

Vergaderjaar 2009–2010

31 371

Kredietcrisis

32 123

Nota over de toestand van 's Rijks Financiën

Nr. 305

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 januari 2010

1 Algemeen

De ministerraad heeft in het beleidsakkoord *Werken aan toekomst* van 25 maart 2009, een aanvulling op het regeerakkoord van 2007 *Samen werken samen leven; Beleidsprogramma Kabinet Balkenende IV 2007–2011*, weergegeven op welke manier zij de gevolgen van de mondiale recessie voor Nederlandse huishoudens en bedrijven zal dempen. De ministerraad heeft daarvoor een aantal maatregelen in gedachten om de economie te stimuleren. De kosten die verbonden zijn aan deze stimuleringsmaatregelen zijn toegevoegd aan de begrotingen van de ministeries die de maatregelen uitvoeren.

Het Ministerie van Financiën heeft in bovengenoemd aanvullend beleidsakkoord en in de *Miljoenennota 2010* een overzicht opgenomen van alle stimuleringsmaatregelen en bijbehorende kosten. In dit overzicht was nog niet opgenomen op welke begrotingsartikelen de kosten en het beleid worden verantwoord, terwijl de Tweede Kamer juist op het niveau van begrotingsartikelen budgetrecht heeft.

De Algemene Rekenkamer wil de Tweede Kamer steunen bij het uitoefenen van haar budgetrecht. Daarom zijn wij in het voorjaar begonnen aan een overzicht waarin duidelijk te zien is welke stimuleringsmaatregelen aan welk(e) begrotingsartikel(en) gekoppeld zijn. We hebben daarbij in goed overleg met het Ministerie van Financiën gebruikgemaakt van gegevens van dit departement.

Mede geïnspireerd door ons overzicht, dat in bijlage 1¹ bij deze brief staat, heeft het Ministerie van Financiën in de Najaarsnota 2009 opgenomen aan welke begrotingsartikelen de stimuleringsmaatregelen gekoppeld zijn en welke bedragen daarmee gemoeid zijn.

Aanvullend op de koppeling van stimuleringsmaatregelen aan begrotingsartikelen willen wij de Tweede Kamer bijstaan met de informatie die ons over de betreffende begrotingsartikelen bekend is op basis van het jaar-

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

lijkse rechtmatigheidsonderzoek. In bijlage 1 hebben we daarom ook de onvolkomenheden in de bedrijfsvoering opgenomen die de begrotingsartikelen kunnen raken en de beschikbaarheid van beleidsinformatie over de artikelen in de begrotingen 2010. De onvolkomenheden staan beschreven in onze Rapporten bij de Jaarverslagen 2008, die wij 20 mei 2009 hebben gepubliceerd.¹ Onze bevindingen over de beschikbaarheid van beleidsinformatie zijn opgenomen in de brieven die wij op 28 september² en 14 oktober 2009³ aan de Tweede Kamer hebben gestuurd.

Behalve over informatie over onvolkomenheden in de bedrijfsvoering en over de *beschikbaarheid* van beleidsinformatie, beschikken wij ook over informatie over de *kwaliteit* van de beleidsinformatie. Onze bevindingen daarover publiceren wij in onze Rapporten bij de jaarverslagen en in het rapport *Staat van de beleidsinformatie*. Daarnaast verschaffen onderzoeken naar specifieke onderwerpen ons inzicht in de uitvoering van beleid dat op bepaalde begrotingsartikelen wordt verantwoord. Deze aanvullende informatie over de «stimuleringsartikelen» hebben wij in een apart overzicht opgenomen, in bijlage 2. Dat overzicht staat ook op onze website www.rekenkamer.nl, met de mogelijkheid om door te klikken naar de genoemde rapporten.

2 Kosten stimuleringsmaatregelen

In het aanvullend beleidsakkoord *Werken aan toekomst* is een totaal van € 6,9 miljard uitgetrokken voor alle stimuleringsmaatregelen van het Rijk (het stimuleringspakket rijksoverheid). Het *totale* stimuleringspakket, inclusief de eigen stimuleringsmaatregelen van gemeenten en provincies, bedraagt € 17,8 miljard. In de *Voorjaarsnota 2009*, de *Miljoenennota 2010* en de *Najaarsnota 2009* zijn deze extra uitgaven verwerkt⁴. In de *Najaarsnota 2009* is onderstaand overzicht opgenomen.

Toedeling van de in het aanvullende beleidsakkoord gepresenteerde stimuleringsprojecten

(Kasritme stimuleringspakket ; bedragen in € miljoen)

| Maatregel | 2009 | 2010 | 2011 en verdere jaren | Totaal |
|--|--------------|--------------|--------------------------|--------------|
| Arbeidsmarkt, onderwijs en kennis | 638 | 937 | 754 | 2 328 |
| Duurzame economie | 290 | 633 | 73 | 997 |
| Infrastructuur en (woning)bouw | 586 | 1 184 | 568 | 1 202 |
| Liquiditeitsverruiming bedrijfsleven | 691 | 561 | 149 | 1 401 |
| Invulling FES-projecten | 29 | 90 | 265 | 384 |
| Totaal stimuleringspakket rijksoverheid | 2 234 | 3 405 | 673 | 6 312 |

(Bron: *Najaarsnota 2009*)

Ook heeft het Ministerie van Financiën in de *Najaarsnota 2009* een overzicht opgenomen waarin de uitgaven per stimuleringsmaatregel zijn onderverdeeld in begrotingsartikelen.

Volgens bovenstaand overzicht stimuleert de rijksoverheid de economie met € 6,3 miljard. Ten opzichte van de verwachtingen in het aanvullend beleidsakkoord *Werken aan toekomst* blijven de extra kasuitgaven dus ongeveer € 0,6 miljard achter. Dit betreft een saldo van hogere en lagere uitgaven ten opzichte van de stand in het aanvullend beleidsakkoord.

In figuur 1⁵ is opgenomen op welke begrotingen van het Rijk de kosten en het beleid van de stimuleringsmaatregelen worden verantwoord. Deze gegevens zijn geactualiseerd tot aan de stand in de *Najaarsnota 2009*.

¹ Algemene Rekenkamer (2009). Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009. Rapport bij het jaarverslag 2008 van het Ministerie van: VenW (31 924 XII, nr. 2), VROM (31 924 XI, nr. 4), SZW (31 924 XV, nr. 2), OCW (31 924 VIII, nr. 2), J&G (31 924 XVII, nr. 4), EZ (31 444 XIII, nr. 2), FES (31 924 D, nr. 2), WWI (31 924 XVIII, nr. 4), LNV (31 924 XIV, nr. 4), VWS (31 924 XVI, nr. 4), Infrastructuurfonds (31 924 A, nr. 2), Financiën (31 924 IXB, nr. 2).

² Algemene Rekenkamer (2009). Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 32 123 IXB, nr. 6. Factsheet over de beschikbaarheid van beleidsinformatie in de begroting van het Ministerie van Financiën.

³ Algemene Rekenkamer (2009). Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 32 123, nr. 39. Factsheets over de beschikbaarheid van beleidsinformatie in de begrotingen van de Ministeries van BuiZa, Justitie, BZK, OCW, Defensie, VROM, VenW, EZ, LNV, SZW en VWS en van de programma ministers voor J&G en WWI.

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 965 nr. 1. Voorjaarsnota 2009 (29 mei 2009) Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 32 123 nr. 1. Miljoenennota 2010 (15 september 2009)

Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 32 222 nr. 1. Najaarsnota 2009 (26 november 2009).

⁵ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

In figuur 1¹ zijn twee bijzondere posten opgenomen waar we hieronder op ingaan: het Fonds Economische Structuurversterking (FES) en de aanvullende post «Algemeen».

FES-gelden

Het FES heeft als doel om investeringsprojecten te financieren die de economische structuur van Nederland versterken. Het FES wordt gevoed door de aardgasbaten. De ministers van Economische Zaken (EZ) en van Financiën zijn de FES-beheerders. Volgens artikel 3 van de Wet Fonds economische structuurversterking (FES-wet) kan de Ministerraad ten laste van dit fonds bijdragen toekennen aan andere begrotingen van het Rijk ten behoeve van de financiering van:

- a. investeringsprojecten van nationaal belang waarmee beoogd wordt de economische structuur te versterken, voor zover deze betrekking hebben op:
 - de technologie- en kennisinfrastructuur;
 - de bevordering van verduurzaming van de energiehuishouding;
 - het gebied van waterbeheer;
 - ruimtelijke investeringen.
- b. de projecten in het kader van de investeringsimpuls, zoals bedoeld in de Voorjaarsnota 1993 (Kamerstukken II 1992/93, 23 100, nr. 1).

Directe betalingen aan bovengenoemde projecten komen niet ten laste van het FES. De feitelijke projectuitgaven worden verantwoord in de jaarverslagen van de departementen die de projecten uitvoeren. De departementen zijn ervoor verantwoordelijk dat zij de FES-bijdragen rechtmatig en doelmatig uitgeven.

Figuur 2¹ geeft weer aan welke begrotingen de FES-gelden die zijn gereserveerd voor de stimuleringsmaatregelen zijn toegekend.

Aanvullende post «Algemeen»

In de *Miljoenennota 2010* wordt de aanvullende post «Algemeen» als volgt toegelicht: «Op de aanvullende post Algemeen worden middelen tijdelijk «geparkeerd», oftewel weggezet. Het gaat hierbij om middelen waarvan op het moment van reserveren nog niet kan worden aangegeven op welke begroting(en) zij uiteindelijk worden verantwoord, of waarvan de exacte omvang nog niet bekend is. Het is daarom inherent aan de middelen op de aanvullende post dat de precieze omvang en de begrotingen waaraan deze worden toebedeeld met onzekerheid zijn omgeven. De nog niet belegde middelen uit het stimuleringspakket en de enveloppenmiddelen² uit het Coalitieakkoord zijn daarom op de aanvullende post gestald.»³

In totaal bedraagt de aanvullende post «Algemeen» in de *Najaarsnota 2009* € 316 miljoen. In figuur 3¹ wordt een overzicht gegeven over welke stimuleringsmaatregelen het bedrag uit de aanvullende post is verdeeld. De bedragen zijn wel reeds toebedeeld aan de stimuleringsmaatregelen maar nog niet verdeeld over de begrotingsartikelen.

3 Stimuleringsmaatregelen per begrotingsartikel

De Algemene Rekenkamer heeft de stimuleringsmaatregelen uit het aanvullend beleidsakkoord vertaald naar begrotingsartikelen en per artikel de beschikbare informatie over de effectiviteit van beleid en over bedrijfsvoering inzichtelijk gemaakt. Wij beogen zo de Tweede Kamer te steunen, die op het niveau van begrotingsartikelen budgetrecht heeft.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² In het Beleidsprogramma Kabinet Balkenende IV 2007–2011 (Samen werken samen leven) zijn extra middelen in enveloppen gereserveerd en deze worden tranchegewijs vanaf de aanvullende post van het Rijk overgeheveld naar de departementale begrotingen.

³ Verticale Toelichting Miljoenennota 2010, pagina 153.

3.1 Verdeling kosten over begrotingsartikelen

In figuur 4¹ laten we zien hoe de kosten van het stimuleringspakket zijn verdeeld over verschillende begrotingsartikelen. Op de meeste van deze begrotingsartikelen wordt een aantal stimuleringsmaatregelen verantwoord. De FES-gelden die al toegekend zijn aan de begrotingshoofdstukken hebben we bij de desbetreffende begrotingsartikelen opgenomen. De aanvullende post «Algemeen» ad € 316 miljoen is in dit overzicht niet meegenomen.

3.2 Wat is er bij de Algemene Rekenkamer momenteel bekend over de stimuleringsmaatregelen?

In de bijlagen bij deze brief hebben wij de informatie op een rij gezet die wij op dit moment op basis van eigen onderzoek beschikbaar hebben over de aan de stimuleringsmaatregelen gekoppelde begrotingsartikelen. Wij beschouwen deze overzichten als een groeimodel. In de komende jaren kunnen we de overzichten aanvullen op basis van nieuw eigen onderzoek en onderzoek van derden.

In bijlage 1 (de poster)¹, welke wij nader toelichten in hoofdstuk 4, hebben wij opgenomen:

- op welke begrotingsartikelen de stimuleringsmaatregelen worden verantwoord;
- welk bedrag daarmee gemoeid is;
- onze informatie over de bedrijfsvoering gerelateerd aan dat artikel;
- wat wij weten over de beschikbaarheid van beleidsinformatie over dat artikel.

In bijlage 2 staat een overzicht van de rapporten van de Algemene Rekenkamer die betrekking hebben op de betreffende beleidsterreinen.¹ Dat overzicht gaat terug tot 2005.

4 Toelichting bij Bijlage 1 «Informatie over stimuleringsmaatregelen kabinet»

Totaalbedrag toegewezen per stimuleringsmaatregel

In de *Najaarsnota 2009* is aangegeven welk bedrag voor elke stimuleringsmaatregel is uitgetrokken. Dit totaalbedrag hebben wij in kolom 5 van het overzicht opgenomen.

Stimuleringsmaatregelen toegewezen aan...

Van elke stimuleringsmaatregel laten wij zien in welke begroting hij wordt verantwoord, onder welke artikelen en welk bedrag daarmee gemoeid is.

Kolom Bedrijfsvoering 2008

Om informatie over de bedrijfsvoering te koppelen aan de stimuleringsmaatregelen hebben wij gebruik gemaakt van de «kwaliteitskaart bedrijfsvoering» die wij in 2009 voor het eerst hebben gepubliceerd, in onze Rapporten bij de Jaarverslagen 2008. De kwaliteitskaart plaatst de geconstateerde onvolkomenheden in het licht van de totale bedrijfsvoering van een ministerie en maakt zichtbaar welke artikelen erdoor worden geraakt. Voor de aan de stimuleringsmaatregelen gekoppelde artikelen zijn wij in de kwaliteitskaarten nagegaan of zij worden geraakt door onvolkomenheden.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Overigens wijzen wij er wel op dat indien een artikel geraakt wordt door een onvolkomenheid dit niet wil zeggen dat de stimuleringsmaatregel niet goed wordt uitgevoerd. Die stimuleringsmaatregel is slechts een klein onderdeel van wat er onder de vlag van een begrotingsartikel wordt gedaan. Het is goed mogelijk dat het beleid of project waar extra geld heen gaat in verband met de stimuleringsmaatregelen wel goed functioneert, in tegenstelling tot andere projecten binnen het artikel. Desalniettemin is een onvolkomenheid volgens ons belangrijke indicatie dat extra aandacht nodig is om vast te stellen dat de stimuleringsmaatregel goed kan worden uitgevoerd. Dat zelfde geldt als de begrote gelden van een aan een maatregel gekoppeld artikel voor minder dan 50% met concrete beleidsinformatie worden toegelicht, zie verderop.

Het cijfer in de bedrijfsvoeringkolom verwijst naar de beschrijving van de onvolkomenheid hieronder. Een onvolkomenheid kan betrekking hebben op meerdere verschillende begrotingsartikelen (1 t/m 7), of uitsluitend het betreffende artikel raken (A t/m D).

- 1) Onvolkomenheid in de financiële administratie (raakt artikel 41 t/m 51, 97 en 98) en in het subsidiebeheer (raakt artikel 41 t/m 47) van het Ministerie van SZW
 - 2) Onvolkomenheid in het subsidiebeheer van het Ministerie van VWS (raakt artikel 2 en 3 van J&G)
 - 3) Onvolkomenheid in het verantwoordingstraject beleidsgelden Senter Novem bij het Ministerie van EZ (raakt artikel 1 t/m 4, 10 en 23)
 - 4) Onvolkomenheid in het verplichtingenbeheer bij de Bestuurskern van het Ministerie van VenW (raakt artikel 31 t/m 37 en 41)
 - 5) Onvolkomenheid in het subsidiebeheer en in het inkoopbeheer van het Ministerie van VWS (raakt artikel 41 t/m 47)
 - 6) Onvolkomenheid in de totstandkoming van het jaarverslag en in de financiële functie van het Ministerie van VROM (raakt alle artikelen)
 - 7) Onvolkomenheid in het Beheer Programma uitgaven kleine relaties van het Ministerie van LNV (artikel 21 en 23 t/m 26)
- A. Onvolkomenheid in het inkoopbeheer Raad van de Kinderbescherming bij het Ministerie van Justitie (raakt artikel 3)
- B. Onvolkomenheid in het subsidiebeheer Directie Kunsten & Directie Cultureel Erfgoed van het Ministerie van OCW (raakt artikel 14)
- C. Onvolkomenheid in de Bedrijfsvoering Centrale Financiën Instellingen (CFI)/Bureau Procesmanagement Onderwijsvernieuwing (BPO) van het Ministerie van OCW (raakt artikel 1)
- D. Onvolkomenheid bij het Ministerie van Financiën in:
- de uitvoering toezichtbeleid Dividendbelasting bij de Belastingregio's (raakt artikel 1)
 - de aansluitingen diverse belastingmiddelen Belastingdienst Centrale Administratie (raakt artikel 1)
 - het financieel beheer kantoor Toeslagen (raakt artikel 1)
 - de dossiervorming Belastingregio's (raakt artikel 1)
 - de Europese aanbestedingen Centrum voor Facilitaire Dienstverlening Belastingdienst (raakt artikel 1)
 - de logische toegangsbeveiliging Belastingregio's (raakt artikel 1)

Kolom Informatie in Begrotingen 2010

Deze kolom bevat de bevindingen uit ons onderzoek naar de beschikbaarheid van de beleidsinformatie in de begrotingen 2010. Deze bevindingen hebben wij op 28 september en 14 oktober 2009 naar de Tweede Kamer gestuurd (per brief, met een factsheet per ministerie). Op de poster in de bijlage hebben we aangegeven of ministers in hun begrotingen over het aan een stimuleringsmaatregel gekoppelde begrotingsartikel informatie hebben opgenomen over doelstellingen («wat willen we bereiken?») en

over prestaties («wat gaan we daarvoor doen?»). De middelen («wat mag het kosten?») hebben we niet in het overzicht opgenomen, omdat we ons nu beperken tot gegevens die wij reeds gepubliceerd hebben. Informatie over de middelen hadden wij niet opgenomen in de brieven die wij op 28 september en 14 oktober 2009 aan de Tweede Kamer hebben gestuurd. Deze informatie nemen we wel op in onze rapporten bij de jaarverslagen 2009 die wij in mei 2010 zullen publiceren. Per artikel hebben we aangegeven hoeveel van de begrote gelden wordt toegelicht met concrete beleidsinformatie (dat wil zeggen specifiek, meetbaar en tijdsgebonden): meer dan 90%, tussen de 50% en de 90% of minder dan 50%. Het kan ook zijn dat de beleidsinformatie ontbreekt, maar dat de minister wel uitlegt waarom (volgens het principe «comply or explain»). Als deze uitleg onvoldoende is of ontbreekt, hebben we dat ook aangegeven.

Algemene Rekenkamer

drs. G. M. de Vries,
wnd. president

drs. E. J. M. Polman,
wnd. secretaris