bleek dat de minister van VenJ van 2010 tot en met 2015 met het oog op het krappe budget minder rechtszaken financierde dan er werden verwacht. Als er meer rechtszaken werden afgehandeld, werden die achteraf voor maar 70 procent gefinancierd. Dat betekende dat de gerechten hun reserves moesten benutten.

Strafrechtketen

Uit het Rekenkameronderzoek Prestaties in de strafrechtketen uit 2012 bleek dat strafzaken tegen de regels in bleven liggen. Naar de oorzaak en omvang hiervan bleef het gissen. De minister is daarom in 2012 een omvangrijk verbeterprogramma gestart. Hij rapporteerde de Tweede Kamer hier tot en met 2016 halfjaarlijks over. Daarnaast is de minister het programma Kwaliteit en Innovatie rechtspraak (KEI) begonnen om procedures sneller en eenvoudiger en daarmee goedkoper te maken. Uit recente berekeningen van de rechtspraak blijkt dat dit voordeel niet eerder dan in 2018 verwacht mag worden. De ambities voor de toekomst van de strafrechtketen moeten door het nieuwe kabinet worden bepaald.

Gevangeniswezen

In 2018 moet de Dienst Justitiële Inrichtingen jaarlijks structureel € 62 miljoen hebben bezuinigd op het gevangeniswezen op een totaalbudget van circa € 1020¹. Daarnaast moet het gevangeniswezen € 60 miljoen bezuinigen vanwege eerder ontstane tekorten.

De voornaamste besparing wordt gerealiseerd door de sluiting van gevangenissen en de vermindering van het personeelsbestand. In het verantwoordingsonderzoek 2015 en in antwoord op Kamervragen daarover tekende de Algemene Rekenkamer aan dat er weinig aandacht was voor de gevolgen van deze bezuinigingsmaatregelen voor de kwaliteit en doelmatigheid van het werk.

Asielketen

In 2015 nam de stroom asielzoekers mede als gevolg van het oorlogsgeweld in Syrië drastisch toe. Begin volgend jaar publiceren wij onderzoek naar de vraag of de asielketen in staat was in de periode 2014-2016 asielaanvragen zorgvuldig en tijdig te behandelen.



Onderzoek van de Algemene Rekenkamer

- ICT politie (vervolgonderzoek, 2016) Kamerstuk 29350, nr 16
- Aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2017-2021 en het ontwerpbeheerplan 2017 van de nationale politie (2016) Kamerstuk 34550 VI, nr 6
- Aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2017 van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (2016) Kamerstuk 34550 VI, nr 5
- Beantwoording vragen Tweede Kamer over de Resultaten verantwoordingsonderzoek 2015 bij het Ministerie van Veiligheid en Justitie (2016), Kamerstuk 34475 VI, nr 5
- Resultaten verantwoordingsonderzoek 2015 bij het Ministerie van Veiligheid en Justitie (2016), Kamerstuk 34475 VI, nr 2
- Landelijke prioriteiten politie (2016), Kamerstuk 34475 VI, nr 2
- Bekostiging Rechtspraak: gevolgen voor doelmatigheid (2016), Kamerstuk 29279, nr 317
- Brief aan de Tweede Kamer Aandachtspunten bij de organisatie van op afstand geplaatste publieke taken (2015), Kamerstuk 31490, nr 187
- Bezuinigingen en intensivering bij de AIVD (2015), Kamerstuk 30977, nr 114
- Aandachtspunten bij begroting 2015 Ministerie van Veiligheid en Justitie (2014), Kamerstuk 34000 VI, nr 8
- Bestrijden witwassen: stand van zaken 2013 (2014), Kamerstuk 31477, nr 6

¹ Ten opzichte van de begroting 2013 voor het reguliere gevangeniswezen.

Defensie

RIJK IN UITVOERING • IN 18 FACTSHEETS



Waar gaat het over?

De totale begroting van Defensie voor 2017 is € 8.686 miljoen. Bij het Ministerie van Defensie spelen twee belangrijke issues: de materiële gereedheid en grote investeringsprojecten. In deze factsheet geven we over beide issues informatie.

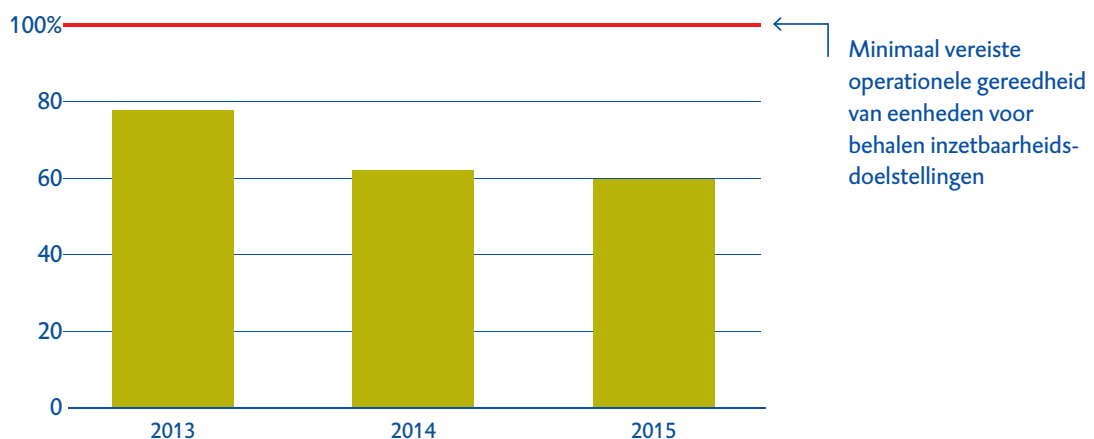
Materiële gereedheid

De materiële gereedheid van veel eenheden in de krijgsmacht voldoet al enkele jaren niet aan de door de minister van Defensie in de begroting geformuleerde inzetbaarheidsdoelstellingen. Hierdoor is de operationele gereedheid laag en is de krijgsmacht in de praktijk niet meer volledig toegerust voor zijn taken.

Een krijgsmachtonderdeel is operationeel gereed als het in staat is om alle voor die eenheid geformuleerde taken uit te voeren. De operationele gereedheid wordt afgeleid uit de mate van de personele gereedheid, materiële gereedheid en geoefendheid van de eenheden.

De rapportages van de minister laten zien dat het aantal eenheden van de krijgsmacht dat het vereiste niveau haalde, tussen 2013 en 2015 sterk daalde. Dat kwam voor een belangrijk deel doordat te weinig materieel gereed was.

De operationele gereedheid van Defensie nam van 2013 tot en met 2015 af



Figuur 1 Ontwikkeling operationele gereedheid Nederlandse krijgsmacht

Bron: Algemene Rekenkamer op basis van gegevens Defensie

In de ontwerpbegroting 2017 heeft de minister van Defensie het versterken van de materiële gereedheid als eerste prioriteit aangewezen. In ons verantwoordingsonderzoek over 2016 volgen wij de ontwikkeling van de materiële gereedheid.

Grote investeringsprojecten

De informatievoorziening aan de Tweede Kamer over grote investeringsprojecten van Defensie is intensief en verloopt naast de begroting, het materieelprojectenoverzicht en het jaarverslag tevens via het Defensie Materieel proces (DMP¹) en via de Regeling grote projecten. Drie investeringsprojecten van Defensie vallen onder de Regeling grote projecten: Vervanging F16/Verwerving F-35, Vervanging pantserwielvoertuigen en Vervanging onderzeebootcapaciteit.

Navo

Als lid van de NAVO draagt Nederland bij in de kosten. Jaarlijks betaalt Nederland ongeveer € 33 miljoen aan contributie aan de NAVO. Jaarlijks rapporteert de Algemene Rekenkamer aan het Nederlands parlement hoe de NAVO zich publiekelijk verantwoordt. De interne toezichthouder van de NAVO (IBAN) kan in circa een derde van de gecontroleerde jaarverslagen geen goedkeurende verklaring afgeven. De NAVO kent als afspraak dat elke lidstaat 2 procent van het bruto nationaal product aan defensie-uitgaven besteedt. Nederland begroot voor 2017 aan defensie-uitgaven 1,17 procent.



Wie is verantwoordelijk?

De minister van Defensie is verantwoordelijk voor de krijgsmacht. Behalve de minister van Defensie speelt ook de minister van Buitenlandse Zaken een belangrijke rol bij de besluitvorming over de inzet van de krijgsmacht in buitenlandse missies.

Bij investeringsprojecten van Defensie speelt de minister van Economische Zaken een belangrijke rol vanwege de betrokkenheid van de Nederlandse industrie, bijvoorbeeld via participatie of compensatieorders. Het ministerie van Financiën is betrokken in het kader van haar toezichthoudende verantwoordelijkheid. Die houdt in dat alle projecten boven de 20 miljoen voorafgaand aan het aangaan van verplichtingen en kasuitgaven ter goedkeuring aan Financiën worden voorgelegd.



Om hoeveel geld gaat het?

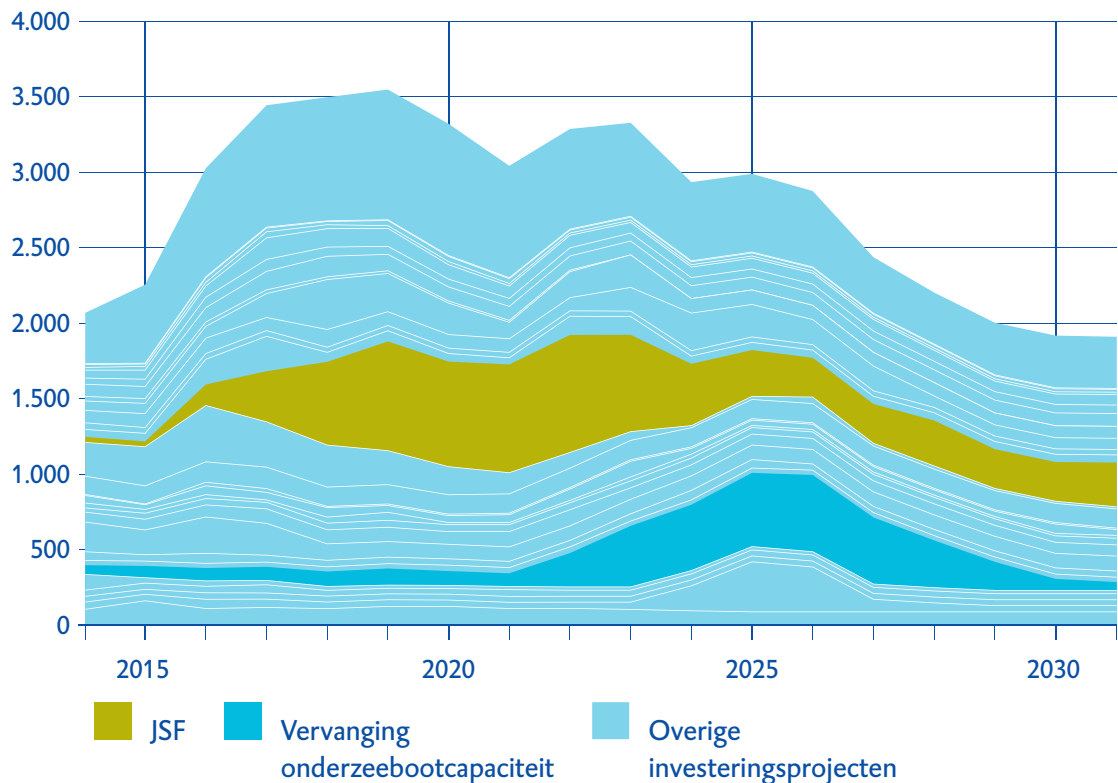
Voor de periode 2017 tot en met 2021 is jaarlijks € 197 miljoen extra budget beschikbaar gesteld voor de versterking van de basisgereedheid van Defensie. Ongeveer een derde deel daarvan is bedoeld voor de versterking van de materiële gereedheid.

Voor de aanschaf van 37 JSF-toestellen heeft het kabinet met instemming van de Tweede Kamer in 2013 maximaal € 4,5 miljard uitgetrokken en er is een plafond gelegd op de jaarlijkse exploitatiekosten van € 270 miljoen (prijsspeil 2012). Deze budgetten worden jaarlijks geïndexeerd.

Van het project Vervanging onderzeebootcapaciteit is nog niet duidelijk wat het financieel beslag zal zijn. De minister deelt dit project in in de categorie '€ 2,5 miljard of meer'.

¹ Dit proces regelt in stappen de besluitvorming binnen het Ministerie van Defensie en de verantwoording hierover door de minister aan de Tweede Kamer.

De JSF is de komende decennia een flinke kostenpost op de begroting van Defensie



Figuur 2 Investeringen Defensie periode 2014-2031, in miljoenen euro. Grafische weergave van bijlage 6.2 van de Begroting Defensie 2017

Bron: Algemene Rekenkamer op basis van bijlage 6.2 Begroting Defensie 2017



Hoe staat het ervoor en wat zijn de risico's?

De minister van Defensie heeft alle inspanningen ten behoeve van de inzetbaarheid van materieel gebundeld in een overkoepelend plan van aanpak. In onze brief bij de begroting 2017 van Defensie concludeerden wij dat het plan van aanpak perspectief biedt op verbetering van de materiële gereedheid.

De balans tussen ambitie – geld – organisatie is echter ook afhankelijk van de inzet van de krijgsmacht. De intensieve inzet van de krijgsmacht in missies werkt nadelig in op de gereedheid van het materieel en de geoefendheid van het personeel, zo bleek opnieuw uit de gereedheidsrapportage 2016.

Over de vervanging van de F-16 rapporteert de Algemene Rekenkamer sinds 2005. De meest recente publicatie hierover is onze brief aan de Tweede Kamer van 19 januari 2016. In deze brief waarschuwen wij ervoor dat een 'block buy' waarin de JSF-toestellen van de deelnemende landen voor drie jaar in één keer besteld worden, bij de huidige euro-dollar koers een aanzienlijk koersnadeel voor het Ministerie van Defensie kan opleveren. De minister weerspreekt dit.

Het project rond de vervanging van de huidige onderzeeboten van de Walrusklasse kan niet los gezien worden van de vernieuwing van het Defensie Materieel Proces. De Algemene Rekenkamer heeft in 2016 de Tweede Kamer bericht dat de zogeheten DMP A-brief van de minister, in tegenstelling tot de bedoeling daarvan, nog geen afgeronde behoeftestelling bevatte waarover de Tweede Kamer haar standpunt kon vormen. Immers, belangrijke varianten van die behoefte (een onderzeeboot die over de hele wereld of alleen rond de eigen kusten kan opereren) moet de minister nog onderzoeken. De minister gaf in de A-brief geen informatie over de financiële ruimte waarin die behoefte moet passen. Vanwege de omvang van dit vervangingsproject heeft dit wel invloed op het hele investeringsprogramma van Defensie.



Onderzoek van de Algemene Rekenkamer

- Resultaten verantwoordingsonderzoek 2014 bij het Ministerie van Defensie, Kamerstuk 33942, nr 1
- Verantwoordingsonderzoek 2015, Kamerstuk 34200 X, nr 2
- Validering nota In het belang van Nederland (2013), Kamerstuk 33763, nr 2
- Brief naar aanleiding van de voortgangsrapportage over 2013 over het project Vervanging F-16 (2014), Kamerstuk 26488, nr 359
- Brief met opmerkingen over de DMP D-brief in het project Vervanging F-16 (2015), Kamerstuk 26488, nr 370
- Brief naar aanleiding van de voortgangsrapportage van september 2015 over het project Verwerving F-35 (2016), Kamerstuk 26488, nr 400
- Brief met opmerkingen over de DMP A-brief in het project Vervanging onderzeebootcapaciteit (2016) Kamerstuk 34225, nr 15
- Webdossier Vervanging F-16: <http://vervanging-f16.rekenkamer.nl/>
- Brief transparantie NAVO (2016) Kamerstuk 28676, nr 256
- Brief Aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2017 van het Ministerie van Defensie (2016) Kamerstuk 34550 X, nr 13

Zorg

RIJK IN UITVOERING • IN 18 FACTSHEETS



Waar gaat het over?

De zorg in Nederland moet toegankelijk, betaalbaar en van goede kwaliteit zijn. Onder meer door vergrijzing, toename van het aantal mensen met chronische aandoeningen en technologische ontwikkelingen zullen de collectieve zorguitgaven ook de komende jaren een van de grootste uitgavenposten blijven. Tegelijkertijd doet de wetgever een groter beroep op eigen regie, zelfredzaamheid en mantelzorg. Wijzigingen in de zorg volgen elkaar snel op.



Wie is verantwoordelijk?

De minister van VWS is ervoor verantwoordelijk dat het stelsel van wetten, regels, beleidsinstrumenten en maatregelen de toegankelijkheid, betaalbaarheid en kwaliteit van zorg bevordert. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de maatschappelijke ondersteuning en de jeugdzorg ligt primair bij gemeenten. Daarnaast hebben zorginstellingen en verzekeraars hier een eigen verantwoordelijkheid.

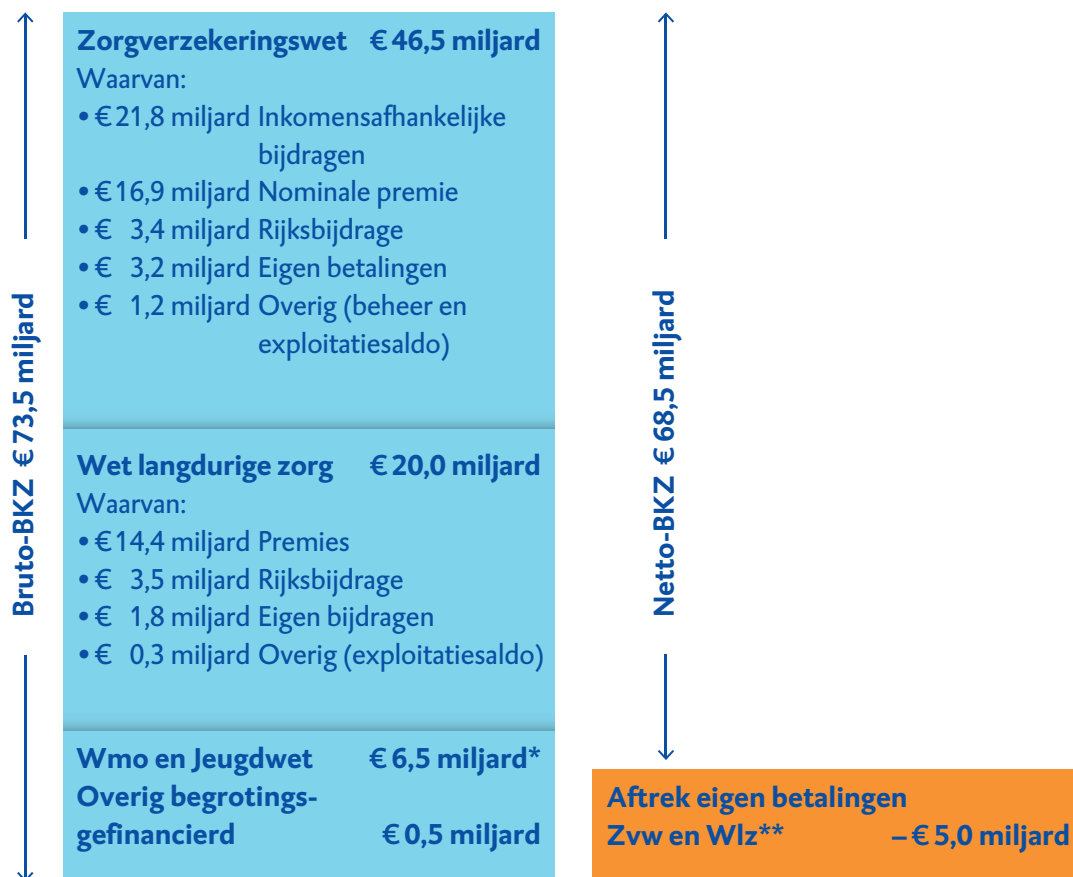


Om hoeveel geld gaat het?

De uitgaven voor de curatieve zorg en de langdurige zorg worden grotendeels gefinancierd met premiegelden (inkomensafhankelijke bijdragen en nominale premies) en vallen onder een speciaal uitgavenkader, het Budgettair Kader Zorg (BKZ). De minister van VWS is verantwoordelijk voor de handhaving van het BKZ. Deze rapporteert daarover tweemaal per jaar aan het parlement, bij de begroting in september en bij het jaarverslag in mei, in het Financieel Beeld Zorg (FBZ).

De Tweede Kamer heeft bij de meeste zorguitgaven geen formeel budgetrecht, omdat het premiegelden betreft. De Tweede Kamer kan wel toetsen of de minister zijn taak ten aanzien van de betaalbaarheid, de toegankelijkheid en kwaliteit van de zorg juist invult.

De zorguitgaven worden grotendeels gefinancierd met premies en inkomensafhankelijke bijdragen



* naar Gemeentefonds ** Zvw € 3,2 miljard en Wlz € 1,8 miljard

Figuur 1 Samenstelling Budgettair Kader Zorg 2017

Bron: Begroting ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport 2017



Hoe staat het ervoor en wat zijn de risico's?

Wijzigingen in de zorg, zowel in het beleid als in de uitvoering ervan, volgen elkaar in hoog tempo op. Dit vereist flexibiliteit en absorptievermogen van betrokken partijen. De Algemene Rekenkamer is in 2011 een reeks onderzoeken begonnen naar uitgavenbeheersing in de zorg. Uit deze onderzoeken is gebleken dat de politieke ambities aan de ene kant en beschikbare tijd, mensen en middelen aan de andere kant niet altijd in balans zijn.

Inzicht in besteding zorguitgaven verder verbeteren

Sinds 2013 blijven de zorguitgaven jaarlijks binnen het afgesproken kader (BKZ). De informatievoorziening aan de Tweede Kamer over de besteding van de zorguitgaven zoals jaarlijks opgenomen in het Financieel Beeld Zorg (FBZ) is de afgelopen jaren verbeterd. Na grote wijzigingen in beleid en/of de wijze waarop de zorg wordt bekostigd, ontstaan dikwijls knelpunten in de verantwoording van de zorguitgaven. Dat bleek bijvoorbeeld uit

onderzoek bij de ziekenhuizen en instellingen voor curatieve geestelijke gezondheidszorg. Een terugkerend punt van aandacht in onze onderzoeken is dat hierdoor actueel inzicht in de besteding van de zorggelden moeilijk is te verkrijgen.

Realiseren van reeds ingeboekte besparingen niet vanzelfsprekend

Een ander punt van aandacht is de onderbouwing van besparingen op de zorguitgaven die het ministerie van VWS inboekte. Die is niet altijd goed geweest. Voorbeelden zijn de hervorming van de langdurige zorg aan ouderen en chronisch zieken en het zogeheten stringent pakketbeheer, die beide niet de besparingen opleverden die ervan werden verwacht.

Beheersing groei zorguitgaven blijft belangrijk

De akkoorden die de minister van VWS in de periode 2012-2015 sloot met onder meer medisch specialisten, huisartsen en verzekeraars, hebben zeer waarschijnlijk bijgedragen aan een beheerste groei van de zorguitgaven. Het gaat dan vooral om de financiële afspraken. Het is onwaarschijnlijk dat de inhoudelijke afspraken, bijvoorbeeld het doelmatig voorschrijven van medicijnen, hebben bijgedragen aan een beheersing van de zorguitgaven.

Als een volgend kabinet kiest voor een nieuwe ronde van zorgakkoorden, is het daarom belangrijk om de financiële en inhoudelijke afspraken op elkaar te laten aansluiten. Daarnaast is van belang om de samenhang te bewaken tussen de afspraken met de verschillende zorgaanbieders, zoals de medisch specialisten, de eerstelijnszorg (onder meer huisartsen) en de geestelijke gezondheidszorg.



Onderzoek van de Algemene Rekenkamer

- Bekostiging curatieve geestelijke gezondheidszorg (2017), Kamerstuk 25424, nr 341
- Zorgakkoorden – Uitgavenbeheersing in de zorg IV (2016), Kamerstuk 33060, nr 8
- Aandachtspunten bij de ontwerpbegroting van het Ministerie van VWS 2017 (2016), Kamerstuk 34550 XVI, nr 9
- Staat van de rijksverantwoording 2015 (mei 2016), Kamerstuk 34475, nr. 2
- Rapport bij het jaarverslag van het Ministerie van VWS 2015 (2016), Kamerstuk 34475 XVI, nr 2
- Basispakket zorgverzekering – Uitgavenbeheersing in de zorg III (2015), Kamerstuk 33060, nr 7
- Brief Aanpak problemen trekkingsrecht pgb (2015), Kamerstuk 25657, nr 220
- Regionale verschillen in langdurige zorg (2015), Kamerstuk 34104, nr 58
- Simulatie gevolgen hervorming langdurige zorg (2014), Kamerstuk 30497, nr 433
- Transparantie ziekenhuisuitgaven – Uitgavenbeheersing in de zorg II (2013), Kamerstuk 33060, nr 6
- Uitgavenbeheersing in de zorg (2011), Kamerstuk 33060, nr 2

Infrastructuur

RIJK IN UITVOERING • IN 18 FACTSHEETS

1. Wegen, vaarwegen en hoofdwatersysteem



Waar gaat het over?

De minister van Infrastructuur en Milieu (IenM) is verantwoordelijk voor aanleg, onderhoud, renovatie en vervanging van infrastructuurnetwerken, namelijk het hoofdwegennet, het hoofdvaarwegennet en het hoofdwatersysteem (het geheel aan duinen, dammen, dijken, stuwen en stormvloedkeringen dat ons land beschermt tegen water, de hoeveelheid water reguleert en de waterkwaliteit verbetert). Om de drie infrastructuurnetwerken in stand te houden, zorgt Rijkswaterstaat voor onderhoud en waar nodig voor renovatie en vervanging.

De infrastructuur op het spoor wordt beheerd door ProRail, een rechtspersoon met een wettelijke taak (rwt). Op het functioneren van ProRail wordt nader ingegaan in deel II van deze factsheet.

De financiering van infrastructuur heeft in het verleden onvoldoende aandacht gekregen. Daardoor zijn er met enige regelmaat onderhoudsachterstanden ontstaan. Sinds de jaren '90 zijn daarom diverse keren extra financiële middelen nodig geweest voor de instandhouding van wegen en watersystemen.



Wie is verantwoordelijk?

De minister van Infrastructuur en Milieu (IenM) is verantwoordelijk voor de genoemde drie infrastructuurnetwerken en heeft die taak belegd bij Rijkswaterstaat. Rijkswaterstaat is een agentschap en daarmee een onderdeel van het Ministerie van IenM.



Om hoeveel geld gaat het?

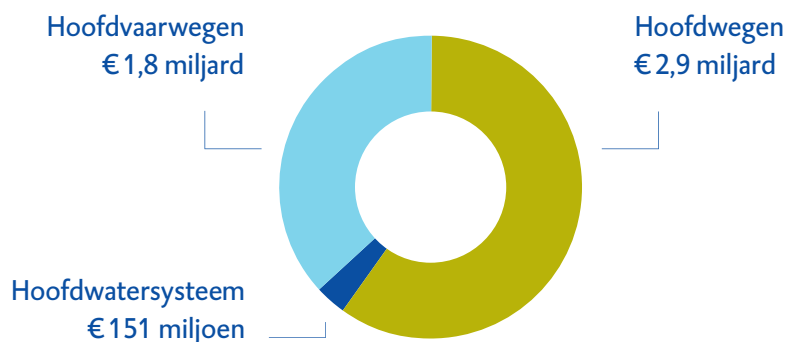
De minister heeft van 2017 tot en met 2030 jaarlijks gemiddeld voor de (vaar)wegen en het hoofdwatersysteem ruim € 1,2 miljard vrij gemaakt. Ruim de helft hiervan is bestemd voor het hoofdwegennet.

Infranetwerk	Bekostiging uit	Artikel	Jaarlijks beschikbaar voor 2017-2030
Hoofdwegennet	Infrastructuurfonds	12	731
Hoofdvaarwegennet	Infrastructuurfonds	15	293
Hoofdwatersysteem	Deltafonds	3	215
Totaal			1.239

Tabel: Jaarbudgetten instandhouding vanaf 2017 (bedragen x € 1 miljoen)

Voor het laatst vond een bijstelling plaats in 2011. Het ging toen om € 4,8 miljard extra bovenop de begrote € 7,3 miljard voor de instandhouding van met name de (vaar)wegen door Rijkswaterstaat in de periode 2012-2020 (figuur 1). Vanaf 2014 is de Algemene Rekenkamer nagegaan in hoeverre de extra € 4,8 miljard nog toereikend was. Dit bleek niet het geval, zo stelden wij in oktober 2014 en oktober 2015 vast.

60% van het berekende tekort voor infrastructuur heeft betrekking op het hoofdwegennet



Figuur 1 Verdeling van het in 2011 berekende tekort van € 4,8 miljard over de periode 2012-2020 over de drie infrastructuurnetwerken die in beheer zijn bij Rijkswaterstaat

Bron: Begroting 2012 IenM en AR-rapporten instandhouding hoofdwegennet (2014), hoofdvaarwegennet (2015) en hoofdwatersysteem (2015)



Hoe staat het ervoor en wat zijn de risico's?

Inmiddels krijgt de instandhouding meer financiële prioriteit. De budgetten daarvoor zijn de afgelopen jaren bij bezuinigingen zo veel mogelijk ontzien. Dat neemt niet weg dat onze onderzoeken lieten zien dat er meer geld nodig is voor onderhoud, renovatie en vervanging dan de € 4,8 miljard die de minister in 2011 noodzakelijk achtte en waarvoor zij in 2012 dekking vond.

Meer geld is onder andere nodig omdat sprake is van nieuwe feiten. Denk voor hoofdvaarwegen bijvoorbeeld aan de berging in 2015 van het schip de Baltic Ace, dat na een aanvaring voor de Nederlandse kust zonk en de scheepvaart belemmerde. Ook is de omvang van (vaar)wegen, bruggen, viaducten, stormkeringen en dijken sneller toegenomen dan verwacht. Dat leidt tot meer onderhoudskosten. Tenslotte is er sprake van nieuwe inzichten dankzij een betere informatiehuishouding van Rijkswaterstaat. Zo is inmiddels duidelijk geworden dat de toestand van de infrastructuurnetwerken op onderdelen slechter is dan voorheen gedacht.

Ondanks de verbeteringen is de informatiehuishouding van Rijkswaterstaat niet op orde. De organisatie is niet in staat vast te stellen hoeveel middelen precies nodig zijn. Zo kan zij onvoldoende onderscheid maken tussen uitgesteld onderhoud (bewust afwijken van het voorgenomen onderhoud) en achterstallig onderhoud (niet voldoen aan de veiligheidsnormen en/of prestatieafspraken). Het onderhoud dat de minister nastreeft kan op deze manier moeilijk gerealiseerd worden. Naar aanleiding van ons onderzoek heeft de

minister van IenM aangegeven het onderscheid te verduidelijken. Ook wil de minister een relatie leggen tussen de kosten van instandhouding, de prestatieafspraken en de geldende veiligheidsnormen.

We hebben eind 2015 vastgesteld dat er bij Rijkswaterstaat geen aansluiting was tussen de projectadministratie over de hoofdvaarwegen en de financiële boekhouding. Rijkswaterstaat werkt aan verbetering van de systemen die informatie opleveren over de omvang en de kwaliteit van alle objecten. In ons in mei 2017 te verschijnen verantwoordingsonderzoek over 2016 zullen we nader op de problematiek ingaan van onderhouds-uitgaven en de beschikbare middelen.

Net als in de onderzoeken uit 2014 en 2015 geeft onze publicatie in december 2016 over het hoofdwatersysteem aan dat ook daar de gereserveerde budgetten niet volstaan. In weerwil van dat budgettair tekort is vastgesteld dat niet alle financiële middelen worden gebruikt en het parlement daar niet gericht over wordt geïnformeerd door de minister.

Met deze onderzoeken hebben we de aanbeveling gedaan om na te gaan in hoeverre een volledig baten-lastenstelsel bij Rijkswaterstaat bijdraagt aan een betere informatievoorziening aan het parlement. Zo'n stelsel kan een integraal beeld van de financiële behoeften voor korte en lange termijn geven. Een gezamenlijke adviescommissie van het Ministerie van Financiën en de Algemene Rekenkamer heeft eind maart 2017 over de voor- en nadelen van het toevoegen van (elementen van) het baten-lastenstelsel aan het bestaande verslaggevingsstelsel van het Rijk een rapport uitgebracht. Zij beveelt aan het bestaande verslaggevingsstelsel verder te verbeteren en harmoniseren, en in dat kader extracomptabel baten-lasteninformatie toe te voegen.

2. Spoorwegen



Waar gaat het over

Tot begin jaren negentig van de vorige eeuw was zowel het beheer als de exploitatie van het spoor in handen van de staat en belegd bij één organisatie, de Nederlandse Spoorwegen (NS). Onder druk van de Europese regelgeving werd NS in 1995 gesplitst. De exploitatie van het vervoer werd ondergebracht bij NS, het beheer van het spoor bij een nieuwe organisatie, ProRail. Beide organisaties zijn 100 procent staatsdeelnemingen. ProRail kampt al geruime tijd met interne problemen die hun weerslag vinden in de kwaliteit van het onderhoud van het spoor.



Wie is verantwoordelijk

De staatssecretaris van IenM is verantwoordelijk voor het hoofdspoorwegennet. De instandhouding en aanleg hiervan is neergelegd bij ProRail. Deze organisatie bestaat sinds 2005 als afzonderlijke organisatie. De Staat is voor 100 procent aandeelhouder. Voor het uitvoeren van zijn wettelijke taken ontvangt ProRail jaarlijks een omvangrijk bijdrage. ProRail is een rechtspersoon met een wettelijke taak. Dat betekent dat de staatssecretaris inzicht moet kunnen geven in de recht- en doelmatige besteding van middelen, de taakuitvoering en de mate waarin de bedrijfsvoering van ProRail op orde is.

Het Ministerie van IenM vervult de rol van toezichthouder, aandeelhouder, concessieverstrekker en subsidieverstrekker en beschikt over een heel scala van bijbehorende instrumenten.

De staatssecretaris kan ProRail dus aanspreken op:

- de kwaliteit, betrouwbaarheid en beschikbaarheid van het spoor;
- de verdeling van de capaciteit van het spoor;
- het leiden van het verkeer over het spoor.



Om hoeveel geld gaat het?

Naast de bijdrage van € 1,3 miljard ontvangt ProRail een gebruiksvergoeding van de vervoerders en doorbelaste onderhoudskosten van andere derden. Gemiddeld gaat dat om € 0,4 miljard per jaar. Het totale jaarbudget van ProRail voor het spoor komt daarmee op € 1,7 miljard.



Hoe staat het ervoor en wat zijn de risico's?

Financiële duurzaamheid

Het Ministerie van IenM en ProRail hanteren verschillende boekhoudstelsels, respectievelijk het verplichtingen-kasstelsel en het baten-lastenstelsel. Het gebruik van twee verschillende stelsels brengt in het algemeen risico's met zich mee. Het bovengenoemde te verschijnen rapport van de adviescommissie Verslaggevingsstelsel rijksoverheid is dus ook voor ProRail relevant.

Governance

Sinds 1999 heeft de governance van ProRail onze aandacht. Wij hebben herhaaldelijk vastgesteld dat de verschillende rollen van de minister niet goed zijn uitgewerkt, niet goed van elkaar zijn onderscheiden en niet goed op het ministerie zijn belegd. Dit geldt onder andere voor het toezicht, dat onvoldoende invulling heeft gekregen.

De rol van aandeelhouder is inmiddels bij een aparte eenheid op het ministerie ondergebracht. Wij denken echter dat het de transparantie en onafhankelijkheid ten goede komt als het aandeelhouderschap van de beleidsinhoudelijke rollen en dus van het departement wordt losgekoppeld.

Besluit kabinet positionering

De staatssecretaris van IenM heeft de Tweede Kamer onlangs laten weten dat ProRail nog steeds met interne problemen kampt. Zij wil ProRail scherper aansturen en ProRail omvormen tot een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan (zbo). De sturings- en toezichtrelatie zal dan in eerste instantie geregeld worden in de instellingswet. Aan de wijziging van de organisatievorm zijn hoge kosten verbonden.

De ministerraad heeft op 9 december 2016 het voorstel van de staatssecretaris goedgekeurd.

De staatssecretaris beschikt op dit moment vanuit haar verschillende rollen over uiteenlopende mogelijkheden om sturing aan ProRail te geven en toezicht te houden.



Onderzoek van de Algemene Rekenkamer

- Instandhouding hoofdwegennet (2014), Kamerstuk 34000-A, nr 8
- Instandhouding hoofdvaarwegennet (2015), Kamerstuk 34300 A, nr 6
- Instandhouding hoofdwatersysteem (2016), Kamerstuk 27625, nr 380
- Brief Aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2017 Ministerie van IenM (2016), Kamerstuk 34550-XII, nr 6
- Verantwoordingsonderzoek, Rapport bij het jaarverslag 2015 van IenM (2016), Kamerstuk 34475-XII, nr 2
- De Staat als aandeelhouder. Over het beheer van staatsdeelnemingen (2015), Kamerstuk 28165, nr 183
- Hogesnelheidslijn-Zuid: een rapportage in beeld (2014), Kamerstuk 22026, nr 462
- Aansturing van ProRail door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2009), Kamerstuk 31919, nr 2
- Toezicht op het spoor (1999), Kamerstuk 26615, nr 2
- Brief met poster Overzicht spooruitgaven 2011 (2010), Kamerstuk 29984, nr 237
- Besteding spoorbudgetten (2011), Kamerstuk 32707, nr 4
- Review cijfers ProRail (2011), Kamerstuk 32707, nr 7
- Rapport bij het Jaarverslag 2011, 2012, 2013, 2015
- Brief Aandachtspunten bij ontwerpbegroting IenM, (2015), Kamerstuk 34300 XII, nr 4
- Exploitatie van de Betuweroute (2016), Kamerstuk 34475 XII, nr 2

Staatsdeelnemingen

RIJK IN UITVOERING • IN 18 FACTSHEETEN



Waar gaat het over?

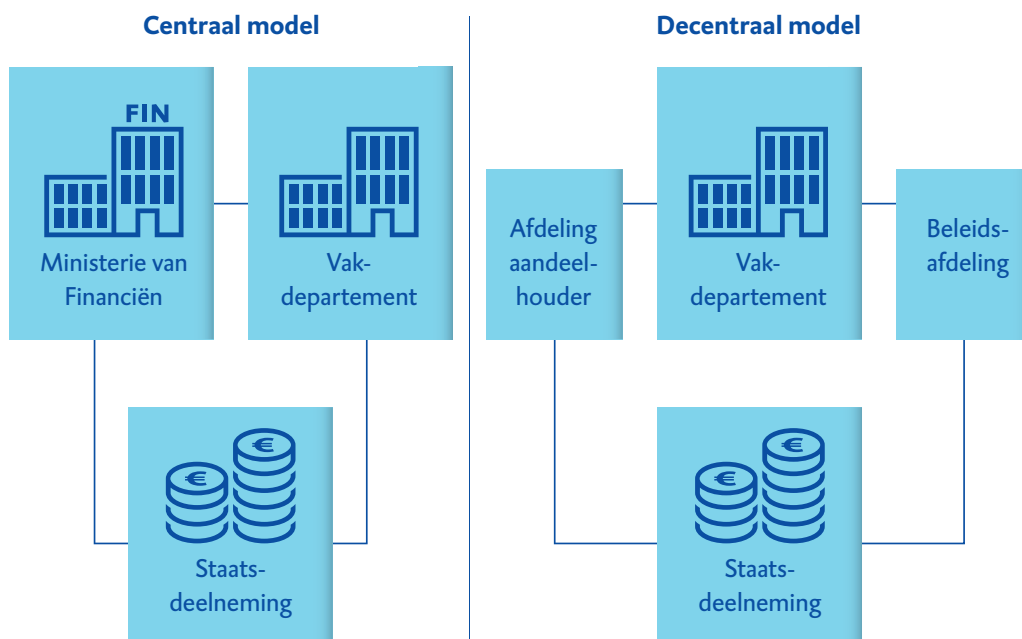
De Nederlandse staat houdt aandelen in 35 bedrijven, zoals de Nederlandse Spoorwegen, ProRail, Gasunie, Energiebeheer Nederland, TenneT, Bank Nederlandse Gemeenten, Schiphol, Holland Casino en het Havenbedrijf Rotterdam. Door het actief beheren van staatsdeelnemingen wil de rijksoverheid conform de nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013 invloed kunnen uitoefenen op deze bedrijven en – aanvullend op de wetgeving en regelgeving – het publiek belang bewaken. Met de bevoegdheden van de aandeelhouder kan de rijksoverheid de strategie van het bedrijf (mede)bepalen en ook (mee)beslissen over belangrijke investeringen.



Wie is verantwoordelijk?

De minister van Financiën stelt het beleid op voor het beheer van staatsdeelnemingen en ook het jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen. Kenmerkend voor staatsdeelnemingen is dat er binnen de rijksoverheid een scheiding is tussen de rol van aandeelhouder en de rol van beleidsverantwoordelijke. Deze scheiding ligt bij het centrale model tussen twee ministeries en bij het decentrale model binnen eenzelfde ministerie.

Het aandeelhouderschap kent een centraal of een decentraal model



Figuur 1 Organisatie aandeelhouderschap: centraal model en decentraal model (beleidsdeelneming)

Bron: De Staat als aandeelhouder, Algemene Rekenkamer 2015

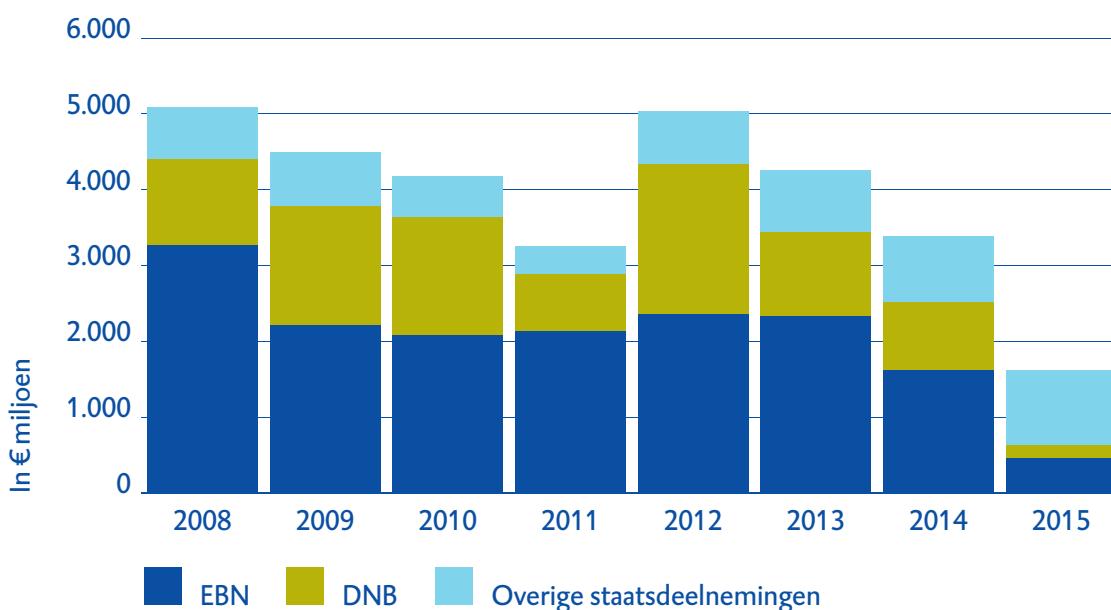
In het centrale model is het aandeelhouderschap ondergebracht bij de directie Financieringen van het Ministerie van Financiën. Zo is bij de Schiphol Group de minister van Infrastructuur en Milieu verantwoordelijk voor het luchtvaartbeleid en vervult de minister van Financiën de rol van aandeelhouder. In het decentrale model worden de rollen vervuld door hetzelfde departement, maar zijn ze bij verschillende afdelingen ondergebracht. Zo is de minister van Economische Zaken verantwoordelijk voor het energiebeleid en bijvoorbeeld bij Energie Beheer Nederland ook aandeelhouder. Beide rollen zijn wel ondergebracht bij verschillende afdelingen binnen het ministerie.



Om hoeveel geld gaat het?

In 2015 had de Staat aandelen in 35 ondernemingen met een gezamenlijke waarde van ruim € 300 miljard. Tot 2014 leverden de staatsdeelnemingen alleen al aan dividend jaarlijks tussen de € 3,3 en € 5,1 miljard¹ op voor de schatkist. In 2015 zijn de inkomsten uit dividend gedaald tot onder de € 2 miljard. Dat was € 300 miljoen lager dan geraamd in de Miljoenennota 2015. Vooral het dividend van DNB en van Energiebeheer Nederland waren lager. De dividenduitkeringen van TenneT, de NS en Gasunie waren hoger dan voorzien. De minister van Financiën meldt in mei 2017 hoeveel de dividenduitkeringen van staatsdeelnemingen over 2016 hebben bedragen.

Het dividend uit staatsdeelnemingen fluctueert en neemt sinds 2012 af



Figuur 2 Door de Staat ontvangen dividend 2008-2015

Bron: Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen 2008 tot en met 2015

¹ Dit bedrag is zonder het dividend uit de financiële deelnemingen bij de banken.



Hoe staat het er voor en wat zijn de risico's?

Noodzakelijke bevoegdheden beter vastleggen

Het vennootschapsrecht geeft voor de algemene vergadering van aandeelhouders de bevoegdheden op hoofdlijnen. Voor de zeggenschap die de rijksoverheid nodig heeft om te kunnen sturen op het publieke belang van het bedrijf, moeten de bevoegdheden die nodig zijn voor het actief beheren van de staatsdeelnemingen expliciet in de statuten van het bedrijf zijn vastgelegd. In 2015 stelden wij vast dat dit niet bij alle bedrijven was geregeld. Het Ministerie van Financiën heeft inmiddels standaardstatuten opgesteld die aansluiten bij de benodigde bevoegdheden van de publieke aandeelhouder. Het Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen geeft aan voor welke staatsdeelnemingen dit inmiddels is gedaan. Zo is bij de Nederlandse Spoorwegen een betere aansluiting tot stand gekomen door het drempelbedrag voor investeringen waarboven goedkeuring van de aandeelhouders vereist is, te verlagen van € 2 miljard naar € 200 miljoen.

Geen integrale beoordeling van belangrijke investeringen

Volgens het deelnemingenbeleid moeten grote investeringen door de aandeelhouders integraal worden afgewogen. Dat betekent dat het publiek belang waar de investering aan bijdraagt moet worden afgewogen tegen de financiële consequenties. Een terugkerende conclusie uit onze onderzoeken naar staatsdeelnemingen is dat deze beslissing niet altijd voldoende onderbouwd is en dat bovendien goede vastlegging ontbreekt van de overwegingen van het besluit. Dit komt volgens ons niet ten goede aan de transparantie en verantwoording aan de Tweede Kamer.

De subjectiviteit en de soms tegengestelde belangen die zijn verbonden met het beoordelen van investeringen, maken het volgens de Algemene Rekenkamer raadzaam het aandeelhouderschap los te koppelen van het vakdepartement. Juist bij grote investeringen, die naast een publiek belang ook financiële consequenties kunnen hebben voor de rijksbegroting, is het wenselijk dat uiteindelijk meer dan één minister het besluit neemt. De aandeelhouder kan deze rol het best vervullen als hij niet onder directe verantwoordelijkheid van het vakdepartement valt.

Informatie aan de Tweede Kamer verbeterd

Het aandeelhouderschap heeft direct gevolg voor de informatiepositie van de Tweede Kamer. De invloed van de Tweede Kamer op het bedrijf is bewust beperkt. In 2015 hebben wij er op aangedrongen om de kwaliteit van de informatie in het Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen te verbeteren. In de afgelopen jaren is het aantal onderwerpen waarover in het jaarverslag wordt gerapporteerd toegenomen en is de kwaliteit van de informatie verbeterd. Dit jaarverslag is onderwerp van debat in de Tweede Kamer met de minister van Financiën.

Bevoegdheden Algemene Rekenkamer

De onderzoeksmogelijkheden van de Algemene Rekenkamer bij staatsdeelnemingen zijn geregeld in de Comptabiliteitswet. Een wetswijziging die onze bevoegdheden uitbreidt, is inmiddels door het parlement aanvaard (datum inwerkingtreding nog onbekend). Met deze wijziging krijgt de Algemene Rekenkamer de bevoegdheid om ter plaatse onderzoek te doen als de Staat middellijk of onmiddellijk meer dan 50 procent van de aandelen houdt, waardoor ook veel dochterondernemingen onder ons mandaat komen.



Onderzoek van de Algemene Rekenkamer

- De Staat als aandeelhouder. Over het beheer van staatsdeelnemingen (2015), Kamerstuk 28165, nr 183
- Aankoop Duits hoogspanningsnet door TenneT (2015), Kamerstuk 28165, nr 181
- Investerings TenneT in Nederlands hoogspanningsnet (2015), Kamerstuk 28165, nr 181
- Holland Casino: naleving overheidsbeleid (2011), Kamerstuk 32636, nr 2
- Hogesnelheidslijn-Zuid. Een rapportage in beeld (2014), Kamerstuk 22026, nr 462
- Onderzoek Gasrotonde. Nut, noodzaak en risico's (2012), Kamerstuk 33292, nr 2
- Brief Aandachtspunten bij ontwerpbegroting 2017 Ministerie van IenM (2016), Kamerstuk 34550-XII-6
- Aansturing van ProRail door het ministerie van Verkeer en Waterstaat (2009), Kamerstuk 31919, nr 2
- Besteding spoorbudgetten (2011), Kamerstuk 32707, nr 4
- Review cijfers ProRail (2011), Kamerstuk 32707, nr 7

Instellingen op afstand van het Rijk

RIJK IN UITVOERING • IN 18 FACTSHEETS



Waar gaat het over?

Een groot deel van het rijksbeleid wordt niet uitgevoerd door ministeries of agentschappen van een ministerie, maar door relatief autonome instellingen op afstand van de rijksoverheid. Het gaat om enkele duizenden zelfstandige organisaties die publieke taken uitvoeren en/of publieke middelen innen en besteden. Het veld is gevarieerd, zie de figuur hieronder. Een overzicht van al deze instellingen ontbreekt.

Voorbeelden van instellingen op afstand van het Rijk

Voorbeeld:

Rechtspersonen met een wettelijke taak	 Rijksmusea	 Scholen
Zelfstandige bestuursorganen	 Kiesraad	 Autoriteit Persoonsgegevens
Instellingen met een wettelijke taak niet zijnde zbo/rwt	 Woningcorporaties	 Ziekenhuizen
Staatsdeelnemingen	 Schiphol	 Nederlandse Spoorwegen
Instellingen met een subsidie, garantie of lening	 Waarborgfonds voor de Zorgsector	
Instellingen met een concessie of contractuele relatie	 Infraspeed BV*	

* *Infraspeed BV is een railinfrastructuurbeheerder van de Hogesnelheidslijn-Zuid, waarmee de Nederlandse overheid een publiek-privaat samenwerkingscontract heeft afgesloten.*

Figuur 1 Verschillende typen instellingen op afstand van het Rijk

Bron: factsheets *Bestuur op afstand*, Algemene Rekenkamer 2014

De omvang van de instellingen en de manier waarop ze hun geld binnen krijgen verschillen. Wat ze gemeen hebben is dat ze, soms naast andere taken, een taak uitvoeren die van publiek belang is en dat zij daarbij een directe relatie hebben met het Rijk. Het functioneren en presteren van deze instellingen is veelal cruciaal voor het realiseren van beleid. Soms is onduidelijk waarop de betrokken minister aanspreekbaar is, en wie waarover ter verantwoording kan worden geroepen. Van een sluitend arrangement van sturing, verantwoording en toezicht is niet altijd sprake.



Wie is verantwoordelijk?

Verantwoordelijkheden van instellingsbesturen

De verantwoordelijkheid voor een goede uitvoering van hun publieke taken ligt - binnen de door het Rijk gestelde (wettelijke) randvoorwaarden - primair bij de besturen van die instellingen. Zij leggen verantwoording af aan 'hun' minister en andere belanghebbenden over de wijze waarop zij hun taken hebben verricht. Het is daarbij van belang dat instellingsbesturen horizontale checks & balances organiseren. Daarbij valt te denken aan visitaties, benchmarks of intern toezicht.

Verantwoordelijkheden van de minister

De minister is in de eerste plaats verantwoordelijk voor het beleid, de keuze van de wijze van uitvoering en de inrichting van het stelsel van sturing, verantwoording en toezicht. Algemeen uitgangspunt is dat een minister voor 'zijn' instellingen moet weten of het publieke geld volgens de regels is geïnd, beheerd en besteed én of de wettelijke taken naar behoren zijn uitgevoerd. De minister moet ook weten of de met de uitvoering van het beleid beoogde doelen worden bereikt. Afhankelijk van zijn bevoegdheden moet hij ingrijpen als dat nodig is. Hij verantwoordt zich over dit alles aan het parlement. De ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Financiën hebben daarnaast een coördinerende verantwoordelijkheid voor instellingen op afstand. Daaronder valt onder meer het vaststellen van rijksbrede kaders, zoals neergelegd in de Kaderwet zbo's (2007) en de nota Deelnemingenbeleid (2013).



Om hoeveel geld gaat het?

Het totaal aan publiek geld dat omgaat bij instellingen op afstand is groot, maar niet direct inzichtelijk. Het gaat om aanzienlijke bedragen aan begrotingsmiddelen en wettelijke premies en tarieven.

In 2010 bracht de Algemene Rekenkamer de publieke gelden van alle rechtspersonen met een wettelijke taak en zelfstandige bestuursorganen (rwt's en zbo's) in kaart. Het ging toen in totaal om € 133,6 miljard, waarvan € 48 miljard afkomstig was uit de rijksbegroting en € 85,6 miljard bestond uit wettelijke premies en tarieven. Het Ministerie van Financiën heeft in 2016 een overzicht gepubliceerd van een deel van de zbo's; namelijk de zbo's die vanuit de begroting zijn gefinancierd.

In 2015 bedroeg de balanswaarde van de 35 staatsdeelnemingen in totaal ruim € 300 miljard (zie aparte factsheet over staatsdeelnemingen). De in 2016 bestaande circa 20 grote DBFM(O)-concessies (Design, Build, Finance, Maintain, Operate-contracten, een vorm van

publiek-private samenwerking), zoals die van Infrasppeed (hogesnelheidslijn), de A1/A6 en de Kromhoutkazerne, hebben een totale (netto contante) waarde van circa € 13 miljard. Dit zijn private investeringen waar een jaarlijkse vergoeding van het Rijk tegenover staat van in totaal circa € 900 miljoen.



Hoe staat het ervoor en wat zijn de risico's?

De organisatie van publieke taken is voortdurend in beweging. Op grond van ons onderzoek van de afgelopen jaren op verschillende terreinen zien we een aantal zaken die aandacht van de Kamer behoeven.

Algemeen: het belang van heldere keuzes 'aan de voorkant'

De Tweede Kamer is vanuit haar wetgevende taak intensief betrokken bij de gedachtevorming en besluitvorming over de uitvoering van publieke taken door instellingen op afstand van het Rijk. In 2015 benadrukten we dat het daarbij van belang is dat steeds een zorgvuldige afweging wordt gemaakt over de gewenste relatie van de minister ten opzichte van een instelling op afstand. De relatie tussen beide krijgt onder meer vorm in de bekostiging en de sturingsmogelijkheden van de minister. We zien dat hier nu niet altijd voldoende aandacht voor is en dat dit soms leidt tot onduidelijke verdeling van verantwoordelijkheden. Zo was bij vorming van de nationale politie onduidelijk waarop de minister van VenJ wat betreft het beheer van de politie aanspreekbaar is en welke informatie hij hierover in zijn begroting moet opnemen.

Vervaging publiek-privaat

Het Rijk kiest vaker dan voorheen voor private uitvoering van publieke taken, zoals bij het beheer van overheidsfondsen. Voorbeeld is het Dutch Good Growth Fund dat onder meer beheerd wordt door Atradius Dutch State Business en PwC/TripleJump. Daarmee ontstaat eigenlijk een nieuwe/andere vorm van 'organisaties op afstand', die deels buiten bestaande (publieke) kaders en democratische besluitvorming valt. Flexibel, doelmatig en deskundig fondsbeheer kunnen redenen zijn voor private uitvoering. Maar private uitvoering kan ongewenste consequenties hebben voor onder meer verantwoording en toezicht en de informatievoorziening aan de Tweede Kamer.

Uitvoerbaarheid

Voorgaande kabinetten hebben in hoog tempo fusies, taakuitbreidingen en hervormingen binnen de Rijksdienst en bij instellingen op afstand doorgevoerd. De uitvoerbaarheid daarvan en de beoogde efficiencywinst komen door de vele wijzigingen in het gedrang. Recent hebben we gewezen op het ontbreken van een goede uitvoeringstoets bij de nieuwe taken van de Sociale Verzekeringsbank (SVB) voor persoonsgebonden budgetten (pgb).

Gebrekkig inzicht in de effecten van bezuinigingen

Ook bij uitvoeringsorganisaties is de afgelopen jaren bezuinigd. Het is van belang dat de Kamer inzicht heeft in de gevolgen van bezuinigingsoperaties voor de publieke taakuitvoering. In 2013 constateerden we dat dat inzicht ontbrak en dat het risico bestond dat instellingen hun eigen prioriteiten zouden stellen bij het uitvoeren van hun publieke taken.

Bezuinigingen bleken deels te zijn opgevangen door doelmatiger werken, maar volgens een aantal instellingen was de grens daarvan bereikt. Zo gaf de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit aan dat invulling van de efficiencytaakstellingen van het kabinet-Rutte/Verhagen ertoe zouden leiden dat sommige wettelijk verplichte inspectietaken niet meer konden worden uitgevoerd.

Ook in onderzoeken naar onder andere het Centrum indicatiestelling zorg (CIZ) en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) constateerden we dat de realisatie van bezuinigingen lastig te volgen is. Organisaties zoeken naar balans tussen kostenbesparing en behoud van kwaliteit van dienstverlening. Het vinden van die balans vergt initieel extra inzet.

Zbo's en rwt's: inrichting van governance

Het kabinet heeft de afgelopen jaren verscheidene kaders opgesteld om meer duidelijkheid te scheppen in de verantwoording over en toezicht op zbo's en rwt's. Zo geldt voor zbo's sinds 2015 een aanpak waarbij de rollen van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer dienen te worden onderscheiden. Dit kan helpen verantwoordelijkheden te verduidelijken, bijvoorbeeld in gevallen waarbij instellingen werken voor verschillende ministeries of voor zowel Rijk als gemeenten. Dat is in toenemende mate het geval. Zo voert de SVB taken uit voor de minister van SZW (uitkeringen sociale zekerheid) en voor de minister van VWS (pgb's). We constateerden in mei 2016 in het verantwoordingsonderzoek dat de rolverdeling in verschillende casussen – waaronder de SVB en de Autoriteit Woningcorporaties - nog niet duidelijk is uitgewerkt. Het kabinet heeft eind 2016 besloten ProRail als spoorbeheerder te willen omvormen tot een publiekrechtelijke zbo. Zie hiervoor factsheet Infrastructuur.

DBFM(O) concessies: contractbeheer en verwachte meerwaarde

Uit ons onderzoek naar het beheer van DBFM(O)-contracten blijkt dat dit beheer aanzienlijke inspanning van het Rijk vergt. Bij de onderzochte contracten is sprake van wijzigingen waar (aanzienlijke) extra uitgaven mee gemoeid zijn. DBFM(O)-contracten kunnen voordelen hebben, zowel financieel als wat de kwaliteit van de geleverde diensten betreft. De geraamde financiële meerwaarde van alle (aanbestede en in exploitatie zijnde) DBFM(O)-projecten bedraagt volgens het ministerie van Financiën tot nu toe circa € 1,5 miljard. Dit bedrag is berekend over de looptijd van de projecten en is niet meer dan een schatting.



Onderzoek van de Algemene Rekenkamer

- Inzicht in publiek geld (2016), Kamerstuk 31865, nr 86
- Brief Aandachtspunten bij de organisatie van op afstand geplaatste publieke taken (2015), Kamerstuk 31490, nr 187
- Brief met factsheets Organisatie van publieke dienstverlening door zbo's en andere instellingen op afstand (2014), Kamerstuk 31490, nr. 142
- Bezuinigingen uitvoeringsorganisaties (2013), Kamerstuk 31490, nr. 104
- Achtergronddocument Verantwoording en toezicht bij organisaties op afstand van het Rijk (2012)

- Staat van de rijksverantwoording: over rolverdeling en publieke dienstverlening (2012), Kamerstuk 34475, nr 2
- Kaderwet zbo's. Reikwijdte en implementatie (2012), Kamerstuk 33147, nr. 3
- Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 5. Terugblik 2009 (2009), Kamerstuk 30850, nrs. 31-32
- Publieke organisaties en private activiteiten (2012), Kamerstuk 30220, nr. 4
- Brief Aanpak problemen trekkingsrecht pgb (2015), Kamerstuk 25657, nr 220
- De staat als aandeelhouder (2015), Kamerstuk 28165, nr 183
- Investerings Tennet in Nederlands Hoogspanningsnet (2015), Kamerstuk 28165, nr 181
- Gasrotonde, nut, noodzaak en risico's (2012), Kamerstuk 33292, nr 2
- Garanties, leningen en deelnemingen van het Rijk (2005), Kamerstuk 30086, nr 2
- Contractmanagement bij DBFM(O) projecten (2013), Kamerstuk 33639 nr 2
- Nieuwe financiële instrumenten in PPS (2002), Kamerstuk 28472, nr 2
- Zicht op overheidsstichtingen (2011), Kamerstuk 31887, nr 4
- Webdossiers www.rekenkamer.nl: Instellingen op afstand. Privatisering en verzelfstandiging

ICT

RIJK IN UITVOERING • IN 18 FACTSHEETS



Waar gaat het over?

De overheid kan niet functioneren zonder een goede informatievoorziening en betrouwbare en toekomstbestendige ICT-infrastructuur. Deze verwevenheid van beleidsuitvoering en ICT is bij de Belastingdienst wellicht het meest duidelijk. De Belastingdienst kampt met grote problemen, onder andere door de complexiteit van de ICT, die in een lange periode is ontstaan. Ook andere ministeries hebben te maken met te ingewikkelde informatievoorziening. Voor een deel wordt de complexiteit bepaald door verouderde software, die in een veranderende omgeving draaiend moet worden gehouden.

Digitalisering heeft de afgelopen tien jaar in toenemende mate de aandacht gekregen van kabinet, parlement en Algemene Rekenkamer. Vaak vormden problemen met ICT-projecten als onderdeel van een breder verandertraject daartoe de aanleiding.



Wie is verantwoordelijk?

Elke minister is verantwoordelijk voor de ICT-projecten binnen zijn of haar ministerie. De minister voor Wonen en Rijksdienst heeft op het gebied van de organisatorische aspecten en de centralisatie van de bedrijfsvoering van de rijksdienst doorzettingsmacht. Dat betekent dat hij op deze terreinen beslissingen kan nemen, zonder dat andere ministers dit kunnen blokkeren. De rijksbrede coördinatie van ICT ligt bij de Chief Information Officer Rijk, die tot taak heeft de optimale vormgeving van de informatisering en ICT in het Rijk en bij zbo's te bevorderen door het stellen van kaders en daarop toe te zien. Politieke en beleidsmatige wensen, organisatorische factoren en technische aspecten als de kwaliteit en wendbaarheid van de ICT kunnen niet los van elkaar worden gezien bij de uitwerking, uitvoering en verantwoording van overheidstaken. Er is een gedeelde verantwoordelijkheid.



Om hoeveel geld gaat het?

Het Rijks ICT-dashboard (<https://www.rijksictdashboard.nl/>) biedt informatie over grote ICT-projecten bij ministeries en publiekrechtelijke zbo's. Het gaat om meer dan honderd projecten met een ICT-component van ten minste € 5 miljoen. Het dashboard toont het verloop van geraamde kosten, van werkelijke uitgaven en van de doorlooptijd. In april 2016 stonden op dit ICT-dashboard 165 projecten. De totale omvang van de projecten bedroeg volgens het dashboard € 5,2 miljard.



Hoe staat het ervoor en wat zijn de risico's?

De overheid kende in het afgelopen decennium een aantal grote ICT-projecten die problematisch verliepen. De Algemene Rekenkamer publiceerde hierover al in 2007 en in 2008. In 2012 is onderzoek gedaan naar de stand van zaken rond de aangekondigde

verbetermaatregelen. Een groot deel van de maatregelen bleek te zijn ingevoerd, maar het was nog te vroeg om te beoordelen wat ze hadden opgebracht.

Parlementair onderzoek ICT

De tijdelijke parlementaire onderzoekscommissie ICT schreef in 2014 een kritisch rapport over grote ICT-projecten. De commissie onderzocht voor dit onderzoek casussen uit het verleden. In reactie op deze rapportage trof het kabinet een aantal maatregelen, waaronder de instelling van het Bureau ICT-toetsing (BIT). Het BIT adviseert ten behoeve van de algehele verbetering van ICT projectbeheersing bij ministeries en publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen. Dit kan zijn op verzoek van de Tweede Kamer, de minister die het aangaat of uit eigen beweging. Advisering gaat over de risico's en slaagkans van ICT-projecten met een omvang van ten minste € 5 miljoen. Het BIT geeft daarbij ook een oordeel over de beheersbaarheid van het ICT-project. Tot op heden zijn 15 adviezen uitgebracht.

Zes grote uitvoeringsdiensten

In het rapport Staat van de Rijksverantwoording 2016 constateert de Algemene Rekenkamer dat er bij zes grote uitvoeringsorganisaties (Belastingdienst, CJIB, DUO, RDW, SVB en UWV) geen scherp zicht was op de ICT-onderhoudskosten en de bijdrage van de IT aan de beleidsdoelstellingen.

Ook was de afhankelijkheid van externe inhuur op ICT-gebied groot. Wel stelden wij vast dat doorgaans voor bestaande ICT-systemen noodzakelijke maatregelen werden getroffen en dat de systemen draaiden zonder grote incidenten. Hieronder lichten we de bevindingen bij drie uitvoeringsorganisaties toe.

Belastingdienst

De Belastingdienst had in 2015 nog steeds te maken met verouderde en te complexe ICT-systemen. Daarom stelde de Algemene Rekenkamer dat het parlement er de komende jaren rekening mee zou moeten houden dat ingrijpende wijzigingen in de belastingwetgeving of een stelselherziening niet mogelijk zijn, risico's met zich meebrengen of een langere invoeringstermijn vergen. Wij bevelen de staatssecretaris van Financiën aan meer duidelijkheid te bieden aan het parlement. In ons verantwoordingsonderzoek over 2016 rapporteren wij over de bereikte resultaten.

ICT politie

Ten aanzien van de ICT Politie constateerde de Algemene Rekenkamer dat in de afgelopen jaren het beschikbare budget ontoereikend was voor consolidatie en vernieuwing samen. Met de recente aanvulling blijft er weinig ruimte voor verdere vernieuwing. Vooral het uitblijven van de benodigde vernieuwing binnen het primaire politieproces en de toenemende beheerlasten baren zorgen. Als de stap naar vernieuwing niet snel wordt gezet, zal de balans tussen de ICT-ambities en de middelen die daarvoor beschikbaar zijn weer uit evenwicht raken. Er is de afgelopen jaren vooral geïnvesteerd in het stabiel maken van de basisinfrastructuur, waardoor de noodzakelijke vernieuwing van de ICT-systemen achter loopt op de oorspronkelijke planning.

UWV

Ook de uitvoering van taken door het UWV is ondenkbaar zonder een passend ICT-systeem. Het UWV Informatieplan 2016-2020 beoogt de ICT de komende jaren te verbeteren. Het plan bevat in totaal voor € 463 miljoen aan projecten. Ambities en middelen zijn echter nog niet in balans. Een structurele financiering van het plan ontbreekt en dat geldt ook voor beheer en onderhoud. De ambities voor vernieuwing zijn in het plan beperkt: het UWV kiest met het plan in de eerste plaats voor stabiliteit en continuïteit van de processen. Als gevolg van deze ICT-opgave zijn de mogelijkheden die het UWV heeft om de komende jaren nieuw beleid in te voeren waarschijnlijk beperkt.

Risico's

Te veel focus op wat er mis kan gaan bij veranderprojecten met een grote ICT-component kan verlamdend werken op het innoverend vermogen van de overheid. Daarbij kan te lang wachten met vernieuwing van bestaande systemen op termijn nieuwe problemen veroorzaken: voor de onderhoudskosten, de dienstverlening aan de burger en de mogelijkheden om nieuwe wetgeving te implementeren. Met name het vervangen van oude en onderling verweven ICT-systemen vereist een goede voorbereiding en daarbij behorende expertise, middelen en tijd.



Onderzoek van de Algemene Rekenkamer

- UWV, balanceren tussen ambities en middelen (2017), Kamerstuk 32824, nr. 181
- ICT politie (2016), Kamerstuk 29350, nr 16
- Staat van de rijksverantwoording 2015 (2016), Kamerstuk 34475, nr 2; Staat van de rijksverantwoording 2014 (2015), Kamerstuk 34200, nr 2
- Resultaten verantwoordingsonderzoek Ministerie van Financiën en Nationale Schuld 2015 (2016), Kamerstuk 34474 IX, nr 2; resultaten verantwoordingsonderzoek Ministerie van Financiën en Nationale Schuld 2014 (2015), Kamerstuk 34200 IX, nr 2
- Resultaten verantwoordingsonderzoek Ministerie Volksgezondheid, Welzijn en Sport 2015 (2016), Kamerstuk 34475 XVI, nr 2
- Lijst van vragen en antwoorden over de Resultaten verantwoordingsonderzoek 2015 bij het Ministerie van Financiën (2016), Kamerstuk 34475 IX, nr. 5
- Basisregistraties - vanuit het perspectief van de burger, fraudebestrijding en governance (2014), Kamerstuk 29362, nr 238
- Aanpak van ICT door het Rijk 2012; Lessons learned (2013), Kamerstuk 33584, nr. 2
- ICT politie 2010 (2011), Kamerstuk 29362, nr 9
- Lessen uit ICT-projecten bij het Rijk, deel B (2008), Kamerstuk 26643, nr. 130
- Lessen uit ICT-projecten bij het Rijk (2007), Kamerstuk 26643, nr 100

Energie en klimaat

RIJK IN UITVOERING • IN 18 FACTSHEETS



Waar gaat het over?

In het regeerakkoord-Rutte/Asscher (Bruggen slaan, 2012) is opgenomen dat Nederland inzet op een ambitieus klimaatbeleid. Daarin is het streven vastgelegd om internationaal de energievoorziening in 2050 volledig duurzaam te laten zijn.

In het Klimaatakkoord van Parijs uit 2015, waaraan 195 landen zich verbonden, is breed erkend dat het een grote opgave is om de verdere opwarming van de aarde tegen te gaan en aanpassingen door te voeren om de gevolgen tegen te gaan van de opwarming die desondanks optreedt. De benodigde vermindering van de uitstoot van CO₂ om de klimaatverandering ruim onder de beoogde grens van 2 graden Celsius te houden is fors.

Op 4 november 2016 is het Klimaatverdrag in werking getreden; de Tweede Kamer stemde er in januari 2017 bijna unaniem mee in. De schriftelijke behandeling in de Eerste Kamer loopt. In 2018 worden de vorderingen van alle landen in kaart gebracht.



Wie is verantwoordelijk?

Voor het energiebeleid, inclusief de verduurzaming daarvan, is de minister van EZ verantwoordelijk. Voor het klimaatbeleid, dat hier in veel opzichten nauw mee samenhangt, is dat de minister van IenM. De minister en staatssecretaris van IenM zijn verantwoordelijk voor de coördinatie van het beleid tot aanpassing aan de klimaatverandering. Zij werken daarbij samen met de bewindspersonen van VWS, EZ, VenJ en BHOS.



Om hoeveel geld gaat het?

Over de jaren 2006 tot en met 2015 waren de directe uitgaven aan de verduurzaming van de energievoorziening ongeveer € 11 miljard, gemiddeld dus € 1,1 miljard per jaar. Het gaat vooral om subsidies voor duurzame energie. Aan fiscale voordelen voor duurzame energie en zuinig omgaan met energie is (in 2015) € 806 miljoen uitgegeven, inclusief regelingen voor zuinige auto's.

De kosten die klimaatmaatregelen met zich meebrengen, hangen samen met de mate waarin actie op dit vlak wordt ondernomen. Achterwege laten van maatregelen is op den duur zeer kostbaar: internationale schattingen gaan uit van tussen de 4 en 10 procent van het bbp.

De Algemene Rekenkamer heeft in 2015 de resultaten van tien jaar onderzoek naar energiebeleid op een rij gezet. Wij concludeerden dat de resultaten voor betaalbaarheid en betrouwbaarheid (redelijk) goed zijn, maar dat de doelrealisatie voor duurzaamheid achter bleef. Er bleek lering te zijn getrokken uit het feit dat beleid onvoldoende resultaat opleverde, onder meer doordat het te vrijblijvend was. Gewezen werd op de verbetering en verruiming van de subsidieregeling voor het duurzaam opwekken van energie, de SDE+-regeling.

Het kabinet heeft hier in 2016 € 8 miljard extra in gestoken, bovenop de al aanwezige € 3,5 miljard. Het gaat hier om het bedrag waartoe het Rijk zich verplicht over de gehele looptijd

van ondersteunde projecten. Dit moet helpen om te bereiken dat in 2020 14 procent van de energie die in Nederland wordt opgewekt uit duurzame bron komt, een tussenstap op weg naar volledig duurzame energieopwekking in 2050.



Hoe staat het ervoor en wat zijn de risico's?

Energie

Mede dankzij de subsidies voor duurzaam opwekken van energie gaat de ontwikkeling volgens de Nationale Energie Verkenning 2016 snel, maar niet snel genoeg om het doel voor 2020 (14 procent energie uit duurzame bron) te halen. Wel ligt het doel voor 2023 (16 procent energie uit duurzame bron) volgens dit rapport binnen bereik.

Klimaat

In december 2016 heeft het kabinet de Nationale Klimaatadaptiestrategie 2016, 'Aanpassen met ambitie', vastgesteld. Hierin is aandacht voor alle sectoren waar maatregelen nodig zijn en voor de samenhang tussen die sectoren. Er wordt gewerkt aan een uitvoeringsprogramma; presentatie daarvan wordt verwacht van een nieuw kabinet in de tweede helft van 2017.

Sustainable Development Goals

Duurzame ontwikkeling is meer dan klimaatbeleid, hoewel dit er een belangrijk onderdeel van uitmaakt. In VN-verband zijn afspraken gemaakt over duurzame ontwikkeling, in de Sustainable Development Goals (SDG's). De aangesloten landen streven naar een ontwikkeling waarin geen maatschappelijke groepen worden uitgesloten ('no one left behind'). Bovendien mag ontwikkeling geen bedreiging vormen voor het doel om de klimaatverandering ruim onder de 2 graden te houden. Nederland onderschrijft de SDG's. Vele nationale rekenkamers zullen aandacht besteden aan de mate waarin hun land is voorbereid om de SDG's te realiseren. De Algemene Rekenkamer heeft hiertoe samen met de Europese Rekenkamer een stappenplan ontwikkeld, dat door andere rekenkamers positief is ontvangen. In de verantwoordingsonderzoeken en in enkele doeltreffendheidsonderzoeken zal de Algemene Rekenkamer aandacht besteden aan de vorderingen.



Figuur 1 Global Goals for Sustainable Development

Bron: Verenigde Naties



Onderzoek Algemene Rekenkamer

- Belastinguitgaven en milieueffecten (2015), Kamerstuk 34000, nr 54
- Energiebeleid: op weg naar samenhang. Terugblik op tien jaar rekenkameronderzoek naar energiebeleid, 2006-2015 (2015) Kamerstuk 30196, nr 370
- Stimulering van duurzame energieproductie (SDE+). Haalbaarheid en betaalbaarheid van de beleidsdoelen (2015), Kamerstuk 31239, nr 187
- Aanpassing aan klimaatverandering: strategie en beleid (2012), Kamerstuk 33470, nr 2