



Elf onderzoeken nader beschouwd

Terugblik 2005

24 maart 2005

Algemene Rekenkamer, Lange Voorhout 8, Postbus 20015, 2500 EA Den Haag



Inhoud

	Inleiding	1
1	Effectiviteit energiebesparingsbeleid in de glastuinbouw	4
1.1	Inleiding	4
1.2	Bevindingen terugblik	6
1.2.1	Gebruik restwarmte	6
1.2.2	Gedrag tuinders en nuttig gebruik technieken	7
1.2.3	Moderniteit glasopstanden	7
1.2.4	Onderzoek factoren energiegebruik	8
1.2.5	Evaluatie AMvB glastuinbouw	11
1.2.6	Belang overige investeringen in analyse	12
1.2.7	Werkwijze toepassen in andere sectoren	12
1.3	Conclusies	15
1.4	Reactie ministers en nawoord Algemene Rekenkamer	16
1.4.1	Reactie ministers	16
1.4.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	17
1.5	Overzicht wel/niet opgevolgde aanbevelingen per medio maart 2005	17
2	Uitwisseling van opsporings- en terrorisme-informatie	20
2.1	Inleiding	20
2.2	Bevindingen terugblik	21
2.2.1	Onderzoek informatie-uitwisseling	21
2.2.2	Informatiesysteem terrorisme	21
2.2.3	Stelsel bewaken en beveiligen	24
2.3	Conclusies	27
2.4	Reactie ministers en nawoord Algemene Rekenkamer	27
2.4.1	Reacties ministers	27
2.4.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	29
2.5	Overzicht wel/niet opgevolgde aanbevelingen per medio maart 2005	29
3	Alleenstaande ouders in de bijstand	31
3.1	Inleiding	31
3.2	Bevindingen terugblik	31
3.2.1	Doelstellingen beleid	32
3.2.2	Sluitende keten	33



3.2.3	Wet werk en bijstand	34
3.3	Conclusies	37
3.4	Reactie minister	38
3.5	Overzicht wel/niet opgevolgde aanbevelingen per medio maart 2005	38
4	Wonen, zorg en welzijn van ouderen	40
4.1	Inleiding	40
4.2	Beleidsontwikkelingen	41
4.3	Bevindingen terugblik	43
4.3.1	Kwantificeren van beleidsdoelstellingen en beoogde prestaties	43
4.3.2	Informatie vanuit decentrale actoren goed regelen	45
4.3.3	Richtinggevend kader opstellen	47
4.3.4	Duidelijke uitspraak doen over regie op lokaal niveau	51
4.3.5	Duidelijkheid aan gemeenten verschaffen over bekostiging welzijnstaken	52
4.3.6	Nationale minimumstandaarden voor verzorging van kwetsbare groepen ontbreken	54
4.4	Conclusies	55
4.5	Reactie bewindspersonen	56
4.6	Overzicht wel/niet opgevolgde aanbevelingen per medio maart 2005	57
5	Dementerenden en de Wet BOPZ	58
5.1	Inleiding	58
5.2	Bevindingen terugblik	59
5.2.1	Begripsverheldering en aansluiting van eisen op de praktijk	59
5.2.2	Ander wettelijk kader	62
5.2.3	Centrale Registratie op instellingsniveau	63
5.2.4	Aspecten die hernieuwde aandacht vragen	63
5.2.5	'Consultatiebureau' voor geriatrie	65
5.3	Conclusies	66
5.4	Reactie staatssecretaris	67
5.5	Overzicht wel/niet opgevolgde aanbevelingen per medio maart 2005	68
6	Communicatienetwerk C2000/GMS	70
6.1	Inleiding	70
6.2	Bevindingen terugblik	72
6.2.1	Planning, doelstelling, zorgen gebruikers en werkbaarheid en beheersbaarheid (C2000)	72
6.2.2	Ramingen, financiering en budgetbewaking (C2000)	74
6.2.3	Informatievoorziening Tweede Kamer (C2000)	75
6.2.4	Gemeenschappelijk Meldkamersysteem	77
6.3	Conclusies	78
6.4	Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer	79
6.4.1	Reactie minister	79



6.4.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	80
6.5	Overzicht wel/niet opgevolgde aanbevelingen per medio maart 2005	80
7	Risicoreservering HSL-Zuid en Betuweroute	83
7.1	Inleiding	83
7.2	Bevindingen terugblik	86
7.2.1	De flexibiliteit van het infrastructuurfonds	86
7.2.2	De opschoning van de risicoprofielen	88
7.2.3	De risicoreservering na de afronding van HSL-Zuid en Betuweroute	88
7.2.4	Informatievoorziening aan de Tweede Kamer over risico's	89
7.2.5	Vertrouwelijke behandeling van informatie	89
7.2.6	De motivering van voorstellen tot onttrekking aan de risicoreservering	91
7.2.7	De omgang met projectrisico's in de VenW-begroting	92
7.3	Conclusies	94
7.4	Reacties bewindspersonen en nawoord Algemene Rekenkamer	96
7.4.1	Reactie ministers	96
7.4.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	98
7.5	Overzicht wel/niet nagekomen toezeggingen per medio maart 2005	98
8	Rijksbeleid stedelijke vernieuwing	99
8.1	Inleiding	99
8.2	Bevindingen terugblik	100
8.2.1	Doelstellingen duidelijker formuleren	100
8.2.2	Kwaliteit voortgangsinformatie verbeteren	101
8.2.3	Kwaliteit behoefteraming verbeteren	102
8.2.4	Verantwoording ISV1 goed regelen	103
8.3	Conclusies	105
8.4	Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer	106
8.4.1	Reactie minister	106
8.4.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	107
8.5	Overzicht wel/niet opgevolgde aanbevelingen per medio maart 2005	107
9	Visumverlening in Schengenverband	109
9.1	Inleiding	109
9.2	Bevindingen terugblik	110
9.2.1	Harmonisatie in Schengenverband	110
9.2.2	Uitwerking Schengenregelgeving door Nederland	111
9.2.3	Mogelijkheden een visum te weigeren	112
9.2.4	Risicoanalyse en informatie	113
9.2.5	Vreemdelingentoezicht	116
9.3	Conclusies	117
9.4	Reactie ministers en nawoord Algemene Rekenkamer	118
9.4.1	Nawoord Algemene Rekenkamer	119



9.5	Overzicht wel/niet opgevolgde aanbevelingen per medio maart 2005	120
10	Personeelsvoorziening Krijgsmacht	121
10.1	Inleiding	121
10.2	Problematiek van de personeelsvoorziening	121
10.2.1	Personeelsvoorzieningsbeleid	121
10.2.2	Herinrichting van de personeelsvoorziening	121
10.2.3	Overige bevindingen	122
10.3	Bevindingen terugblik	123
10.3.1	Personeelsvoorzieningsbeleid	123
10.3.2	Herinrichting van de personeelsvoorziening	123
10.3.3	Overige bevindingen	126
10.4	Personele reductie	127
10.5	Conclusies	128
10.6	Reactie staatssecretaris en nawoord Algemene Rekenkamer	130
10.6.1	Reactie staatssecretaris	130
10.6.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	131
10.7	Overzicht wel/niet opgevolgde aanbevelingen per medio maart 2005	132
10.8	Personele reductie in aantallen	133
11	ICT bij de politie	135
11.1	Inleiding	135
11.2	Bevindingen terugblik	137
11.2.1	Besturing	137
11.2.2	CIP en ISC	137
11.2.3	Financiën	141
11.2.4	ICT-vernieuwing	142
11.3	Conclusies	143
11.3.1	Besturing	143
11.3.2	Financiën	145
11.3.3	ICT-toepassingen	146
11.3.4	Algemene conclusie	146
11.4	Risico's volgens herijkt Bestek	146
11.5	Reactie minister en korpsbeheerdersberaad en nawoord Algemene Rekenkamer	148
11.5.1	Reactie minister	149
11.5.2	Reactie Korpsbeheerdersberaad	150
11.5.3	Nawoord Algemene Rekenkamer	151
11.6	Overzicht wel/niet opgevolgde aanbevelingen per medio maart 2005	152

Inleiding

1

De onderzoeksrapporten van de Algemene Rekenkamer bevatten standaard een aantal aanbevelingen gericht op de oplossing van problemen die zij heeft gesignaleerd. Ministers zeggen soms naar aanleiding van deze aanbevelingen concrete acties toe, soms ook niet. Wat gebeurt er met de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer en de toezeggingen van bewindspersonen na de publicatie van ons rapport? Hebben onze aanbevelingen geholpen?

Voor de Algemene Rekenkamer zijn dat belangrijke vragen, waarop zij graag het antwoord wil weten. Niet alleen omdat de problemen die zij signaleert om een oplossing vragen, maar ook om te kunnen beoordelen of haar aanbevelingen aan hun doel beantwoorden: zijn ze concreet genoeg, kunnen de ministeries er iets mee?

In 2004 heeft de Algemene Rekenkamer een systeem opgezet om de effecten van haar aanbevelingen te bepalen. De Algemene Rekenkamer monitort over een langere periode - zonodig vijf jaar of langer - of ministeries haar aanbevelingen opvolgen en hun toezeggingen nakomen. Zij voert daarvoor niet alleen gesprekken met ambtenaren, maar steunt ook zoveel mogelijk op de (voortgangs)informatie van de ministeries zelf.

De Algemene Rekenkamer kijkt voor ieder onderzoek afzonderlijk hoe vaak zij terugkomt en welke aanbevelingen en toezeggingen zij volgt. Dat is ook logisch: sommige aanbevelingen gaan over zaken die jaren nodig hebben om hun beslag te krijgen, andere aanbevelingen kunnen op veel kortere termijn gerealiseerd worden.

De resultaten van deze monitoractiviteiten zijn gebundeld in deze 'Terugblik 2005', die gelijk met het Verslag 2004 wordt gepubliceerd. Uiteindelijk gaat het de Algemene Rekenkamer om het oplossen van gesignaleerde (maatschappelijke) problemen. Voor dergelijke resultaten is het echter vaak nog te vroeg. Wat al wel duidelijk is, is of de ministers de gedane toezeggingen zijn nagekomen en actie hebben ondernomen. Dat laatste blijkt overwegend het geval te zijn.

Vaak ondernemen ministeries of instellingen al op korte termijn actie naar aanleiding van aanbevelingen en toezeggingen. Soms blijven bestuurlijke

toezeggingen uit, maar gaan ministeries of instellingen toch aan de slag met de aanbevelingen. Ze ondernemen veel acties om de (kwaliteit van) de informatievoorziening te verbeteren. Het gaat dan om informatievoorziening aan de Tweede Kamer, om informatie-uitwisseling tussen organisaties en ook om informatie, die vanuit lagere overheden en instellingen naar de ministeries komt. Ook aan (de kwaliteit van de begrotingen) wordt gewerkt en aan het vergroten van het inzicht in doelstellingen, prestaties en effecten van beleid.

2

Wanneer acties uitblijven, is dat in een enkel geval omdat ministers het oneens zijn met de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer. Dit is een signaal om iets mee te doen in nieuw op te leveren rapporten. De Algemene Rekenkamer streeft immers niet naar méér, maar naar kwalitatief beter uitvoerbaar en uitgevoerd beleid, dit met het oog op goed openbaar bestuur.

In deze bundel zijn de terugblikken van de volgende onderzoeken opgenomen (in volgorde van publicatie van het oorspronkelijk onderzoek):

- *Effectiviteit energiebesparingsbeleid in de glastuinbouw* (Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 28 780). Gepubliceerd: 6 februari 2003.
- *Uitwisseling opsporings- en terrorisme-informatie* (Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 28 845). Gepubliceerd: 10 april 2003.
- *Alleenstaande ouders in de bijstand* (Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 28 875). Gepubliceerd: 14 mei 2003.
- *Dementerenden en de wet BOPZ* (Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 28 950). Gepubliceerd: 5 juni 2005.
- *Wonen, zorg en welzijn van ouderen* (Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 28 951). Gepubliceerd: 5 juni 2005.
- *Communicatienetwerk C2000 en Geïntegreerd Meldkamersysteem* (Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 28 970). Gepubliceerd: 17 juni 2003.
- *Risicoreservering HSL-Zuid en Betuwelijn* (Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 28 724). Gepubliceerd: 18 juni 2003.
- *Rijksbeleid stedelijke vernieuwing* (Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 211). Gepubliceerd: 25 september 2003.
- *Visumverlening in Schengenverband* (Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 260). Gepubliceerd: 23 oktober 2003.
- *Personeelsvoorziening krijgsmacht* (december 2003). Gepubliceerd: 2 december 2003.
- *ICT bij de politie* (Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 28 350). Gepubliceerd: 4 december 2003.

Ieder hoofdstuk bevat een aparte terugblik. Na een korte inleiding en toelichting van de oorspronkelijke onderzoeksresultaten eindigt iedere terugblik met een conclusie, een reactie van de verantwoordelijke bewindspersoon en eventueel een nawoord van de Algemene Rekenkamer. Tevens staat er in ieder hoofdstuk een tabel met een overzicht van wel en niet nagekomen toezeggingen.

1 Effectiviteit energiebesparingsbeleid in de glastuinbouw

4

1.1 Inleiding

Op 6 februari 2003 publiceerde de Algemene Rekenkamer het rapport *Effectiviteit energiebesparingsbeleid in de glastuinbouw*.¹ Het onderzoek betrof een kwantitatieve effectiviteitsanalyse van de Algemene Rekenkamer en was een uitvloeisel van het een jaar eerder gepubliceerde *Bestrijding uitstoot broeikasgassen*.²

In deze terugblik wordt nagegaan of en zo ja op welke wijze de betrokken ministeries de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer hebben opgevolgd. Een overzicht van aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer en toezeggingen van de ministers van VROM, EZ, LNV en Financiën is opgenomen in de volgende paragraaf.

Bij het onderzoek uit 2003 waren vier ministeries betrokken: het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM), het Ministerie van Economische Zaken (EZ), het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en Financiën. Bij deze terugblik zijn alleen de twee belangrijkste ministeries betrokken geweest, te weten VROM (voor het algehele klimaatbeleid) en LNV (voor de glastuinbouw). De Algemene Rekenkamer heeft gesproken met medewerkers van deze twee ministeries en daarnaast zijn recente Kamerstukken, evaluaties en onderzoeksrapportages bekeken.

Hierna volgt een overzicht van de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer en toezeggingen van de minister op het oorspronkelijke rapport:

¹ Tweede Kamer, 2002-2003, 28780, nrs. 1-2.

² Tweede Kamer, 2001-2002, 28272, nrs. 1-2.

Onderwerp	Aanbeveling	Toezegging
Beleid	Indien de regering het gebruik van energiebesparende opties verder wil stimuleren, zou stimulering van het gebruik van restwarmte voorrang verdienen. Belangrijk hierbij is dat de inrichting van nieuwe glastuinbouwgebieden sneller op gang komt.	Het beleid is gericht op de ontwikkeling van duurzame en grootschalige glastuinbouwlocaties, die zoveel mogelijk over restwarmte dienen te beschikken. Deze zullen gezien de planologische voorbereidingstijd pas op de middellange termijn beschikbaar komen.
	Het overheidsbeleid voor energiebesparing zou in de toekomst niet alleen op de stimulering van de energiebesparende opties gericht hoeven zijn. Het is aan te bevelen dat de betrokken ministeries meer aandacht schenken aan het gedrag van tuinders en aan het feitelijk nuttige gebruik van energiebesparende opties binnen bedrijven.	Geen toezegging
	Als de minister van LNV energiebesparing in de glastuinbouw verder wil bevorderen door bedrijven te moderniseren, dan zou de nadruk kunnen worden gelegd op verhoging van de moderniteit van de glasopstanden. Ook hiervoor geldt dat dit gepaard zou kunnen gaan met een versterking van het herstructureringsbeleid, waarbij de RSG en STIDUG-regelingen eventueel (verder) aangepast zouden kunnen worden.	Geen toezegging
Onderzoek	De betrokken ministeries dienen in de toekomst nader onderzoek uit te voeren. Het Ministerie van LNV dient nader onderzoek te verrichten naar het effect van andere factoren op het energiegebruik per eenheid product binnen de glastuinbouw, zoals het ondernemersgedrag.	Het Ministerie van LNV heeft najaar 2001 opdracht gegeven onderzoek uit te voeren naar het gedrag van glastuinders jegens energie.
	Om in de toekomst een vollediger analyse van energiebesparing in de glastuinbouw te kunnen uitvoeren, dienen de betrokken ministeries nu te beginnen met het verzamelen van gegevens (op microniveau) over managementstijlen van tuinders, de invloed van onderzoek en voorlichting, en de invloed van de onlangs ingevoerde AMvB die elke tuinder normen oplegt voor de te bereiken energiebesparing	Conform de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid zullen er periodiek ex- post-evaluaties van de verschillende beleidsinstrumenten worden uitgevoerd. In 2003 zal de AMvB glastuinbouw worden geëvalueerd.

Onderwerp	Aanbeveling	Toezegging	6
	In de beginfase hiervan dient nagedacht te worden over de manier waarop gegevens over bijvoorbeeld het belang van investeringen die elders zijn gedaan, zoals bij energiecentrales, in de analyse kunnen worden betrokken.	Geen toezegging	
	De hier gehanteerde werkwijze kan worden toegepast op het vaststellen van de effectiviteit van het energiebesparingsbeleid in andere sectoren van het klimaatbeleid, zoals de gebouwde omgeving. Het Ministerie van VROM dient hierbij het voortouw te nemen, onder andere door ervoor te zorgen dat de benodigde gegevens op microniveau beschikbaar komen.	De staatssecretaris van VROM zal jaarlijks voor één bepaalde sector van het klimaatbeleid het reductie-effect van het totale pakket aan beleidsinstrumenten analyseren, in 2003 de sector 'gebouwde omgeving'.	

De Algemene Rekenkamer heeft in deze terugblik de volgende aanbevelingen meegenomen (tussen haakjes is vermeld bij welk ministerie het punt is onderzocht):

- 1 Stimulering gebruik restwarmte (Ministerie van LNV)
- 2 Gedrag tuinders en nuttig gebruik opties (Ministerie van LNV)
- 3 Stimulering moderniteit glasopstanden (Ministerie van LNV)
- 4 Nader onderzoek naar factoren energiegebruik (Ministeries van LNV en VROM)
- 5 Evaluatie AmvB glastuinbouw (Ministerie van LNV)
- 6 Belang overige investeringen in analyse (Ministerie van LNV)
- 7 Toepassen werkwijze op andere sectoren klimaatbeleid (Ministerie van VROM)

1.2 Bevindingen terugblik

1.2.1 Gebruik restwarmte

De Algemene Rekenkamer deed de aanbeveling dat als de regering het gebruik van energiebesparende opties wil stimuleren, het gebruik van restwarmte dan voorrang zou verdienen. De ministeries gaven in hun reactie op het rapport van de Algemene Rekenkamer aan dat het beleid gericht is op de ontwikkeling van duurzame en grootschalige glastuinbouwlocaties die zoveel mogelijk over restwarmte dienen te beschikken. Deze zullen gezien de planologische voorbereidingstijd pas op de middellange termijn beschikbaar komen.

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht of er nieuwe glastuinbouwlocaties beschikbaar zijn gekomen, en of deze beschikken over restwarmte.

Resultaat

Er zijn (bijna) twee nieuwe glastuinbouwlocaties beschikbaar gekomen (Berlicum en Begerden), maar deze hebben geen restwarmte.

De nieuwe glastuinbouwlocaties met restwarmte zijn nog niet beschikbaar door (1) de lange planologische voorbereidingstijd en (2) nieuwe ontwikkelingen die deze toch al lange voorbereidingstijd opnieuw doen oplopen.

Er is wel een aantal nieuwe ontwikkelingen. In Zeeland is gekozen is voor een andere locatie. Dit zal nu Terneuzen worden. Evenals in het oude plan zal Terneuzen een locatie met restwarmte zijn. In Brabant had de gemeente problemen met de locatie Moerdijkse hoek. Indien er voor een andere locatie gekozen wordt, zal deze in elk geval over een gelijkwaardig niveau van duurzaamheid moet beschikken. Of dit ook zonder restwarmte zou kunnen, is onduidelijk.

Volgens de ministeries wordt restwarmte behalve met nieuwe locaties ook nog gestimuleerd door de generieke maatregelen zoals het CO₂-reductieplan en de Energie Investeringsaftrek (EIA).

1.2.2 Gedrag tuinders en nuttig gebruik technieken

Op de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer dat de betrokken ministeries meer aandacht zouden moeten schenken aan het gedrag van tuinders en aan het feitelijk nuttige gebruik van energiebesparende opties binnen bedrijven, werd geen toezegging gedaan.

Onderzocht is of de ministeries desondanks toch initiatieven hebben ontplooid op dit vlak.

Resultaat

Het Ministerie van LNV gaf aan dat het nuttig gebruik van technieken altijd al een aandachtspunt was. In allerlei voorlichtingsprojecten werd en wordt hierop gehamerd. Voor opmerkingen over gedrag wordt verwezen naar paragraaf 1.2.4.

1.2.3 Moderniteit glasopstanden

Op de aanbeveling aan de minister van LNV om energiebesparing in de glastuinbouw verder te bevorderen door de moderniteit van de glasopstanden te verhogen – samen met een versterking van het herstructureringsbeleid – kwamen geen toezeggingen.

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht of er desondanks toch initiatieven zijn ontplooid op dit vlak.

8

Resultaat

Vanuit het Ministerie van LNV werd aangegeven dat het herstructureringsbeleid doorgaat en dat de Infrastructuurregeling Glastuinbouw (IRG) en de Regeling Structuurverbetering Glastuinbouw (RSG) binnenkort weer opengesteld zullen worden. Met de RSG zal tot 2005 naar verwachting 750 hectare nieuw glas worden gerealiseerd, zodat het streefdoel van 1000 hectare in 2006 in zicht blijft. De RSG was in 2003 niet opengesteld. Eind 2003 was 600 hectare nieuw glas gerealiseerd. In november 2004 wordt de RSG weer opengesteld met een budget van €12 miljoen. De verwachting van het ministerie is dat, net als bij eerdere openstellingen, het hele budget wordt benut. Aangezien de bijdrage €45.000 per geherstructureerde hectare bedraagt, zou dit 267 hectare moeten opleveren.

De IRG is de basis voor verbeteringen van de infrastructuur in het Westland en Aalsmeer.

De Algemene Rekenkamer plaatst enige vraagtekens bij het optimistische beeld over de RSG. De RSG is in 1997 ingesteld. Eind 2003 was 600 hectare gerealiseerd. Qua toekenning van de subsidies zal de 1000 hectare in 2006 wel gehaald worden, maar de feitelijke realisatie van de glasherstructurering zal waarschijnlijk pas in 2007 plaatsvinden. In een recent rapport van Projectbureau Glastuinbouw en Milieu (GLAMI)³ staat dat er geen betrouwbare informatie over nieuwbouw en afbraak van glasopstanden is⁴ en dat 12% van het voorziene areaal pas is gerealiseerd. Dit betreft het areaal van de tien nieuw voorziene glastuinbouwlocaties (STIDUG-locaties) (zie ook paragraaf 1.2.1).

1.2.4 Onderzoek factoren energiegebruik

Op de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om nader onderzoek te verrichten naar het effect van andere factoren op het energiegebruik per eenheid product binnen de glastuinbouw, gaf het Ministerie van LNV aan dat het in het najaar van 2001 opdracht heeft gegeven voor een onderzoek naar het gedrag van glastuinders jegens energie.

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht wat de resultaten van dat onderzoek waren en welke acties daaraan zijn gekoppeld.

³ Glami, *Monitoring herstructurering glastuinbouw 2003*. blz 4

⁴ Voor de herstructurering die ondernemers zelf doen zonder subsidie van de overheid

Resultaat

9

In 2003 is het betreffende onderzoek van het LEI gepubliceerd.⁵ Het Ministerie van LNV gaf aan dat naar aanleiding hiervan in het jaarplan van de Commissie Energie van Projectbureau Glami is opgenomen dat extra actie komt gericht op de energie-intensieve bedrijven. Het gaat daarbij om een geïntegreerde aanpak. Dit omdat het verzet tegen de Glami-normen bij met name deze energie-intensieve bedrijven vooral ook een kwestie van perceptie is. Met deze aanpak is echter in 2004 nog niet begonnen. Eind januari heeft de Land- en Tuinbouworganisatie LTO namelijk het energieoverleg opgeschort. Zie verder paragraaf 1.2.5.

Het LEI-rapport gaat deels in op aan het onderzoek van de Algemene Rekenkamer gerelateerde gedragskenmerken. De vraag of ondernemers de ter beschikking staande technieken goed gebruiken komt overigens niet aan de orde. Wel wordt onder meer ingegaan op de aanwezige technische kennis en prioriteit die wordt gegeven aan energiebesparing. Onderstaand overzicht bevat enkele citaten uit het rapport:

Doelstellingen van de ondernemer (p.50)

Gemiddeld over alle bedrijven geldt dat doelstellingen met een sterk economische component het hoogst scoren. Een meer ecologisch getinte doelstelling als 'voorbeeldfunctie vervullen met betrekking tot energiebenutting' krijgt in het algemeen een lage prioriteit. Dit wijst er op dat de ondernemers milieuaspecten zoals energiebesparing wel belangrijk vinden, maar wanneer ze moeten kiezen krijgt het weinig prioriteit. Consequentie van dit alles is dat veranderingen in de bedrijfsvoering die alleen de milieudoelstellingen dienen blijven liggen, zelfs al kost het niks of levert het zelfs nog wat op.

Strategieën van de ondernemer (p.54)

'Weinig energie verbruiken' staat in het algemeen als strategie qua rangorde in de middenmoot van genoemde strategieën, na het nastreven van een goede productkwaliteit, realiseren van een hoge afzetprijs, realiseren van een hoge productie en beperken van het personeelsverloop.

Kennis over overheidsbeleid m.b.t. energieverbruik (p63-64)

'Energie' krijgt als thema een lage prioriteit bij de ondernemers. Bij de meeste ondernemers zitten ten tijde van de interviews de regelingen die gericht zijn op energiebesparing niet bij de parate kennis ('evoked set'). Ongeveer een kwart van de ondernemers, minder dan de helft van deze groep heeft daadwerkelijk inhoudelijke kennis van deze regeling paraat. Wanneer de AMvB door de interviewer genoemd wordt, hebben de meeste ondernemers er wel eens van gehoord, maar ook dan kunnen ze weinig over de inhoud zeggen.

⁵ LEI, *Ondernemen met energie, Gedragsonderzoek naar de drijfveren van glastuinders ten aanzien van energiebesparing*. Mei 2003.

Perceptie m.b.t. technische mogelijkheden voor verdere energiebesparing (p.71)

De ondernemers zien dat er verschillende werkwijzen en technieken voorhanden zijn voor verdere energiebesparing op hun bedrijf. De belangrijkste redenen om (vooralsnog) van deze investeringsopties af te zien zijn het te lage rendement, onbekendheid en te grote risico's (in het algemeen met betrekking tot rendement, gewas en productkwaliteit). Daarnaast geven de ondernemers aan dat de genoemde opties veelal alleen logisch zijn in combinatie met andere investeringen. Rendabele technieken die veel energie besparen, geen negatieve effecten op het gewas hebben en die bij collega's hun bedrijfszekerheid hebben bewezen, hebben de hoogste adoptiekans.

Perceptie van de AMvB energiedoelen (p. 74)

Het grootste deel van de ondernemers heeft geen concreet plan opgesteld om te voldoen aan de verbruiksnormen voor energie in 2010. Dit kan verklaard worden doordat (1) men verwacht te kunnen voldoen aan de normen in 2010 en (2) men zich (nog) niet verdiept heeft in de materie.

(...)

Het overgrote deel van de ondernemers zegt niet in staat te zijn te voorspellen hoe het overheidsbeleid ten aanzien van energie er in 2010 uit zal zien. De ondernemers ervaren minder risico als ze zelf beslissingen nemen ten behoeve van energiebesparing (investeren en/of aanpassen van de bedrijfsvoering). Eerder is geconstateerd dat risico's wel een belangrijke reden vormen om (nog) niet te investeren. Blijkbaar gaan de ondernemers over tot het doen van investeringen of aanpassingen in de bedrijfsvoering, als de risico's in hun perceptie voldoende zijn afgedekt. Dit is een belangrijk gegeven bij het ontwikkelen van nieuwe opties.

Beleidsprikkels (p. 79)

De AMvB Glastuinbouw ervaart men in het algemeen als enigszins bedreigend; de cluster 'net boven norm' lijkt de meeste dreiging te ervaren. Hetzelfde geldt voor de ontwikkelingen in de ruimtelijke ordening.

(...)

Economische ontwikkelingen hebben meer invloed op de bedrijfsvoering dan overheidsbeleid. Van het energie- en gewasbeschermingsbeleid gaan duidelijk grotere prikkels uit dan van het mineralenbeleid.

Ontwikkelingen in het milieubeleid ervaart men als de grootste bedreiging voor de bedrijfsvoering.

Onbekendheid en (daaruit volgend) onzekerheid met regelgeving op milieugebied kan hier debet aan zijn.

Ook de (hier deels mee verbonden) toename in kosten wordt als sterk bedreigend ervaren.

Uit het bovenstaande overzicht blijkt onder meer dat laag energiegebruik voor tuinders geen prioriteit is, dat er geen plan is om aan de verbruiksnormen te voldoen en dat de AMvB glastuinbouw als bedreigend wordt ervaren.

Het overheidsbeleid zal zich met name richten op de meest energie-intensieve bedrijven, omdat daar de meeste winst te behalen is. Of dit zal lukken, is echter maar de vraag, omdat juist in deze groep ook momenteel al de meeste investeringen in energiebesparende opties zijn gedaan. Voor verdere beleidswijzigingen worden de evaluatie van de AMvB en de lopende herijking van het Glami-convenant afgewacht (zie ook paragraaf 1.2.5).

1.2.5 Evaluatie AMvB glastuinbouw

11

De Algemene Rekenkamer deed de aanbeveling dat de ministeries dienen te beginnen met het verzamelen van gegevens over managementstijlen van tuinders, de invloed van onderzoek en voorlichting, en de invloed van de onlangs ingevoerde AmvB die elke tuinder normen oplegt voor de te bereiken energiebesparing. De ministers gaven aan dat conform de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid periodiek ex-post-evaluaties van de verschillende beleidsinstrumenten worden uitgevoerd, waaronder in 2003 van de AMvB glastuinbouw. Onderzocht is of deze evaluatie is uitgevoerd, wat de belangrijkste bevindingen waren en welke acties daaraan worden gekoppeld.

Resultaat

In het gesprek met de Ministeries van LNV en VROM werd aangegeven dat de evaluatie van de AMvB vooral een evaluatie van de gewasnormen was. Het doel was om te komen tot een gelijkwaardige inspanning voor alle tuinders ("de pijn eerlijk te verdelen"). Volgens het Ministerie van LNV blijkt uit de evaluatie onder meer dat 55% van de tuinders de energienorm van 2010 al in 2002 haalt. Omdat de evaluatie nog niet is afgerond, kon dit niet worden gecontroleerd.

De evaluatie van de gewasnormen is uitgevoerd door het College van deskundigen. Zij hebben de resultaten voorgelegd in een hoorzitting eind januari 2004. De evaluatie is nog niet afgerond.

Daarnaast had de Algemene Inspectie Dienst (AID, inspectie van LNV) in een intern onderzoek geconcludeerd dat handhaving van het Besluit glastuinbouw problematisch is. Verder is een quick-scan evaluatie van het Glami-convenant uitgevoerd. Daarbij zijn twee denkrichtingen gehanteerd. Een is 'verder op de ingeslagen weg', waarbij de normen op gewasniveau vereenvoudigd zouden moeten worden (clusters van gewasgroepen). De andere is 'sturen op CO₂-ruimte', waarbij de overheid louter op de CO₂-ruimte stuurt die aan de glastuinbouw wordt toegekend. De gewasbeschermingsnormen vallen onder een reeds bestaande AMvB en de mineralennormen uit de AMvB glastuinbouw kunnen vervallen, omdat hiervoor EU-regels gelden. Dit kwam aan de orde in de stuurgroep van 15 oktober 2004. De definitieve afronding van de evaluatie van de AmvB is afhankelijk van de resultaten van de herijking.

Op 6 juli 2003 heeft de staatssecretaris van VROM per brief aan de Tweede Kamer gemeld dat de streefwaarden voor CO₂ in de glastuinbouw worden verhoogd van 5,6 Mton naar maximaal 7,1 Mton in 2010 (6,5 Mton bij een areaal van 10.500 hectare, 7,1 Mton bij een areaal van

11.500 of meer hectare).⁶ Voor de gehele sector Landbouw (waarbinnen de CO₂-uitstoot voor 80% door glastuinbouw wordt veroorzaakt) wordt de streefwaarde daarmee mogelijk verhoogd van 7,0 naar 8,5 Mton. De staatssecretaris geeft aan hier in de *Tweede Evaluatienota Klimaatbeleid* op terug te komen. Deze wordt in het derde kwartaal van 2005 gepubliceerd.

Voor de glastuinbouw betekent dit in de periode 2008-2012 bij toenemend areaal een toename van CO₂-emissies met 3%. De staatssecretaris vindt dit in vergelijking met de sectoren Industrie en Elektriciteitsproductie een verantwoord beeld. Verder betekent een verdiscontering van de door de regering aan te kopen rechten via Clean Development Mechanism (CDM) van het United Nations Development Programme (UNDP) en het Joint Initiative (JI) dat de binnenlandse emissies met 4% mogen stijgen.

1.2.6 Belang overige investeringen in analyse

Op de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om bij evaluaties op dit terrein na te denken over de manier waarop gegevens over bijvoorbeeld het belang van investeringen elders, zoals bij energiecentrales, in de analyse kunnen worden betrokken, werden geen toezeggingen gedaan. Onderzocht is of er desondanks toch initiatieven zijn ontplooid op dit vlak.

Resultaat

Uit het gesprek met de Ministeries van LNV en VROM kwam naar voren dat – voor zover bekend - er geen initiatieven zijn ontplooid.

De departementen merkten op dat de EU-richtlijn Emissiehandel de hele context van het beleid heeft veranderd. Bij centrale opwekking van elektriciteit zit CO₂ in de prijs verwerkt. De omgang met Warmte Krachtkoppeling (WKK) zal hierdoor ook veranderen. Beleid wordt voortaan uitgevoerd uitsluitend op CO₂-basis, en niet, zoals nu in Nederland het geval is, op enerzijds CO₂-basis en anderzijds energie-efficiëntie.

Dit sluit aan bij de tweede aanbeveling ("stroomlijning van beleid") van het onderzoek *Bestrijding uitstoot broeikasgassen* van de Algemene Rekenkamer.⁷

1.2.7 Werkwijze toepassen in andere sectoren

De Algemene Rekenkamer deed de aanbeveling om de door haarzelf voor dit onderzoek gehanteerde werkwijze - het toepassen van econometrische

⁶ Tweede Kamer, 2003-2004, 28240, nr. 12

⁷ Zie Tweede Kamer, 2002-2003, 28780, nrs. 1-2, p.82.

modellen op microdata- ook toe te passen op andere sectoren van het klimaatbeleid. Het Ministerie van VROM zou hierbij het voortouw moeten nemen, onder meer door ervoor te zorgen dat de benodigde gegevens op microniveau beschikbaar komen. De ministers gaven aan dat jaarlijks voor één bepaalde sector van het klimaatbeleid het reductie-effect van beleidsinstrumenten zal worden geanalyseerd, in 2003 de sector Gebouwde Omgeving.

Onderzocht is of deze evaluatie is uitgevoerd, wat de belangrijkste bevindingen waren en welke acties daaraan worden gekoppeld.

Resultaat

Vanuit het Ministerie van VROM werd aangegeven dat het evaluatierapport over de Gebouwde Omgeving op 15 juli 2004 door de staatssecretaris van VROM naar de Tweede Kamer is gezonden.⁸ De resultaten zullen worden meegenomen bij de evaluatie van de Energie Prestatie Regeling en bij de evaluatie van het Klimaatbeleid die in 2005 wordt uitgevoerd. Deze laatste zal in het derde kwartaal van 2005 aan de Tweede Kamer worden gestuurd. Momenteel voert verder PriceWaterhouseCoopers de evaluatie uit voor de sector Verkeer en Vervoer. Deze moet in januari 2005 beschikbaar komen. Verder zal in 2005 de evaluatie van het beleid gericht op niet- CO₂-broeikasgassen plaatsvinden.

In de brief van de staatssecretaris van 15 juli 2004 wordt onder meer aangegeven dat er in het segment Woningbouw sprake is van een reductie van de directe CO₂-emissies. Voor de indirecte emissies is er sprake van een stabilisatie van de CO₂-uitstoot. Per saldo heeft dit geleid tot een reductie van in totaal 2,4 Mton CO₂ per jaar in 2002, overigens met een ruime onzekerheidsmarge.

De staatssecretaris merkt op dat de reductie bij de bestaande woningbouw verhoudingsgewijs achterblijft in vergelijking met de reducties die worden gehaald bij nieuwbouw en utiliteitsbouw. Ook binnen het segment Utiliteitsbouw is er sprake van een reductie van de directe CO₂-emissies, doch van een toename van de indirecte emissies. In totaal heeft dit geleid tot een reductie van in totaal 1,6 Mton CO₂ per jaar in 2002 (ook hier met een ruime onzekerheidsmarge).

Van de ingezette instrumenten kan worden geconstateerd dat fiscale regelingen het meest effectief zijn, net als regelgeving bij nieuwbouw. Stimuleringsregelingen zijn doeltreffend gebleken bij de markttransformatie van isolatiemaatregelen en energiezuinige installaties en apparaten.

⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 28240, nr. 11. Evaluatie is uitgevoerd door Ecofys.

Bestudering van de evaluatie *Gebouwde Omgeving* leidt tot de constatering dat onze aanbeveling om een vergelijkbare werkwijze te hanteren, niet opgevolgd is. Er is geen multivariate analyse (of iets wat dit benadert) uitgevoerd waarin meer technieken gezamenlijk in de analyse worden betrokken.

Vanuit het Ministerie van VROM werd nog aangegeven dat op dit punt ook geen toezegging is gedaan. De toezegging gold alleen het feit dat er een evaluatie moet zijn. De staatssecretaris heeft in een brief aan de Algemene Rekenkamer vraagtekens gezet bij de bruikbaarheid van econometrische modellen bij alle ex-post evaluaties. Wel gaf hij aan te verwachten het beleid in de gebouwde omgeving zowel kwantitatief als kwalitatief te kunnen analyseren. Het grootste deel van de evaluatie is kwalitatief van aard, voor een klein aantal instrumenten zijn kwantitatieve gegevens gebruikt. De evaluatie moest ook inzicht bieden in hiaten in de data en de kwaliteit van de beschikbare gegevens.

Over het laatstgenoemde punt merkt de Algemene Rekenkamer op dat de staatssecretaris van VROM in zijn brief aan de Tweede Kamer aangeeft dat de bevindingen een ruime onzekerheidsmarge hebben. Hoe dat komt en wat het betekent, geeft hij echter niet aan.

In de evaluatie zelf staat wel een aantal aanbevelingen die hierop rechtstreeks betrekking hebben:⁹

“Monitoring en evaluatie van het beleid verdienen meer aandacht. De kwaliteit van de (monitoring)gegevens op basis waarvan de berekeningen zijn uitgevoerd is in een aantal gevallen matig tot slecht. Dit geldt in het bijzonder voor gegevens over:

- Utiliteitsgebouwen (...)
- Aandelen free riders bij subsidieregelingen
- Besparingskentallen in de praktijk
- Kosten van energiebesparingsopties in de praktijk
- Prijselasticiteit van energie

Het gebrek aan kwaliteit van de gegevens komt onder meer tot uitdrukking in de grote ranges van de resultaten van deze ex-post evaluatie. Verbetering van de kwaliteit van bovenstaande gegevens is noodzakelijk om deze ranges te verkleinen. Dit laatste is van belang om preciezer inzicht te krijgen in het effect en de doelmatigheid van het beleid, waardoor efficiënter kan worden aangestuurd.”

Met andere woorden: de kwaliteit van de gebruikte gegevens in de evaluaties laat sterk te wensen over. Door de grote ranges is een precies

⁹ Ecofys, *Evaluatie van het klimaatbeleid in de gebouwde omgeving 1995-2002*. Utrecht 2004, p.XXI.

inzicht in effecten en doelmatigheid van het beleid niet mogelijk. Dit is echter wel nodig om het beleid efficiënter te kunnen aansturen. Het Ministerie van VROM gaf aan dat de best beschikbare gegevens zijn gebruikt en dat voor het instrument Milieu Actie Plan (MAP) aanvullend gegevens zijn verzameld. Voor de overige instrumenten waren geen goede mogelijkheden voor het achteraf verzamelen van gegevens over de periode 1995-2002. Vanaf 2000 is gestart met het monitoren van instrumenten en effecten in het programma KOMPAS (Kompas voor energiebewust wonen en werken, uitgevoerd door SenterNovem). Vanaf 2002 is de gegevensverzameling uitgebreid met de utiliteitsbouw.

15

Verder roept de gehanteerde methode op zich ook de nodige vragen op. Het analyseren van maatregel voor maatregel geeft een aardig inzicht per maatregel, maar geeft geen inzicht in de (kwantitatieve) interactie tussen de maatregelen of een betrouwbaar totaalbeeld.

1.3 Conclusies

De aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer in het rapport *Effectiviteit energiebesparingsbeleid in de glastuinbouw* uit 2003 hebben weinig toezeggingen van de verantwoordelijke ministers tot gevolg gehad. Een aantal van de aanbevolen activiteiten deed men volgens de ministeries al, nieuwe activiteiten werden niet ondernomen. De resultaten van deze terugblik in 2004 bevestigen dit beeld.

De door de Algemene Rekenkamer geconstateerde problemen op het gebied van het energiebesparingsbeleid in de glastuinbouw zijn nog niet opgelost. Daar komt bij dat de CO₂-uitstoot binnen de glastuinbouw in de komende jaren sterk kan gaan toenemen, omdat de streefwaarden voor CO₂-uitstoot in deze sector worden opgehoogd van 5,6 Mton naar (maximaal) 7,1 Mton in 2010 (een verhoging met ruim 20%). Hierdoor ontstaat ruimte voor een hoger energieverbruik in de sector.

Dit betekent dat de Nederlandse doelstellingen om de reductieverplichtingen onder het Kyoto -protocol te kunnen halen – in het algemeen en specifiek voor de glastuinbouw – moeten worden aangepast. In 2005 zal de *Tweede Evaluatienota Klimaatbeleid* (ijkmoment 2005) worden gepubliceerd, die aanleiding zal gaan geven tot nieuwe beleidsinitiatieven. Daarbij wordt een nieuwe referentieraming voor de emissieontwikkeling van broeikasgassen gemaakt. Daarin moet ook worden aangegeven wat de mogelijkheden zijn voor aanvullende en nieuwe reducties (al dan niet in het buitenland).

De Algemene Rekenkamer ziet dit als een aanknopingspunt om nog eens op de uitstoot van broeikasgassen terug te komen.

16

1.4 Reactie ministers en nawoord Algemene Rekenkamer

1.4.1 Reactie ministers

De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit reageerde bij brief van 8 maart 2005 op het rapport van de Algemene Rekenkamer. In hun reacties verwezen de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, de minister van Economische Zaken en de minister van Financiën naar de reactie van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit brengt in zijn reactie twee aanvullingen op het rapport onder de aandacht. Ten eerste dat de minister in de loop van dit jaar zijn visie op de herijking van het herstructureringsbeleid in de glastuinbouw aan de Tweede Kamer zal sturen. Het kader van de nota Ruimte, het advies van de Raad voor het Landelijk Gebied, de evaluatie van de 10 projectvestigingslocaties zijn bronnen voor deze herijking.

Ten tweede de energie-transitie aanpak. De minister geeft aan dat de Land- en Tuinbouworganisatie Nederland (LTO) en het Productschap Tuinbouw (PT) als ambitie voor de energietransitie in de glastuinbouw hebben geformuleerd dat vanaf 2020 nieuw te bouwen kassen energieneutraal zijn. LTO, PT en het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit werken hier via verschillende paden aan. Hij noemt hierbij onder andere het pad van de Kas als energiebron.

De minister geeft aan de conclusie van de Algemene Rekenkamer dat door de ophoging van de streefwaarde voor de glastuinbouw de CO₂-uitstoot in 2010 met ruim 20% verhoogd kan worden te willen nuanceren. Volgens de minister is geconstateerd dat de veronderstellingen die ten grondslag lagen aan de oorspronkelijke berekening van de emissieruimte op een aantal punten onbillijk waren in vergelijking met andere sectoren. Daarom is tot een verhoging van de streefwaarde voor de glastuinbouw besloten, zodat de glastuinbouw vergelijkbaar wordt behandeld als andere sectoren.

De minister vergelijkt de streefwaarde voor de glastuinbouw met het emissieniveau van 1990. Hij geeft aan dat bij een constant areaal met 6,5 Mton als bijbehorende emissie in 2010, er ten opzichte van 1990 een daling met 5% zou optreden. Als bij toenemend areaal de geclausuleerde

7,1 Mton wordt ingevuld dan zou de emissie van de sector ten opzichte van 1990 met maximaal 3% stijgen. De binnenlandse emissies mogen in die periode met 4% stijgen. Volgens de minister zal de glastuinbouw dus in alle gevallen beter scoren dan het gemiddelde.

Tot slot mist de minister in deze terugblik een nadere beschouwing over de bruikbaarheid van de gehanteerde werkwijze bij het oorspronkelijke onderzoek en de daarop gebaseerde resultaten. Dit naar aanleiding van de vraagtekens die de Tweede Kamer volgens de minister heeft geplaatst¹⁰.

1.4.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer zal de voortgang van de nieuwe initiatieven die de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit noemt op het gebied van het energiebesparingsbeleid in de glastuinbouw, alsmede de ontwikkeling van de CO₂-uitstoot, nauwlettend volgen. Op basis van het totaalbeeld van het klimaatbeleid dat naar verwachting zal worden gepresenteerd in de *Tweede Evaluatienota Klimaatbeleid*, zal de Algemene Rekenkamer nagaan of een (kwantitatief) vervolgonderzoek naar het klimaatbeleid dient te worden opgestart.

1.5 Overzicht wel/niet opgevolgde aanbevelingen per medio maart 2005

Overzicht wel/niet opgevolgde aanbevelingen per medio maart 2005. Het overzicht is naar de stand van ultimo 2004 aan de bewindspersonen voorgelegd en geactualiseerd aan de hand van de reacties.

Legenda:

- + = opgevolgd
- +/- = gedeeltelijk opgevolgd
- = niet opgevolgd

Aanbeveling	Opgevolgd	Toelichting
Indien de regering het gebruik van energiebesparende opties verder wil stimuleren, zou stimulering van het gebruik van restwarmte voorrang verdienen. Belangrijk hierbij is dat de inrichting van nieuwe glastuinbouwgebieden sneller op gang komt.	-	

¹⁰ Zie ook tekst na overzicht wel/niet opgevolgde aanbevelingen per medio maart 2005, paragraaf 1.5

Aanbeveling	Opgevolgd	Toelichting
Het overheidsbeleid voor energiebesparing zou in de toekomst niet alleen op de stimulering van de energiebesparende opties gericht hoeven zijn. Het is aan te bevelen dat de betrokken ministeries meer aandacht schenken aan het gedrag van tuinders en aan het feitelijk nuttige gebruik van energiebesparende opties binnen bedrijven.	+	In voorlichtingsprojecten is het nuttig gebruik van technieken een aandachtspunt.
Als de minister van LNV energiebesparing in de glas-tuinbouw verder wil bevorderen door bedrijven te moderniseren, dan zou de nadruk kunnen worden gelegd op verhoging van de moderniteit van de glasopstanden. Ook hiervoor geldt dat dit gepaard zou kunnen gaan met een versterking van het herstructureringsbeleid, waarbij de RSG en STIDUG-regelingen eventueel (verder) aangepast zouden kunnen worden.	+/-	Deels opgevolgd: IRG en RSG opnieuw opengesteld (geen aanpassing regelingen), feitelijke realisatie herstructurering waarschijnlijk pas in 2007.
De betrokken ministeries dienen in de toekomst nader onderzoek uit te voeren. Het Ministerie van LNV dient nader onderzoek te verrichten naar het effect van andere factoren op het energiegebruik per eenheid product binnen de glastuinbouw, zoals het <u>ondernemersgedrag</u> .	+	Het Ministerie van LNV heeft najaar 2001 opdracht gegeven onderzoek uit te voeren naar het gedrag van glastuinders ten aanzien van energie. Najaar 2003 is dit LEI-rapport <u>gepubliceerd</u> .
Om in de toekomst een vollediger analyse van energiebesparing in de glastuinbouw te kunnen uitvoeren, dienen de betrokken ministeries nu te beginnen met het verzamelen van gegevens (op microniveau) over managementstijlen van tuinders, de invloed van onderzoek en voorlichting, en de invloed van de onlangs ingevoerde AMvB die elke tuinder normen oplegt voor de te bereiken energiebesparing	+/-	De evaluatie van de AmvB glastuinbouw is uitgevoerd. Het betreft echter vooral een evaluatie van de gewasnormen in de AmvB.
In de beginfase hiervan dient nagedacht te worden over de manier waarop gegevens over bijvoorbeeld het belang van investeringen die elders zijn gedaan, zoals bij energiecentrales, in de analyse kunnen worden betrokken.	-	

Aanbeveling	Opgevolgd	Toelichting
De hier gehanteerde werkwijze kan worden toegepast op het vaststellen van de effectiviteit van het energiebesparingsbeleid in andere sectoren van het klimaatbeleid, zoals de gebouwde omgeving. Het Ministerie van VROM dient hierbij het voortouw te nemen, onder meer door ervoor te zorgen dat de benodigde gegevens op microniveau beschikbaar komen.	+/-	Het evaluatierapport over de Gebouwde Omgeving is op 15 juli 2004 naar de Tweede Kamer gezonden. Er is echter geen vergelijkbare werkwijze gehanteerd (geen multivariate analyse).

In het Verslag 2003 heeft de Algemene Rekenkamer aandacht besteed aan de Rondetafelconferentie over effectiviteitsonderzoek die zij naar aanleiding van discussies over dit onderzoek heeft georganiseerd. De belangrijkste conclusie van deze conferentie was: de gebruikte methode is bruikbaar en geschikt, maar er kleven ook nadelen aan, die zowel in het onderzoek van de Algemene Rekenkamer als in de nadere analyse van het Centraal Plan Bureau doorwerken.

De Algemene Rekenkamer zal, zoals in het Jaarverslag 2003 is gesteld, in de toekomst bij dit soort vernieuwend effectiviteitsonderzoek de deskundigen bij ministeries en in het veld in een zo vroeg mogelijk stadium bij de opzet en methodologische aanpak van het onderzoek betrekken. Bij het onderzoek *Convenanten Uitgaansgeweld*¹¹ is deze lijn gevolgd: voor het effectiviteitsdeel is een externe klankbordgroep ingesteld en er is een sessie met praktijkdeskundigen georganiseerd. Toepassing van vergelijkbare econometrische modellen als bij glastuinbouw leverde bruikbare onderzoeksresultaten op en leidde niet tot discussie over de gehanteerde methode.

¹¹ Publicatie 17 juni 2004, Tweede Kamer 2003-2004, 29 661, nrs 1 en 2.

2 Uitwisseling van opsporings- en terrorisme-informatie

20

2.1 Inleiding

Op 10 april 2003 publiceerde de Algemene Rekenkamer het rapport *Uitwisseling van opsporings- en terrorisme-informatie*.¹² Het onderzoek was een vervolgonderzoek op het in 1998 gepubliceerde onderzoek naar de uitwisseling van recherche-informatie tussen de divisie Centrale Recherche Informatie en politieregio's. Gezien de actualiteit breidde de Algemene Rekenkamer haar vervolgonderzoek uit met een onderzoek naar de manier waarop de informatie-uitwisseling voor de preventie en bestrijding van terrorisme was georganiseerd.

In november 2004 is de Algemene Rekenkamer nagegaan of en zo ja, op welke wijze het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) gevolg heeft gegeven aan haar aanbevelingen. Het uitgangspunt daarvoor is een overzicht van de in het rapport opgenomen aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer paragraaf 3.5.

Er zijn gesprekken gevoerd met het Ministerie van BZK en het Korps Landelijke Politiediensten en er zijn diverse schriftelijke stukken geanalyseerd. Bij het onderzoek van 2003 waren het Ministerie van BZK en het Ministerie van Justitie betrokken. Nu is alleen het Ministerie van BZK in het onderzoek betrokken, omdat de aanbevelingen van het rapport zich hebben gericht op het beleidsterrein van dit departement.

De Algemene Rekenkamer heeft voor drie van de vier aanbevelingen die destijds zijn gedaan het verdere verloop onderzocht. Omdat de minister geen toezeggingen deed op de vierde aanbeveling, is deze buiten beschouwing gelaten. Die vierde aanbeveling was: bezien of het mogelijk is om centraal bij te houden in hoeverre de maatregelen uit het Handboek veiligheidsbeleid bij de regionale politiekorpsen zijn geïmplementeerd. Aansluitend op de eerste drie aanbevelingen is het antwoord op de volgende vragen gezocht:

¹² Tweede Kamer, 2002-2003, 28 845, nrs. 1-2.

1. Heeft de minister van BZK een toezichthouder de opdracht gegeven om de ontwikkelingen op het vlak van de informatie-uitwisseling periodiek te volgen en hierover te rapporteren?
2. Heeft het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) een voor de opsporingsdiensten beschikbaar en bruikbaar informatiesysteem voor het onderwerp terrorisme ontwikkeld? Is het sinds 1994 in gebruik zijnde Register Bijzondere Recherche Zaken hiertoe geschikt?
3. Is de minister van BZK nagegaan of de besluitvorming rond de bewaking en beveiliging van personen en objecten voldoende slagvaardig is? Is er inmiddels een integraal stelsel van bewaking en beveiliging?

21

In februari 2005 heeft de Algemene Rekenkamer de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie verzocht te reageren op dit rapport, beide ministers hebben per brief gereageerd op 16 maart 2005.

2.2 Bevindingen terugblik

2.2.1 Onderzoek informatie-uitwisseling

In het onderzoeksprogramma van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (Inspectie OOV) is een onderzoek opgenomen naar de uitwisseling van informatie tussen de regiokorpsen en het KLPD. Dit is naar aanleiding van de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer in het rapport *Uitwisseling van opsporings- en terrorisme-informatie*. De Inspectie OOV voerde in 2004 een onderzoek uit naar de wijze waarop de uitwisseling van politie-informatie georganiseerd is. Het is de bedoeling van de Inspectie OOV om in 2005 het eindrapport aan de Tweede Kamer aan te bieden.

2.2.2 Informatiesysteem terrorisme

2.2.2.1 Bevindingen uit het rapport 2003

In haar rapport heeft de Algemene Rekenkamer omschreven welke eisen gesteld zouden moeten worden aan het door het KLPD op te zetten informatiesysteem voor terrorisme:

- Het moet alle informatie bevatten die opsporingsdiensten verzamelen met de indicatie 'terrorisme'.
- Het moet uitsluitend door aangewezen functionarissen binnen de politie-organisatie te raadplegen zijn.

- De systeembeschrijving zou moeten aangeven welke informatie vanuit welke kanalen op welke wijze aangeleverd zou moeten worden.

22

2.2.2.2 Na april 2003

Tijdelijk register in OCTOPUS

De Algemene Rekenkamer is nagegaan of het KLPD heeft voorzien in een terrorisme-informatiesysteem. Het KLPD werkte sinds 1994 met een geautomatiseerd Register Bijzondere Recherchezaken. Dit register is in het begin van 2004 overgebracht naar een tijdelijk register 'terrorismebestrijding' in het nationale recherchesysteem OCTOPUS.

Het KLPD verzamelt in dit register alle terrorisme-informatie die uit opsporingsonderzoeken voortkomt. Dit gebeurt door de eigen onderzoeken en die van de regionale korpsen daarin onder te brengen. Vervolgens zorgt het KLPD ervoor dat alle aldus verzamelde terrorisme-informatie (met een opsporingskarakter) wekelijks via de Verwijsindex Recherche Onderzoeken (VROS) langs alle overige bekende opsporingsinformatie wordt gelegd. Door voor het onderwerp terrorismebestrijding een tijdelijk register te openen wordt de verplichting ontlopen om informatie over onverdachte personen na vier maanden te vernietigen. Deze werkwijze is met het openbaar ministerie besproken. Het KLPD anticipeerde met het instellen van een tijdelijk register (eigenlijk bedoeld voor specifieke opsporingsonderzoeken) op de voorgenomen wetswijziging om de instelling van themaregisters mogelijk te maken. De informatie in dit register is niet verzameld voor het doel waarvoor het nu is vastgelegd. Het gebruik van deze informatie in een strafproces kan daarom problemen geven. Dit heeft zich in de praktijk echter nog niet voorgedaan. Voor de onderlinge vergelijking van gegevens met de inlichtingendiensten wordt gebruik gemaakt van de CT-(Contra Terrorisme) Infobox.

Themaregisters

In 2003¹³ zegde de minister van Justitie toe om de mogelijkheid te openen om in de Wet Politierregisters zogenaamde themaregisters in het leven te roepen. In een themaregister kan informatie rond een bepaald strafrechtelijk relevant thema worden opgenomen, zoals terrorisme. Hierin kunnen ook gegevens worden opgeslagen over groepen van onverdachte personen over wie aanknopingspunten bestaan dat zij betrokken kunnen zijn bij het te onderzoeken thema. Echter, besloten is om af te zien van wijziging van de Wet politierregisters om hierin te regelen dat themaregisters kunnen worden ingesteld. Besloten is te wachten tot de nieuwe Wet politiegegevens in werking zal treden (medio

¹³ Tweede Kamer, 2002-2003, 27 925, nr. 82.

2006). Het wetsvoorstel zal naar verwachting in het voorjaar van 2005 naar de Tweede Kamer worden gestuurd.

23

Themaregisters zouden vooral voorzien in de behoefte om gegevens over onverdachte personen langer dan de thans toegestane vier maanden in een politieregister te kunnen opslaan. Dergelijke gegevens kunnen wel voor langere tijd in een tijdelijk register worden opgeslagen, maar mogen in dat geval slechts operationeel worden gebruikt voor het concrete opsporingsonderzoek waarvoor dat register is aangelegd. Soms (zoals in het geval van terrorismebestrijding) is er echter de behoefte om dergelijke gegevens ook voor andere opsporingsonderzoeken of voor analyses te kunnen gebruiken.

Informatie-uitwisseling

De minister van Justitie ziet informatie als de belangrijkste grondstof voor terrorismebestrijding. Meestal gaat het dan om het bewerken van bestaande gegevens en bestanden. Deze informatie kan worden gebruikt in individuele opsporingszaken, maar ook om een dreigingsbeeld voor Nederland als geheel samen te stellen. Voor de verwerking van informatie zal een directie 'Kennis en Analyse' bij de staf van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding worden gevormd, waarin opsporings- en inlichtingenorganisaties zullen deelnemen. Hier zal informatie worden bewerkt tot beleidsmatige adviezen over de situatie op het gebied van terrorisme. Ook zal de informatie worden gebruikt voor afstemming naar alle betrokken organisaties en zal hier ook de informatie voor de bewaking en beveiliging worden verzameld (zie verder paragraaf 2.2.3). Met ingang van 2005 zal dit expertise- en analysecentrum operationeel zijn.

Daarnaast is er een samenwerkingsverband opgericht tussen de AIVD, politie (KLPD), openbaar ministerie en Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Door deze diensten is een zogenaamde CT-Infobox in het leven geroepen, een informatieknooppunt en een analyse-eenheid. Hier worden de informatiebestanden van de verschillende diensten (niet geautomatiseerd) met elkaar gecombineerd, beoordeeld en besloten tot een passende, operationele aanpak. De CT-Infobox is operationeel sinds de zomer van 2004.

Verbetering functioneren Regionale Inlichtingendiensten

Regionale Inlichtingen Diensten (RID's) werken al sinds 1999 aan hun eigen kwaliteitsverbetering. Een toentertijd opgesteld referentiekader met verschillende maatregelen hiertoe heeft niet geleid tot de gewenste verbeteringen. In 2002 werd de verbeteringsaanpak van de RID's

ondergebracht in het landelijk project informatiecoördinatie, maar ook daar is geen verbetering uit voortgevloeid.

24

Halverwege 2003 werd besloten om gezamenlijk een nieuw project te beginnen, niet alleen gericht op verbeteringen bij de RID's, maar op kwaliteitsverbetering binnen de keten AIVD-politie-RID. Dit werd het project Keten en Kwaliteit AIVD/RID in opdracht van de Raad van Hoofddcommissarissen (RHC) en het Ministerie van BZK. In het project wordt uitgegaan van de huidige wettelijke taken van de RID: de werkzaamheden voor de AIVD en het verzamelen van inlichtingen over de openbare orde. Het samengaan van beide taken is praktisch, want de netwerken voor de beide taken raken elkaar voortdurend. Daarbij vertonen de werkzaamheden grote gelijkenis, vereisen ze dezelfde vakkennis en kennen ze een groot afschermingsbelang. Het is de bedoeling om het project eind 2005 af te ronden.

De belangrijkste deelprojecten zijn:

- opstelling en testen van Inlichtingen Behoeftelplannen;
- beschrijving van de werkprocessen van de RID's en AIVD;
- ontwikkeling van een standaard rapportagemodel voor de keten AIVD-politie-RID;
- nadere uitwerking van inhoud en werkwijze van de openbare-ordetaak.

2.2.3 Stelsel bewaken en beveiligen

2.2.3.1 Bevindingen uit het rapport 2003

Er zijn drie gebruiksdoelen voor terrorismegerelateerde informatie:

- maatregelen treffen ter bewaking en beveiliging van personen of objecten;
- gebruik in opsporingsonderzoeken;
- nationale crises voorkomen of de gevolgen ervan zo adequaat mogelijk oplossen.

Tot 2003 was het Ministerie van BZK de voorzitter van de Technische Evaluatie Commissie (TEC). Dit was een ambtelijke commissie waarin ministeries en operationele diensten zitting hadden. Opsporings- en inlichtingendiensten brachten informatie over dreigingen tegen personen of objecten in de TEC in. De TEC bracht vervolgens advies uit aan de Grote Evaluatiedriehoek (GED), waarin directeuren-generaal van departementen en de AIVD vertegenwoordigd waren. In de GED werden adviezen opgesteld omtrent te beveiligen personen en objecten. Deze werden ter besluitvorming voorgelegd aan de minister van Justitie als het

ging om de beveiliging van een persoon, of aan een burgemeester voor de bewaking van een object. Na de moord op Pim Fortuyn zijn de procedures rond het instellen van bewaking en beveiliging veranderd.

25

2.2.3.2 Na april 2003

Projectdirectoraat-generaal

Van 1 januari tot 1 juli 2003 functioneerde het projectdirectoraat-generaal Beveiliging en Crisisbeheersing bij het Ministerie van BZK. Deze stuurde op 20 juni 2003 een nota over het nieuwe stelsel van bewaken en beveiligen aan de Tweede Kamer.¹⁴ Het uitgangspunt van het stelsel is dat de burger zelf verantwoordelijk is voor de eigen veiligheid van persoon en goed. Deze mag hulp verwachten van de overheid als de geweldsdreiging te groot wordt om hier zelf weerstand aan te kunnen bieden. In eerste instantie moet het lokaal niveau hiervoor een oplossing bieden. De rijksoverheid is verantwoordelijk voor de bewaking en beveiliging van een limitatieve lijst van personen en objecten.

Er zal gewerkt gaan worden met vijf typen producten:

- Dreigingsmelding: kan gevraagd of ongevraagd worden verstrekt en betreft concrete, voorspelbare dreigingen die zich op korte termijn kunnen voordoen zonder een waardering te geven aan de dreiging.
- Dreigingsinschatting: beoordeling of er van een concrete dreiging op korte termijn sprake is.
- Dreigingsanalyse: een (continue) analyse van concrete en potentiële dreigingen tegen personen, objecten of diensten.
- Risicoanalyse: een continue analyse waarbij gekeken wordt naar 'belang', 'dreiging' en 'weerstand' in hun onderlinge samenhang. Het risico wordt gezien als de mate waarin de weerstand (van persoon, object of dienst) tekort schiet tegen een bepaalde dreiging. Op basis van geconstateerde risico's kunnen maatregelen genomen worden.
- Geëvalueerde momenten: een moment waarop een persoon in het kader van zijn ambt optreedt in een voor breed publiek toegankelijke plaats waarbij een risico aanwezig is.

De politie (zowel Korps Landelijke Politiediensten als de regionale politiekorpsen) en de AIVD zijn betrokken bij het verzamelen van de dreigingsinformatie. De AIVD wordt verantwoordelijk voor het opstellen van de risicoanalyses. Politie en Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst dienen hun relevante informatie aan de AIVD te verstrekken. Om deze voorstellen te kunnen implementeren zouden de

¹⁴ Tweede Kamer, 2002-2003, 28 974, nr. 2.

Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 en de Wet politieregisters aangepast moeten worden.

26

Bij de Nationaal Coördinator Bewaking en Beveiliging (NCBB) komt informatie samen (van politie, AIVD en MIVD maar ook uit openbare bronnen) over personen, objecten en diensten die onder de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid vallen. Informatie over personen en objecten die onder het decentrale gezag vallen, wordt in de lokale driehoek behandeld. De afstemming tussen deze twee niveaus is niet expliciet geregeld.

Het Afstemmingsoverleg Bewaking en Beveiliging (ABB) komt in de plaats van de Technische Evaluatie Commissie. De NCBB geeft via het ABB adviezen aan de Evaluatiedriehoek (ED), de opvolger van de Grote Evaluatiedriehoek. De NCBB kan zelfstandig besluiten tot het bewaken of beveiligen van personen, diensten of objecten als dit zeer urgent is of routinematige zaken betreft. In andere gevallen is dit een verantwoordelijkheid van de ED.

Uitvoering van de voorgestelde maatregelen gebeurt door de regionale politiekorpsen (ongeacht of beveiligingsbesluiten decentraal of centraal worden genomen). In gevallen met extreme geweldsdreiging kan een landelijke specialistische eenheid worden ingezet. Het uitvoeringsoverleg adviseert de NCBB over de wijze waarop uitvoering moet worden gegeven aan de voorgestelde maatregelen.

Van 1 juli 2003 tot november 2004

Op 1 juli 2003 werd de eenheid Bewaking en Beveiliging bij het Ministerie van BZK opgericht. Per 1 januari 2005 valt deze eenheid onder de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding die bij het Ministerie van Justitie is ondergebracht. Deze eenheid is verantwoordelijk voor de invoering van het integrale stelsel van bewaken en beveiligen. Uit de voortgangsrapportage van oktober 2004 aan de Tweede Kamer¹⁵ blijkt dat de te nemen maatregelen op het gebied van wetgeving naar verwachting medio 2005 afgerond zijn. Dit geldt ook voor de personele invulling van de nieuwe taken bij de EBB, de AIVD, het KLPD, de Kmar, het Openbaar Ministerie en de regiokorpsen Haaglanden en Amsterdam-Amstelland. Er is een start gemaakt met de invulling van het decentrale stelsel. Voor de implementatie hebben politie en Openbaar Ministerie inmiddels voorstellen gedaan die binnenkort worden vastgesteld. Eind 2004 heeft het bestuur naar verwachting een eindrapport gereed. In 2005 kan de

¹⁵ Tweede Kamer, 2004-2005, 28 974, nr. 3.

NCBB dan een totaalplan van het decentraal domein vaststellen en op zijn implicaties beoordelen. 27

Naar aanleiding van de moord op Theo van Gogh in november 2004 besloot het kabinet tot intensivering van de al ingezette maatregelen, maar niet tot een beleidswijziging.¹⁶ Het betreft vooral intensivering van het inlichtingenwerk en uitbreiding van de capaciteit voor dreigings- en risicoanalyses en voor bewaking en beveiliging van personen, objecten en diensten.

2.3 Conclusies

De Algemene Rekenkamer concludeert dat de Minister van BZK, zoals toegezegd, de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid heeft verzocht een onderzoek in te stellen over de informatie-uitwisseling.

Daarnaast stelt de Algemene Rekenkamer vast dat het KLPD de nodige stappen heeft gezet om terrorisme-informatie op een gestructureerde manier binnen de politieorganisatie te verzamelen. Echter, de wettelijke grondslag voor opslag van deze informatie ontbreekt nog en zal naar verwachting niet voor 2006 tot stand komen.

Ook oordeelt de Algemene Rekenkamer positief over de opzet van de CT-Infobox waardoor het mogelijk wordt om terrorisme-informatie over verschillende diensten uit te wisselen. Wel vraagt zij zich af of de informatie-uitwisseling in de nabije toekomst mogelijk geautomatiseerd zou kunnen worden.

Tot slot concludeert de Algemene Rekenkamer dat een nieuw stelsel van bewaken en beveiligen is opgezet. De invoering van de verschillende maatregelen zal in 2005 haar beslag krijgen. Of het nieuwe stelsel slagvaardiger is, valt pas dan te beoordelen.

2.4 Reactie ministers en nawoord Algemene Rekenkamer

2.4.1 Reacties ministers

De minister van Justitie reageerde op 16 maart op deze terugblik en de minister van BZK op 17 maart.

¹⁶ Brief van 10 november 2004 van de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie aan de Tweede Kamer, kenmerk 5319045/04.

Onderzoek Inspectie OOV

De minister van BZK geeft aan dat de Inspectie voor de Openbare Orde en Veiligheid in 2004 een onderzoek heeft uitgevoerd op het terrein van de informatie-uitwisseling. Het eindrapport van de Inspectie, alsmede de beleidsreactie hierop, zal binnenkort aan de Tweede Kamer worden aangeboden.

Gebruik tijdelijke registers door KLPD

De beide ministers gaan in op de aanwezigheid van tijdelijke registers over terrorismebestrijding bij het KLPD. Het KLPD heeft deze ingesteld omdat de behoefte er is dat informatie voor langere tijd beschikbaar blijft dan de wettelijk toegestane vier maanden. De Wet politieregisters geeft de mogelijkheid die informatie in een tijdelijke register onder te brengen. De minister van Justitie geeft aan dat het Openbaar Ministerie heeft ingestemd met deze werkwijze en de registers zijn aangemeld bij het College Bescherming Persoonsgegevens. Met deze constructie is zoveel mogelijk voldaan aan de vereisten in de Wet politieregisters. De beide ministers erkennen echter dat de rechtsbasis voor het langdurig verwerken van persoonsgegevens aanvulling behoeft om een meer permanente verwerking van informatie mogelijk te maken voor ernstige bedreigingen voor de samenleving, zoals terrorisme. Daarom wordt gewerkt aan het Wetsvoorstel politiegegevens. Naar verwachting wordt dit nog voor de zomer bij de Tweede Kamer ingediend.

De minister van Justitie geeft daarbij aan dat het standpunt van de Algemene Rekenkamer om te veronderstellen dat deze werkwijze van het KLPD kan leiden tot problemen als de informatie uit het tijdelijk register gebruikt wordt in een strafproces, hem weinig gefundeerd lijkt. Daarbij acht de minister met het oog op mogelijke juridische conflicten het weinig nuttig dat er juridische oordelen worden gegeven door een niet-rechterlijke instantie.

CT-infobox

De minister van Justitie geeft aan dat de koppeling van bepaalde geautomatiseerde bestanden binnen de CT-infobox op dit moment niet aan de orde is. Een probleem zou zich hier in het bijzonder kunnen voordoen bij de verstrekking van informatie door de inlichtingendiensten aan de opsporing waarbij de landelijk officier van justitie voor terrorismebestrijding als waarborg de inhoud van die informatie kan verifiëren alvorens via die officier de gegevens worden verstrekt ten behoeve van de opsporing (zie art. 38 Wiv). De minister meent dat een geautomatiseerde overdracht zou kunnen leiden tot ongecontroleerde en

mogelijk zelfs onbevoegde verstrekking, met alle gevolgen van dien. De minister van BZK geeft echter aan dat door de uitbreiding van het aantal bestanden waartoe de CT-infobox toegang heeft, de noodzaak toeneemt om de bevraging efficiënter en effectiever te maken en tracht dit te bereiken door de mogelijkheid om geautomatiseerde bestandsvergelijking in te voeren. Binnenkort zal de Tweede Kamer geïnformeerd worden over het functioneren van de CT-infobox.

Overige

Over de voortgang ten aanzien van het verbetertraject dat is ingezet voor de Regionale Inlichtingendiensten en het vernieuwde stelsel van bewaking en beveiliging heeft de minister van BZK de Tweede Kamer nog op 24 januari 2005 nader ingelicht.¹⁷

2.4.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer constateert dat sinds de publicatie van haar onderzoek veel vooruitgang is geboekt op de diverse terreinen. De belangrijkste zijn:

- de ontwikkeling van een geautomatiseerd informatiesysteem bij het KLPD waarin terrorisme-informatie is opgeslagen. Er wordt gewerkt aan de totstandkoming van een wettelijke basis voor dit register.
- de onderlinge uitwisseling van informatie in de CT-infobox waarbij ook steeds meer organisaties betrokken worden.

Het lijkt zinvol om als betrokken departementen bij de CT-infobox een gemeenschappelijk standpunt ontwikkelen ten aanzien van de vraag of geautomatiseerde vergelijking van bestanden op de korte termijn tot de mogelijkheden behoort.

2.5 Overzicht wel/niet opgevolgde aanbevelingen per medio maart 2005

Overzicht wel/niet opgevolgde aanbevelingen per medio maart 2005. Het overzicht is naar de stand van ultimo 2004 aan de bewindspersonen voorgelegd en geactualiseerd aan de hand van de reacties.

¹⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29867, nr 1 en Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29754, nr 5.

Legenda:

- + = opgevolgd
 +/- = gedeeltelijk opgevolgd
 - = niet opgevolgd

Aanbevelingen	Opgevolgd	Toelichting
De minister van BZK: toezichthouder opdracht geven om de ontwikkelingen op het vlak van de informatie-uitwisseling te volgen en hierover te rapporteren.	+	
KLPD: informatiesysteem voor het onderwerp terrorisme ontwikkelen.	+/-	Systeem ontwikkeld, wettelijke grondslag nog niet aanwezig.
De minister van BZK: nagaan of de zorgvuldigheid voldoende dienstbaar is aan de ook noodzakelijke slagvaardigheid bij beslissingen over beveiliging van personen en/of objecten.	+/-	Opzet stelsel gewijzigd, de werking is bij de Algemene Rekenkamer nog niet bekend.
De minister van BZK: nagaan of landelijk bijgehouden kan worden of maatregelen uit het Handboek veiligheidsbeleid bij de regionale politiekorpsen zijn ingevoerd.	-	De minister heeft besloten dit niet uit te voeren.

3 Alleenstaande ouders in de bijstand

31

3.1 Inleiding

Op 14 mei 2003 publiceerde de Algemene Rekenkamer het onderzoek *Alleenstaande ouders in de bijstand*¹⁸. Doel van het onderzoek was om inzichtelijk te maken in hoeverre het lukt om deze groep een passend aanbod te doen op weg naar werk of maatschappelijke participatie. De Algemene Rekenkamer deed, kort samengevat, de volgende aanbevelingen:

- Werk de doelstellingen van het huidige beleid voor alleenstaande ouders verder uit'.
- Breng bij gemeenten onder de aandacht hoe zij een sluitende keten van reïntegratie kunnen realiseren.
- Zorg dat in de nieuwe Wet werk en bijstand (WWB) die in 2004 in werking treedt de verantwoordelijkheid van de minister duidelijk is uitgewerkt en dat de informatie die aan gemeenten wordt gevraagd hierop aansluit.

De Algemene Rekenkamer is in november 2004, dus ongeveer anderhalf jaar na publicatie van het rapport, nagegaan in hoeverre haar aanbevelingen zijn opgevolgd en of de minister zijn toezeggingen is nagekomen. De bevindingen zijn gebaseerd op een gesprek met het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en op een aantal stukken die de Algemene Rekenkamer van het ministerie ontving.

3.2 Bevindingen terugblik

In deze paragraaf komt per aanbeveling van de Algemene Rekenkamer aan de orde of het Ministerie van SZW maatregelen heeft getroffen. Zo ja, welke maatregelen dit zijn. Zo nee, om welke reden geen maatregelen zijn genomen.

¹⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 28 875.

3.2.1 Doelstellingen beleid

32

Een van de conclusies van het onderzoek was dat er met gemeenten geen concrete afspraken waren gemaakt over de te leveren inspanningen voor alleenstaande ouders, terwijl het beleid erop gericht was ook voor deze groep een sluitende aanpak te realiseren. Om de uitstroom uit de bijstand te kunnen sturen, beval de Algemene Rekenkamer de minister van SZW aan om zijn doelstellingen voor de activering en de uitstroom van alleenstaande ouders in de bijstand verder uit te werken. Zo wordt duidelijk in welke mate het activeringsbeleid moet leiden tot (gedeeltelijke) werkhervatting dan wel maatschappelijke participatie en tot uitstroom uit de uitkering. De minister gaf aan dat hij deze aanbeveling zou bezien in de context van de nieuwe invulling van de medebewindsrelatie met gemeenten.

Met de invoering van de WWB zijn specifiek beleid en aparte doelstellingen voor alleenstaande ouders in de bijstand komen te vervallen. In de WWB is ernaar gestreefd om het aantal expliciete doelstellingen zoveel mogelijk te beperken. In de wet is alleen opgenomen dat de gemeenten moeten streven naar evenwicht in de aanpak van doelgroepen. Het is aan gemeenten om vorm te geven aan het beleid voor specifieke groepen. Het *Plan van Aanpak voor de evaluatie WWB* bevat een analyse van gemeentelijke verordeningen. Zo kan worden nagegaan hoe gemeenten in deze verordeningen de evenwichtige aanpak op papier hebben vormgegeven. Daarnaast is in 2005 voorzien in een eerste inventariserend onderzoek naar de stand van zaken rondom de WWB. Daarbij wordt ook onderzocht hoe gemeenten in de praktijk met de verordeningen omgaan. Naar verwachting zal dit in 2006 nogmaals plaatsvinden.

De wet bevat overigens wel een activerend instrument voor alleenstaande ouders: gemeenten mogen geen categoriale ontheffingen van de arbeidsverplichtingen meer verlenen, zoals onder de Algemene bijstandswet (Abw) gold voor alleenstaande ouders met de zorg voor kinderen onder de 5 jaar. Gemeenten mogen alleen tijdelijke ontheffingen op individuele basis verlenen. Een andere activerende maatregel is opgenomen in de Wet kinderopvang (Wk) die op 1 januari 2005 in werking is getreden. Daarin is geregeld dat alleenstaande ouders in de bijstand die een reïntegratietraject volgen, gratis gebruik kunnen maken van kinderopvang.

3.2.2 Sluitende keten

33

Uit het onderzoek bleek dat de inspanningen van gemeenten om alleenstaande ouders te activeren achterbleven bij de inspanningen voor de totale bijstandspopulatie. Om de in 2003 beoogde sluitende keten van reïntegratie te realiseren, beval de Algemene Rekenkamer aan dat de minister van SZW bij gemeenten onder de aandacht zou brengen dat zij:

- Ook alleenstaande ouders in de bijstand met kinderen onder de 5 jaar standaard een passend aanbod doen.
- Met alle cliënten die langdurig van de bijstand afhankelijk zijn een gesprek voeren over het volgen van een traject dan wel het verlenen van een individuele ontheffing van de arbeidsverplichtingen.
- Proberen de reden voor bestaande ontheffingen van de arbeidsverplichtingen weg te nemen. Daarbij is aandacht vereist voor de veel voorkomende medische en psychische problemen bij alleenstaande ouders, bijvoorbeeld met zorg- of hulpverlening.
- Het aantal de facto ontheffingen van de arbeidsverplichtingen bij alleenstaande ouders terugdringen.

De minister heeft deze aanbeveling in zijn reactie volledig onderschreven en diverse toezeggingen gedaan:

1. publicatie van een handreiking in april 2003 met methodieken voor de activering van alleenstaande ouders;
2. monitoring van de vorderingen in de uitvoering van het gemeentelijk ontheffingenbeleid door gebruik te maken van de gemeentelijke barometer van de Inspectie Werk en Inkomen (IWI);
3. benutten van de jaarlijkse voortgangsrapportages en de evaluatiegesprekken met gemeenten in het kader van de Agenda voor de Toekomst om extra aandacht te schenken aan onderdelen van de sluitende keten van reïntegratie;
4. blijvend investeren in regelingen voor kinderopvang en verlovvoorzieningen door vereenvoudiging van de Regeling Kinderopvang en buitenschoolse opvang voor alleenstaande ouders met kinderen in de Abw (KOA-regeling), extra middelen aan gemeenten voor kinderopvang en aandacht voor de toegankelijkheid en beschikbaarheid van verlovvoorzieningen.

De minister was op het moment van onze monitoring van de aanbevelingen alle toezeggingen nagekomen:

Ad 1. In maart 2003 is de handleiding *Arbeid en zorg* gepubliceerd.

Daarin wordt onder meer aandacht besteed aan de mogelijkheid van een zorgtraject als de alleenstaande ouder (psychische) problemen heeft.

Ad 2. IWI heeft inmiddels over 2002 en 2003 een interne rapportage uitgebracht over het gemeentelijk ontheffingenbeleid. Deze rapporten worden in het voorjaar van 2005 openbaar.

Ad 3. Er zijn verschillende activiteiten georganiseerd, zoals een bijeenkomst met gemeenten en reïntegratiebedrijven over de inkoop van reïntegratietrajecten. In de jaarlijkse voortgangsrapportages over de Agenda voor de Toekomst wordt nu standaard aandacht besteed aan de wijze waarop het ministerie en gemeenten de activering van alleenstaande ouders proberen te bevorderen. Ook is er een rondetafelgesprek geweest waarin alleenstaande ouders vertelden over hun ervaringen met reïntegratietrajecten.

Ad 4. De KOA-regeling is in 2003 vereenvoudigd en er is tot en met 2006 € 60 miljoen extra beschikbaar gekomen voor (flexibele) kinderopvang. Verder heeft het Sociaal en Cultureel Planbureau onderzoek gedaan naar de behoefte aan en het gebruik van verlofvoorzieningen door verschillende groepen werknemers, onder wie alleenstaande ouders. De resultaten worden meegenomen in de evaluatie van de Wet Arbeid en Zorg. Ten slotte is er een wetsvoorstel langdurig zorgverlof ingediend bij de Tweede Kamer, dat het mogelijk moet maken om maximaal zes keer de wekelijkse arbeidsduur aan zorgverlof op te nemen.

De minister heeft geen toezegging gedaan over de wijze waarop hij het grote aantal de facto ontheffingen van de arbeidsverplichtingen bij alleenstaande ouders wil terugdringen. Het ministerie gaf aan dat dit punt wel aan de orde is geweest in het overleg met gemeenten.

In het kader van de Agenda voor de Toekomst heeft de minister met gemeenten afgesproken dat zij alle de facto ontheffingen beoordelen met een bestandsanalyse. Het is niet bekend of deze bestandsanalyses leiden tot een lager aantal de facto ontheffingen, aangezien deze ontheffingen niet geregistreerd staan. Omdat het ministerie conform de nieuwe sturingsfilosofie van de WWB terughoudend is met extra informatie te vragen aan gemeenten, zal het geen gegevens vragen over de facto ontheffingen.

3.2.3 Wet werk en bijstand

In het onderzoek is aandacht besteed aan de WWB die op 1 januari 2004 van kracht werd. Deze wet bracht een grote verandering in de verantwoordelijkheidsverdeling tussen gemeenten en het Ministerie van SZW met zich mee. De gemeenteraad is verantwoordelijk geworden voor de controle op de uitvoering van het beleid, het rijkstoezicht concentreert zich op de werking van het systeem. De Algemene Rekenkamer deed de minister van SZW de volgende aanbevelingen:

- De minister van SZW moet duidelijk uitwerken op welke wijze hij zijn verantwoordelijkheid voor de werking van het systeem van regelgeving, financiering en uitvoering zal invullen. De wijze waarop de minister zijn verantwoordelijkheid voor (het toezicht op) de doeltreffendheid van het beleid vormgeeft, dient daarbij expliciet aandacht te krijgen.
- In aansluiting hierop moet de minister bepalen welke informatie nodig is voor toezicht, beleidsvorming, budget(verdeling) en verantwoording aan de Tweede Kamer. Uitgangspunt hierbij dient te zijn om aan gemeenten alleen de kerngegevens te vragen die de minister nodig heeft om zijn toezichthoudende en sturende rol waar te maken. Daarmee kan tevens de beoogde administratieve lastenverlichting voor gemeenten worden bereikt. Ook beveelt de Algemene Rekenkamer aan om aandacht te besteden aan verbetering van de gemeentelijke informatievoorziening.
- De minister moet een duidelijke keuze maken om wel of geen doelgroepen te benoemen. Als er gekozen wordt voor doelgroepen, is het van belang per doelgroep specifieke en meetbare doelstellingen te formuleren en de informatievoorziening door gemeenten daarop te laten aansluiten.

Over de uitwerking van de WWB deed de minister geen concrete toezeggingen. Hij gaf aan de aanbevelingen te betrekken bij de verdere uitwerking en implementatie van het wetsvoorstel.

In de WWB is bepaald dat IWI namens de minister toezicht houdt op de doeltreffende uitvoering van de wet op landelijk niveau. Er vindt geen oordeelsvorming meer plaats op het niveau van de afzonderlijke gemeente. Dit neemt niet weg dat de minister informatie wil hebben over de doeltreffendheid van de uitvoering door afzonderlijke gemeenten om zijn verantwoordelijkheid voor de werking van het systeem van regelgeving, financiering en uitvoering waar te kunnen maken.

In de WWB is verder bepaald dat de minister een beleidsplan opstelt als kader voor de informatie die hij aan gemeenten vraagt. Inmiddels heeft het ministerie een *Beleidsplan informatieuitvraag SZW* opgesteld, waarin is vastgelegd welke informatie vanaf 2005 wordt verzameld bij gemeenten en met welk doel. 2004 is een overgangsjaar waarin al een deel van de reductie aan de orde is, het grootste deel wordt in 2005 gerealiseerd. Uitgangspunt bij de reductie was om alleen de noodzakelijke informatie op te vragen en te streven naar hergebruik van gegevens. IWI maakt voor haar toezicht gebruik van deze informatie. Aangezien dit onvoldoende oplevert over de werking van de wet, zal IWI met steekproefonderzoek aanvullende informatie verzamelen. Het Beleidsplan is eind oktober 2004 besproken met de vaste commissie voor SZW van de Tweede Kamer. Dit heeft niet tot wijzigingen geleid.

Zoals gezegd heeft de minister ervoor gekozen om in de WWB geen doelgroepen meer te benoemen.

De verdeling van de middelen geschiedt volgens een verdeelmodel, vastgelegd in het Besluit WWB. De Tweede Kamer heeft ingestemd met de toepassing van het verdeelmodel 2005, maar vroeg wel om het model verder te verbeteren en verder onderzoek te doen naar de plausibiliteit van het model. Dit plausibiliteitsonderzoek moet duidelijk maken in hoeverre het oogmerk van de verdeelsystematiek wordt bereikt, namelijk dat gemeenten die effectief beleid voeren worden beloond met een overschot (positief herverdeeleeffect).

De minister deed een aantal toezeggingen om de kwaliteit van de beleidsinformatie te verbeteren:

1. herinrichting van de informatiestromen op persoonsniveau (zoals de Monitor Scholing en Activering (MoSA), de bijstandskennersstatistiek (BKS), de Wet inschakeling werkzoekenden(WIW)-statistiek, de Instroom doorstroombanen(ID-banen)statistiek en de bijstandsdebiteuren en –fraudestatistiek) per 1-1-2004;
2. het meer gebruik maken van de mogelijkheden tot het koppelen van bestanden;
3. bij de afslanking van de informatiestromen op persoonsniveau aandacht hebben voor die gegevens die vanuit de gemeenten betrouwbaar te leveren zijn, onder meer door zoveel mogelijk aan te sluiten bij de informatiebehoeften van de gemeenten zelf;
4. regelmatig overleg met gemeenten, externe bewerkers en systeemhuizen ter bevordering van de kwaliteit;
5. plan van aanpak opstellen om de uitstroom naar werk in het najaar van 2003 in kaart te kunnen brengen.

Deze toezeggingen zijn – voor zover de Algemene Rekenkamer heeft kunnen vaststellen – nagekomen:

Ad 1. en 2. Deze toezeggingen zijn volgens planning per 1 januari 2005 gerealiseerd. MoSa, WIW-statistiek en ID-banenstatistiek zijn vervangen door de Statistiek Reïntegratie door Gemeenten (SRG). Deze is simpeler van vraagstelling en wordt uitgevoerd door het CBS. Alle gemeenten zullen van de SRG gebruik maken. De bijstandskennersstatistiek (BKS) is per 1 januari 2005 sterk versoepeld. Alleen de meest essentiële gegevens worden nog opgevraagd, met name voor de ramingen van het budget en om inzicht te krijgen in de doeltreffendheid van de uitvoering van de WWB. Andere benodigde informatie wordt zoveel mogelijk uit andere bronnen verzameld, bijvoorbeeld uit het GBA, bij UWV of CWI. Daarbij worden bestanden gekoppeld. De bijstandsdebiteuren en –

fraudestatistiek blijven in afgeslankte vorm bestaan; ook hierbij wordt de te vragen informatie aan gemeenten verminderd door het koppelen van bestanden.

37

Ad 3. De door het ministerie gevraagde informatie wordt in het directe productieproces van gemeenten gebruikt en is daarmee aan een voortdurende kwaliteitscontrole onderworpen. Daarnaast heeft het ministerie de afgelopen jaren een aantal informatie-instrumenten voor gemeenten gesubsidieerd die voor een belangrijk deel gebaseerd zijn op het hergebruik van gegevens die gemeenten al centraal (bij het CBS) hebben aangeleverd. Verondersteld mag worden dat hergebruik van CBS-gegevens door gemeenten zelf, bijdraagt aan goede aanlevering aan het CBS.

Ad 4. Het ministerie heeft afspraken gemaakt met het CBS om de gesprekken met gemeenten, externe bewerkers en systeemhuizen te voeren.

Ad 5. Om de uitstroom naar werk in kaart te brengen koppelt het CBS de bijstandskennmerkenstatistiek aan bestanden van UWV (met gegevens over de datum waarop een dienstverband is aangegaan).

3.3 Conclusies

De Algemene Rekenkamer concludeert dat de minister van SZW het merendeel van zijn toezeggingen is nagekomen of bezig is op korte termijn maatregelen te effectueren. De toezeggingen hebben betrekking op een deel van de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer, namelijk op het realiseren van een sluitende keten van reïntegratie voor alleenstaande ouders in de bijstand en het verbeteren van de aan gemeenten te vragen informatie. De getroffen maatregelen leiden in opzet tot een verbetering van de geconstateerde problemen. De Algemene Rekenkamer heeft (nog) niet kunnen vaststellen of de problemen daadwerkelijk zijn opgelost. Aangezien de aan gemeenten te vragen informatie pas in 2005 is veranderd, kan de Algemene Rekenkamer evenmin beoordelen of de betrouwbaarheid van de informatie is verbeterd sinds de invoering van de WWB.

De minister deed geen toezeggingen op de volgende punten:

- Het uitwerken van de doelstellingen van het bestaande beleid voor alleenstaande ouders in de bijstand. Met de invoering van de WWB heeft de minister ervoor gekozen geen specifiek beleid of instrumenten voor bepaalde doelgroepen in te zetten. Dat is een beleidskeuze waar de Algemene Rekenkamer geen uitspraken over doet. Wel is in de WWB opgenomen dat gemeenten moeten zorgen

voor evenwicht in de aanpak van doelgroepen, onder wie vrouwen. In het *Plan van Aanpak voor de evaluatie WWB* is een analyse van de gemeentelijke verordeningen opgenomen, waarmee kan worden nagegaan hoe gemeenten de evenwichtige aanpak op papier vormgeven. In 2005 is een eerste inventariserend onderzoek voorzien naar de stand van zaken rondom de WWB. De Algemene Rekenkamer kan nu nog niet vaststellen of er inderdaad sprake is van een evenwichtige aanpak.

- Het duidelijk uitwerken van zijn verantwoordelijkheid voor de werking van het systeem van regelgeving, financiering en uitvoering. De wet zelf bevat zo'n uitwerking niet. Het ministerie is hier momenteel mee bezig en werkt onder meer het toezicht en de financieringssystematiek verder uit. Vanwege de korte tijd dat de WWB geldt kan de Algemene Rekenkamer nu nog niet beoordelen of de minister zijn verantwoordelijkheid in de praktijk waarmaakt.
- Het terugdringen van het aantal de facto ontheffingen van de arbeidsverplichtingen bij alleenstaande ouders in de bijstand. Het ministerie heeft dit onder de aandacht gebracht van gemeenten. Het effect hiervan is niet bekend, omdat het ministerie conform de nieuwe sturingsfilosofie van de WWB hierover geen gegevens opvraagt bij gemeenten.

De Algemene Rekenkamer zal de ontwikkelingen rondom de informatievoorziening door gemeenten, de evenwichtige aanpak van doelgroepen en de invulling van de verantwoordelijkheid van de minister blijven volgen. Op welke wijze zij dit zal doen (via een volgende terugblik of anderszins), is nog niet bekend.

3.4 Reactie minister

Op 11 februari 2005 heeft de Algemene Rekenkamer een reactie op het conceptrapport gevraagd van de minister van SZW. De minister van SZW reageerde op 11 maart 2005. In zijn reactie schrijft de minister dat het rapport de actuele stand van zaken weergeeft.

3.5 Overzicht wel/niet opgevolgde aanbevelingen per medio maart 2005

Overzicht wel/niet opgevolgde aanbevelingen per medio maart 2005. Het overzicht is naar de stand van ultimo 2004 aan de minister voorgelegd en geactualiseerd aan de hand van de reactie.

4 Wonen, zorg en welzijn van ouderen

40

4.1 Inleiding

Terugblik

Op 5 juni 2003 publiceerde de Algemene Rekenkamer het rapport *Wonen, zorg en welzijn van ouderen*¹⁹. Het uitgangspunt van het woonzorgbeleid, namelijk om het ouderen mogelijk te maken zo lang mogelijk zelfstandig te blijven wonen, wordt in de samenleving breed gedragen, maar de noodzakelijke voorwaarden om dit beleid met succes te realiseren, ontbreken ten dele. Daardoor is een ernstig maatschappelijk probleem ontstaan en met het oog op de toenemende vergrijzing valt te vrezen dat de tekorten aan woon-zorgvoorzieningen alleen maar zullen toenemen als er geen actie wordt ondernomen. Daarom heeft de Algemene Rekenkamer in dit rapport de urgentie van de problematiek met nadruk nog eens onder de aandacht gebracht.

De Algemene Rekenkamer is in november 2004, dus ruim een jaar na publicatie van het rapport, nagegaan in hoeverre haar aanbevelingen zijn opgevolgd en of de bewindspersonen hun toezeggingen zijn nagekomen.

Aanbevelingen en toezeggingen in het rapport

De voornaamste (door de ministers beïnvloedbare) knelpunten die de Algemene Rekenkamer in haar onderzoek constateerde, waren het ontbreken van specifieke doelstellingen en adequate beleidsinformatie om het doelbereik te beoordelen, van een richtinggevend kader, een eenduidige regie, duidelijkheid omtrent de bekostiging van welzijnstaken en van nationale standaarden voor de verzorging van kwetsbare groepen.

De aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer aan de bewindspersonen van de Ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) sloten op deze probleemanalyse aan. Zij moeten:

- hun beleidsdoelstellingen en de te leveren beleidsprestaties kwantificeren volgens VBTB-systematiek;

¹⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 28 951.

- goed regelen dat zij door de decentrale actoren geïnformeerd worden over de geleverde prestaties en de effecten van het beleid;
- een richtinggevend kader opstellen waarin de randvoorwaarden worden aangegeven voor de lokale beleidsuitvoering;
- een duidelijke uitspraak doen over de vraag wie op lokaal niveau het voortouw dient te nemen bij de onderlinge afstemming.

41

Specifiek aan de minister van VWS werd aanbevolen:

- op korte termijn duidelijkheid te verschaffen aan de gemeenten welke middelen beschikbaar zijn voor de bekostiging van welzijnstaken;
- te bepalen in hoeverre het aanvaardbaar is dat er nationale standaarden ontbreken over het minimale niveau van verzorging van kwetsbare groepen ouderen.

De bewindspersonen zegden in reactie op de eerste aanbeveling toe verder te zullen werken aan de verbetering van het VBTB-gehalte van de beleidsdoelstellingen en de beoogde prestaties. Ook gaven zij aan bekend te zijn met de bekostigingsproblematiek van welzijnsvoorzieningen bij sommige gemeenten, noemden zij de subsidieregeling extramurale dienstverlening en het onderzoek naar een dienstverleningsstelsel, maar wezen zij er ten principale op dat de gemeenten verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van welzijnstaken en dit dienen te bekostigen uit de algemene uitkering. De overige aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer achtten de bewindspersonen overbodig dan wel niet passend in hun sturingsfilosofie (wat betreft het richtinggevend kader). In de volgende paragrafen wordt nader ingegaan op hun overwegingen daarbij.

4.2 Beleidsontwikkelingen

Het kabinet heeft een ingrijpende herziening van het zorgstelsel op de beleidsagenda gezet. Kenmerkend is een drieslag:

- Er komt een verplichte zorgverzekering voor iedereen, uit te voeren door de particuliere zorgverzekeraars (Zorgverzekeringswet).
- De Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) wordt teruggebracht naar de oorspronkelijke bedoeling: chronische en continue zorg die grote, particulier niet verzekerbare financiële risico's met zich mee brengt.
- Er komt ondersteuning van personen die zelf of samen met hun omgeving niet goed in staat zijn om oplossingen te realiseren voor problemen in hun naaste omgeving, zoals vervoer (bijvoorbeeld met een rolstoel), aanpassingen in huis en het huishouden op orde houden. Hiertoe wordt de Wet op de Maatschappelijke Ondersteuning

(WMO) in het leven geroepen. De contouren daarvan staan beschreven in een brief van de staatssecretaris van VWS aan de Tweede Kamer van 23 april 2004.²⁰

Deze stelselherziening zal ingrijpende consequenties hebben voor het woonzorgbeleid en de uitvoerders en doelgroepen daarvan. Daardoor komen ook sommige aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer in een nieuw daglicht te staan, en wel in die zin dat de ministers hiermee rekening moeten houden bij hun wetgevingsarbeid. Vooral de WMO is hierbij van belang.

In het kader van de WMO dient er een lokaal stelsel van maatschappelijke ondersteuning te worden opgezet dat beter aansluit bij de behoefte van mensen aan ondersteuning in hun omgeving. De gemeenten worden hiervoor verantwoordelijk, al heeft het kabinet een voorkeur voor uitvoering door particuliere organisaties. Het Rijk is systeemverantwoordelijk voor de WMO als geheel en daarmee voor het functioneren van het stelsel als geheel. De financiering zal geschieden via de algemene uitkering uit het Gemeentefonds. Ten dele gaat het om taken die al bij de gemeenten liggen, zoals welzijnstaken en de uitvoering van de Wet Voorzieningen Gehandicapten. Voor een ander deel gaat het om taken die uit de AWBZ worden gelicht en aan de gemeenten overgedragen. Voor de bekostiging daarvan zal ongeveer € 1,5 miljard worden overgeheveld naar het Gemeentefonds.

In de WMO zal geregeld worden op welke terreinen de gemeenten beleid moeten voeren (de zogenoemde prestatievelden), wie daarbij betrokken moet worden en hoe de prestaties zichtbaar moeten worden gemaakt. De thans genoemde prestatievelden zijn:

- algemene voorzieningen voor maatschappelijke participatie en ondersteuning;
- voorzieningen voor informatie en advies voor maatschappelijke ondersteuning;
- voorzieningen voor het ondersteunen van mantelzorgers en vrijwilligers;
- versterken van de sociale samenhang in en leefbaarheid van wijken en buurten;
- accommodaties voor maatschappelijke activiteiten;
- preventieve voorzieningen voor kinderen en jeugdigen met opgroei problemen en voor ouders met opvoedproblemen;
- voorzieningen voor gehandicapten, chronisch psychiatrische patiënten, mensen met psychische of psychosociale problemen en ouderen voor het vergroten en/of ondersteunen van de

²⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 538, nr. 1

zelfredzaamheid, maatschappelijke participatie en zelfstandig functioneren;

43

- voorzieningen voor maatschappelijke opvang, vrouwenopvang en melding van huiselijk geweld.

Het huidige beleid anticipeert op de voorgenomen wetgeving en sluit aan bij de aanbevelingen van het Rekenkameronderzoek.

4.3 Bevindingen terugblik

4.3.1 Kwantificeren van beleidsdoelstellingen en beoogde prestaties

Achtergrond

“De ministers van VWS en VROM moeten hun beleidsdoelstellingen en de te leveren beleidsprestaties kwantificeren volgens VBTB-systematiek. Alleen als er duidelijke doelstellingen zijn, kan beoordeeld worden of het beleidssysteem dat de ministers inzetten doelmatig is.”

De aangesproken bewindspersonen reageerden positief op deze aanbeveling van de Algemene Rekenkamer. Zij zegden toe doelstellingen en prestaties zo specifiek mogelijk te zullen formuleren. Aan verbetering van de begrotingen vanwege de VBTB-operatie zou worden gewerkt.

Stand van zaken nu

In de begroting 2004 van het Ministerie van VROM worden ‘richtgetallen’ genoemd (die vanuit VBTB-perspectief kunnen worden opgevat als beleidsdoelstellingen):

- toename van toegankelijke woningen in de nieuwbouw (tot 40% van de jaarlijkse productie);
- verbetering van minimaal 20.000 woningen per jaar voor mensen met lichte beperkingen, zodat deze woningen toegankelijk worden;
- effectievere toewijzing van volledig toegankelijke woningen (dit wordt niet gekwantificeerd).

Bovendien wordt een taakstelling benoemd voor geschikte huisvesting (voor ouderen): circa 440.000 extra woningen tot 2015. De te hanteren beleidsinstrumenten worden duidelijk benoemd, evenals de activiteiten die het ministerie gaat ondernemen om de doelstellingen te bereiken. Ook de kosten worden vermeld (reguliere bedrijfskosten voor het ministerie plus € 400.000 voor communicatie en het Innovatieprogramma Wonen en Zorg).

In de begroting 2004 van het Ministerie van VWS worden streefwaarden en prestatie-indicatoren genoemd voor de realisatie van meer en gevarieerdere woonzorgvoorzieningen en voor het aantal gemeenten met een ouderenadviseur:

- toename van het aantal kleinschalige woonvormen met 15% in drie jaar;
- toename van het aantal stand-alonewijksteunpunten met 15% in drie jaar;
- toename van het aantal gemeenten met een ouderenadviseur tot 75% van het totale aantal gemeenten in 2006;
- de wachtlijst van 6000 personen voor intramurale respijtzorg (ontlasting van de mantelzorg door bijvoorbeeld tijdelijke intramurale opname) wordt in 2004 weggewerkt.

De taakstelling voor de toekomst is kort na het verschijnen van de begroting 2004 uitgebreid onderbouwd (en met 45.000 woningen naar beneden bijgesteld).²¹ Volgens deze beleidsbrief moeten er tot 2015 280.000 gewone nultredenwoningen en 115.000 woningen met verzorgd wonen extra beschikbaar komen. In 2004 is de beleidsbrief verder geconcretiseerd in een actieplan.

In de begroting 2005 noemt het Ministerie van VWS geen streefcijfers voor het aantal kleinschalige woonvormen, stand-alonewijksteunpunten, het aantal gemeenten met een ouderenadviseur of wachtlijsten voor respijtzorg. Deze gegevens, die wel in de begroting 2004 stonden, staan nu vermeld in het bovengenoemde actieplan. Bij beleidsartikel 26 'Gehandicapten- en hulpmiddelenbeleid' staan ramingen van het extra aantal cliënten in kleinschalige woonvoorzieningen.

In de begroting 2005 van het Ministerie van VROM worden streefwaarden voor nultredenwoningen en woningen met 'verzorgd wonen' genoemd per 2009 die in lijn zijn met de eerder genoemde streefwaarden per 2015 (beleidsbrief *Investeren voor de toekomst, de kwantitatieve opgave voor wonen, zorg en welzijn*). Per ultimo 2009 zullen er minimaal 255.000 nultredenwoningen meer dan in 2002 beschikbaar zijn, waarvan 99.000 in de categorie 'verzorgd wonen'. Dat is bijna 65% van de totale 'opgave' voor wonen met zorg en welzijn tot 2015; de totale opgave tot 2015 bedraagt 395.000 woningen. Daarnaast is de slaagkans opgenomen als nieuwe indicator voor het succes van het beleid. De slaagkans is nu

²¹ beleidsbrief *Investeren voor de toekomst, De kwantitatieve opgave voor wonen, zorg en welzijn* van de minister van VROM en de staatssecretaris van VWS (Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004 26 631, nr. 57)

ongeveer 37% en dat moet eind 2006 40% worden voor huishoudens op zoek naar een volledig toegankelijke woning.

45

Conclusie

De conclusie is dat er voortgang geboekt is in het kwantificeren van beleidsdoelstellingen en beoogde prestaties. De formulering van beleid volgt daarmee meer de VBTB-structuur.

4.3.2 Informatie vanuit decentrale actoren goed regelen

Achtergrond

“De ministers van VWS en VROM moeten zich beter informeren omtrent het functioneren en de resultaten van hun beleidssysteem. In de huidige situatie hebben zij onvoldoende inzicht hierin, waardoor de ministers niet goed kunnen evalueren, bijsturen en verantwoorden. De ministers moeten goed regelen dat zij door de decentrale actoren geïnformeerd worden over de geleverde prestaties en de effecten van het beleid.” De bewindspersonen erkenden dat het altijd beter kan, maar achtten de beschikbare beleidsinformatie voldoende. Bovendien werken zij aan de totstandkoming van een beleidsinformatiesysteem met een beperkt aantal indicatoren. De Algemene Rekenkamer sprak in het nawoord bij haar onderzoeksrapport hierover haar voldoening uit en constateerde dat de bewindspersonen alleen zo kunnen komen tot een reële beoordeling van de effecten van het beleid.

Stand van zaken nu

Het bedoelde beleidsinformatiesysteem, inmiddels bekend als de woonzorgmonitor, is in eerste opzet gereed. De eerste rapportage (over 2004) zal in 2005 verschijnen.

Daarnaast lopen er bij het Ministerie van VROM diverse projecten om de informatievoorziening te verbeteren:

- Het jaar 2003 was het laatste jaar waarin de Tijdelijke Woonzorgstimuleringsregeling gold. In 2005 krijgt de Tweede Kamer een evaluatie van deze regeling.
- De slaagkansen van huishoudens om binnen twee jaar een geschikte woning te vinden zullen periodiek worden gemeten in het ‘VROM basisonderzoek’. Het Ministerie van VROM monitort primair of doelen bereikt zijn: de ontwikkeling van het aanbod van nultredenwoningen en verzorgd wonen. De eerste resultaten hiervan, met als peiljaar 2006, zullen naar verwachting in 2007 beschikbaar komen. Deze dienen als tussenmeting voor de voortgang van de opgave om in 2009 255.000 extra nultredenwoningen te realiseren.

- Naast het VROM basisonderzoek is het streven vanaf 2007 via de monitor voor het grotestedenbeleid inzicht te verkrijgen in de toename van het aantal volledig toegankelijke woningen in de G30.
- Daarnaast monitort het Rijk, op grond van het Besluit beheer sociale huursector (BBSH), het doelbereik bij corporaties. Hierover ontvangt de Tweede Kamer jaarlijks de brief *Prestaties van woningcorporaties, prestatieafspraken en toezicht*. Ook in het tweejaarlijkse onderzoek *Bewoners nieuwe woningen* geeft het ministerie informatie over de voortgang.
- Voor de bouwkundige infrastructuur ziet het Ministerie van VROM in de 'gereedmeldingen zorginfrastructuurprojecten' hoeveel van dergelijke projecten gerealiseerd zijn.

Bij het Ministerie van VWS zijn diverse ontwikkelingen die in de toekomst moeten voorzien in de informatiebehoefte van het ministerie:

- De AWBZ-brede zorgregistratie (AZR) zal op termijn inzicht geven in de actuele vraag en het aanbod binnen de gehele AWBZ en daarmee ook in de verpleging en verzorging. De verwachting van het ministerie is dat AZR zal uitgroeien tot een regulier systeem van prestatiegegevens dat ook zal laten zien of er een evenwicht bereikt is tussen vraag en aanbod en binnen welke termijnen degenen die daarvoor in aanmerking komen, geholpen worden.
- Om de coördinatiefunctie voor het ouderenbeleid nader in te vullen kondigt het ministerie van VWS in de begroting 2004 een 'Participatiemonitor' aan. Deze monitor zal eind 2004 gereed zijn. Met de Participatiemonitor zal systematisch de beleidsontwikkelingen van departementen, lagere overheden en het veld worden gevolgd.
- Voor de doelstelling 'samenwerking tussen mantelzorgers en professionele zorg verbeteren' is evaluatie in 2005 voorzien. Om prestatiegegevens te krijgen over kwaliteit en doelmatigheid zal aansluiting worden gezocht bij het VWS-brede traject om prestatie-indicatoren te ontwikkelen voor de belangrijkste aandachtsgebieden (het Nederlandse raamwerk van prestatie-indicatoren voor de gezondheidszorg).
- Het College voor Zorgverzekeringen publiceert regelmatig de Kernmonitor. Eind 2004 zal een afzonderlijke evaluatie van het persoonsgebonden budget (PGB) nieuwe stijl inzicht geven in bedoelde en onbedoelde effecten van deze regeling. Evaluatie en monitoring zullen in 2005 mede in het teken staan van de voorbereiding van de WMO.
- In 2003 is het Ministerie van VWS het project Welzijn Informatiesysteem Landelijk en Lokaal (WILL) gestart. Doel hiervan is standaardisering van gegevens over de maatschappelijke zorg,

meting van prestaties, bovenlokale benchmarking van prestaties en kwaliteitsverbetering van de organisaties. Hierdoor zou kunnen worden getoetst of doelen inderdaad zijn gehaald. De inzet is om in 2007 voor het eerst de gegevens van de instellingen te verzamelen, te bewerken en te verspreiden.

Behalve deze structurele activiteiten zijn er tal van op zichzelf staande onderzoeken.

Het Ministerie van VWS hecht belang aan een goede informatievoorziening vanuit de decentrale actoren, met name gezien de verantwoordelijkheid van de minister voor het functioneren van het systeem. Dit blijkt onder meer uit een verzoek aan de Algemene Rekenkamer om op ambtelijk niveau de daarover ingenomen standpunten nog eens toe te lichten vanwege de voorbereiding van de wetgeving over maatschappelijke ondersteuning. De beleidsbrief over de WMO²² besteedt inderdaad aandacht aan dit onderwerp. Op bladzijde 13 staat, na een passage over een in de WMO op te nemen wettelijke informatieplicht van de Colleges van B & W aan hun raden en burgers, het volgende: "Gemeenten leveren in het verlengde hiervan de rijksoverheid informatie zodat het Rijk kan volgen hoe het systeem van de WMO landelijk werkt. Dat heeft het kabinet nodig om verantwoording af te leggen aan het parlement. Hierbij wordt zoveel mogelijk aangesloten op bestaande informatiestromen van gemeenten naar het Rijk. Het uitvoeren van de WMO is weliswaar een gedecentraliseerde gemeentelijke taak, maar de rijksoverheid is wel verantwoordelijk voor (de doelmatigheid van) de WMO als systeem. Zeker de eerste jaren zal de rijksoverheid de resultaten daarom nauwkeurig volgen, zowel in financiële zin als wat betreft de effecten van het beleid."

Conclusie

De conclusie is dat de Ministeries van VROM en VWS bezig zijn hun informatievoorziening te verbeteren of plannen hebben om dit te doen. De Algemene Rekenkamer zal deze ontwikkelingen aandachtig volgen.

4.3.3 Richtinggevend kader opstellen

Achtergrond

"De ministers van VWS en VROM moeten een richtinggevend kader opstellen waarin de randvoorwaarden worden aangegeven waarbinnen de lokale beleidsuitvoering kan plaatsvinden. De decentrale

²² Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 538, nr. 1

beleidsuitvoerders moeten goed weten waar zij aan toe zijn wat betreft de bedoelingen van het Rijk.”

In reactie op deze aanbeveling van de Algemene Rekenkamer antwoordden de bewindspersonen dat het Rijk van de lokale partijen verwacht dat zij vraag en aanbod in kaart brengen, evenals de toekomstige ontwikkeling van de vraag. Op basis daarvan kunnen zij een plan maken om aan de vraag tegemoet te komen. Binnen dit sturingsmodel past het niet dat het Rijk de lokale partijen hindert door te strakke randvoorwaarden of sturende cijfers. Wel wordt op korte termijn zowel voor de zorg als voor het wonen de landelijke opgave in beeld gebracht met een regionale en lokale vertaling. Dit gebeurt niet om verplichtende streefcijfers neer te zetten, maar is bedoeld om het hierboven geschetste proces op gang te brengen.

De Algemene Rekenkamer benadrukte in het nawoord bij haar onderzoeksrapport nogmaals het belang van een richtinggevend kader, waarin in ieder geval duidelijkheid moet worden gegeven over het optimale omslagpunt tussen extramurale en intramurale zorg en de invulling van het zesde prestatieveld van het BBSH. Bovendien toonde de Algemene Rekenkamer zich verheugd dat de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) de aanbeveling onderschrijft om op rijksniveau een richtinggevend kader op te stellen waarin beleidsdoelstellingen en -prestaties worden gekwantificeerd en de randvoorwaarden worden aangegeven.

De Algemene Rekenkamer merkte op dat zij nooit de bedoeling heeft gehad aan te bevelen dat het Rijk lokale partijen hindert met strakke randvoorwaarden of sturende cijfers. Ze wilde alleen aangeven dat de systeemverantwoordelijkheid van de bewindspersonen met zich meebrengt dat zij duidelijk moeten maken welke implicaties het door hen gehanteerde systeem heeft voor de lokale beleidsuitvoering. Het Rijk geeft de richting aan, de lokale beleidsuitvoerders stippelen de precieze route uit vanuit hun eigen verantwoordelijkheid.

Stand van zaken nu

In de nota *Investeren voor de toekomst, De kwantitatieve opgave voor wonen, zorg en welzijn* geven de bewindspersonen, zoals gezegd, een beeld van de landelijke opgave (met een doorkijk naar een regionale en lokale vertaling) tot 2015 voor het wonen. Dit stuk bevat echter geen overzicht van de opgave voor de zorg. De nota *Investeren voor de toekomst* kreeg een vervolg met het *Actieplan Investeren voor de toekomst*²³. Daarin wordt nader ingegaan op de vraag hoe de lokale beleidsuitvoerders aan de toekomstige ‘opgave’ voor wonen, zorg en welzijn kunnen voldoen.

²³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 26 631 en 28 951, nr. 99

Het Ministerie van VWS heeft een database, genaamd Swing Online, laten ontwikkelen, waardoor gemeenten, zorgaanbieders, zorgkantoren en woningcorporaties inzicht kunnen krijgen in de huidige beschikbare capaciteit op het gebied van wonen en zorg en de benodigde capaciteit gelet op de demografische ontwikkelingen. Deze overzichten zijn zowel per gemeente als per zorgkantorregio beschikbaar. Op 13 december 2004 heeft de staatssecretaris van VWS een brief aan de Tweede Kamer aangeboden waarin de Kamer wordt geïnformeerd over de 'bouwopgave' voor nultredenwoningen en woningen waar zorg op afroep kan worden geleverd, het verzorgd wonen. De brief geeft ook een schatting van de vraag naar woon- en verblijfsvormen waar meer intensieve zorg kan worden geleverd. Bovendien geeft de brief een schatting van de capaciteit die tot 2010 gerealiseerd zal worden.

De minister van VROM kondigt aan afspraken over de woningproductie in de jaren 2005-2009 te zullen gaan maken met gemeenten, provincies en regio's. De minister heeft het voornemen om de Tweede Kamer op korte termijn daarover te informeren. De zorgcomponent is in het actieplan minder specifiek uitgewerkt dan de wooncomponent. Het Ministerie van VWS acht het niet goed mogelijk de toekomstige zorgvraag te prognosticeren, daar deze beïnvloed wordt door moeilijk te voorspellen (bijvoorbeeld technologische en culturele) ontwikkelingen. De noodzaak is ook niet zo groot als bij de gebouwde omgeving, die voor decennia wordt neergezet.

De WMO-beleidsbrief geeft de bedoelingen van het Rijk aan wat betreft de bestuurlijke inkadering van welzijn en niet-medische aspecten van de zorg, die opgaan in de brede categorie ondersteuning.

Als onderdeel van een richtinggevend kader noemt de Algemene Rekenkamer het aangeven van optimale omslagpunten tussen extramurale en intramurale zorg. Er was al eerder sprake van dat het Rijk deze zou aangeven, maar ten tijde van de publicatie van het Rekenkamerrapport was het er nog niet van gekomen. Inmiddels hebben de bewindspersonen van het Ministerie van VWS de Tweede Kamer meegedeeld dat er vanaf 2005 omslagpunten in de bekostiging zullen komen²⁴. Dat wil zeggen dat het bedrag voor extramurale zorg (thuis) een limiet krijgt. Het ministerie heeft aangekondigd eind 2004 een brief naar de Tweede Kamer te sturen over hoe de omslagpunten zullen worden ingericht. De staatssecretaris heeft dit voornemen herhaald in het

²⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 26 631, nr. 56

convenant over taken en beheerskosten van zorgkantoren,²⁵ in een brief aan de Tweede Kamer²⁶ en in het debat van 18 januari 2005 naar aanleiding van een algemeen overleg op 16 december 2004 over modernisering van de AWBZ. Tot op heden is er echter nog geen financieel omslagpunt vastgesteld. Er staan nog verschillende opties open (alleen zorgkosten of alle kosten, een voor ieder gelijk omslagpunt of diverse omslagpunten al naar gelang de situatie van de zorgvrager). Overigens is er al een financieel omslagpunt voor de persoonsgebonden budgetten, van € 300 per dag.

Een invulling van het zesde prestatieveld van het Besluit Beheer Sociale Huursector, waarin nader omschreven wordt welke prestaties de corporaties hier moeten leveren (onderdeel van een richtinggevend kader zoals bedoeld door de Algemene Rekenkamer), is niet op rijksniveau ter hand genomen. In het actieplan *Wonen met zorg en welzijn* wordt een voorkeur aangegeven deze invulling niet van boven af op te leggen, maar tot stand te brengen door overleg en afspraken met het werkveld. Op het moment van schrijven van deze terugblik worden deze besprekingen gevoerd. Daarbij gaat het onder meer om afspraken over investeringen van de corporaties in toegankelijke woningen (mogelijk in ruil voor een grotere vrijheid, op termijn, bij het vaststellen van de huren). De Ministeries van VROM en VWS hebben in juli 2004 het actieplan voor de periode 2004 tot en met 2006 naar de Tweede Kamer gestuurd waarin wordt aangegeven welke inspanningen de verschillende landelijke koepels en brancheorganisaties zullen leveren om de urgentie van de opgave bij de leden onder de aandacht te brengen én deze leden te faciliteren om op lokaal niveau een bijdrage te leveren aan de realisering ervan. De minister van VROM heeft op 1 februari 2005 de Tweede Kamer geïnformeerd over de prestaties van de woningcorporaties (2003) en de prestatieovereenkomsten tussen gemeenten en woningcorporaties (2004).

Conclusie

Al met al kan geconcludeerd worden dat de bewindspersonen geen behoefte hebben aan te strakke randvoorwaarden of sturende cijfers. De bewindspersonen hebben wel nadere invulling gegeven aan hun systeemverantwoordelijkheid of hebben plannen om dat te doen. Zo is er een duidelijke doelstelling geformuleerd voor het aantal nultredenwoningen. Ook hebben de bewindspersonen in hun reactie op het onderzoek aangegeven dat er omslagpunten in de bekostiging zullen

²⁵ *Staatscourant* 30 december 2004

²⁶ Brief van de staatssecretaris van VWS van 23 november 2004 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 26 631, nr. 117)

komen en dat er in het voorjaar van 2005 meer duidelijkheid kan worden geboden over de bekostiging van welzijnstaken.

51

4.3.4 Duidelijke uitspraak doen over regie op lokaal niveau

Achtergrond

“De ministers van VWS en VROM moeten een duidelijke uitspraak doen over de vraag wie op lokaal niveau het voortouw dient te nemen bij de onderlinge afstemming. Op het ogenblik liggen regierollen bij de gemeenten en bij de zorgkantoren.”

De bewindspersonen van VWS en VROM zeggen in hun reactie op deze aanbeveling van de Algemene Rekenkamer dat de verantwoordelijkheden helder zijn afgebakend. Volgens de bewindspersonen is niet zozeer het probleem wie de totale regie zou moeten voeren, maar de mate waarin partijen hun verantwoordelijkheid actief oppakken en bereid zijn om samen te werken. De Algemene Rekenkamer merkte in het nawoord bij haar onderzoeksrapport op dat dit laatste bevorderd wordt als duidelijk wordt aangegeven wie het voortouw moet nemen bij overleg en afstemming, en betreurde het dat de bewindspersonen hier niet toe willen overgaan.

Stand van zaken nu

Inmiddels zijn de bewindspersonen van VWS tot een andere conclusie gekomen, althans wat betreft het brede veld van de maatschappelijke ondersteuning. Het ministerie heeft aangegeven dat de inzichten zijn gewijzigd onder invloed van diverse factoren: de noodzaak tot verkleinen van de AWBZ, de bestuurlijke discussies en het rapport van de Algemene Rekenkamer. In de WMO-beleidsbrief wordt uitgebreid ingegaan op de kwestie van de regie. Regie betekent volgens het kabinet: initiatief nemen en partijen aanspreken op hun verantwoordelijkheid. Dat is ook de invulling die de Algemene Rekenkamer voor ogen stond bij haar aanbeveling. De bewindspersonen geven aan hoe de regie van de maatschappelijke ondersteuning naar hun oordeel gestalte moet krijgen: “Bij een keten van wonen, zorg en maatschappelijke ondersteuning zijn niet alleen verschillende gemeentelijke diensten, maar ook woningcorporaties, zorgaanbieders, verzekeraars (zorgkantoren), welzijnsstichtingen en cliëntenorganisaties betrokken. Dat kan leiden tot doublures maar ook tot hiaten in de keten. Om dit te voorkomen is afstemming tussen de partijen essentieel: één partij moet de regie voeren. De gemeente is vanuit haar (controleerbare) publieke verantwoordelijkheid de natuurlijke partij om die regierol te vervullen.” Duidelijker kan het niet. In een voetnoot zeggen de bewindspersonen hiermee tevens een reactie te geven op de aanbeveling van de Algemene

Rekenkamer omtrent de regierol. De eerder gegeven bestuurlijke reactie wordt hierbij niet genoemd.

52

Conclusie

De conclusie is dat de WMO-operatie tegemoet komt aan deze aanbeveling.

4.3.5 Duidelijkheid aan gemeenten verschaffen over bekostiging welzijnstaken

Achtergrond

“De minister van VWS moet op korte termijn duidelijkheid verschaffen aan de gemeenten welke middelen beschikbaar zijn voor bekostiging van de welzijnstaken die in omvang groeien als gevolg van het woonzorgbeleid en de vergrijzing.”

In hun bestuurlijke reactie op deze aanbeveling van de Algemene Rekenkamer geven de bewindspersonen aan dat zij weten dat sommige gemeenten knelpunten ervaren in de bekostiging van welzijnsvoorzieningen, maar dat het financiële kader de algemene uitkering uit het Gemeentefonds is en dat gemeenten zelf verantwoordelijk zijn voor de wijze waarop zij deze benutten voor de uitvoering van welzijnstaken. Voor de gevolgen van de extramuralisering van verzorgingshuizen is de subsidieregeling extramurale dienstverlening in het leven geroepen en gestreefd wordt naar een verruiming van deze subsidieregeling. Daarnaast wordt de mogelijkheid van een zogenoemd dienstverleningsstelsel onderzocht, voor een integrale benadering van door de gemeente aan ouderen en gehandicapten te leveren diensten. De Algemene Rekenkamer drong in het nawoord bij haar onderzoeksrapport aan op spoed.

Stand van zaken nu

De contouren van het bovengenoemde dienstverleningsstelsel krijgen inmiddels gestalte. Aan te nemen valt tenminste dat de bewindspersonen hiermee doelden op wat nu bekend staat als de wetgevingsoperatie maatschappelijke ondersteuning. Het spreekt vanzelf dat het succes van de WMO sterk afhankelijk is van de financiële randvoorwaarden. Over de omvang van het beschikbare bedrag zijn al diverse vingeroefeningen gedaan en is al volop discussie losgebarsten. Een zekere verlichting voor de financiële problematiek biedt de nieuwe subsidieregeling voor projecten op het gebied van wonen met zorg en welzijn. Vanuit de AWBZ-gelden is € 50 miljoen per jaar beschikbaar, bestemd voor projecten die het mogelijk maken dat mensen met de indicatie ‘verblijf’ toch zelfstandig kunnen blijven wonen. Het is de

bedoeling dat deze gelden op termijn worden overgeheveld naar het Gemeentefonds.

53

De VNG heeft haar zorg uitgesproken over de vraag of de financiering van de WMO adequaat zal zijn, mede gezien de noodzakelijke ontwikkel- en apparaatskosten. Zij wijst er bovendien op dat de financiering voorzien moet zijn van een meerjarenperspectief, gelet op de te verwachten kostenstijging voortvloeiend uit de demografische trend en de reeds in gang gezette extramuralisering en vermaatschappelijking van de zorg. Opmerkelijk is het commentaar van de VNG op de voorgestelde financieringssysteem (namelijk via de algemene uitkering). Volgens de VNG zou het (moeten) gaan om een toevoeging in de orde van grootte van 40% van het Gemeentefonds. Bij een zo omvangrijke toevoeging is het volgens de VNG moeilijk om te traceren waar deze gelden terechtkomen. Daarom prefereert ze een specifieke uitkering voor deze gelden. De volumeproblemen en de volumeontwikkeling blijven dan beter in zicht. Het hoeft geen betoog dat deze stellingname van de VNG uitzonderlijk is. Bijna altijd bepleit de VNG rijksuitkeringen via de algemene uitkering van het Gemeentefonds te laten lopen, opdat de gemeenten hun eigen verantwoordelijkheid voor de besteding van de gelden die zij van het Rijk ontvangen, beter kunnen waarmaken.

Door de WMO-operatie is het probleem dat de Algemene Rekenkamer signaleerde en waarop ze haar aanbeveling baseerde, in een breder kader getrokken. De Algemene Rekenkamer heeft er begrip voor dat het bij een zo omvangrijke operatie tijd kost om de financiële randvoorwaarden in te vullen. Aan de andere kant moeten de gemeenten nu investeren om hun verantwoordelijkheden in de komende jaren waar te kunnen maken. De oorspronkelijke aanbeveling van de Algemene Rekenkamer - "op korte termijn duidelijkheid verschaffen" - is daarom nog steeds actueel. Het Ministerie van VWS verwacht dat het gemeenten in het voorjaar van 2005 meer duidelijkheid kan bieden over de financiële randvoorwaarden binnen de WMO.

Conclusie

De conclusie is dat er plannen zijn die tegemoetkomen aan deze aanbeveling. Waarschijnlijk komt er in 2005 meer duidelijkheid over de bekostiging van welzijnstaken door gemeenten. De Algemene Rekenkamer zal deze ontwikkelingen met belangstelling volgen.

4.3.6 Nationale minimumstandaarden voor verzorging van kwetsbare groepen ontbreken

54

Achtergrond

“De minister van VWS moet bepalen in hoeverre het aanvaardbaar is dat er nationale standaarden ontbreken over het minimale niveau van verzorging van zelfstandig wonende kwetsbare groepen ouderen (zoals dementerenden en psychiatrische patiënten).”

De bewindspersonen zeggen in hun reactie op deze aanbeveling van de Algemene Rekenkamer de ontwikkeling van nationale standaarden overbodig te achten en bovendien een belemmering voor het principe van vraagsturing. Het Besluit zorgaanspraken AWBZ en de kwaliteitswet Zorginstellingen bieden voldoende garanties voor recht op verantwoorde en goede zorg. Indien de zorgvrager een indicatie heeft waaraan op dat moment niet voldaan kan worden, krijgt hij overbruggingszorg. In het nawoord bij haar onderzoeksrapport preciseerde de Algemene Rekenkamer dat haar bezorgdheid vooral deze laatste situatie geldt, namelijk dat de geïndiceerde zorg niet beschikbaar is. Juist dan zijn standaarden omtrent het minimale niveau van verzorging nodig.

Stand van zaken nu

Het Ministerie van VWS werkt samen met het veld aan een sluitende ketenzorg voor dementerenden. Een Landelijk Dementie Programma is opgesteld. Het is de bedoeling te komen tot regionale afspraken tussen zorgaanbieders. Men wil een toptien maken van problemen in de zorg voor dementerenden, opdat deze in onderlinge samenwerking opgelost kunnen worden. Er bestaat naar het oordeel van het ministerie geen reden voor het opstellen van standaarden voor het minimale niveau van verzorging.

Opgemerkt moet worden dat de situatie minder schrijnend is dan ten tijde van de publicatie van het Rekenkamerrapport. De capaciteitstekorten van de verpleeghuizen zijn sterk verminderd. Hier en daar is er zelfs sprake van leegstand. Merkwaardig is dat er in sommige regio's zowel sprake is van leegstand als van wachtlijsten. Het Ministerie van VWS laat momenteel onderzoeken wat hiervan de achtergrond kan zijn.

Conclusie

De conclusie is dat deze aanbeveling niet is opgevolgd. De aanbeveling lijkt op dit moment minder relevant dan ten tijde van de publicatie van het Rekenkamerrapport. Omdat de capaciteitstekorten in de toekomst echter weer kunnen toenemen, benadrukt de Rekenkamer het belang van

ationale standaarden voor het minimale niveau van verzorging van kwetsbare groepen.

4.4 Conclusies

Zoals in de inleiding al vermeld vond de Algemene Rekenkamer de bestuurlijke reactie van de bewindspersonen van VWS en VROM op het *rapport Wonen, zorg en welzijn van ouderen* erg terughoudend. De meeste aanbevelingen werden door de bewindspersonen als overbodig of niet passend in hun sturingsfilosofie gekwalificeerd. Na anderhalf jaar blijken er echter veel ontwikkelingen op gang te zijn gekomen die aansluiten bij de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer.

- In hun reactie op de eerste aanbeveling van de Algemene Rekenkamer (kwantificeren doelstellingen) hebben de bewindspersonen een duidelijke toezegging gedaan. Sindsdien is er in dit opzicht duidelijk vooruitgang geboekt.
- Bij de tweede aanbeveling (informatie vanuit decentrale actoren goed regelen) merkten de bewindspersonen op de beschikbare beleidsinformatie voldoende te achten, hoewel het altijd beter kan. Die laatste toevoeging hebben zij zich ter harte genomen: er wordt gewerkt aan een betere informatievoorziening en in het WMO - wetgevingstraject is hier aandacht voor.
- Op de derde aanbeveling (richtinggevend kader) hebben de bewindspersonen afwijzend gereageerd. Intussen zijn diverse ontwikkelingen op gang gekomen die (kunnen) leiden tot een nadere invulling van het systeem zoals dit de bewindspersonen voor ogen staat.
- De vierde aanbeveling (duidelijke uitspraak over regie) is als overbodig terzijde geschoven. Vervolgens hebben de bewindspersonen van VWS volledig uitvoering aan deze aanbeveling gegeven.
- De vijfde aanbeveling (duidelijkheid verschaffen aan gemeenten over bekostiging welzijnstaken) is niet overgenomen, hoewel de bewindspersonen wel begrip toonden voor de problematiek en enkele maatregelen aankondigden. Inmiddels is deze kwestie door de WMO wetgevingsoperatie in een breder kader terechtgekomen. De problematiek heeft inmiddels grote aandacht. Duidelijkheid is er nog niet, maar die zal hopelijk in de loop van 2005 ontstaan.
- Bij de zesde aanbeveling (ontbreken van nationale standaarden voor het minimale niveau van verzorging) hebben de bewindspersonen aangegeven het ontwikkelen van nieuwe standaarden overbodig te

achten. Er is wel meer aandacht voor de problematiek gekomen, onder meer in de vorm van het Landelijk Dementie Programma. De situatie is inmiddels minder nijpend geworden door het inlopen van de capaciteitstekorten van de verpleeghuizen.

56

De Algemene Rekenkamer concludeert dat de bewindspersonen veel meer hebben uitgevoerd dan zij hebben toegezegd. Daarmee is de problematiek van wonen, zorg en welzijn van ouderen natuurlijk niet opgelost. Anderhalf jaar geleden sloot de Algemene Rekenkamer het nawoord bij haar onderzoeksrapport af door met nadruk de urgentie van de problematiek nog eens onder de aandacht te brengen. Naar haar oordeel was dat nodig, omdat het beleid onvoldoende voortvarend was. Dit punt is opgepakt door de Tweede-Kamercommissies van VWS, VROM, Rijksuitgaven en de themacommissie Ouderenbeleid die in een Algemeen Overleg met de bewindspersonen van VWS en VROM op 5 november 2003 de noodklok luiden. Inmiddels is het bestuurlijke klimaat in dit opzicht veranderd en heeft het beleid voor wonen, zorg en welzijn van ouderen hogere prioriteit gekregen.

Het beleidsveld wonen, zorg en welzijn van ouderen zal in 2005 en 2006 ingrijpende wijzigingen ondergaan als gevolg van drie grote wetgevingsoperaties: de Zorgverzekeringswet, de inperking van de AWBZ en vooral de WMO. Wijzigingen in de wetgeving worden ingevoerd vanaf 1 januari 2006. De Algemene Rekenkamer zal de wetgevingsoperaties en andere ontwikkelingen op dit beleidsterrein met grote interesse blijven volgen.

4.5 Reactie bewindspersonen

Op 10 maart 2005 reageerden de minister van VROM en de staatssecretaris van VWS gezamenlijk op de terugblik 'Wonen, zorg en welzijn voor ouderen'. De bewindspersonen zijn verheugd over de positieve conclusie dat zij veel meer hebben gedaan dan destijds in de reactie op het rapport was toegezegd. Voor de bewindspersonen van VROM en VWS heeft het beleid ten aanzien van wonen, zorg en welzijn van ouderen grote prioriteit.

4.6 Overzicht wel/niet opgevolgde aanbevelingen per medio maart 2005

Overzicht wel/niet opgevolgde aanbevelingen per medio maart 2005.

Het overzicht is naar de stand van ultimo 2004 aan de bewindspersonen voorgelegd en geactualiseerd aan de hand van de reacties.

Legenda:

- + = opgevolgd
- +/- = gedeeltelijk opgevolgd
- = niet opgevolgd

Aanbeveling	Opgevolgd	Toelichting
Beleidsdoelstellingen en te leveren beleidsprestaties kwantificeren.	+	Er is voorgang geboekt.
Ministers moeten zich beter informeren omtrent functioneren en resultaten van hun beleidssysteem.	+/-	Ministeries van VROM en VWS zijn bezig hun informatievoorziening te verbeteren.
Ministers moeten een richtinggevend kader opstellen waarin randvoorwaarden worden aangegeven.	+/-	Ministerie van VWS zal omslagpunten (intra-extramurale zorg) formuleren en duidelijkheid verschaffen omtrent bekostiging van welzijnstaken.
Ministers moeten een duidelijke uitspraak doen over de vraag wie op lokaal niveau het voortouw dient te nemen.	+	Zeer duidelijke uitspraak: gemeenten (WMO-beleidsbrief).
Op korte termijn duidelijkheid verschaffen aan gemeenten welke middelen beschikbaar zijn voor bekostiging van de welzijnstaken.	+/-	Er zijn plannen; waarschijnlijk komt er in 2005 meer duidelijkheid.
Minister van VWS moet bepalen in hoeverre het aanvaardbaar is dat nationale standaarden ontbreken over het minimale niveau van verzorging.	-	Deze aanbeveling is niet opgevolgd.

5 Dementerenden en de Wet BOPZ

5.1 Inleiding

Op 5 juni 2003 publiceerde de Algemene Rekenkamer het rapport *Dementerenden en de Wet BOPZ*.²⁷ In november 2004 is de Algemene Rekenkamer nagegaan in hoeverre de minister tegemoet gekomen is aan de aanbevelingen en of de toezeggingen zijn nagekomen.

In de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (BOPZ) is bepaald wanneer iemand onvrijwillig opgenomen mag worden, aan welke eisen instellingen moeten voldoen en aan welke regels hulpverleners zich bij de behandeling moeten houden, met name als het gaat om toepassen van maatregelen die de bewegingsvrijheid beperken. De wet heeft zowel betrekking op psychiatrische patiënten, verstandelijk gehandicapten als psychogeriatrische patiënten. Het onderzoek heeft zich gericht op deze laatste groep, de dementerende ouderen.

Belangrijkste conclusie uit het onderzoek was dat er een kloof is tussen enerzijds de strekking en bepalingen van de Wet BOPZ en de uitvoeringsbesluiten en anderzijds de praktische werkbaarheid ervan in de zorg voor dementerenden. Dit heeft gevolgen voor de bescherming van de rechtspositie van dementerende ouderen en voor de inzichtelijkheid in de waarborging van deze rechtsbescherming.

Een oorzaak van de kloof tussen wet en praktijk is dat het ziektebeeld van een dementerende oudere sterk afwijkt van andere psychiatrische ziektebeelden. De Wet BOPZ gaat uit van een medisch of behandelmodel, terwijl dementerenden vooral beschermd moeten worden tegen de gevolgen van dwalen of onrust.

De voornaamste aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer sloten bij deze conclusie aan:

- De uitvoerbaarheid van de Wet BOPZ moet verbeterd worden door begripsverheldering en door de eisen aan instellingen voor

²⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 28 950.

ouderenzorg die een BOPZ-aanmerking willen aanvragen, meer aan te laten sluiten op ontwikkelingen in de praktijk.

- De bewindspersoon van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) zal de mogelijkheid en wenselijkheid moeten onderzoeken om een wettelijk kader tot stand te brengen dat beter aansluit bij de specifieke kenmerken van deze sector om de rechtsbescherming en transparantie te realiseren.
- Instellingen zouden op een centrale plek de toepassing van vrijheidsbeperking moeten registreren, teneinde de rechtsbescherming van dementerenden en de transparantie te vergroten.
- Een aantal aspecten in de keten van ouderenzorg vraagt hernieuwde aandacht:
 - Regionale Indicatie Organen dienen hun werkwijze voor BOPZ-indicatiestelling zodanig af te stemmen dat eenduidig vastgesteld kan worden of sprake is van bereidheid tot noch verzet tegen opname.
 - Zorgkantoren dienen een duidelijk beeld te krijgen van het aantal psychogeriatrische (pg) plaatsen en het aantal BOPZ-aangemerkte plaatsen in hun regio.
 - De Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) zal meer aandacht moeten besteden aan verzorgingshuizen die geen BOPZ-aanmerking hebben en moeten bevorderen dat de werkwijze van de Inspectie in de regio's ook daadwerkelijk naar landelijk model zal geschieden.
- Ten slotte heeft de Algemene Rekenkamer aanbevolen de mogelijkheid van een consultatiebureau voor geriatrie nader te onderzoeken of tenminste de voorlichting over dementie te verbeteren.

5.2 Bevindingen terugblik

5.2.1 Begripsverheldering en aansluiting van eisen op de praktijk

Aanbeveling Algemene Rekenkamer

“De minister van VWS wordt aanbevolen binnen afzienbare tijd praktijk en regelgeving met elkaar te verzoenen. Zo zullen begrippen verhelderd moeten worden en zullen de eisen die aan instellingen voor ouderenzorg gesteld worden als zij een BOPZ-aanmerking willen aanvragen, alsmede het toezicht daarop, meer aan moeten sluiten op ontwikkelingen in de praktijk.”

Reactie staatssecretaris

Begripsverheldering leek de staatssecretaris niet de meest aangewezen oplossing. De begrippen van de Wet BOPZ zijn namelijk helder genoeg; het knelpunt is in de meeste gevallen de aansluiting van die begrippen op de praktijk van zorg voor dementerenden.

Over een betere aansluiting van de eisen voor een BOPZ-aanmerking op ontwikkelingen in de praktijk was de staatssecretaris van mening dat zorg met mogelijke vrijheidsbeperking alleen verantwoord kan worden gegeven op een aparte afdeling waar voldoende toezicht mogelijk is. Omdat zorgconcepten snel kunnen veranderen is desalniettemin aan Arcares (de brancheorganisatie voor verpleeg- en verzorgingshuizen) een subsidie verstrekt voor een onderzoek naar de vraag of er een verschil in kwaliteit van zorg voor dementerende bewoners ontstaat, wanneer zij verspreid in een verzorgingshuis verblijven in plaats van op een aparte afdeling. Na afronding van dit onderzoek zou bekeken gaan worden of de eis vanuit zorginhoudelijke overwegingen aangepast kan worden.

Ontwikkelingen sinds publicatie

In augustus 2004 is het kabinetsstandpunt over de Wet BOPZ verschenen.²⁸ Hiermee reageerde het kabinet op de tweede evaluatie van de Wet BOPZ (maart 2002), het rapport *Dementerenden en de Wet BOPZ* van de Algemene Rekenkamer (juni 2003) en het rapport *Noodgedwongen, Zorg voor niet-opgenomen acute psychiatrische patiënten* van de Gezondheidsraad (mei 2004). Het kabinet deelt de conclusie uit deze onderzoeken dat er problemen zijn rond de toepassing en de uitvoering van de Wet BOPZ in de psychogeriatric en de verstandelijk gehandicaptenzorg. Het kabinet geeft aan daarom een nieuwe regeling te ontwikkelen voor het opnemen van mensen met dementie of een verstandelijke handicap en het toepassen van vrijheidsbeperkingen.

In de tussentijd zal de Wet BOPZ onverkort van toepassing blijven op deze twee sectoren, waarbij het kabinet samen met het veld de aansluiting tussen wet en praktijk tracht te verbeteren, onder meer door begrippen en criteria te verduidelijken en beter hanteerbaar te maken en door voorlichting te geven.

Zo wordt momenteel in opdracht van brancheorganisatie Arcares een handreiking *Omgaan met het begrip verzet* ontwikkeld, welke naar verwachting begin 2005 is afgerond.²⁹ Ook heeft Arcares in april 2004 een

²⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 25 763 en 28 950 nr. 4.

²⁹ Deze handreiking wordt in opdracht van Arcares door het Landelijk Bureau Ethiek ontwikkeld.

handreiking voor verantwoord gebruik van vrijheidsbeperkende interventies in het verpleeg- en verzorgingshuis opgesteld.³⁰

Uit deelonderzoeken voor de tweede evaluatie van de Wet BOPZ en het onderzoek van de Algemene Rekenkamer bleek dat er in het veld onduidelijkheid bestaat over de verhouding tussen de Wet op de geneeskundige behandelingsovereenkomst (WGBO) en de Wet BOPZ. Het kabinet heeft in reactie hierop aangegeven dat het veld geïnformeerd zal worden over de verhouding tussen deze wetten.³¹ In opdracht van het Ministerie van VWS is een traject gestart om de reikwijdte van de WGBO en de Wet BOPZ in beeld te brengen en te verduidelijken. In juni 2004 vond daarvoor een invitational conference plaats.

In opdracht van Arcares is in 2003 onderzoek uitgevoerd naar de vraag of verantwoorde toepassing van de Wet BOPZ mogelijk is in het hele verzorgingshuis.³² Uit het onderzoek bleek dat het creëren van een aparte afdeling niet het gewenste effect heeft van een verbeterde rechtspositie van psychogeriatrische bewoners. Aanbeveling is om over te gaan tot een flexibeler beleid voor het verlenen van BOPZ-aanmerkingen. Deze verlening zou afhankelijk moeten zijn van het beleidsplan van het verzorgingshuis voor verantwoorde zorg voor psychogeriatrische cliënten en niet van harde eisen als het creëren van een aparte afdeling. Het Ministerie van VWS stelde in reactie op dit onderzoeksrapport dat het afgeven van een BOPZ-aanmerking voor verzorgingshuizen als geheel nu niet aan de orde kan zijn, gegeven het huidige wettelijke kader en de stand van zaken rond dit beleid binnen de verzorgingshuizen.³³

Daarnaast is in opdracht van het Ministerie van VWS onderzoek uitgevoerd naar toepassingen van vrijheidsbeperkingen bij psychogeriatrische patiënten en verstandelijk gehandicapten op plaatsen waar de Wet BOPZ niet van toepassing is.³⁴ Conclusie van dit in maart 2004 verschenen onderzoek was dat er juridisch weinig beletsels zijn om

³⁰ *Handreiking verantwoord gebruik van vrijheidsbeperkende interventies in het verpleeg- en verzorgingshuis*, Arcares, april 2004. Deze handreiking is in opdracht van Arcares door het Universitair Medisch Centrum Utrecht (Disciplinegroep Verplegingswetenschap) en de Universiteit Maastricht (Cluster Zorgwetenschappen) ontwikkeld.

³¹ Bijlage 1 bij *Kabinetsstandpunt op de tweede evaluatie van de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (Wet BOPZ)*, p. 45.

³² *De implementatie Wet BOPZ in verzorgingshuizen II*, Arcares, 2003; in opdracht van Arcares uitgevoerd door het Instituut Beleid en Management Gezondheidszorg van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

³³ Brief van 13 mei 2004.

³⁴ *Beperkt door Zorg: Toepassingen van vrijheidsbeperkingen bij psychogeriatrische patiënten en verstandelijk gehandicapten op plaatsen waar de Wet BOPZ niet van toepassing is*, L.A.P. Arends, Instituut Beleid en Management Gezondheidszorg, Erasmus Medisch Centrum/ Erasmus Universiteit Rotterdam, in opdracht van het Ministerie van VWS, maart 2004.

vrijheidsbeperkingen toe te passen op plaatsen waar de Wet BOPZ niet van toepassing is.

Het kabinet heeft besloten om in de nieuwe regeling voor de psychogeriatric en verstandelijk gehandicaptenzorg het kunnen toepassen van vrijheidsbeperkingen niet langer te koppelen aan de locatie of het type instelling.

5.2.2 Ander wettelijk kader

Aanbeveling Algemene Rekenkamer

“Tevens beveelt de Algemene Rekenkamer aan de mogelijkheid én wenselijkheid te onderzoeken om één wettelijk kader tot stand te brengen dat beter aansluit bij de specifieke kenmerken van deze sector, zodat de rechtsbescherming voor dementerende ouderen en de inzichtelijkheid daarin gerealiseerd wordt.”

Reactie staatssecretaris

De staatssecretaris merkte op dat de signalen uit de praktijk voldoende helder zijn en dat zij beseft dat er iets moet gebeuren voor zowel de psychogeriatric als de verstandelijk gehandicaptenzorg. Hoewel er nog een kabinetsstandpunt op de aanbevelingen van de tweede evaluatie van de Wet BOPZ moet verschijnen, was de staatssecretaris evenwel positief over de mogelijkheid van een ander wettelijk kader voor beide sectoren.

Ontwikkelingen sinds publicatie

Zoals eerder vermeld, is in augustus 2004 het kabinetsstandpunt over de Wet BOPZ verschenen.

Het kabinet geeft hierin aan om voor de psychogeriatric en de verstandelijk gehandicaptenzorg een nieuwe regeling te maken. Een regeling die beter aansluit bij de praktijk en mede daardoor meer rechtsbescherming biedt voor een kwetsbare groep. Om dat te bereiken moet de regeling in ieder geval voldoen aan een aantal uitgangspunten, bijvoorbeeld dat vrijheidsbeperking in principe als laats te redmiddel toegepast moet worden ter voorkoming van gevaar of ernstig nadeel voor de patiënt zelf of zijn omgeving. Andere uitgangspunten zijn dat het al dan niet toepassen van vrijheidsbeperkingen niet langer gekoppeld wordt aan de locatie of type instelling en dat zorgaanbieders aan strikte, organisatorische voorwaarden moeten voldoen om dit soort maatregelen überhaupt te mogen nemen.

De beleidsbrief met de hoofdlijnen voor de nieuwe wettelijke regeling is momenteel in voorbereiding. Het streven is om deze in het voorjaar van 2005 naar de Tweede Kamer te verzenden.

5.2.3 Centrale Registratie op instellingsniveau

63

Aanbeveling Algemene Rekenkamer

“Instellingen zouden op een centrale plek de toepassing van vrijheidsbeperking moeten registreren teneinde de rechtsbescherming van dementerenden en de transparantie te vergroten. Dit zou zonder extra kosten voor de instelling moeten plaatsvinden. Betere toerusting op ICT-terrein faciliteert de transparantie.”

Reactie staatssecretaris

Het systematisch vastleggen, bewaken en beheersen van de toepassing van vrijheidsbeperkende maatregelen behoort primair tot de verantwoordelijkheid van de instelling zelf. De brancheorganisatie voor Verpleging en Verzorging (Arcares) heeft een belangrijke rol te vervullen in het ontwikkelen van ICT-instrumentarium voor de sector.

Ontwikkelingen

Arcares heeft in 2001 een BOPZ-invoermodule opgenomen in de Landelijke Zorgregistratie Verpleeghuizen (LZV). Arcares weet niet in hoeverre instellingen gebruik maken van deze module.

Arcares zal per 1 januari 2005 de twee landelijke zorgregistraties voor verzorgingshuizen (EBIS) en voor verpleeghuizen, LZV vervangen door een nieuwe registratie, de Zorgbehoeftemeting Ouderenzorg (ZOZ). Het is nog niet bekend of de BOPZ-module hierin wordt opgenomen.

Het kabinet geeft in zijn standpunt aan dat instellingen voor psychogeriatric de toepassing van dwangbehandeling en -middelen of -maatregelen beter moeten melden. De IGZ zal de naleving blijven volgen. Sinds het eerste kwartaal van 2003 stelt de IGZ per kwartaal en per jaar geaggregeerde gegevens die voor het eigen kwaliteitsbeleid van belang zijn, aan de instellingen beschikbaar op haar website.

5.2.4 Aspecten die hernieuwde aandacht vragen

Aanbeveling Algemene Rekenkamer

“Aspecten in de keten van ouderenzorg vragen hernieuwde aandacht: Regionale Indicatie Organen dienen hun werkwijze voor BOPZ-indicatiestelling zodanig af te stemmen dat eenduidig vastgesteld wordt of sprake is van bereidheid tot noch verzet tegen opname. Zorgkantoren dienen een duidelijk beeld te krijgen van het aantal pg-plaatsen en het aantal BOPZ-aangemerkte plaatsen in hun regio. De Inspectie voor de Gezondheidszorg zal meer aandacht moeten besteden aan verzorgingshuizen die geen BOPZ-aanmerking hebben.

De Inspectie dient te bevorderen dat de werkwijze door inspecteurs in de regio's ook daadwerkelijk naar landelijk model zal geschieden.”

64

Reactie staatssecretaris

De staatssecretaris wilde, in overleg met de Landelijke Vereniging voor Indicatieorganen, het landelijk centrum indicatiestelling opdragen met voorstellen te komen voor een meer uniforme toepassing van de BOPZ-toets door de indicatieorganen.

De zorgkantoren hebben een eigen verantwoordelijkheid binnen een zorgregio. De ministeriële verantwoordelijkheid bestaat uit het goed laten functioneren van het systeem.

Met ingang van 1 april 2003 kreeg het algemeen preventief toezicht van de IGZ op een andere wijze gestalte. De IGZ zal jaarlijks die instellingen bezoeken waar risico's voor de kwaliteit van zorg aanwezig zijn.

De IGZ heeft uniformering van de werkwijze tot een van de speerpunten van haar beleid gemaakt.

Ontwikkelingen

Het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ) is doende een werkwijze op te stellen voor de indicatiestelling zoals die door alle 16 regionale uitvoeringskantoren uitgevoerd moet gaan worden. De BOPZ-toets wordt in die uniformering van het werkproces meegenomen. Een uniform protocol is in ontwikkeling.

De zorgkantoren hebben nog steeds geen duidelijk beeld van het aantal pg-plaatsen en het aantal BOPZ-aangemerkte plaatsen in hun regio.

Of de IGZ meer aandacht besteed heeft aan verzorgingshuizen die geen BOPZ-aanmerking hebben, is niet vast te stellen, omdat de registratie geen onderscheid maakt naar verzorgingshuizen met en zonder BOPZ-aanmerking. Wel blijken in 2003 meer algemeen-toezichtbezoeken en bezoeken in het kader van het algemeen toezicht op de Wet BOPZ afgelegd te zijn aan verpleeg- en verzorgingshuizen dan in 2002. Daarnaast zal volgens het Werkplan 2005 van het Programma Ouderenzorg tijd worden besteed aan validatie van het inspectieformulier voor verpleeg- en verzorgingshuizen. Dit inspectieformulier bevat ook vragen over vrijheidsbeperkingen en zal door alle 1870 verpleeg- en verzorgingshuizen, al dan niet met BOPZ-aanmerking, moeten worden ingevuld.

Om de eenduidige werkwijze van de inspectie in de praktijk te bevorderen, maakt het cluster Verpleging-, Verzorging en Thuiszorg (VVT) van de inspectie gebruik van intervisie. Daarnaast is in de functionele inspectieoverleggen (FIO's) in 2003 en 2004 aandacht

besteed aan een uniforme beantwoording van vragen rond het toezicht op de Wet BOPZ.

65

5.2.5 'Consultatiebureau' voor geriatrie

Aanbeveling Algemene Rekenkamer

"De minister van VWS wordt aanbevolen de mogelijkheid van een consultatiebureau voor geriatrie nader te onderzoeken of tenminste de voorlichting over dementie te verbeteren."

Hoewel het niet een specifiek onderwerp van onderzoek was, kwam in diverse gesprekken naar voren dat er veel behoefte is aan extra informatie over dementie: Regionale Indicatie Organen en verzorgingshuizen gaven aan dat de kennis over dementie bij huisartsen sterk wisselend is. Daardoor kan niet altijd even snel en efficiënt gewerkt worden. Ook heeft familie vaak behoefte aan informatie over de ziekte.

Reactie staatssecretaris

De constatering van de Algemene Rekenkamer sloot volgens de staatssecretaris aan bij de door de Gezondheidsraad geconstateerde noodzaak van een betere samenhang in de taken en verantwoordelijkheden van de geriatrie in Nederland. Het is daarom van belang om de zorgketen op (sub)regionaal niveau te versterken. De staatssecretaris gaf aan dat dit goed aansluit bij het beleid dat zij hiervoor in gang gezet heeft en waarover zij de Tweede Kamer zou gaan informeren.

Ontwikkelingen sinds publicatie

Om de zorgketen op (sub)regionaal niveau te versterken heeft de staatssecretaris het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn (NIZW) opdracht verleend het Landelijk Dementieprogramma (LDP) te ontwikkelen. Het LDP is een instrument waarmee alle bij de zorg voor dementerenden betrokken partijen in de regio - huisarts, specialist, thuiszorg, woningcorporaties, patiëntenorganisaties et cetera – in staat worden gesteld de kwaliteit van de zorg te verbeteren. Met het LDP wil de overheid ervoor zorgen dat er meer en betere oplossingen komen voor de vragen en problemen van dementerenden en hun mantelzorgers. Dat doet zij door partijen te stimuleren tot een regionale aanpak en door instrumentarium aan te reiken. Cliënten zouden het initiatief moeten nemen. Om dat te bevorderen zal een faciliterende organisatie voor cliënten worden ingesteld. In twee regio's zijn pilots uitgevoerd. Bedoeling is per 1 januari 2005 met het LDP te starten en het in vier jaar landelijk te realiseren.

Om de voorlichting over dementie te bevorderen subsidieert de minister van VWS de Alzheimercafés in het land. Dit is een trefpunt voor mensen met dementie, hun partners, familieleden, vrienden, hulpverleners en andere belangstellenden.

66

5.3 Conclusies

De afgelopen jaren zijn diverse rapporten en adviezen verschenen over het onderwerp dementerenden en de Wet BOPZ. De conclusies en aanbevelingen van die rapporten kwamen voor een groot deel met elkaar overeen. Geconstateerd kan worden dat rondom het onderwerp inmiddels veel actie ondernomen is.

Aansluitend op de belangrijkste conclusie van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer - de kloof tussen de strekking en bepalingen van de Wet BOPZ enerzijds en de werkbaarheid ervan in de praktijk van de zorg voor dementerenden anderzijds - heeft de staatssecretaris aangegeven positief te staan tegenover een ander wettelijk kader voor deze groep. Het kabinet heeft dit in het standpunt over de Wet BOPZ nogmaals bevestigd.

Inmiddels wordt gewerkt aan deze nieuwe wettelijke regeling. Gestreefd wordt de beleidsbrief met hoofdlijnen in het voorjaar van 2005 naar de Tweede Kamer te zenden.

Hoewel de staatssecretaris in haar reactie op het rapport aangaf dat begripsverheldering niet de meest aangewezen oplossing leek, heeft het kabinet in het standpunt aangegeven om samen met het veld de aansluiting tussen wet en praktijk te verbeteren door begrippen en criteria te verduidelijken en beter hanteerbaar te maken. Daartoe is inmiddels al een aantal acties in gang gezet, waaronder het opstellen van een handreiking.

Rondom centrale registratie op instellingsniveau zijn ontwikkelingen gaande, maar het is nog onvoldoende duidelijk of de BOPZ-registratie hierin een plaats zal hebben en welke plaats dat zal zijn.

Over de aspecten in de keten van ouderenzorg die hernieuwde aandacht vragen, kan vastgesteld worden dat men nog bezig is het werkproces waarin de BOPZ-toets zal worden meegenomen door de Regionale Indicatie Organen, te uniformeren.

Zorgkantoren hebben nog steeds geen duidelijk beeld van het aantal pg-plaatsen en het aantal BOPZ-aangemerkte plaatsen in hun regio,

waardoor volgens de Algemene Rekenkamer niet op landelijk niveau vastgesteld kan worden of de toegankelijkheid van zorg voor dementerende ouderen gewaarborgd is.

Binnen de IGZ wordt ter uniformering van de werkwijze in de praktijk gestart met intervisie en wordt in overleggen aandacht besteed aan uniforme beantwoording van vragen rond het toezicht op de Wet BOPZ. Of de inspectie meer aandacht heeft besteed aan verzorgingshuizen zonder BOPZ-aanmerking kan niet vastgesteld worden. Wèl is het aantal toezichtbezoeken aan verpleeg- en verzorgingshuizen in 2003 toegenomen ten opzichte van 2002.

Ter versterking van de zorgketen op (sub)regionaal niveau wordt het Landelijk Dementieprogramma ontwikkeld. Hiermee wil de overheid ervoor zorgen dat er meer en betere oplossingen komen voor de vragen van dementerenden en hun mantelzorgers. Het initiatief voor de regionale invulling ligt bij de cliënten.

Ook al valt deze ontwikkeling enigszins buiten de reikwijdte van het onderzoek, de Algemene Rekenkamer acht dit een gunstige ontwikkeling voor het beschikbaar stellen van informatie aan dementerenden en hun mantelzorgers.

Afsluitend kan geconcludeerd worden dat veel initiatieven in gang gezet zijn die (mede) aansluiten op de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek *Dementerenden en de Wet BOPZ*. Hoe de initiatieven daadwerkelijk ingevuld worden en in hoeverre die de kloof tussen wetgeving en praktijk zullen dichten, kan pas vastgesteld worden als deze initiatieven zijn afgerond en geïmplementeerd.

5.4 Reactie staatssecretaris

Op 18 maart 2005 reageerde de staatssecretaris van VWS op de terugblik *Dementerenden en de Wet BOPZ*. De staatssecretaris heeft met genoeg kennisgenomen van de conclusie dat er veel initiatieven in gang zijn gezet die (mede) aansluiten op de conclusies en aanbevelingen uit het onderzoek van 2003. Zij is het eens met de opmerking dat pas na afronding en implementatie van de initiatieven kan worden vastgesteld in hoeverre de 'kloof tussen wetgeving en praktijk' daadwerkelijk wordt gedicht. Gelet op de activiteiten, zowel in het veld als op het ministerie, is de staatssecretaris daar niet somber over gestemd. Zij maakt zich sterk voor het uiteindelijke resultaat van al deze acties: het dichten van de 'kloof' tussen de strekking en bepalingen van de Wet BOPZ enerzijds en

de werkbaarheid ervan in de praktijk van de zorg voor dementerenden anderzijds.

68

In aanvulling op de bevindingen over de activiteiten van de IGZ merkt de staatssecretaris op dat in juli 2004 in het inspectieformulier aan alle verpleeghuizen en verzorgingshuizen is gevraagd naar de toepassing van fysieke vrijheidsbeperkingen en naar (de aanwezigheid van) beleid voor preventie van vrijheidsbeperkende maatregelen.

5.5 Overzicht wel/niet opgevolgde aanbevelingen per medio maart 2005

Overzicht wel/niet opgevolgde aanbevelingen per medio maart 2005. Het overzicht is naar de stand van ultimo 2004 aan de staatssecretaris voorgelegd en geactualiseerd aan de hand van de reactie.

Legenda:

- + = opgevolgd
- +/- = gedeeltelijk opgevolgd
- = niet opgevolgd

Aanbeveling	Opgevolgd	Toelichting
De bewindspersoon van VWS dient de uitvoerbaarheid van de Wet BOPZ te verbeteren door begripsverheldering en door de eisen die aan instellingen voor ouderenzorg gesteld worden als zij een BOPZ-aanmerking willen aanvragen meer aan te laten sluiten op ontwikkelingen in de praktijk.	+	<i>Momenteel wordt samen met het veld gewerkt aan verheldering aan begrippen en criteria.</i>
Tevens zal hij de mogelijkheid en wenselijkheid moeten onderzoeken om een wettelijk kader tot stand te brengen dat beter aansluit bij de specifieke kenmerken van deze sector om de rechtsbescherming en transparantie te realiseren.	+	<i>Beleidsbrief met hoofdlijnen wettelijke regeling is in voorbereiding.</i>
Instellingen zouden op een centrale plek de toepassing van vrijheidsbeperking moeten registreren.	-	<i>Nog onvoldoende duidelijk welke plaats BOPZ - registratie in ontwikkelingen heeft</i>

Aanbeveling	Opgevolgd	Toelichting 69
Aspecten in de keten van ouderenzorg vragen hernieuwde aandacht: RIO's dienen hun werkwijze voor BOPZ- indicatiestelling zodanig af te stemmen dat eenduidig vastgesteld wordt of sprake is van bereidheid tot noch verzet tegen opname. Zorgkantoren dienen een duidelijk beeld te krijgen van het aantal pg-plaatsen en het aantal BOPZ-aangemerkte plaatsen in hun regio. De Inspectie voor de Gezondheidszorg zal meer aandacht moeten besteden aan verzorgingshuizen die geen BOPZ-aanmerking hebben. De Inspectie dient te bevorderen dat de werkwijze door inspecteurs in de regio's ook daadwerkelijk naar landelijk model zal geschieden.	+ - - +	<i>Hier is men mee bezig</i> <i>Dit kan nog niet vastgesteld worden</i> <i>Dit aspect krijgt meer aandacht</i>
De bewindspersoon van VWS wordt aanbevolen de mogelijkheid van een consultatiebureau voor geriatrie nader te onderzoeken of tenminste de voorlichting over <u>dementie te verbeteren.</u>	+	<i>Ontwikkeling van Landelijk Dementieprogramma</i>

6 Communicatienetwerk C2000 / GMS

70

6.1 Inleiding

Het onderzoek

In juni 2003 publiceerde de Algemene Rekenkamer het rapport *Communicatienetwerk C2000 en Geïntegreerd Meldkamersysteem(GMS)*.³⁵ De Algemene Rekenkamer is in november 2004, dus ruim een jaar na publicatie van het rapport, nagegaan in hoeverre haar aanbevelingen zijn opgevolgd en of de minister zijn toezeggingen is nagekomen.

Daarbij hebben wij gebruik gemaakt van

- informatie uit de voortgangsrapportages, inclusief bijlagen, aan de Tweede Kamer;
- een gesprek met en een schriftelijke reactie van de verantwoordelijke projectdirectie.

Belangrijkste conclusies onderzoek

De belangrijkste conclusies van het onderzoek van 2003 waren:

- De omvang van het project C2000 is onderschat. De Algemene Rekenkamer had gerede twijfel over het realiseren van de doelstelling: bedrijfsvaardige oplevering van het communicatienetwerk C2000 op 1 januari 2004. Onzekerheid over een aantal zorgen bij de gebruikers in de regio's (politie, brandweer, ambulance en Kmar) en het feit dat het communicatiesysteem nog niet in een grootschalige operationele omgeving was getest, zou tot extra vertraging kunnen leiden in de bedrijfsvaardige oplevering van het systeem en de ingebruikname ervan door de regio's.
- De projectbegroting geeft geen compleet beeld van de (centrale en regionale) kosten van het gehele project. De Algemene Rekenkamer was van mening dat de oorspronkelijke projectbegroting niet met kwalitatief voldoende gegevens was onderbouwd en kunstmatig binnen de financiële kaders was gehouden, te meer daar een aantal kosten nog niet was geraamd (Colokatie) dan wel buiten de begroting werd gehouden.;

³⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002 -2003, 28 970, nrs. 1 -2 .

- De informatievoorziening aan de Tweede Kamer over C2000 (Groot Project) vertoont grote gebreken. De Algemene Rekenkamer concludeerde dat deze op tweederde deel van de toetspunten niet voldeed aan de Procedureregeling Grote Projecten en dat de accountantscontrole grote gebreken vertoonde.
- Het is onzeker of de planning van de ingebruikname van GMS door meldkamers (ingebruikname in alle meldkamers op één na, per 1 januari 2004) haalbaar is.
- De informatievoorziening aan de Tweede Kamer over kostenstijgingen (waaronder exploitatiekosten) en vertragingen van het project GMS is niet helder.

71

Belangrijkste aanbevelingen

De belangrijkste aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer in 2003 waren:

- Maak voorafgaand aan het project duidelijke afspraken met de doelgroep over onder meer doelstelling, resultaat, financiering, aansturing en verantwoordelijkheden (zie paragraaf 6.2.1).
- Neem zorgen bij gebruikers weg, schep helderheid over de planning en realisatie van het communicatiesysteem en ondersteun de regionale implementatie (zie paragraaf 6.2.1).
- Besteed meer aandacht aan de werkbaarheid en beheersbaarheid van het communicatiesysteem, aangezien er nog geen grootschalige test heeft plaatsgehad (zie paragraaf 6.2.1).
- Hanteer voor C2000 een sluitend systeem van onderling herleidbare ramingen en stel een integrale projectbegroting op, waarin alle met het project samenhangende kosten zijn opgenomen. Hierin zouden ook wijzigingen in de ramingen als gevolg van tussentijdse aanpassing van het project moeten worden opgenomen (zie paragraaf 6.2.2).
- Stel een informatieprofiel op voor de voortgangsrapportages over het project C2000, met daarin een aantal specifieke punten, en leg dit voor aan de Tweede Kamer, voorzien van een accountantscontrole. Tot tenminste twee jaar na volledige implementatie van het communicatiesysteem zou, zo zij dit wenst, de Tweede Kamer moeten worden geïnformeerd over de effecten van de invoering (zie paragraaf 6.2.3).
- Identificeer risico's in de planning voor de invoering van GMS en geef aan wat de gevolgen hiervan zijn voor de planning en de kosten die aan GMS zijn verbonden. Neem dergelijke informatie op in het informatieprofiel (zie paragraaf 6.2.4).

Reactie minister BZK in 2003

72

In zijn reactie deed de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) een groot aantal toezeggingen, waaronder:

- Het eenduidiger formuleren van de doelstelling en hierover overleg te plegen met de gebruikers bij volgende projecten.
- De verbetering van communicatie met gebruikers in de regio's. Hiertoe zou onder meer een Projectdirectie C2000 worden opgericht die tot en met het operationeel gaan van de meerderheid van de regio's, ondersteuning zou bieden bij de invoering van het communicatienetwerk.
- De werkbaarheid en beheersbaarheid van het communicatienetwerk nadrukkelijk aan de orde stellen in de werkgroep Evaluatie en Risicobeheersing;
- Het opstellen van een uitgebreider financieel overzicht (ten behoeve van de Tweede Kamer) met daarin de decentrale en centrale kosten, de financiering, de exploitatie en de kosten. Bij tussentijdse wijzigingen van het project zouden de gevolgen voor de ramingen in beeld gebracht worden. De reserveringen door de regio's zouden worden gemonitord en betrokkenen worden gewezen op eventuele achterstanden.
- Het expliciet voorleggen aan de Tweede Kamer van een informatieprofiel over C2000 en GMS, voorzien van een accountantscontrole. Verder zal C2000 tot twee jaar na de volledige implementatie worden gemonitord. Een en ander zal in juli 2003 aan de Tweede Kamer gemeld worden.
- Het in kaart brengen van risico's in de planning voor GMS.

6.2 Bevindingen terugblik

6.2.1 Planning, doelstelling, zorgen gebruikers en werkbaarheid en beheersbaarheid (C2000)

De Algemene Rekenkamer beval aan de oorspronkelijke doelstelling van het project te handhaven en de regionale invoering en ingebruikname door alle disciplines in alle regio's dus nadrukkelijk als onderdeel van het project te blijven zien. Zij beval aan de zorgen bij de gebruikers weg te nemen, helderheid te geven over de planning en de realisatie en de regionale invoering en ingebruikname te ondersteunen.

In september 2003 is de Projectdirectie C2000 van start gegaan.³⁶ De Projectdirectie valt onder directe aansturing van de directeur-generaal

³⁶ Voortgangsrapportage december 2003, blz. 4.

Openbare Orde en Veiligheid. Met de oprichting van de Projectdirectie C2000 is het volgende beoogd:³⁷

73

- efficiënte uitrol van de landelijke infrastructuur;
- optimale ondersteuning van gebruikers bij de regionale implementatie;
- vormgeven van beheer- en onderhoudsfase;
- voldoen aan de eisen van de informatievoorziening aan de Tweede Kamer.

Overeenkomstig de Procedureregeling Grote Projecten ontwikkelde de Audit Dienst van BZK een toetsingsmodel gebaseerd op de vragenlijst in de *Handreiking Grote Projecten* van de Algemene Rekenkamer. Op grond hiervan beoordeelt de Audit Dienst van BZK onder meer de toereikendheid van de Projectdirectie: de planning, de voortgangsbewaking, de budgetbewaking, de interne informatievoorziening en het risico-management.

De Audit Dienst van BZK oordeelde dat de projectorganisatie op de peildatum 1 juli 2004 grotendeels voldeed aan de voorwaarden voor het realiseren van de projectdoelstellingen en dat de in de voortgangsrapportage opgenomen informatie aan de eisen uit de procedureregeling voldoet.

In december 2003 stelden de betrokken partijen een intentieverklaring op, waarin zij de gezamenlijke doelstelling van het project en de gemaakte afspraken (opgenomen in het 'Spoorboekje') onderschrijven. In het Spoorboekje wordt onder meer aandacht besteed aan de onder gebruikers levende zorgen en de mogelijke oplossingen. Om de communicatie met de gebruikers te verbeteren organiseert de Projectdirectie C2000 periodiek (om de zes weken) bijeenkomsten voor regionale projectleiders.

In juni 2004 vond de bedrijfsvaardige oplevering van het systeem plaats. Inmiddels zijn regio's begonnen met de daadwerkelijke ingebruikname van het systeem. De Projectdirectie C2000 ondersteunt deze regionale implementatiefase -met 'Regionale Implementatieteams'. Volgens opgave van het Ministerie van BZK werkten eind 2004 van de 25 regio's, het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) én de Koninklijke Marechaussee (Kmar) inmiddels 17 regio's en de Kmar met C2000. Daarmee is voldaan aan de hoofddoelstelling van de Projectdirectie (meerderheid regio's operationeel per 31 december 2004).³⁸

Overigens is nog niet in al deze 17 regio's het systeem door alle disciplines (politie, brandweer en ambulance) in gebruik genomen. De

³⁷ Voortgangsrapportage 1 juli 2003, blz. 13.

³⁸ Voortgangsrapportage december 2003, blz. 4.

laatste regio die het systeem in gebruik zal gaan nemen is de regio Rotterdam. Verwacht wordt dat deze regio eind 2005 operationeel zal zijn. De externe projectauditor merkt bovendien in haar rapportage op dat tenzij een aantal knelpunten en risico's zijn opgelost, twijfels bestaan over de haalbaarheid van de doelstelling (zeer kritisch).³⁹ De regionale implementatie zal ook in 2005 door het Ministerie van BZK worden ondersteund tot het moment dat alle regio's en disciplines werken met C2000. Dit betekent dat ook de Projectdirectie zal blijven bestaan om de landelijke invoering en ingebruikname verder te kunnen begeleiden.

6.2.2 Ramingen, financiering en budgetbewaking (C2000)

De Algemene Rekenkamer beval onder meer aan om voor C2000 een sluitend systeem van onderling herleidbare ramingen te hanteren en een integrale projectbegroting op te stellen waarin alle met het project samenhangende kosten zijn opgenomen. Hierin zouden ook wijzigingen in de ramingen als gevolg van tussentijdse aanpassing van het project moeten worden opgenomen.

Uit de voortgangsrapportage van 1 juli 2003 blijkt dat de minister van BZK ervan heeft afgezien om de begroting te relateren aan de oorspronkelijke projectbegroting.⁴⁰ Een dergelijk overzicht tussen de oorspronkelijke raming en huidige realisatie en prognose zou volgens de minister tot een zeer uitgebreide beschrijving leiden.

Over de aanbevolen integrale projectraming merkt het Ministerie van BZK (nogmaals) op dat de decentrale kosten een verantwoordelijkheid zijn van de respectievelijke bestuursorganen. Dit laat onverlet dat het ministerie toezicht houdt op de situatie in de regio's: financiële knelpunten komen in de overleggen met de regio's naar voren (regionale stuurgroepen, implementatieteams, projectleidersdagen, werkgroepen voor uitwerking Spoorboekje). In september 2004 is het evaluatierapport van Deloitte beschikbaar gekomen, waarin op verzoek van het Ministerie van BZK een inventarisatie is meegenomen. Het Ministerie van BZK geeft aan het belang van duidelijk inzicht in de decentrale kosten te onderkennen, aangezien deze voor een groot deel het draagvlak voor C2000 bij de gemeenten en lokale bestuurders/uitvoerders beïnvloeden.

In de voortgangsrapportages wordt, overeenkomstig de toezegging van de minister van BZK, een uitgebreid financieel overzicht gegeven van de centrale en decentrale kosten voor C2000.

³⁹ Rapportage externe projectauditor, september 2004, blz. 12.

⁴⁰ Voortgangsrapportage 1 juli 2003, Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 25 124, nr. 30, pagina 23.

In mei 2004 zijn de resterende witte vlekken uit het in 2003 verschenen rapport Bandell 2 geïnterpreteerd. Deze is door de externe projectbegeleider Deloitte van een second opinion voorzien voor behandeling in het Strategisch Bestuurlijk Overleg. In dit overleg is afgesproken dat de uitkomsten van de nadere inventarisatie zouden worden geverifieerd bij de regio's en worden meegenomen in de actualisatie van de regionale kosten.

In oktober 2004 zijn de cijfers uit het rapport van de Werkgroep Kosten/Baten van het Ministerie van BZK geactualiseerd (rapport *Actualisatie regionale kosten C2000*) en getoetst door de externe projectauditor Deloitte.

De Audit Dienst van BZK benadrukte in het voorjaar van 2004 dat bij de maandelijkse financiële gesprekken het beschikbare budget ook moet worden afgezet tegen de prognose, om op die manier de sturing te maximaliseren. In maandelijkse gesprekken tussen projectdirecteur en de afdelingsmanagers gebeurt dit thans. De uitkomsten van deze gesprekken worden samengevat in maandelijkse overzichten en vastgesteld in het managementteam. De stafafdeling is verantwoordelijk voor het opstellen ervan, zodat sprake is van een integrale projectadministratie voor de financiën op Rijksniveau. De stafafdeling maakt daarbij ook de vertaalslag van de projectadministratie naar de aansluiting op de Rijksbegroting.

6.2.3 Informatievoorziening Tweede Kamer (C2000)

De Algemene Rekenkamer vond het van belang een informatieprofiel op te stellen voor de voortgangsrapportages over het project C2000, waarin een aantal specifieke punten zijn opgenomen, en dit, voorzien van een accountantscontrole, voor te leggen aan de Tweede Kamer. Een belangrijk onderdeel hierbij achtte zij een heldere beslisregel voor het melden van risico's aan de Tweede Kamer.

Tot tenminste twee jaar na volledige implementatie van het communicatiesysteem zou, zo zij dit wenst, de Tweede Kamer moeten worden geïnformeerd over de effecten van de invoering.

Overeenkomstig de toezegging heeft het Ministerie van BZK een informatieprofiel over de uitvoeringsfase ontwikkeld in overleg met de Audit Dienst van BZK.

Het informatieprofiel is in december 2003 aan de Kamer aangeboden, inclusief een voorstel over het monitoren na afronding van het project. In het Algemeen Overleg van februari 2004 heeft de Kamer ingestemd met dit informatieprofiel.

Uit de voortgangsrapportages blijkt dat het risicomanagement wordt uitgevoerd door de externe projectbegeleider. Indien uit de risicoanalyse mogelijke risico's voor het realiseren van de projectdoelstelling naar voren komen, wordt de kans op optreden hiervan bepaald en worden maatregelen voorgesteld om het risico te voorkomen dan wel om de schade zoveel mogelijk te beperken.⁴¹

Het risicomanagement is volgens het Ministerie van BZK aangepast en geïntegreerd met de interne maandelijkse voortgangsrapportages. De bewaking en afhandeling van de geconstateerde risico's (bijgehouden in het risicologboek) is in de lijn neergelegd en vindt plaats in het managementteam. De Audit Dienst van BZK noemt dit "een krachtig instrument in handen van het management".

De toetsing van de voortgangsrapportages wordt verricht door de Audit Dienst van BZK. Hiertoe hanteert de dienst een toetsingsmodel gebaseerd op de vragenlijst in de *Handreiking Grote Projecten*. Het resultaat van de toetsing van de voortgangsrapportage is weergegeven in het percentage van eisen waaraan is voldaan, in overeenstemming met het principe van de Algemene Rekenkamer.⁴²

Met ingang van de voortgangsrapportage december 2003 houdt de Audit Dienst van BZK expliciet toezicht op de kwaliteit en inhoud van de informatievoorziening.

De Audit Dienst van BZK is van oordeel dat de opzet van de voortgangsrapportage per 1 juli 2004 voldoet aan de informatie-eisen zoals opgenomen in de Procedureregeling Grote Projecten en het daarop gebaseerde informatieprofiel.

De Audit Dienst van BZK is van oordeel dat de voortgangsrapportage C2000 per 1 oktober 2004 op één punt niet voldoet aan de Procedureregeling Grote Projecten. Volgens de Audit Dienst van BZK is er geen vergelijking gemaakt van de actuele kostenramingen van het project en het geldende projectbudget. Er wordt ook geen inzicht gegeven in de ontwikkeling van de verwachte projectkosten. De in de voortgangsrapportage opgenomen prognose is niet gebaseerd op actuele kostenramingen, maar is bepaald als resultante van budget minus realisatie, waardoor inzicht in de beschikbare vrije ruimte ontbreekt. Volgens het Ministerie van BZK behoeft deze opmerking van de Audit Dienst van BZK enige nuancering. Het grootste gedeelte van de ramingen is volgens het ministerie wel degelijk onderbouwd. Daarnaast speelden op peildatum 30 juni 2004 nog een aantal ontwikkelingen (onder meer het project Netwerkoptimalisatie, Back-up switch, bliksembeveiliging) waarvan op dat moment nog niet duidelijk was hoeveel kosten dit met

⁴¹ VGR juli 2003, blz. 8.

⁴² VGR juli 2003, blz. 6.

zich mee zou brengen. Het melden van budgettaire ruimte in de voortgangsrapportages aan de Tweede Kamer zou, volgens het Ministerie van BZK, dan ook onjuiste informatie zijn geweest.

De externe projectauditor heeft haar waardering uitgesproken over de informatievoorziening in de voortgangsrapportage van april 2004.

In de voortgangsrapportage van december 2003 gaf de minister van BZK aan een eindevaluatie te zullen verrichten, overeenkomstig de Procedureregeling Grote Projecten.⁴³ Deze evaluatie zal een beeld moeten geven van de wijze waarop en de mate waarin de projectdoelstelling van de Projectdirectie C2000 is gerealiseerd.⁴⁴

6.2.4 Gemeenschappelijk Meldkamersysteem

De Algemene Rekenkamer beval aan de risico's in de planning voor de invoering van GMS duidelijk te identificeren en de gevolgen hiervan aan te geven voor de planning. Verder beval zij aan om bij tussentijdse wijzigingen van het project, de ramingen aan deze wijzigingen aan te passen.

Bij eventuele toekomstige wijzigingen in de projectdoelstelling zal het Ministerie van BZK de consequenties voor de ramingen in beeld brengen. Het Ministerie van BZK stelt zich nog steeds op dit standpunt.

De Algemene Rekenkamer beval aan om bij het op te stellen informatieprofiel voor C2000 ook GMS te betrekken. Voorzover GMS deel uitmaakt van het project C2000 is informatie hierover opgenomen in de reguliere voortgangsrapportages, aldus het Ministerie van BZK. De uitrol van GMS is een subdoelstelling en komt daarom ook terug in het informatieprofiel, inclusief meetbare ijkpunten. Inmiddels heeft de minister van BZK afgezien van verwerking van informatie over GMS in de reguliere voortgangsrapportages. Hij is van mening dat GMS, in tegenstelling tot zijn eerdere toezegging deze informatie wel op te nemen, geen deel uitmaakt van het project C2000 en niet van invloed is op het behalen van de doelstellingen van C2000. Wel geeft de minister van BZK in zijn voortgangsrapportage van oktober 2004 aan graag bereid te zijn de Tweede Kamer over de voortgang en ontwikkelingen van GMS op de hoogte te houden. In een brief aan de Tweede Kamer van 17 juni 2004⁴⁵ was de minister nog voornemens om de Tweede Kamer wel via de reguliere

⁴³ Voortgangsrapportage december 2003, blz. 10.

⁴⁴ Voortgangsrapportage oktober 2004, blz. 3.

⁴⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 25 124, nr. 37.

voortgangsrapportages te informeren over GMS. In die brief gaf hij aan GMS te herstructureren, omdat de stabiliteit en de onderhoudbaarheid van GMS niet meer zou kunnen worden gegarandeerd. De financiële gevolgen bedroegen naar eerste schatting € 8 - € 12 miljoen.

78

De evaluatie van de grootstedelijke proeven is inmiddels uitgewerkt. In de voortgangsrapportage van oktober 2004 wordt hierop nader ingegaan.

6.3 Conclusies

Het project C2000 en de herstructurering van GMS bevinden zich in de invoeringsfase. Tot begin 2006 zullen de verschillende disciplines in de regio's met C2000 gaan werken. De laatste regio zal naar verwachting eind 2005 het systeem in gebruik nemen. Om deze reden en omdat er in 2005 een eindevaluatie is gepland door het Ministerie van BZK was dit terugblik-onderzoek van de Algemene Rekenkamer gebaseerd op schriftelijke informatie uit de voortgangsrapportages (waaronder de rapportage van de Audit Dienst van BZK en de externe projectbegeleider) en een gesprek met en een notitie van de Projectdirectie C2000. Er lag geen eigen onderzoek van de Algemene Rekenkamer (bij de regio's) aan ten grondslag.

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat de minister van BZK zijn toezeggingen over het project C2000/GMS grotendeels is nagekomen. Uit de bevindingen van de Audit Dienst van BZK blijkt onder meer dat de opzet van de huidige projectorganisatie toereikend wordt geacht om de projectdoelstellingen te realiseren. Ook de informatievoorziening aan de Tweede Kamer voldoet nagenoeg aan alle in de Procedureregeling Grote Projecten gestelde eisen.

Ons terugblik-onderzoek geeft aanleiding tot de volgende opmerkingen:

- Volgens de projectdoelstelling dient met ingang van januari 2005 in het merendeel van de regio's het systeem C2000 operationeel te zijn. Wij wijzen erop dat de projectbegeleider deze doelstelling weliswaar haalbaar, maar ook als zeer kritisch kenmerkt.
- Wij wijzen erop dat de minister, in tegenstelling tot zijn eerdere toezegging aan de Tweede Kamer, bij het project C2000 thans afziet van verdere informatieverstrekking over GMS, omdat GMS naar zijn oordeel geen onderdeel uitmaakt van het project. De minister zegt overigens wel bereid te zijn hierover apart informatie te verstrekken indien daaraan behoefte is. De Tweede Kamer dient haar wensen op dit punt dus afzonderlijk kenbaar te maken.

- De Audit Dienst van BZK wijst erop dat de bepaling van de beschikbare budgettaire ruimte niet is gebaseerd op actuele prognoses, maar het saldo is van geraamde en gerealiseerde uitgaven. Hiermee wordt ook volgens de Algemene Rekenkamer niet voldaan aan de Procedureregeling Grote Projecten.
- Wij merken op dat de minister geen gevolg geeft aan zijn toezegging om de begroting van het project te relateren aan de oorspronkelijke projectbegroting. De reden hiervoor is volgens de minister dat een overzicht van de oorspronkelijke raming en de huidige realisatie en prognose tot een zeer uitgebreide beschrijving zou leiden, gezien het grote aantal mutaties binnen het project.
- Wij merken op dat het project zich in een cruciale fase bevindt: landelijke ingebruikname door alle disciplines. Het uiteindelijk resultaat, een landelijk opererend netwerk, moet in de periode tot begin 2006, wanneer naar verwachting de laatste regio het systeem zal gebruiken, nog tot stand worden gebracht. De Algemene Rekenkamer zal het project daarom blijven volgen en in de eerste helft van 2006 de stand van zaken bezien.

Ten slotte vindt de Algemene Rekenkamer het belangrijk om in de voorziene eindevaluatie van het project, conform de Regeling Grote Projecten, nadrukkelijk een relatie te leggen tussen realisatie en de *oorspronkelijke* projectdoelstelling.

6.4 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

6.4.1 Reactie minister

De minister van BZK heeft op 9 maart 2005 op het rapport gereageerd. In zijn reactie gaat hij in op de conclusies van de Algemene Rekenkamer.

De minister geeft in zijn reactie aan dat de invoeringsfase van C2000 gestaag vordert en dat hij verwacht dat alle kritische knelpunten voor de regio's op 1 augustus 2005 zullen zijn weggenomen.

Hij geeft aan dat de uitrol van GMS wél deel uitmaakt van de projectdoelstelling C2000/GMS. De uitrol van GMS is, met uitzondering van twee politieregio's, voltooid, aldus de minister.

De minister zal de Tweede Kamer in de eerste helft van 2005 separaat informeren over de voortgang rond de herstructurering van GMS. In april 2005 zal hij de Tweede Kamer via een reguliere voortgangsrapportage informeren over C2000.

De minister geeft aan dat de conclusie als zouden de prognoses niet gebaseerd zijn op actuele kostenramingen maar de resultante zijn van budget minus realisatie, nuancering behoeft. Hij heeft de Tweede Kamer in het Algemeen Overleg van 7 december 2004 toegezegd dit nader toe te lichten.

De destijds nog niet in de prognose opgenomen kosten, zoals de kosten van het Project Netwerkoptimalisatie en de aanschaf van een fall back schakelcentrale, zijn volgens de minister inmiddels opgenomen in de ramingen.

De minister geeft verder aan dat hij voornemens is in de eindevaluatie van het Project C2000 een relatie te willen leggen tussen de kosten van het project en de oorspronkelijke begroting. Hij vindt dit van belang om verantwoording af te kunnen leggen over de totale uitgaven van het project en om inzicht te geven in de oorzaken van de toename van het budget voor C2000. Volgens de minister zou een dergelijke analyse aantonen dat deze toename verband houdt met inhoudelijke wijzigingen zoals bijvoorbeeld de financiering van de centrale exploitatiekosten en de centrale aanschaf van radiobediensystemen.

6.4.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat de minister haar opmerkingen ter harte neemt. Zij constateert dat de minister de ramingen inmiddels heeft aangepast aan recente kostenontwikkelingen. Zij wacht de toelichting die de minister heeft aangekondigd met belangstelling af.

6.5 Overzicht wel/niet opgevolgde aanbevelingen per medio maart 2005

Overzicht wel/niet opgevolgde aanbevelingen per medio maart 2005. Het overzicht is naar de stand van ultimo 2004 aan de minister voorgelegd en geactualiseerd aan de hand van de reactie.

Legenda:

- + = opgevolgd
- +/- = gedeeltelijk opgevolgd
- = niet opgevolgd

Aanbevelingen	Opgevolgd	Toelichting 1)
Wegnemen zorgen gebruikers, verhelderen planning en realisatie, ondersteuning regio's bij invoering.	+/-	Nagekomen; omdat het project nog niet is afgerond, kan het uiteindelijke resultaat nog niet worden getoetst.
Handhaving van het oorspronkelijk beoogde resultaat van het project, te weten een landelijk opererend netwerk.	+/-	Nagekomen; omdat het project nog niet is afgerond, kan het uiteindelijke resultaat nog niet worden getoetst.
Meer aandacht besteden aan de werkbaarheid en de beheersbaarheid van het C2000-systeem, en onderkenning van de risico's ervan.	+/-	Nagekomen; omdat het project nog niet is afgerond, kan het uiteindelijke resultaat nog niet worden getoetst.
Verbetering communicatie tussen Ministerie van BZK/ITO en de gebruikers.	+/-	Nagekomen; omdat het project nog niet is afgerond, kan het uiteindelijke resultaat nog niet worden getoetst.
Meer aandacht besteden aan de 'financial control'.	-	Deze aanbeveling was niet overgenomen.
Bij opstellen ramingen uitgaan van een integrale projectbegroting waarin alle met het project samenhangende gelden zijn opgenomen. Hantering van een sluitend systeem van onderling herleidbare ramingen gedurende de looptijd van het project.	+/-	De eerste aanbeveling (opstelling integrale projectbegroting) was niet overgenomen. Het tweede deel is nog van toepassing gedurende de looptijd van het project.
In besluitvorming betrekken van alle financiële aspecten.	+/-	Deze aanbeveling was deels overgenomen. Omdat het project nog niet is afgerond, kan het uiteindelijke resultaat nog niet worden getoetst.
Voeren van een integrale projectadministratie.	+/-	Deze aanbeveling was deels overgenomen (zie ook de toelichting bij 6. Omdat het project nog niet is afgerond, kan het uiteindelijke resultaat nog niet worden getoetst.
Aanpassing van ramingen bij tussentijdse wijzigingen van het project.	+/-	Deze aanbeveling was overgenomen. Omdat het project nog niet is afgerond, kan het uiteindelijke resultaat nog niet worden getoetst.
Oormerken en veiligstellen van de financiële middelen.	-	Deze aanbeveling was niet overgenomen.
Identificeren van risico's in de planning, zoals resultaten van te houden proeven, alsmede mogelijke gevolgen hiervan voor de planning.	+/-	Nagekomen; omdat het project nog niet is afgerond, kan het uiteindelijke resultaat nog niet worden getoetst.

Aanbevelingen	Opgevolgd	Toelichting 1)
Opstelling van een informatieprofiel voor de voortgangsrapportages. Blijven monitoren van de verdere implementatie en de ervaringen met C2000, ook na de oplevering van het netwerk. Tot tenminste twee jaar na de volledige implementatie zou de Tweede Kamer, zo zij dit wenst, geïnformeerd moeten blijven worden over de effecten van de invoering.	+/-	Nagekomen; omdat het project nog niet is afgerond, kan het uiteindelijke resultaat nog niet worden getoetst.
Geven van een jaarlijks accountantsoordeel over kwaliteit en inhoud van de informatie in de voortgangsrapportage.	+/-	Nagekomen; omdat het project nog niet is afgerond, kan het uiteindelijke resultaat nog niet worden getoetst.
Informatie over GMS opnemen in het op te stellen informatieprofiel.	-	Deze aanbeveling was aanvankelijk overgenomen, maar inmiddels heeft de minister van BZK besloten om de Tweede Kamer over GMS separaat te informeren.

1) De terugblik heeft zich uitsluitend gericht op activiteiten door en informatie van het Ministerie van BZK. De regio's waren niet in de terugblik betrokken. Omdat het project zich in een cruciale fase bevindt, zal het uiteindelijke resultaat eerst behaald zijn na ingebruikname door alle disciplines in alle regio's (laatste regio zal eind 2005 met het systeem werken). Gezien de fase waarin het project zich bevindt, is de kwalificatie voor veel aanbevelingen 'lopend'.

7 Risicoreservering HSL-Zuid en Betuweroute

7.1 Inleiding

Achtergrond

Op 18 juni 2003 publiceerde de Algemene Rekenkamer het rapport *Risicoreservering HSL-Zuid en Betuweroute*.⁴⁶ Het onderzoek werd uitgevoerd op verzoek van de Tweede Kamer.

In deze terugblik is de Algemene Rekenkamer nagegaan of en zo ja op welke wijze de betrokken ministeries gevolg hebben gegeven aan haar aanbevelingen. Het gaat hierbij om het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW) en het Ministerie van Financiën. Daarvoor zijn relevante (kamer)stukken geanalyseerd en is gesproken met vertegenwoordigers van de Hoofddirectie FEZ en van de Afdeling grote projecten van Rijkswaterstaat (VenW) en van de Inspectie der Rijksfinanciën, sectie VenW, Financiën en Algemene Zaken (Financiën).

De Algemene Rekenkamer heeft de volgende punten in dit onderzoek meegenomen:

- flexibiliteit van het Infrastructuurfonds (paragraaf 7.2.1);
- opschoning van de risicoprofielen (paragraaf 7.2.2);
- risicoreservering na de afronding van HSL-Zuid en Betuweroute (paragraaf 7.2.3);
- informatievoorziening aan de Tweede Kamer over risico's (paragraaf 7.2.4);
- vertrouwelijke behandeling van informatie (paragraaf 7.2.5);
- motivering van voorstellen tot onttrekking aan de risicoreservering (paragraaf 7.2.6);
- omgang met projectrisico's in de VenW-begroting (paragraaf 7.2.7).

Tijdelijke Commissie Infrastructuur

Eind 2003 heeft de Tweede Kamer de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (TCI) ingesteld, ook wel naar de voorzitter de commissie-Duivesteijn genoemd. De TCI was mede ingesteld naar aanleiding van de risicoreservering HSL-Zuid en Betuweroute en het

⁴⁶ Tweede Kamer, 2002-2003, 28 724, nr. 8.

rapport van de Algemene Rekenkamer hierover. Het doel van de TCI was te komen tot een "hanteerbaar kader voor de Kamer om haar rol bij de besluitvorming en de controle op de uitvoering van grote infrastructurele projecten te verbeteren".⁴⁷

De TCI heeft haar onderzoek in de loop van 2004 uitgevoerd. In augustus en september 2004 heeft de commissie een serie van openbare gesprekken gevoerd over onder meer de besluitvorming en het beheer van de projecten HSL-Zuid en Betuweroute. Eind 2004 is het eindrapport van de TCI verschenen.

Zoals nog zal blijken, heeft het Ministerie van VenW de uitvoering van een enkele aanbeveling van de Algemene Rekenkamer opgeschort in afwachting van de aanbevelingen van de TCI.

Hierna volgt een overzicht van de conclusies en aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer en toezeggingen van de minister op het oorspronkelijke rapport:

Conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen
De Algemene Rekenkamer acht nut en noodzaak van een risicoreservering vooralsnog niet aangetoond. Zij is geen voorstander van toepassing op grote schaal, zolang verbetering van de projectbeheersing nog mogelijk is.	Het bestaan van het Infrastructuurfonds zou de uitvoeringsorganisatie enige flexibiliteit moeten opleveren vergeleken met 'gewone' begrotings-hoofdstukken. Indien het fonds karakter in de praktijk onvoldoende flexibiliteit zou opleveren, zou dat knelpunt eerst moet worden aangepakt.	De ministers van Financiën en VenW gaan de mogelijkheden bestuderen hoe in het Infrastructuurfonds zal worden omgegaan met de behoefte aan flexibiliteit om met veranderingen en risico's om te gaan. De ministers denken daarbij aan een flexibiliteitsruimte in het Infrastructuurfonds voor onvermijdelijke en noodzakelijk uit het beleid voortvloeiende nieuwe ontwikkelingen. De opmerkingen van de Algemene Rekenkamer zullen daarbij worden betrokken.
De risicoprofielen van de Betuweroute en de HSL-Zuid die aan de risicoreservering ten grondslag hebben gelegen, bevatten enkele posten die de Algemene Rekenkamer niet als een risico wil aanmerken. Het gaat om posten die volgens de Algemene Rekenkamer beschouwd moeten worden hetzij als tegenvaller (de post 'onvoorzien' en de post 'engineering, administratie en toezicht' bij de Betuweroute) hetzij als scopemutatie (de post 'tunneltechnische installaties' bij de Betuweroute en de extra ontsporingsgeleiding bij de HSL-Zuid).	De Algemene Rekenkamer is van oordeel dat deze posten uit de risicoprofielen van de projecten gehaald moeten worden, en dat de risicoreservering navenant moet worden verlaagd. De verwijderde posten moeten met een dekkingsvoorstel aan de Tweede Kamer worden voorgelegd.	Geen toezegging

⁴⁷ Tweede Kamer, 2003-2004, 29 283, nr. 1.

Conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen
De Algemene Rekenkamer is van oordeel dat de informatie over de risicoreservering in de ontwerpbegroting Infrastructuurfonds 2003 onvolledig was, en daardoor onvoldoende inzichtelijk. Op geen enkele wijze is gebleken dat de risicoreservering ooit voor andere projecten dan de Betuweroute en de HSL-Zuid is bedoeld.	In de risicoreservering worden geen middelen opgenomen voor de afdekking van risico's van andere (spoor)projecten. De Algemene Rekenkamer neemt aan dat de risicoreservering na de afronding van de realisatie van de Betuweroute en de HSL-Zuid uit de begroting van het Infrastructuurfonds zal verdwijnen.	Geen toezegging
Bij de HSL-Zuid heeft het ministerie de gevolgen van de gekozen contracteringsstrategie te laat in kaart gebracht. Daarnaast is de Tweede Kamer onvolledig geïnformeerd over de vanaf begin 2002 beschikbaar komende inzichten in de financiële gevolgen van de risico's. In het algemeen was de informatie over ontwikkeling van risico's bij de Betuweroute summier. De Tweede Kamer is met de periodieke voortgangsrapportages niet altijd volledig en evenmin steeds tijdig geïnformeerd over de risico's bij het project Betuweroute. De naleving van de Procedureregeling grote projecten bij de projecten Betuweroute en HSL-Zuid is sterk verbeterd. De meest recente voortgangsrapportages bevatten echter nog geen informatie over de omvang van het verschil tussen budget en actuele raming. Dit is niet conform de aanwijzingen in de Procedureregeling.	Aan het Beheersmodel grote projecten (van kracht binnen het Ministerie van VenW) kan een afwegingskader worden toegevoegd, waarmee systematisch kan worden bepaald welke informatie over risico's of dreigende kostenoverschrijdingen aan de Tweede Kamer gemeld moet worden. Voorts zijn er mogelijkheden om niet- kwantitatieve, en toch gedetailleerde informatie over risico's aan de Tweede Kamer te melden.	Geen toezegging
De Algemene Rekenkamer meent dat de noodzaak van vertrouwelijke behandeling van informatie over de projecten HSL-Zuid en Betuweroute onvoldoende beargumenteerd is, wanneer de minister in zijn algemeenheid stelt dat de onderhandelingspositie (en daarmee het financiële belang) van de Staat geschaad zou kunnen worden.	Indien de minister wil afwijken van het principe van openbaarmaking, zal de minister per risico(categorie) de noodzaak van vertrouwelijke behandeling moeten beargumenteren. De Tweede Kamer kan vervolgens de afweging maken of het belang van vertrouwelijke behandeling opweegt tegen het algemeen belang van openbare informatievoorziening en behandeling. Na afloop van het project moet alle informatie beschikbaar zijn voor controle, tenzij er sprake is van één van de absolute uitzonderingsgronden van de Wet openbaarheid bestuur.	Voor toekomstige situaties heeft de minister van VenW de Tweede Kamer op 3 oktober 2002 een brief gestuurd met het doel om de vertrouwelijkheid en de openbaarheid te verenigen.
Wanneer de Tweede Kamer instemt met de risicoreservering voor HSL-Zuid en de Betuweroute is haar invloed beperkt tot de goedkeuring van de budgetoverheveling naar de projectartikelen. De Tweede Kamer zal in principe geen invloed kunnen uitoefenen op	De Algemene Rekenkamer meent dat een gemotiveerd voorstel tot overboeking de Tweede Kamer ten minste de volgende informatie verschaft: de aard en oorzaak van de risico's of voorgenomen beheersmaatregelen waarvoor budget moet	Geen toezegging.

Conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen	86
de uitgaven waarvoor de risicoreservering wordt aangesproken, omdat zij niet betrokken wordt bij het aangaan van de verplichtingen voor deze uitgaven. Bovendien hebben veel uitgaven, gelet op de aard van de risico's, een onvermijdelijk karakter.	worden overgeheveld; de mate van budget-flexibiliteit; het moment waarop deze risico's of beheersmaatregelen tot uitgaven leiden en de hoogte daarvan; het effect van de uitgaven op het actuele risicoprofiel (voor beheersmaatregelen geldt dat de afname van het financiële risico groter moet zijn dan het beslag op de risicoreservering).		
Wat de HSL-Zuid betreft heeft aan de risicoreservering een verwachtingswaarde ten grondslag gelegen. De Algemene Rekenkamer neemt afstand van de rechtstreekse doorvertaling hiervan in de begroting. In een verwachtingswaarde werken immers ook risico's door met een lage tot zeer lage waarschijnlijkheid.	Wanneer er risico's zijn die met een hoge waarschijnlijkheid zullen optreden, kunnen deze jaarlijks naar de actuele inzichten in de ontwerpbegroting worden doorvertaald in het betreffende artikel. Om deze afweging te ondersteunen kunnen beslisseregels worden ontwikkeld. Met risico's met een hoge waarschijnlijkheidsgraad waarvan de financiële gevolgen en de timing nog onzeker zijn, kan rekening worden gehouden door een herziening van de verplichtingenraming in de eerstkomende ontwerpbegroting. De risico's met een lagere waarschijnlijkheid worden aan de Tweede Kamer gemeld, maar (nog) niet vertaald in een verhoging van het budget. In de toelichting op de begroting of in de voortgangsrapportages kunnen deze risico's kwalitatief of met een financiële bandbreedte worden aangeduid.	De minister is van plan om voor toekomstige projecten reeds bij het tracébesluit een grondige kwantitatieve risicoanalyse te maken en deze met de Tweede Kamer te communiceren, zodat bepaald kan worden hoe hiermee wordt omgegaan.	

7.2 Bevindingen terugblik

7.2.1 De flexibiliteit van het infrastructuurfonds

Achtergrond

Als een van de argumenten voor het instellen van de risicoreservering voerde het Ministerie van VenW indertijd aan dat de systematiek van het Infrastructuurfonds voor het opvangen van risico's bij de uitvoering van grote projecten te weinig flexibiliteit bood. De Algemene Rekenkamer stelde daarop dat, als het fondskarakter in de praktijk onvoldoende flexibiliteit zou opleveren, dat knelpunt dan moet worden aangepakt. In hun reactie stelden de ministers van VenW en van Financiën dat zij "mogelijkheden bestuderen over de wijze waarop in het Infrastructuurfonds zal worden omgegaan met de spanning die gaandeweg is ontstaan tussen behoefte aan duidelijkheid en betrouwbaarheid op de langere termijn en behoefte aan flexibiliteit om

met veranderingen en risico's in de omgeving om te gaan".⁴⁸ In dit verband werd de mogelijkheid genoemd van "een eventuele flexibiliteitsruimte in het Infrastructuurfonds [...] voor onvermijdelijke en noodzakelijk uit het beleid voortvloeiende nieuwe ontwikkelingen".

Uitkomst terugblik

Uit het onderzoek is gebleken dat de ministers van VenW en Financiën geen systematische studie hebben verricht naar mogelijkheden om de flexibiliteit van het Infrastructuurfonds te vergroten.

Wel hebben de beide ministeries in de zomer van 2003, in het kader van de begrotingsvoorbereiding voor 2004, gediscussieerd over het opnemen van een flexibiliteitsruimte van beperkte omvang (gedacht werd aan € 165 miljoen) in het Infrastructuurfonds. Van het instellen van zo'n reserve is uiteindelijk afgezien, vooral omdat er geen extra middelen voor beschikbaar waren en deze ruimte dus ten koste zou gaan van andere prioriteiten. FEZ zag ook als praktisch bezwaar dat er voor het beheren en aanspreken van zo'n flexibiliteitsruimte regels moesten worden opgesteld en afspraken gemaakt.

Overigens is het Ministerie van Financiën nu van mening dat het Infrastructuurfonds voldoende flexibiliteit biedt voor het opvangen van de mee- en tegenvallers bij de uitvoering van infrastructurele projecten. Het fondskarakter maakt dat - anders dan bij gewone begrotingsposten - meevallers mogen worden gebruikt ter compensatie van tegenvallers en niet automatisch terugvloeien naar de algemene middelen. Bovendien is voor het Infrastructuurfonds de eindejaarsmarge verhoogd van 1 naar 2%.

Het Ministerie van VenW (FEZ) is van mening dat een risicoreservering een instrument is voor het omgaan met de geringe flexibiliteit binnen het Infrastructuurfonds en acht het vooralsnog niet gewenst om hier aanvullende instrumenten voor te ontwikkelen. Het ministerie (FEZ) vindt echter ook dat een risicoreservering terughoudend moet worden toegepast.

De minister van VenW heeft voor de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (TCI) betoogd, dat zij, gezien haar ervaringen, geen voorstander is van risicoreserveringen. Dit wekt volgens haar wantrouwen tussen de Tweede Kamer en de minister in de hand.⁴⁹

⁴⁸ Ministerie van VenW, brief van 21 mei 2003, kenmerk FEZ/2003/920.

⁴⁹ Stenografisch verslag van een gesprek in het kader van de TCI op 16 september 2004 in de Enquêtezaal van het Logement te Den Haag.

7.2.2 De opschoning van de risicoprofielen

88

Achtergrond

Aan de risicoreservering van € 985 miljoen lagen risicoprofielen voor de Betuweroute en de HSL-Zuid ten grondslag. Deze risicoprofielen bevatten posten die de Algemene Rekenkamer niet als risico wilde aanmerken, maar als tegenvaller dan wel als scopemutatie.⁵⁰

In haar rapport beval de Algemene Rekenkamer de minister van Verkeer en Waterstaat aan om de bovengenoemde posten uit de risicoreservering te halen en deze met een dekkingsvoorstel aan de Tweede Kamer voor te leggen. Op deze aanbeveling is geen toezegging gekomen.

Uitkomst terugblik

De Algemene Rekenkamer constateert, op basis van de door haar bestudeerde documenten, dat de bovengenoemde posten niet uit de risicoreservering zijn gehaald en niet met een dekkingsvoorstel aan de Tweede Kamer zijn voorgelegd. De Ministeries van VenW en Financiën hebben vastgehouden aan hun standpunt dat het hier geen harde tegenvallers of scopemutaties betrof.

7.2.3 De risicoreservering na de afronding van HSL-Zuid en Betuweroute

Achtergrond

De risicoreservering is opgenomen in het Infrastructuurfonds. Op bladzijde 15 wordt zij besproken onder de titel 'Risicoreservering grote spoorprojecten'. In de tabel op bladzijde 148 is zij terug te vinden onder de benaming 'Afdekking risico's spoorprogramma's'.⁵¹

Dit laat de mogelijkheid open dat in de risicoreservering middelen worden opgenomen voor de afdekking van risico's van andere spoorprojecten dan de HSL-Zuid en de Betuweroute, en/of dat voor andere spoorprojecten uit de risicoreservering wordt geput.

In haar rapport stelde de Algemene Rekenkamer aan te nemen dat de risicoreservering na de afronding van de realisatie van de Betuweroute en de HSL-Zuid uit de begroting van het Infrastructuurfonds zal verdwijnen. Op deze aanname hebben de ministers indertijd niet gereageerd.

Uitkomst terugblik

Desgevraagd hebben de Ministeries van VenW en Financiën op ambtelijk niveau aangegeven dat de risicoreservering na afronding van de realisatie

⁵⁰ Het ging hier specifiek om de posten 'onvoorzien' en 'engineering, administratie en toezicht' bij de Betuweroute (tegevallers) en de posten tunneltechnische installaties' bij de Betuweroute en 'extra ontsporingsgeleiding' bij de HSL-Zuid (scopemutaties).

⁵¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 800 hoofdstuk A, nr. 1.

van de projecten HSL-Zuid en Betuweroute opgeheven zou moeten worden. De ministers hebben nog geen standpunt bekendgemaakt.

89

7.2.4 Informatievoorziening aan de Tweede Kamer over risico's

Achtergrond

In haar rapport stelde de Algemene Rekenkamer dat de informatievoorziening over risico's bij HSL-Zuid en Betuweroute voor verbetering vatbaar was.

De Algemene Rekenkamer beval aan om aan het Beheersmodel grote projecten een afwegingskader toe te voegen waarmee kan worden bepaald welke informatie over risico's aan de Tweede Kamer moet worden gemeld.

De Minister van Verkeer en Waterstaat heeft geen toezegging gedaan op deze aanbeveling.

Uitkomst terugblik

De Algemene Rekenkamer constateert dat sinds het verschijnen van haar onderzoeksrapport de voortgangsrapportages over Betuweroute en HSL-Zuid meer informatie over risico's bevatten. De rapportages bevatten met name meer informatie over de financiële omvang van risico's en over beheersmaatregelen.

Rijkswaterstaat geeft aan nu al in de geest van de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer te handelen. In de toekomst wil Rijkswaterstaat het Beheersmodel grote projecten uitbreiden volgens de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer. Er is bewust voor gekozen om het beheersmodel nu nog niet aan te passen. Rijkswaterstaat wil eerst de aanbevelingen van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten afwachten.

7.2.5 Vertrouwelijke behandeling van informatie

Achtergrond

De Algemene Rekenkamer meent dat de noodzaak van vertrouwelijke behandeling van informatie over de projecten Betuweroute en HSL-Zuid onvoldoende beargumenteerd is, indien de minister in zijn algemeenheid stelt dat de onderhandelingspositie van de Staat geschaad zou kunnen worden.

Daarom beval de Algemene Rekenkamer in haar rapport aan dat de minister, indien deze wil afwijken van het gangbare principe van openbare informatievoorziening, per risico(categorie) de noodzaak van vertrouwelijke behandeling moet beargumenteren.

De minister van VenW stelde in reactie daarop, dat ze de Tweede Kamer op 3 oktober 2002 een brief had gestuurd met voorstellen om de vertrouwelijkheid en de openbaarheid te verenigen.

90

Uitkomst terugblik

Voor zover de Algemene Rekenkamer op basis van bestudeerde stukken heeft kunnen nagaan, heeft de Tweede Kamer nooit op het voorstel van de minister gereageerd.

Na juni 2003 heeft over de HSL-Zuid en de Betuweroute geen vertrouwelijk overleg tussen de minister en de Tweede Kamer meer plaatsgevonden.⁵² Er heeft zich geen situatie voorgedaan waarin de minister de wens tot vertrouwelijke behandeling had moeten beargumenteren. Over het al dan niet opvolgen van deze aanbeveling kan dan ook geen zinnvolle uitspraak worden gedaan.

Overigens heeft de Commissie voor de Rijksuitgaven (CRU) in de jongste jaarrapportage *Procedureregeling Grote Projecten* een spanning gesignaleerd tussen enerzijds openbaar maken van marktgevoelige informatie en anderzijds de wens van de Tweede Kamer in alle openbaarheid over deze zaken te kunnen spreken. In de rapportage nodigt de CRU de minister van Financiën uit om dit probleem te bestuderen en mogelijke oplossingsrichtingen te inventariseren. Ook de commissie-Duivesteijn heeft in haar eindrapport een standpunt ingenomen over vertrouwelijke informatie. De commissie is van mening dat alle beleidsinformatie in beginsel openbaar moet zijn. In publieke onderhandelingsprocessen, bijvoorbeeld over PPS of aanbestedingen, kan vertrouwelijk informeren van de Tweede Kamer een optie zijn. "Toegankelijkheid en openbaarheid van alle relevante beleidsinformatie is de basisregel. In onderhandelingsprocessen kan de openbaarheid een probleem vormen voor de positie van de staat. Op verzoek van de minister kan dan vertrouwelijk overleg vinden. Vertrouwelijkheid mag niet bedoeld zijn om de vuile was binnenboord te houden. Het is aan de aanwezige Kamerleden om daarop toe te zien."⁵³

⁵² Eenmaal is informatie vertrouwelijk voor Kamerleden ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer. Deze informatie betrof de onderliggende ramingen van een onttrekking van € 90 miljoen voor HSL-Zuid medio 2004.

⁵³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 283, nrs. 5-6.

7.2.6 De motivering van voorstellen tot onttrekking aan de risicoreservering

91

Achtergrond

De Algemene Rekenkamer is van mening dat de Tweede Kamer overboekingen van risicoreservering naar projectartikelen moet kunnen goedkeuren op basis van een gemotiveerd voorstel.

Een *gemotiveerd* voorstel tot overboeking bevat volgens de Algemene Rekenkamer ten minste de volgende informatie: de aard en de kosten van risico's of voorgenomen beheersmaatregelen waarvoor budget moet worden overgeheveld; de mate van budgetflexibiliteit; het moment waarop deze risico's of beheersmaatregelen tot uitgaven leiden en de hoogte daarvan; en het effect van de uitgaven op het actuele risicoprofiel.

De minister heeft geen specifieke toezegging gedaan op deze aanbeveling.

Uitkomst terugblik

In de periode vanaf juni 2003 heeft de minister van VenW viermaal middelen aan de risicoreservering onttrokken. In juni 2003, maart 2004 en juni 2004 stelde zij voor respectievelijk € 174 miljoen, € 90 miljoen en € 23 miljoen voor het project HSL-Zuid te onttrekken. In augustus 2003 stelde zij voor om € 104 miljoen voor de Betuweroute te onttrekken. De voorstellen voor overboeking waren conform de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer, met uitzondering van informatie over het effect van de uitgaven op het actuele risicoprofiel.

Het Ministerie van VenW heeft er bewust voor gekozen om niet *per overboeking* het effect op het actuele risicoprofiel in kaart te brengen. Als reden hiervoor noemt het ministerie dat het herijken van het risicoprofiel teveel inspanning kost om bij iedere onttrekking te herhalen. Het Ministerie van VenW verkiest *periodieke* herijking (per kwartaal) boven ad hoc herijking, omdat dit volgens het ministerie tot betere interne borging en acceptatie leidt. In deze periodieke herijking worden de risicoprofielen opgeschoond; er worden dan risico's afgevoerd van en toegevoegd aan het risicoprofiel.

In hun overleggen vergelijken de Ministeries van VenW en van Financiën, in het kader van het voorafgaand toezicht, overigens per beheersmaatregel/risico het effect met het in het risicoprofiel opgenomen bedrag.

7.2.7 De omgang met projectrisico's in de VenW-begroting

92

Achtergrond

In haar rapport stelde de Algemene Rekenkamer over het fenomeen risicoreservering dat deze constructie zich slecht verhoudt tot de huidige systematiek van de rijksbegroting. Nut en noodzaak van een brede invoering van risicoreservering achtte zij onvoldoende aangetoond. De Algemene Rekenkamer was geen voorstander van een departementsbrede of rijksbrede invoering van een risicoreservering.

Op dit standpunt van de Algemene Rekenkamer hebben de ministers van Financiën en VenW niet direct gereageerd. Wel kondigden zij in dit verband de eerder beschreven studie naar het Infrastructuurfonds aan.

In plaats van het instellen van een risicoreservering bepleitte de Algemene Rekenkamer als volgt om te gaan met risico's die tijdens de uitvoering van een project naar voren komen. (Het gaat anders gezegd om risico's waardoor men tijdens de uitvoering verrast wordt, die bij de voorbereiding van het project niet onderkend waren en waarvoor in het projectbudget nog geen voorziening getroffen was):

- Wanneer er risico's zijn die met een hoge waarschijnlijkheid zullen optreden, kunnen deze jaarlijks naar de actuele inzichten in de ontwerpbegroting worden doorvertaald in het betreffende artikel. Om deze afweging te ondersteunen kunnen beslisregels worden ontwikkeld.
- Met risico's met een hoge waarschijnlijkheidsgraad en met onzekere financiële gevolgen en timing kan rekening worden gehouden door de verplichtingenraming en de kasraming in de eerstkomende ontwerpbegroting te herzien.
- De risico's met een lagere waarschijnlijkheid worden aan de Tweede Kamer gemeld, maar (nog) niet vertaald in een verhoging van het budget of de verplichtingenraming. In de toelichting op de begroting of in de voortgangsrapportages kunnen deze risico's kwalitatief of met een financiële bandbreedte worden aangeduid.

Op dit voorstel is van de ministers geen expliciete reactie gekomen. De minister van VenW zegde wel toe bij toekomstige projecten reeds bij het tracébesluit een grondige kwantitatieve risicoanalyse te maken en deze met de Tweede Kamer te bespreken, zodat bepaald kan worden hoe hiermee om te gaan.

Uitkomsten terugblik

Het – afwijzende – standpunt van de Algemene Rekenkamer tegenover het fenomeen risicoreservering heeft vooralsnog niet geleid tot een

standpunt van de Tweede Kamer. Incidenteel is dit principiële punt wel in een AO aan de orde gekomen, maar de discussie erover is nog niet afgerond.

Ook de commissie-Duivesteijn neemt in haar eindrapport geen standpunt in over het in de toekomst toepassen van risicoreserveringen.

93

Uit een verslag van een algemeen overleg over HSL-Zuid en Betuweroute, vastgesteld 23 september 2003 (kamerstuk 22 026, nr. 184): Dijksma (PvdA) merkt op dat zij grote aarzelingen heeft bij het gebruik van een risicoreservering omdat het budgetrecht van de Kamer daarmee ernstig beperkt lijkt te worden. Van Haersma Buma (CDA) vraagt of de minister kan ingaan op het advies van de Algemene Rekenkamer om in de toekomst het systeem van risicoreservering niet meer te hanteren.

Uit een verslag van een algemeen overleg over HSL-Zuid en Betuweroute, vastgesteld 13 oktober 2003 (KST 22026, nr. 185): de minister zegt dat bij een volgend groot project met de Kamer zal moeten worden gesproken over een alternatief voor het huidige systeem van risicoreserveringen.

Uit de terugblik is gebleken dat het ministerie een zogeheten risicoreservering heeft ingesteld voor de projecten Grensmaas en Zandmaas. In beide gevallen gaat het om een voorziening voor de financiële gevolgen van bijzondere gebeurtenissen, bovenop de reguliere post onvoorzien.

Bij de Zandmaas is gekozen voor een risicoreservering binnen het projectbudget; de projectdirectie beheert de risicoreservering.

Bij de Grensmaas zijn de risicoreservering en het projectbudget ook op *hetzelfde* begrotingsartikel geboekt, maar worden deze twee grootheden gescheiden beheerd. Het projectbudget van de Grensmaas wordt beheerd door de projectdirectie. Iedere onttrekking uit de risicoreservering behoeft de goedkeuring van DG Water en de Hoofddirectie FEZ.

De opzet van de risicoreservering bij Grensmaas is volgens Rijkswaterstaat gebaseerd op de risicoreservering voor de HSL-Zuid en Betuweroute. Rijkswaterstaat heeft de opzet nog niet schriftelijk vastgelegd. Indien de aanbevelingen van de TCI hiermee niet strijdig zijn, wordt deze opzet naar verwachting van Rijkswaterstaat op korte termijn in een nieuwe versie van het Beheersmodel grote projecten opgenomen.

De Algemene Rekenkamer ziet als overeenkomst tussen de risicoreservering voor de Grensmaas en die voor de HSL-Zuid en Betuweroute, dat het beheer van de risicoreservering niet bij de projectdirectie zelf is neergelegd. Voor het overige vertoont de constructie begrotingstechnisch gezien weinig overeenkomst met de risicoreservering voor de HSL-Zuid en de Betuweroute. Het gaat niet om een voorziening die op een ander c.q. een afzonderlijk projectartikel is ondergebracht.

Uit het onderzoek is niet gebleken dat beslisregels voor de omgang met risico's in de begroting, zoals hierboven bedoeld, zijn ontwikkeld. Wel is, zoals eerder vermeld, de informatievoorziening over risico's in voortgangsrapportages uitgebreider geworden.

In reactie op deze bevinding stelt zowel het Ministerie van Financiën als het Ministerie van VenW, dat algemene beslisregels niet in de plaats kunnen treden van maatwerk wanneer het project in kwestie daar om vraagt. Wel konden de ministeries zich in hoofdlijnen vinden in de hierboven geschetste omgang in de begroting met risico's die tijdens de uitvoering van een project naar voren komen. Zij merken op dat in de praktijk deels al zo gewerkt wordt, bijvoorbeeld bij de informatievoorziening over risico's.

Overigens betekende de toezegging van de minister van VenW om bij toekomstige projecten reeds bij het tracébesluit een grondige kwantitatieve risicoanalyse te maken en deze met de Tweede Kamer te delen, geen wezenlijke uitbreiding van de bestaande afspraken. In de Procedureregeling grote projecten is namelijk al bepaald dat een risicoanalyse reeds in de fase van voorbereiding en besluitvorming over grote projecten onderdeel behoort te zijn van de financiële informatievoorziening aan de Tweede Kamer.

In het algemeen, zo stelt VenW (FEZ), is er een groot verschil tussen de financiering van bijvoorbeeld de Betuweroute (het Rijk draagt alle kosten en alle risico's) en de manier waarop nu de realisatie van de Zuiderzeelijn afhankelijk wordt gemaakt van de bijdrage van andere partijen. Ook decentrale overheden en private partijen zullen een deel van de kosten en de risico's moeten dragen (de prijsvraag), anders komt de lijn er niet.

7.3 Conclusies

Een aantal aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer is goeddeels opgevolgd, ook wanneer daar in eerste instantie geen toezegging van de minister(s) voor was gedaan. Zo is de informatievoorziening aan de Tweede Kamer over de risico's van de HSL-Zuid en de Betuweroute in de voortgangsrapportages uitgebreider geworden.

Enkele aanbevelingen zijn niet opgevolgd omdat ze (nog) niet aan de orde waren:

- Het beargumenteren van de noodzaak van vertrouwelijke behandeling.

- Het opheffen van de risicoreservering na de afronding van de realisatie van HSL-Zuid en Betuweroute. De Ministeries van VenW en Financiën hebben hierover ambtelijk verklaard dat de risicoreservering na afronding van de projecten HSL-Zuid en Betuweroute opgeheven zou moeten worden. De Algemene Rekenkamer vraagt de ministers van VenW en Financiën dit standpunt in hun reactie op dit rapport te bevestigen dan wel af te wijzen.

In een enkel geval is het nog niet opvolgen van een aanbeveling gevolg van het wachten op het rapport van de TCI. De opvolging van deze aanbeveling zal in een volgend terugblikonderzoek worden bekeken.

Niet opgevolgd zijn de volgende aanbevelingen:

- het opschonen van de risicoprofielen voor tegenvallers en scopemutaties;
- het ontwikkelen van beslisregels voor de omgang met risico's in de begroting.

Uit de ambtelijke reactie van de ministeries op het onderzoek leidt de Algemene Rekenkamer af dat deze aanbevelingen niet meer zullen worden opgevolgd. In het eerste geval lijkt dat terug te voeren op een verschil van mening over de aard van deze risico's: de Ministeries van VenW en van Financiën zijn er niet van overtuigd dat deze posten niet in de risicoreservering thuishoren. Voor het tweede geval geldt dat de ministeries weinig heil verwachten van beslisregels. De Algemene Rekenkamer merkt op dat de omgang met risico's in de begroting van het Ministerie van VenW zonder beslisregels of een vergelijkbaar denkkader een ad hoc karakter dreigt te krijgen.

Uit het onderzoek is gebleken dat het Ministerie van VenW nog steeds van mening is dat (het gebrek aan) de flexibiliteit van het Infrastructuurfonds een knelpunt is. Tegelijkertijd heeft de minister van VenW tegenover de TCI verklaard geen risicoreserveringen meer te willen instellen. De Algemene Rekenkamer leidt hieruit af dat het voor het Ministerie van VenW nog altijd zinvol is om mogelijkheden te bestuderen ter verbetering van de flexibiliteit van het Infrastructuurfonds. De Algemene Rekenkamer beveelt het ministerie aan de gedane toezegging op dit punt alsnog na te komen.

De Algemene Rekenkamer zal in een later stadium bekijken hoe het Ministerie van VenW de aanbevelingen heeft opgevolgd die zijn geparkeerd in afwachting van het rapport van de TCI. Ook is de Algemene Rekenkamer voornemens in een volgend terugblikonderzoek een

eventueel Tracébesluit voor de Zuiderzeelijn te toetsen op de aanwezigheid en de kwaliteit van een kwantitatieve risicoanalyse.

Ten slotte merkt de Algemene Rekenkamer het volgende op. Zowel voor het project Zandmaas als het project Grensmaas is een zogenoemde 'risicoreservering' ingesteld. Het gaat om een voorziening in het projectbudget bovenop de reguliere post onvoorzien. De Algemene Rekenkamer vindt dit gebruik van de term 'risico-reservering' ongelukkig, want verwarrend. De controlefunctie van de Tweede Kamer is gebaat bij een zo duidelijk mogelijke terminologie voor de beheersing van grote projecten. Om die reden beveelt de Algemene Rekenkamer aan bij de Zandmaas en de Grensmaas en bij toekomstige projecten de term 'risicoreservering' niet meer te gebruiken.

7.4 Reacties bewindspersonen en nawoord Algemene Rekenkamer

7.4.1 Reactie ministers

Reactie minister van VenW

De minister van VenW heeft op 11 maart 2005 gereageerd op het conceptrapport van de Algemene Rekenkamer. De minister gaf aan de meeste conclusies en uitspraken van de Algemene Rekenkamer te herkennen. Zij maakte enkele opmerkingen met het verzoek deze te verwerken in het definitieve rapport.

In het conceptrapport schrijft de Algemene Rekenkamer dat er geen vertrouwelijk overleg heeft plaatsgevonden tussen de Tweede Kamer en de minister van Verkeer en Waterstaat. Ten tijde van het ambtelijke hoor en wederhoor over dit onderzoek was dat ook zo. Daarna, op 8 december 2004, heeft de minister echter vertrouwelijk overleg gepleegd met de Tweede Kamer over de HSL-Zuid. Zij verzoekt dit in het definitieve rapport van de Algemene Rekenkamer te vermelden.

Over de omgang met projectrisico's in de begroting van Verkeer en Waterstaat merkt de minister op dat de raming van de post 'onvoorzien' voortaan mede gebaseerd zal zijn op een kwantitatieve risicoanalyse. Dat is eerder ook aangegeven in de antwoorden op kamervragen naar aanleiding van het rapport van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten. Dit betekent onder meer dat de post 'onvoorzien' voortaan toereikend is voor het afdekken van de geïnventariseerde

risico's. Een aanvullende risicoreservering zal derhalve niet meer nodig zijn, aldus de minister.

97

De minister deelt de mening van de Algemene Rekenkamer dat de term 'risicoreservering' ongelukkig en verwarrend is. Zij neemt de aanbeveling over om bij de projecten Zandmaas en Grensmaas af te zien van het gebruik van deze term. Ook bij toekomstige projecten zal niet meer worden gesproken over een 'risicoreservering'. In plaats daarvan zullen de mede op kwantitatieve risicoanalyse gebaseerde ramingen worden opgenomen onder de post 'onvoorzien'. Voor het project Grensmaas geldt daarbij dat slechts een deel wordt toebedeeld aan de projectorganisatie. Voor het benoemde risicodeel blijft de zeggenschap over deze post bij het directoraat-generaal Water. Voor alle onttrekkingen uit posten 'onvoorzien' geldt verder de aanschrijving van FEZ inzake de mandaten.

Reactie minister van Financiën

De minister van Financiën reageerde op 10 maart 2005.

In reactie op de betreffende aanbeveling van de Algemene Rekenkamer bevestigt de minister dat de risicoreservering na afronding van de projecten HSL-Zuid en Betuweroute opgeheven zou moeten worden.

De minister ging voorts in op de twee niet opgevolgde aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer.

In de eerste plaats betreft dit de aanbeveling de risicoreservering te schonen voor tegenvallers en scopemutaties. Hier speelt het verschil van mening over de aard van de risico's die opgenomen zijn in de risicoreservering. De minister is er niet van overtuigd dat deze posten het karakter hebben zoals de Rekenkamer aangeeft. Bedragen worden uit de risicoreservering naar de beleidsartikelen overgeboekt wanneer de tegenvallers zich daadwerkelijk voordoen.

De tweede aanbeveling die niet is opgevolgd, betreft de algemene beslisregels voor de omgang met risico's. De minister wijst erop dat de Algemene Rekenkamer wel heeft geconstateerd dat de informatievoorziening bij grote projecten door middel van de voortgangsrapportages beter is geworden. Volgens hem is het van belang dat het ramen op basis van zo goed mogelijk inzicht geschiedt. Zijns inziens kunnen algemene regels niet in de plaats treden van maatwerk wanneer het project in kwestie hiertoe noopt.

7.4.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

98

Het door de minister van VenW genoemde, op 8 december 2004 gevoerde vertrouwelijke overleg kon de Algemene Rekenkamer niet meer in dit onderzoek betrekken.

De Algemene Rekenkamer is ingenomen met de toezegging van de minister van VenW om de verwarrende term 'risicoreservering' bij de Zandmaas en de Grensmaas en bij toekomstige projecten niet meer te gebruiken.

Ten slotte is de Algemene Rekenkamer ook ingenomen met de duidelijke uitspraak van de minister van Financiën, dat de risicoreservering na afronding van de projecten HSL-Zuid en Betuweroute opgeheven zou moeten worden.

7.5 Overzicht wel/niet nagekomen toezeggingen per medio maart 2005

Overzicht wel/niet nagekomen toezeggingen per medio maart 2005. Het overzicht is naar de stand van ultimo 2004 aan de bewindspersonen voorgelegd en geactualiseerd aan de hand van de reacties.

Legenda:

- + = nagekomen
- +/- = gedeeltelijk nagekomen
- = niet nagekomen

Toeze ^g g ^{ing}	Nagekomen	Toelichting
De ministers van Financiën en VenW gaan de mogelijkheden bestuderen hoe in het Infrastructuurfonds zal worden omgegaan met de behoefte aan flexibiliteit om met veranderingen en risico's om te gaan.	-	
Voor toekomstige situaties heeft de minister van VenW de Tweede Kamer op 3 oktober 2002 een brief gestuurd met het doel om de vertrouwelijkheid en de openbaarheid te verenigen.	n.v.t.	Nog niet aan de orde geweest
De minister van VenW is van plan om voor toekomstige projecten reeds bij het tracébesluit een grondige kwantitatieve risicoanalyse te maken en deze met de Tweede Kamer te bespreken, zodat bepaald kan worden hoe hiermee wordt omgegaan.	n.v.t.	Nog niet aan de orde geweest

8 Rijksbeleid stedelijke vernieuwing

99

8.1 Inleiding

In september 2003 publiceerde de Algemene Rekenkamer het rapport *Rijksbeleid stedelijke vernieuwing*,⁵⁴ waarin ze tot de slotsom kwam dat de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) de verantwoordelijkheid voor het systeem van stedelijke vernieuwing tot dan toe te beperkt had ingevuld. Bij voortzetting hiervan achtte de Algemene Rekenkamer de kans groot dat het straks moeilijk zal zijn een goed beeld te krijgen van wat er terecht is gekomen van de stedelijke vernieuwing. Kort samengevat luiden de belangrijkste aanbevelingen:

- Formuleer landelijke doelstellingen zodanig dat achteraf het bereiken ervan kan worden vastgesteld.
- Verbeter de uitvoeringsinformatie (monitor) van stedelijke vernieuwing.
- Stel een raming met voldoende voorspellende waarde op voor het tweede tijdvak van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV).
- Regel een aantal zaken rondom de verantwoording over het eerste tijdvak beter.

In haar reactie schreef de minister van VROM dat veel aanbevelingen aansluiten bij de uitgangspunten van het kabinet voor de uitwerking van het ISV en het grotestedenbeleid voor de periode 2005-2009 (GSB3). Nadat het kabinet over de vormgeving van ISV2 en GSB3 in het voorjaar 2004 een besluit had genomen, heeft de minister van VROM een definitieve reactie gegeven op het rapport. In een brief aan de Tweede Kamer heeft de Algemene Rekenkamer melding gemaakt van de inhoud van deze reactie.⁵⁵

⁵⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 211.

⁵⁵ Brief Algemene Rekenkamer aan de Tweede Kamer, d.d. 9 september 2004, Kenmerk 4004739 R.

De Algemene Rekenkamer is in november 2004, dus ruim een jaar na de publicatie van het rapport, nagegaan in hoeverre haar aanbevelingen zijn opgevolgd en gedane toezeggingen zijn nagekomen.

Daarvoor maakte de Algemene Rekenkamer gebruik van :

- de definitieve reactie van de minister van VROM (juli 2004) op het rapport;⁵⁶
- informatie over de verantwoording over de eerste ISV-periode in het kader van het rapport van de Algemene Rekenkamer bij het jaarverslag van VROM (Rjv);
- alle (overige) relevante nota's, kamerstukken en (evaluatie)onderzoek.

8.2 Bevindingen terugblik

Deze paragraaf behandelt de resultaten van de belangrijkste aanbevelingen uit het *rapport Rijksbeleid stedelijke vernieuwing*. Deze aanbevelingen betreffen de formulering van de landelijke doelstellingen, de verbetering van de uitvoeringsinformatie, de voorspellende waarde van de raming en de verantwoording over het eerste tijdvak.

8.2.1 Doelstellingen duidelijker formuleren

In haar rapport concludeerde de Algemene Rekenkamer dat er onvoldoende duidelijkheid is over de landelijke doelstellingen voor stedelijke vernieuwing. Zij beval de minister aan om voor het tweede ISV-tijdvak landelijke doelstellingen te formuleren waarvan de realisatie met de stedelijke meerjarenontwikkelingsprogramma's (MOP's) kan worden vastgesteld. Ook zouden afspraken met steden meer specifiek, meetbaar, realistisch en consistent moeten zijn dan in het eerste tijdvak.

Volgens de minister van VROM is met het definitieve kabinetsvoornemen *Samenwerken aan een Krachtige stad* (april 2004) een belangrijke stap voorwaarts gezet.⁵⁷ Het gaat daarbij om elementen als het sturen op resultaat, het 'SMART'⁵⁸ formuleren van een beperkt aantal *output*doelstellingen en -indicatoren, het niet meer rechtstreeks sturen op

⁵⁶ Brief van minister van VROM aan de Algemene Rekenkamer, 13 juli 2004, DBO 2004050009.

⁵⁷ *Samenwerken aan de Krachtige stad. Uitwerking van het stelsel Grotestedenbeleid 2005-2009 (GSB III)*, Ministerie van BZK, april 2004; zie ook: Beleidskader ISV-2, Ministerie van VROM, januari 2004.

⁵⁸ Een afkorting die staat voor specifiek, meetbaar, afgesproken, realistisch, en tijdgebonden. Tegenwoordig spreekt men ook van SMART-C, waarbij de C voor 'consistent' staat.

(lastig te beïnvloeden) outcomedoelstellingen, het scherper afrekenen op de overeengekomen prestaties en het gericht treffen van sancties. Voor de outputdoelstellingen 'nieuwbouw van woningen', 'bodemsanering en geluidssanering', 'aantal toegankelijke woningen' en 'verbetering luchtkwaliteit' zijn landelijke doelstellingen geformuleerd. De minister stelt dat de bijdrage van de MOP's aan de realisatie hiervan dus eenvoudig kan worden vastgesteld. Andere doelstellingen worden vooral bepaald door de lokale situatie en bestuurlijke prioriteiten, maar zullen eveneens zodanig moeten worden geformuleerd dat afrekenbare afspraken kunnen worden gemaakt.

Er worden geen *outcomedoelstellingen* met gemeenten afgesproken, maar de voortgang daarvan zal door evaluatieonderzoek worden gevolgd.

De Algemene Rekenkamer vindt het positief dat een eerste stap is gezet naar een meer gerichte formulering van doelen. Ook stelt zij tot tevredenheid vast dat per outputdoelstelling streefwaarden zullen worden geformuleerd. Hierdoor zal naar verwachting de realisatie van de landelijke doelstellingen beter gemonitord worden. De Algemene Rekenkamer zal dit proces met belangstelling volgen.

8.2.2 Kwaliteit voortgangsinformatie verbeteren

De Algemene Rekenkamer concludeerde in haar rapport dat de minister moet investeren in de kwaliteit van de monitor. Ook beschikte de minister over relatief weinig gestructureerde (voortgangs)informatie over het bereiken van doelstellingen van de afzonderlijke steden. De meeste informatie is alleen op geaggregeerd niveau (betrekking hebbend op heel Nederland) beschikbaar. Belangrijke aanbevelingen in dat verband waren:

- Heroverweeg het gebruik van het procesformat met informatie over de voortgang van projecten in de steden. De informatiewaarde hiervan is gering terwijl steden er wel veel tijd in moeten steken,
- Volg de stedelijke vernieuwing via een beperkt aantal prestatieindicatoren over individuele steden.
- Onderbouw de monitorgegevens met bewijsstukken.

Het Ministerie van VROM heeft in 2004 besloten het procesformat te laten vervallen vanwege de door de Algemene Rekenkamer aangevoerde redenen. De inhoudelijke monitor zal het ministerie verbeteren door aanbevelingen toe te passen van het onderzoeksbureau RIGO, dat in wonen gespecialiseerd is. Daarmee vereenvoudigt het ministerie ook de prestatie-indicatoren en zullen de gegevens over elk van de afzonderlijke gemeenten beschikbaar komen. Indien deze stappen goed worden

uitgevoerd, komt het ministerie tegemoet aan de eerste twee aanbevelingen.

102

Over het onderbouwen van de monitorgegevens met bewijsstukken meldt de minister dat ze deze aanbeveling niet overneemt. Volgens haar zouden de bestuurslasten flink stijgen als gemeenten monitorinformatie systematisch met schriftelijke stukken zouden moeten onderbouwen en het Rijk deze systematisch zou moeten controleren. Dat is volgens de minister ook niet nodig, omdat de monitorinformatie betrouwbaar genoeg is voor het verkrijgen van een globaal inzicht in stedelijke vernieuwing in de G30 als geheel en in elk van de steden afzonderlijk.

Voor de nieuwe periode kunnen de meeste monitorgegevens op stadsniveau worden afgeleid uit landelijke registratiebestanden. Volgens de minister mag aangenomen worden dat de instanties die deze bestanden aanleggen (waaronder het CBS), oog hebben voor de betrouwbaarheid van de verzamelde gegevens. Ook stadsaccounts (contactpersonen van VROM) die de stedelijke vernieuwing in de individuele steden volgen, zouden onbetrouwbare informatie moeten opmerken.

Verder stelt de minister dat voor met name de doelstelling 'wonen' informatie nodig is die gemeenten rechtstreeks moeten leveren. In overleg met de gemeenten zal worden onderzocht of hierbij gebruik kan worden gemaakt van verantwoordingsinformatie, die aan hoge eisen van betrouwbaarheid moet voldoen.

De Algemene Rekenkamer vindt dat de minister in ieder geval helder moet zijn over de kwaliteit van de informatie die zij aan de Tweede Kamer rapporteert. De minister moet zich van de betrouwbaarheid van derde-informatie vergewissen alvorens daar gebruik van te maken.

8.2.3 Kwaliteit behoefteraming verbeteren

De Algemene Rekenkamer oordeelde dat de voorspellende waarde van de behoefteraming in de nota *Stedelijke Vernieuwing* (1997) onvoldoende was. Ze beval de minister aan om een behoefteraming met voldoende voorspellende waarde uit voeren als basis voor het tweede ISV-tijdvak.

De minister neemt deze aanbeveling niet over, omdat ze de behoefteraming uit 1997 nog voldoende actueel vindt voor de voorbereiding van het tweede ISV-tijdvak. Een nieuwe raming zou niet tijdig met resultaten kunnen komen. Het is de bedoeling om in 2007 de resultaten te presenteren van de integrale behoefteraming voor de periode 2010 tot 2020. Conform het advies van de Algemene Rekenkamer

zullen gevoeligheidsanalyses daarvan deel uitmaken. In 2007 zullen eveneens de resultaten van de 'GSB midterm review' worden gepresenteerd. Belangrijk onderdeel daarvan is de vooruitblik op de beleidsinhoudelijke doelstellingen voor de nieuwe meerjarenperiode vanaf 2010.

Over de kwaliteit van de behoefteraming uit 1997 verschillen de minister en de Algemene Rekenkamer van mening. Wezenlijke onderdelen van de raming moeten volgens de Algemene Rekenkamer worden bijgesteld, bijvoorbeeld de verwachte opbrengsten van de rijksbijdrage voor de periode 1997-2010, het zogeheten 'multiplier'-effect.

8.2.4 Verantwoording ISV1 goed regelen

Prestatie-afspraken met steden duidelijker formuleren

Over de afspraken tussen de minister en de steden over de prestaties van die steden in de eerste ISV-periode oordeelde de Algemene Rekenkamer in haar rapport dat deze niet scherp genoeg zijn om het bereiken ervan ondubbelzinnig vast te kunnen stellen. Voor het tweede tijdvak beval de Algemene Rekenkamer aan te streven naar afspraken die specifiek, meetbaar, realistisch en consistent zijn.

Volgens de minister worden per gemeente de belangrijkste prestaties voor de eerste periode alsnog gedefinieerd. Interpretatieverschillen zouden zich bij de verantwoording over de eerste periode niet meer kunnen voordoen. Dit is overlegd met de betreffende gemeenten en vastgelegd in een VROM-brede beschrijving van de administratieve organisatie. In overleg met de gemeenten en provincies is een beslisboom opgesteld waarmee de gerealiseerde prestaties kunnen worden beoordeeld en eventuele sancties kunnen worden bepaald.

Verantwoording bestede ISV1-gelden moet duidelijker

De Algemene Rekenkamer zette vraagtekens bij de opzet van de verantwoording van gelden die de steden uitgaven aan ISV1. De Algemene Rekenkamer drong erop aan dat steden een volwaardige rechtmatigheidsverklaring indienen.

Het Ministerie van VROM stelt dat de gemeenten door een bestedingsverklaring en een bijbehorende accountantsverklaring moeten kunnen aantonen dat de verleende voorschotten rechtmatig zijn besteed. Volgens het ministerie is in de Wet stedelijke vernieuwing geregeld dat voorschotten niet uitsluitend besteed hoeven te worden aan het uitvoeren van het ontwikkelingsprogramma, maar wel aan stedelijke vernieuwing.

Daarnaast moeten de steden zich verantwoorden voor het realiseren van de doelstellingen uit de ontwikkelingsprogramma's. Volgens het Ministerie van VROM moet het Rijk een juiste resultaatverantwoording borgen, maar dient de gemeenteraad deze in de eerste instantie te controleren. Voor de borging heeft het ministerie – in overleg met de betrokken steden – per stad de belangrijkste doelstellingen uit het MOP in beeld gebracht, deze vervolgens alsnog (binnen de grenzen van het goedgekeurde MOP) zoveel mogelijk 'smart' gedefinieerd en op output gericht. De controle richt zich op het bepalen of het eventueel niet halen van deze doelstellingen de gemeente is aan te rekenen. Bij ISV2 zullen de gemeentelijke accountants na afloop niet alleen, zoals bij ISV1, de gemeentelijke bestedingsverklaring (dat het geld aan stedelijke vernieuwing is uitgegeven) moeten onderschrijven, maar ook een mededeling van getrouwheid afgeven bij de geleverde prestaties.

Controle VROM op gemeenten beter uitwerken

De Algemene Rekenkamer kwam in haar rapport tot de conclusie dat de beoogde departementale controle op de gemeentelijke verantwoordingsstukken op een aantal punten nog onvoldoende is uitgewerkt. Als aandachtspunten voor nadere uitwerking noemde zij de betrouwbaarheid van de verantwoordingsstukken, de wijze van beoordeling door VROM en de manier waarop bevindingen worden gewogen.

Het Ministerie van VROM geeft aan dat de toets op de betrouwbaarheid van alle door de gemeente geleverde gegevens over de (belangrijkste) gerealiseerde doelstellingen een onderdeel zal zijn van de in ontwikkeling zijnde, VROM-brede administratieve organisatie. Daarbij zou gebruik kunnen worden gemaakt van landelijke databestanden, verslagen van voortgangsgesprekken met de gemeenten, incidentele signalen, deskresearch en onderzoek ter plaatse.

Wet- en regelgeving vergt meer verduidelijking

Een andere conclusie van de Algemene Rekenkamer was dat de wet- en regelgeving de steden en hun accountants onvoldoende houvast bood om te bepalen welke kosten uit het ISV mogen worden betaald en welke niet. Ze adviseerde de minister hierover snel duidelijkheid te scheppen en raadde daarbij aan om met de betrokken steden en hun accountants om tafel te gaan zitten.

Volgens het ministerie is bij de voorbereiding van het verantwoordingstraject niet naar voren gekomen dat onduidelijk zou zijn waaraan de middelen mogen worden besteed. Er heeft een workshop met

betrokken accountantsdiensten en –kantoren plaatsgevonden met ook aandacht voor de in de wet gegeven definitie van stedelijke vernieuwing waaraan de middelen dienen te worden besteed. Er is tevens een handleiding over dit punt verspreid

Standpunt Algemene Rekenkamer

Over de voortgang bij de verantwoording over het eerste ISV-tijdvak (2000 tot en met 2004) rapporteert de Algemene Rekenkamer in haar jaarlijkse *Rapport bij het Jaarverslag van het Ministerie van VROM*.⁵⁹ De Algemene Rekenkamer wil hier vermelden dat ze – in tegenstelling tot wat ze in haar rapport concludeerde – met de minister van mening is dat de Wet stedelijke vernieuwing weliswaar eist dat de verleende voorschotten worden besteed aan stedelijke vernieuwing, maar dat deze wet niet voorschrijft dat middelen worden ingezet voor de uitvoering van ontwikkelingsprogramma's. De Wet stedelijke vernieuwing gaat ervan uit dat stedelijke vernieuwing meer kan omvatten dan hetgeen in de ontwikkelingsprogramma's is geformuleerd.

De Algemene Rekenkamer zal in *haar Rapport bij het Jaarverslag van het Ministerie van VROM 2005* de rechtmatigheid van de afrekening van de ISV-voorschotten beoordelen. In het kader daarvan zal ze een definitief standpunt innemen over de verantwoording over ISV1.

8.3 Conclusies

In de slotbeschouwing van haar rapport *Rijksbeleid stedelijke vernieuwing* concludeerde de Algemene Rekenkamer dat stedelijke vernieuwing een beleidsveld is waarop de VBTB-gedachte nog niet echt wortel heeft geschoten. De Tweede Kamer zou in nog heel beperkte mate weten wat de minister wil bereiken met de inzet van ruim € 2 miljard in de jaren 2000-2004, en het zal na die periode ook moeilijk zijn in kaart te brengen wat ermee bereikt is.

In de vorige paragraaf is een overzicht gegeven van de maatregelen die de minister van VROM heeft genomen om de bovengeschetste situatie te veranderen. Deze maatregelen lagen op het terrein van verbetering van de doelformulering en de voortgangsinformatie. Verder heeft VROM maatregelen aangekondigd op het gebied van verantwoording van ISV-gelden uit het eerste tijdvak. De Algemene Rekenkamer zal de nadere

⁵⁹ In 2004 heeft de Algemene Rekenkamer gemeld dat voor stedelijke vernieuwing risico's bestaan met betrekking tot de betrouwbaarheid van de beleidsverantwoording.

uitvoering van de maatregelen en de resultaten daarvan met belangstelling blijven volgen.

106

Een aantal aanbevelingen volgt de minister niet op. De minister denkt dat systematische onderbouwing van monitorgegevens met schriftelijke stukken niet noodzakelijk is om tot betrouwbare gegevens te komen. Zij vindt dat de door het ministerie gehanteerde methode – vooral gebruik maken van landelijke registratiebestanden - de betrouwbaarheid voldoende waarborgt. Verder ziet de minister geen mogelijkheid om voor het tweede ISV-tijdvak een nieuwe behoefte-raming op te stellen. Zij vindt de raming uit 1997, in tegenstelling tot de Algemene Rekenkamer, nog voldoende actueel.

De Algemene Rekenkamer zal de ontwikkelingen met belangstelling blijven volgen.

8.4 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

8.4.1 Reactie minister

De minister van VROM schrijft in haar reactie dat ze in algemene zin deze terugblik van de Algemene Rekenkamer als een nuttige monitor op de reguliere rapportages van de AR beschouwt, omdat daarmee expliciet kan worden gemaakt op welke wijze de aanbevelingen in het (reguliere) beleidsproces zijn opgenomen. In haar bestuurlijke reactie op de onderzoeksrapporten heeft de minister de Algemene Rekenkamer geïnformeerd over haar bewuste keuze om een aantal aanbevelingen op dit moment nog niet uit te voeren. De minister is daarom van mening dat ze aan de hand van deze terugblik alleen kan worden aangesproken op de voortgang van haar eerder gedane toezeggingen.

De minister constateert dat de Algemene Rekenkamer positief is over de ontwikkelingen bij ISV tot nu toe. Ze heeft geen aanvullende opmerkingen bij de resultaten en bevindingen. De minister constateert dat de Algemene Rekenkamer haar opnieuw bevraagt naar aanbevelingen waarvan ze in haar reactie op het oorspronkelijke rapport meldde deze niet op te zullen volgen. Ze staat nog steeds achter deze reactie. Volgens de minister resulteert dit wel in een conclusie met een negatieve strekking.

8.4.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

107

De Algemene Rekenkamer onderschrijft dat de terugblik een positief beeld oplevert, maar benadrukt dat ze over de verantwoording van de bestede ISV-gelden niet eerder dan in 2006 – in haar Rapport bij het Jaarverslag VROM 2005 – een definitief oordeel zal kunnen geven.

De Algemene Rekenkamer volgt bij haar terugblik in ieder geval alle, relevante activiteiten van de ministeries, die naar aanleiding van oordelen, aanbevelingen en/of toezeggingen zijn uitgevoerd, dus ook de aanbevelingen waarvan de minister aanvankelijk heeft aangegeven deze niet op te volgen.

De Algemene Rekenkamer wil hiermee kunnen beoordelen of haar aanbevelingen aan hun doel beantwoorden: zijn ze concreet genoeg, kunnen de ministeries er iets mee?

8.5 Overzicht wel/niet opgevolgde aanbevelingen per medio maart 2005

Overzicht wel/niet opgevolgde aanbevelingen per medio maart 2005.

Het overzicht is naar de stand van ultimo 2004 aan de bewindspersonen voorgelegd en geactualiseerd aan de hand van de reacties.

Legenda:

- + = opgevolgd
- +/- = gedeeltelijk opgevolgd
- = niet opgevolgd

Aanbeveling	Opgevolgd	Toelichting
Formuleer doelstellingen duidelijker	+	
Heroverweeg het gebruik van procesformat over voortgang in steden	+	
Monitor via een beperkt aantal prestatieindicatoren	+	
Onderbouw monitorgegevens met bewijsstukken	-	Minister heeft aanbeveling niet overgenomen
Verbeter de kwaliteit van de behoeftebepaling voor het tweede tijdvak	-	Minister heeft aanbeveling niet overgenomen
Formuleer prestatieafspraken met steden duidelijker	+	
Verantwoord de bestede ISV1-gelden duidelijker	+	In opzet verbeterd. Definitief oordeel Algemene Rekenkamer in haar <i>Rapport bij het Jaarverslag VROM 2005</i>

Aanbeveling	Opgevolgd	Toelichting
Werk de controle door het Ministerie van VROM op gemeenten beter uit	+	In opzet verbeterd. Definitief oordeel Algemene Rekenkamer in haar <i>Rapport bij het Jaarverslag VROM 2005</i>
Verduidelijk de wet- en regelgeving	+	

9 Visumverlening in Schengen-verband

109

9.1 Inleiding

In oktober 2003 publiceerde de Algemene Rekenkamer het rapport *Visumverlening in Schengenverband*,⁶⁰ waarin zij waarschuwde dat de Nederlandse visumketen niet goed functioneerde. Er waren onvoldoende garanties voor het beperken van de risico's voor de veiligheid. Kort samengevat luiden de belangrijkste tekortkomingen:

- De ketenpartners in Nederland en daarbuiten gaven ieder een eigen invulling aan de Schengenregelgeving die (te) ruim is geformuleerd.
- De Nederlandse wetgeving maakte het moeilijk om een visum te weigeren.
- Er was geen risicoanalyse gemaakt, waardoor een planmatige aanpak ontbrak.
- De informatie-uitwisseling en de registratiesystemen schoten tekort.
- Het toezicht op binnenkomst en vertrek van vreemdelingen was onvoldoende.

De aanbevelingen waren toegespitst op de verbetering van deze tekortkomingen onder meer door het Nederlandse voorzitterschap van de Europese Unie in 2004 hiervoor te benutten. De ministers van Buitenlandse Zaken en voor Vreemdelingenzaken en Integratie deden toezeggingen op alle aanbevelingen.

Verder leidde het rapport van de Algemene Rekenkamer op 21 november 2003 tot twaalf vragen van de Tweede Kamer en kwam het vervolgens aan de orde bij de behandeling van de zesde voortgangsrapportage *Terrorismebestrijding en Veiligheid* op 23 december 2003. De Algemene Rekenkamer is in november 2004 nagegaan wat er is gebeurd met haar aanbevelingen in het rapport en de toezeggingen van de bewindspersonen. Gezien de actualiteit van het onderwerp veiligheid vindt zij het melden van de gemaakte vorderingen relevant. De informatie hiervoor putte zij uit een brief van het Ministerie van Buitenlandse Zaken aan de Algemene Rekenkamer van 18 mei 2004 met de tussentijdse stand van zaken.

⁶⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 260.

Verder kreeg zij in de periode oktober tot december 2004 informatie van medewerkers van:

- de directie Personenverkeer en Vreemdelingenzaken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (DPV);
- de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND);
- het directoraat-generaal Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken van het Ministerie van Justitie;
- de Departementale Audit Dienst van het Ministerie van Justitie.

9.2 Bevindingen terugblik

Deze paragraaf behandelt de resultaten van de aanbevelingen uit het rapport *Visumverlening in Schengenverband*.

Deze aanbevelingen betroffen de harmonisatie van de regelgeving en de uitvoering in Schengenverband, het weigeren van een visum en het verbeteren van de informatie- en registratiesystemen. Tot slot ging het om de samenwerking tussen de visumpartners en het toezicht op verblijf en vertrek van de visumhouder.

9.2.1 Harmonisatie in Schengenverband

In haar rapport concludeerde de Algemene Rekenkamer dat de wetgeving in het Schengengebied dusdanig ruim geformuleerd is, dat de Schengenlanden verschillende interpretaties kunnen hanteren. Het verdiende aanbeveling het Nederlandse EU-voorzitterschap in 2004 te benutten voor meer harmonisatie van de uitvoering en de informatievoorziening.

De minister van Buitenlandse Zaken beloofde de harmonisatie aandacht te geven tijdens het EU-voorzitterschap.

Per brief deelde het ministerie in mei 2004 mee, dat er een conferentie heeft plaatsgevonden van de hoofden van visumafdelingen van Nederlandse diplomatieke vertegenwoordigingen, waarbij de conclusies en aanbevelingen uit het rapport van de Algemene Rekenkamer zijn besproken. Deze conferentie heeft een aantal bruikbare actiepunten opgeleverd om de kwaliteit van de visumverlening te verhogen. In oktober 2004 deelde de DPV mee dat de samenwerking met de Schengenpartners positief verloopt. Ter voorbereiding van het

Nederlandse EU-voorzitterschap had Nederland samen met Ierland, dat in de eerste helft van 2004 het voorzitterschap bekleedde, geïnventariseerd welke knelpunten de harmonisatie bemoeilijken. Nederland nam ook deel aan een pilotproject van de EU waarbij drie visumexperts evalueerden hoe de lokale consulaire samenwerking op de posten verliep. Het streven was om nog tijdens het Nederlandse voorzitterschap aanbevelingen te doen ter verbetering.

De rapportage met aanbevelingen voor verbeteringen is in januari 2005 besproken in de Raadswerkgroep Visa en in dat verband werden voorstellen tot verbetering geformuleerd. Hangende de algemene rapportage waren twee specifieke rapportages opgesteld over pilots in Caïro en New Delhi. Deze bevatten reeds conclusies en verbetervoorstellen, waaraan door Nederland in haar capaciteit als EU-voorzitter lokaal (op de posten) gevolg is gegeven. Nederland zal dit onderwerp in de eerste helft van 2005 gezamenlijk met Luxemburg, de huidige voorzitter, oppakken.

De Algemene Rekenkamer ziet met belangstelling de resultaten van het Nederlandse EU-voorzitterschap en de bedoelde rapportage tegemoet. Zij is verheugd over de inspanning van het Ministerie van Buitenlandse Zaken om te komen tot een meer geharmoniseerde consulaire samenwerking.

9.2.2 Uitwerking Schengenregelgeving door Nederland

De Algemene Rekenkamer concludeerde in haar rapport dat de Schengenregelgeving in Nederland nog onvoldoende was uitgewerkt. De ketenpartners gaven ieder een eigen invulling aan de wettelijke eisen en de gemaakte uitvoeringsafspraken. Zij beval dan ook een nadere uitwerking aan, waarbij zij erop wees dat bij 400.000 visumaanvragen per jaar heldere en toepasbare criteria hoogst noodzakelijk zijn. Tegenstrijdige belangen zouden ondergebracht kunnen worden in één beslissingsprocedure. Hierbij zou gebruik kunnen worden gemaakt van ervaringen met dit type procesontwerpen elders binnen de Rijksdienst. Een basisontwerp hiervoor zou eventueel gedurende het Nederlandse EU-voorzitterschap met de Schengenpartners op de posten besproken kunnen worden.

De minister van Buitenlandse Zaken beloofde de aspecten waarin de Schengenregelgeving niet voorziet, te regelen in de Visumwet. De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie zou verantwoordelijk en coördinerend minister worden voor de vreemdelingenketen inclusief visumverlening. Laatstgenoemde minister vulde aan dat in de Visumwet heldere en toepasbare criteria zouden worden opgenomen.

De planning was dat in 2003 een ontwerp-Visumwet naar de ministerraad zou gaan. Desgevraagd deelde de minister van Buitenlandse Zaken in december 2003 aan de Tweede Kamer mee dat de Visumwet op zijn vroegst in de tweede helft van 2004 te verwachten was. Het regelen van de beslisprocedure in Europees verband, zoals de Algemene Rekenkamer had gesuggereerd, achtte de minister echter nauwelijks mogelijk. In mei 2004 schreef het Ministerie van Buitenlandse Zaken de Algemene Rekenkamer dat er een eerste ontwerp Visumwet was die aan de Adviescommissie Vreemdelingenzaken (ACVZ) zou worden voorgelegd. In december 2004 vernam de Algemene Rekenkamer van het Ministerie van Justitie dat de Visumwet echter nog steeds in het stadium van ambtelijke voorbereiding was. Het ministerie deelde mee dat de conceptwet door onvoorziene omstandigheden nog niet naar de ACVZ was verzonden. Afhankelijk van nadere afstemming tussen de ministers van Buitenlandse Zaken en voor Vreemdelingenzaken en Integratie zou dit eind 2004 of begin 2005 gebeuren. Gelijktijdig met het indienen bij de ACVZ zouden de verschillende ambtelijke partijen de tekst aan een ex-ante uitvoeringstoets onderwerpen. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken vertelde nog dat de huidige ontwerptekst meer mogelijkheden biedt om de visumpraktijk in overeenstemming te brengen met die van de andere Schengenlanden.

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken had voor de aanbeveling over de beslisprocedures en een procesontwerp binnen de Rijksdienst (waaronder de belastingdienst) een oriëntatie uitgevoerd. Het ministerie concludeerde dat de verschillen met het visumproces te groot waren om bij het ontwerp van bijvoorbeeld de belastingdienst aan te kunnen sluiten. Het ministerie beraadt zich hoe het de beslisprocedure in een procesontwerp in het nieuw te bouwen informatiesysteem kan integreren.

9.2.3 Mogelijkheden een visum te weigeren

De Algemene Rekenkamer concludeerde in haar rapport dat de motivering tot weigering vooral ligt bij de *verstrekker* van het visum (in casu de overheidsinstelling), terwijl in veel andere Schengenlanden de bewijslast ligt bij de *aanvrager* van het visum. Hierdoor is het voor Nederland moeilijker een visum te weigeren dan voor andere Schengenlanden. Behalve dat dit risico's voor de veiligheid en voor illegaal verblijf bleek op te leveren, meende de Algemene Rekenkamer dat dit rechtsongelijkheid in de hand werkt. Het verdiende volgens de Algemene Rekenkamer dan ook aanbeveling om maatregelen voor de ruim geformuleerde wetgeving te treffen, zodat het weigeren van een visum beter mogelijk wordt. Tevens verdiende het aanbeveling om binnen het Schengenverband

uniforme afspraken te maken over de mate van rechtsbescherming van visumaanvragers.

113

De minister van Buitenlandse Zaken zei hierop te streven naar een goede balans tussen rechtsbescherming, bestuurslast en nationale en internationale belangen die met visumverlening gediend zijn. De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie zou de mogelijkheden om de bewijslast om te draaien laten onderzoeken.

Uniforme afspraken hierover binnen Schengenverband achtte de minister niet mogelijk, omdat het hier om een nationale aangelegenheid gaat. Naar aanleiding van de vragen van de Tweede Kamer in december 2003 kwam aan de orde dat de nieuwe Visumwet meer in overeenstemming zou worden gebracht met de nationale wetgeving in andere Schengenlanden.

In oktober 2004 deelde het Ministerie van Justitie mee dat de mogelijkheden voor weigering van een visum niet zouden worden vergroot. Wel zouden de verschillende afwijzingsgronden meer gewicht krijgen, omdat zij in de wet worden opgenomen. Ook zou de wet handvatten bieden voor bestrijding van identiteitsfraude en van illegaal verblijf.

De Algemene Rekenkamer meent dat het aanscherpen van de afwijzingsgronden in de wet een oplossing kan bieden. Zij wijst er echter op dat de wettekst nog slechts in een conceptvorm bestaat. Het risico dat zij vorig jaar signaleerde aangaande de veiligheid en de rechtsongelijk, is derhalve nog steeds niet opgeheven.

9.2.4 Risicoanalyse en informatie

De Algemene Rekenkamer concludeerde dat een risicoanalyse voor de nationale veiligheid en voor illegaal verblijf in relatie tot visumverlening ontbrak. De informatie-uitwisseling en de registratiesystemen in de gehele visumketen waren ontoereikend. Daardoor ontbrak de mogelijkheid om met een gestructureerd plan een toezichtregime te ontwerpen om de risico's bij de binnenkomst, het verblijf en het vertrek van de visumhouder zo goed mogelijk te beheersen.

De Algemene Rekenkamer beval aan om te komen tot betere samenwerking tussen de Schengenpartners. Daartoe zijn toereikende informatie-uitwisseling en registratiesystemen onontbeerlijk. Hetzelfde gold voor het toezicht op de binnenkomst, het verblijf en het (tijdige) vertrek van een visumhouder. De Algemene Rekenkamer beval aan het administratieve proces zodanig op orde te brengen, dat met een

gestructureerd plan een toezichtregime ontworpen kon worden dat de risico's zo goed mogelijk beheerst. Het Project Vreemdelingenketen dat in 2003 actief was, achtte zij daarbij een goed begin.

114

In de reactie deelde de minister van Buitenlandse Zaken mee dat de Veiligheidsdienst van het ministerie dreigingsanalyses maakte van illegale immigratie en de nationale veiligheid in relatie tot visumverlening en de veiligheid van Nederlandse posten in het buitenland.

Het Nationaal Visuminformatie systeem (NVIS) dat in voorbereiding was, zou informatie over de aanvragers voor alle posten toegankelijk maken. Verder was het mogelijk om hierin in de toekomst biometrische kenmerken op te nemen. De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie onderzocht de mogelijkheden om dit in Nederland toe te passen.

Het NVIS zou worden gekoppeld aan andere relevante systemen van de ketenpartners via de Basisvoorziening Vreemdelingenketen (BVV).

Ook in Schengenverband waren er plannen voor een centrale voorziening met vreemdelingegegevens, waarmee alle Schengenlanden inzage zouden kunnen krijgen in alle verleende en geweigerde visa.

Tot slot wees de minister nog op een convenant dat de IND en de AIVD in 2003 hadden gesloten voor de wederzijdse verstrekking van gegevens waarmee risicoanalyses kunnen worden uitgevoerd.

De Tweede Kamer vroeg in december 2003 aan de minister van Buitenlandse Zaken of hij wilde komen tot een geoperationaliseerde aanpak en een concreet tijdpad voor de realisatie van een nieuw visumsysteem. De minister antwoordde dit reeds te hebben. De aansluiting op de BVV kon in 2005 worden verwacht. Daarnaast wees de minister op de meer integrale aanpak van de terrorismebestrijding in het *Actieplan Terrorisme en Veiligheid*.

Eind november 2004 deelde het Ministerie van Justitie op ambtelijk niveau aan de Algemene Rekenkamer per brief mee dat binnen de Vreemdelingenketen het proces van identiteitsvaststelling van vreemdelingen inmiddels werd ondersteund door een ketenbrede informatiearchitectuur met als belangrijkste elementen de BVV en het Protocol Identificatie en Labeling. Uitgangspunt is dat gegevens van vreemdelingen eenmalig en eenduidig worden geregistreerd bij het eerste contact. Op deze manier wordt het voor vreemdelingen moeilijk onder meer identiteiten geregistreerd te staan. Ketenpartners kunnen de gegevens onafhankelijk van plaats en tijd opvragen. Naast het vastleggen van reguliere gegevens, zoals naam en land van herkomst, worden van

asielzoekers en ongedocumenteerde vreemdelingen ook biometrische kenmerken (vingerafdrukken en foto) geregistreerd.

In juni 2003 hebben de IND en de Vreemdelingenpolitie de BVV in gebruik genomen, waarbij alle registraties van vreemdelingen in de systemen van de IND en de Vreemdelingendienst (VD) zijn geconverteerd naar de BVV. In het voorjaar 2004 zijn vervolgens de Koninklijke Marechaussee (KMar), het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) en de Vreemdelingenkamers aangesloten op de BVV. De gemeenten hebben sinds mei 2004 toegang tot de BVV met een kijkfunctie. Eind 2004 en begin 2005 worden de Raad voor de Rechtsbijstand, de Raad van State en de Dienst Justitiële Inrichtingen aangesloten en krijgt ook de Arbeidsinspectie inkijk in de BVV. Eind 2005 volgen de Zeehavenpolitie en het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken deelde mee dat het functionele ontwerp voor het nieuwe visumsysteem NVIS gereed was. De bouw en implementatie zal nog ongeveer twee jaar duren. In het NVIS wordt voorzien in de mogelijkheid om alle 'verdachten' (zoals die op de sanctielijst van de Verenigde Naties voorkomen) op te nemen.

Het nieuwe NVIS zal worden gekoppeld aan de BVV. Hierdoor wordt het in de toekomst mogelijk de visumaanvrager/-houder door de gehele keten te volgen.

Dit betekende dat de visumafdelingen van de posten in het buitenland eind 2004 nog niet aangesloten waren op de BVV. Dit zal gebeuren zodra NVIS operationeel wordt.

Het Ministerie van Justitie meldde nog dat de BVV zal worden gekoppeld aan het Europees Visuminformatiesysteem (EU VIS). De BVV zal vanaf begin 2006 biometrische kenmerken kunnen registreren van reguliere vreemdelingen. Dit gebeurt dan naast de registratie van biometrische kenmerken van ongedocumenteerde vreemdelingen en asielzoekers die nu reeds plaatsvindt.

In oktober 2004 vernam de Algemene Rekenkamer van het Ministerie van Buitenlandse Zaken dat er in Europees verband inmiddels een principebesluit is genomen over de toepassing van biometrie. Aan de praktische uitwerking ervan wordt nog gewerkt. In Schengenverband werd volgens het Ministerie van Buitenlandse Zaken nog gezocht naar mogelijkheden voor de opslag van biometrische kenmerken. Voor deze opslag was aanpassing van de regelgeving nodig.

Het EU VIS was volgens het Ministerie van Buitenlandse Zaken in de fase van aanbesteding en gunning beland. De realisatie duurt nog een aantal jaren. Beide ministeries nemen actief deel aan de ontwikkeling.

Van het Ministerie van Buitenlandse Zaken is verder vernomen dat het Ministerie van Justitie de mogelijkheden onderzoekt voor het opstellen

van risicoprofielen van en indicatoren voor terrorisme. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft hiervoor informatie aangeleverd. Een rapport hierover zou in december verschijnen.

116

De Algemene Rekenkamer betreurt dat de invoering van het NVIS vertraging heeft opgelopen, omdat dit systeem essentieel is voor de informatie en registratie van gegevens over visumaanvragers. Voor het overige is zij verheugd over de vorderingen die de ministeries hebben gemaakt met de mogelijkheden voor informatie-uitwisseling en de bereidheid kennis te delen. Zij zal de ontwikkelingen met belangstelling blijven volgen.

9.2.5 Vreemdelingentoezicht

De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie zegde toe het vreemdelingentoezicht te gaan intensiveren door illegaal verblijf te ontmoedigen en illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen uit te zetten.

Eind 2004 kreeg de Algemene Rekenkamer een overzicht van de vorderingen die inmiddels waren gemaakt.

Met de voltooiing van de overdracht van de reguliere toelatingstaken van de Vreemdelingenpolitie naar de IND en gemeenten in april 2004 maakte de Vreemdelingenpolitie een start met de intensivering van het vreemdelingentoezicht. Voor de uitvoering van het vreemdelingentoezicht zijn sinds die taakoverdracht ongeveer 1.050 fte beschikbaar, inclusief de meerkosten die deze fte met zich meebrengen. Dit betekent een toename van 75%. Het vreemdelingentoezicht heeft tot doel illegaal verblijf te bestrijden, zowel preventief als repressief. Effectief vreemdelingentoezicht maakt het mogelijk personen die langer verblijven dan volgens het visum is toegestaan – de zogenaamde overstayers – te traceren.

Het jaar 2004 is voor de intensivering van het vreemdelingentoezicht een opstartjaar, waarin de extra medewerkers zijn opgeleid en procedures zijn aangepast. De daadwerkelijke groei van de resultaten van de intensivering kan per 2005 worden verwacht en gemeten. Op dat moment zullen in convenanten met de individuele korpsen prestatie-indicatoren worden opgenomen voor het vreemdelingentoezicht, te weten de uitvoering van eerste- en tweedelijns identiteits- en nationaliteitsonderzoeken. Het eerstelijns identiteits- en nationaliteitsonderzoek wordt uitgevoerd direct bij het eerste contact tussen de vreemdeling en de (Vreemdelingen)politie dan wel de KMar. Indien nader onderzoek naar de identiteit en nationaliteit nodig is, volgt

het tweedelijns identiteits- en nationaliteitsonderzoek na de staandehouding van de vreemdeling. Dit wordt eveneens uitgevoerd door de Vreemdelingenpolitie en de KMar.

117

Het Instrument Mobiel Toezicht vreemdelingen bestaat sinds 1994. In 2004 zijn maatregelen ingezet om de inzet van dit instrument effectiever te maken. De resultaten hiervan worden in 2005 verwacht. Dit betekent dat de KMar per 1 januari 2004 een verruiming van de wettelijke bevoegdheden heeft gekregen. Dit houdt in dat bij de beslissing tot inbewaringstelling na staandehouding de Kmar uitvoering hiervan zelfstandig kan realiseren. Voorheen moest de staande gehouden vreemdeling voor inbewaringstelling worden overgedragen aan de Vreemdelingenpolitie.

Rond informatiegestuurd optreden zijn diverse projecten in ontwikkeling die moeten leiden tot een centralisering van de informatieverzameling en –verwerking. Tevens zullen deze projecten ervoor zorgen dat informatie die voortkomt uit het Mobiel Toezicht Vreemdelingen, wordt gekoppeld aan beschikbare informatie uit andere relevante systemen.

Tot slot deelde het Ministerie van Justitie nog mee dat de Europese Commissie een voorstel voor een nieuwe verordening heeft ingediend. Deze verordening verplicht de Schengenlidstaten om systematisch een stempel aan te brengen in de reisdocumenten van vreemdelingen uit derde landen, wanneer zij de buitengrenzen van Schengen overschrijden. Dit geldt dan zowel bij het inreizen als bij het uitreizen van Schengen.

9.3 Conclusies

De Ministeries van Buitenlandse Zaken en voor Vreemdelingenzaken en Integratie hebben in 2004 ruimschoots inspanningen verricht om de toezeggingen na te komen. De tijd is echter nog te kort geweest om te beoordelen of de maatregelen gaan leiden tot het verminderen van de risico's voor de veiligheid. In ieder geval zijn daar goede aanzetten voor gegeven.

De Algemene Rekenkamer zal in 2006 bezien tot welke concrete resultaten dit heeft geleid.

9.4 Reactie ministers en nawoord Algemene Rekenkamer

118

De Algemene Rekenkamer heeft haar bevindingen voor commentaar voorgelegd aan de minister van Buitenlandse Zaken en aan de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie. De reacties (van respectievelijk 16 maart 2005 en 14 maart 2005) zijn in samengevatte vorm afzonderlijk weergegeven en worden gevolgd door een nawoord van de Algemene Rekenkamer.

Minister van Buitenlandse Zaken

De minister van Buitenlandse Zaken deelt de conclusies uit de terugblik. In 2004 zijn veel inspanningen verricht om de maatregelen te treffen zoals die zijn toegezegd naar aanleiding van het rapport "Visumverlening in Schengenverband". Een aantal maatregelen, zoals de totstandkoming van de Visumwet, de harmonisering van de Schengenregelgeving en de automatisering van de informatie-uitwisseling in nationaal en internationaal verband, betreffen activiteiten die niet in één jaar kunnen worden afgerond. Deze vergen volgens de minister meerdere jaren. De minister deelt de mening van de Algemene Rekenkamer dat de tijd te kort is geweest om te beoordelen of de maatregelen gaan leiden tot het gewenste effect. Tot slot geeft hij aan zich te zullen blijven inzetten om het visumproces te verbeteren en verder te zullen werken aan realisatie van de toegezegde maatregelen.

Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie

De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie geeft aan dat de ambtelijke voorbereiding van de ontwerp Visumwet nagenoeg is afgerond en op korte termijn naar de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) zal worden verzonden. In het ontwerp is de bevoegdheidsverdeling tussen de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie en de minister voor Buitenlandse Zaken nader uitgewerkt. Verder onderwerpt de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) de ontwerp tekst momenteel aan een eerste ex-ante uitvoeringstoets. De minister wijst erop dat in de ontwerp Visumwet is opgenomen dat een visum voor kort verblijf of lang verblijf kan worden verleend, indien de vreemdeling heeft aangetoond dat hij aan de voorwaarden voor afgifte van het visum heeft voldaan. Daarnaast zijn de afwijzingsgronden voor het weigeren van een visum inmiddels in de ontwerp Visumwet opgenomen. Deze afwijzingsgronden zijn op bepaalde punten aangescherpt ten opzichte van de huidige situatie.

De minister meent dat de score in paragraaf 9.5, punt 2 op basis van bovengenoemde verbeteringen niet het beeld weergeeft van de geconstateerde verbeteringen die er op het terrein van visumwetgeving plaatsvinden en verzoekt om bijstelling.

119

De minister omarmt de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om binnen het Schengenverband uniforme afspraken te maken over de mate van rechtsbescherming aan visumaanvragers.

Tot slot geeft de minister aan dat de verordening van de Europese Commissie inzake het systematisch stempelen van de reisdocumenten van vreemdelingen uit derde landen, wanneer zij de Schengengrens overschrijden, in december 2004 door Ministerraad is aangenomen en gepubliceerd. Volgens de minister zou de score in paragraaf 9.5, punt 5 daarom ook moeten worden gewijzigd in "nagekomen".

9.4.1 Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat beide ministers vorderingen hebben gemaakt om de visumverlening te verbeteren.

Zij gaat ervan uit dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken zich blijft inspannen voor een harmonisering van regelgeving en uitvoering tussen Schengenlanden op het gebied van visumverlening, ook nu Nederland geen voorzitter van de EU meer is.

Zij dringt erop aan dat de ministers toezien op een spoedige voortgang van het ontwikkelen van de nieuwe Visumwet. Gezien de ondernomen stappen heeft de Algemene Rekenkamer besloten om als score (+/-) toe te kennen in paragraaf 10.5 punt 2 'mogelijkheden weigering visum vergroten via wettelijke regeling'.

De Algemene Rekenkamer heeft besloten om de huidige score (-) op de aanbeveling in paragraaf 9.5, punt 5 "verbeteren van het toezicht op verblijf en vertrek aan de hand van gestructureerd plan" te wijzigen in +/- . De aanneming en publicatie van de verordening van de Europese Commissie inzake het systematisch stempelen aan de grens van documenten van vreemdelingen uit derde landen, is een eerste stap in de goede richting.

De Algemene Rekenkamer acht een adequaat centraal informatie- en registratiesysteem essentieel voor betere samenwerking tussen ketenpartners in Nederland. Tevens acht zij dit van belang voor het toezicht op verblijf en vertrek van visumplichtige vreemdelingen.

De Algemene Rekenkamer zal de activiteiten omtrent visumverlening, waarmee zowel de veiligheid als de economische positie van Nederland zijn gemoeid, blijven volgen.

120

9.5 Overzicht wel/niet opgevolgde aanbevelingen per medio maart 2005

Overzicht wel/niet opgevolgde aanbevelingen per medio maart 2005.

Het overzicht is naar de stand van ultimo 2004 aan de bewindspersonen voorgelegd en geactualiseerd aan de hand van de reacties.

Legenda:

- + = opgevolgd
- +/- = gedeeltelijk opgevolgd
- = niet opgevolgd

Aanbeveling	Opgevolgd	Toelichting
Gebruik voorzitterschap EU 2004 voor harmonisering regelgeving en uitvoering	+/-	Het voorzitterschap 2004 is gebruikt om aandacht te vragen voor de ongelijkheid in regelgeving en uitvoering. Tijdens het huidige voorzitterschap zal opnieuw aandacht voor <u>harmonisering worden gevraagd</u>
Mogelijkheden weigering visum vergroten via wettelijke regeling	+/-	De mogelijkheden hiertoe in de op te richten visumwet worden onderzocht. De ontwikkeling van de wet verkeert echter nog in de beginfase, waardoor nakoming van de <u>aanbeveling nog niet is gerealiseerd</u> .
Betere informatie- en registratiesystemen	+/-	Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft de toegezegde activiteiten, zoals het informeren bij andere onderdelen van de Rijksdienst over gestructureerde beslisondersteuning, ondernomen. Het zal nog jaren vergen voordat een centraal Europees informatiesysteem zal zijn ontwikkeld. Het ontwikkelen van een Nederlands centraal systeem vindt plaats, maar voorlopig zijn nog niet alle partners <u>aangesloten</u> .
Betere samenwerking visumpartners	-	Er wordt gewerkt aan een betere samenwerking. Tot op heden werken nog steeds niet alle ketenpartners met een <u>integraal informatiesysteem</u> .
Verbeteren toezicht op verblijf en vertrek met een gestructureerd plan	+/-	Er zijn op dit gebied een aantal vorderingen gemaakt. In 2004 is gestart met diverse activiteiten. Het resultaat /effect hiervan kan niet voor eind 2005 worden vastgesteld.

10 Personeelsvoorziening Krijgsmacht

121

10.1 Inleiding

Op 2 december 2003 bracht de Algemene Rekenkamer haar rapport *Personeelsvoorziening Krijgsmacht* uit aan de minister van Defensie met een afschrift ter kennisgeving aan de Staten-Generaal. De Algemene Rekenkamer is in november 2004 nagegaan in hoeverre de aanbevelingen uit haar rapport zijn opgevolgd en of de minister zijn toezeggingen van destijds is nagekomen.

Het Ministerie van Defensie voert momenteel een reorganisatie van de personeelsvoorziening uit als onderdeel van algehele bestuursvernieuwing voor de gehele defensieorganisatie. Bij de herschikking van de personele functie neemt de personele reductie een prominente plaats in.

10.2 Problematiek van de personeelsvoorziening

Bevindingen december 2003

In haar rapport van december 2003 wees de Algemene Rekenkamer voor de schakels instroom, doorstroom en uitstroom van de keten personeelsvoorziening van de defensieorganisatie op problemen rondom onder meer beleid en herinrichting.

10.2.1 Personeelsvoorzieningsbeleid

Het personeelsvoorzieningsbeleid stoelt niet op strategische doelstellingen en een visie die is vastgelegd in uitvoeringsbeleid.

10.2.2 Herinrichting van de personeelsvoorziening

Uniform proces ontbreekt

De krijgsmachtdelen voeren het personeelsvoorzieningsbeleid niet uniform uit als gevolg van uiteenlopende interpretaties van definities en normen in het *Handboek Bestuurlijke Informatievoorziening Personeel*.

Gebrekkige informatievoorziening en monitorsysteem

122

Door het ontbreken van een goede informatievoorziening tussen de centrale organisatie en de defensieonderdelen kan niet snel op gewijzigde situaties in de personeelsvoorziening worden gereageerd. Mede hierdoor bestond in het verleden de uitvoering van het beleid voor een deel uit het nemen van ad hoc maatregelen zonder meetbare indicatoren.

Niet tijdig inspelen op gewijzigde situaties

Door een gebrek aan een goede afstemming in en tussen de schakels van de personeelsvoorziening speelde de defensieorganisatie niet tijdig in op gewijzigde situaties in de personeelsvoorziening met als gevolg dat in 2003 de begrotingssterkte met zo'n 2200 voltijds equivalenten (VTE'en) dreigde te worden overschreden.

10.2.3 Overige bevindingen*Normen opleidingsuitval en BOT/BBT personeel niet gehaald*

De aan de krijgsmachtdelen opgelegde norm van een maximum van 10% opleidingsuitval wordt moeizaam of niet gehaald, evenals de opgelegde getalsverhouding voor de categorieën Beroepsmilitair Onbepaalde Tijd (BOT) en Beroepsmilitair Bepaalde Tijd (BBT) van 40/60. Deze normen berusten niet op een gedegen probleemanalyse en nader onderzoek.

Evaluatie van het keurings- en selectieproces effectueren

Voor de evaluatie van het keurings- en selectieproces van het Instituut voor Keuring en Selectie (IKS) ontbreekt een structuur van informatievoorziening. Daardoor kunnen de afspraken die zijn vastgelegd in de werkgroep Optimalisatie Keuring en Selectie (WOKS) onvoldoende worden geëvalueerd en waar nodig bijgesteld.

De Algemene Rekenkamer heeft aanbevelingen voor de oplossing van deze knelpunten gedaan, rekening houdend met het feit dat eind 2003 de reorganisatie van de gehele Defensieorganisatie van start ging. Deze aanbevelingen, de toezeggingen van de minister hierover en de stand van zaken eind 2004 komen in de volgende paragrafen aan de orde.

10.3 Bevindingen terugblik

123

10.3.1 Personeelsvoorzieningsbeleid

Aanbevelingen en toezeggingen

Het personeelsvoorzieningsbeleid dient te worden vastgesteld vanuit de strategische doelstellingen en een visie die is vastgelegd in het uitvoeringsbeleid.

De staatssecretaris zegde toe dat de nieuw op te richten Hoofddirectie Personeelsbeleid (HDP) aandacht zal besteden aan de defensiebrede processtandaardisatie, harmonisatie van beleids- en uitvoeringsregels, eenduidige definities, normen et cetera, waardoor bedrijfsprocessen transparanter worden en de controletaak nog beter kan worden uitgeoefend.

Stand van zaken

De HDP is op 1 augustus 2004 van start gegaan als onderdeel van het nieuwe besturingsmodel van het Ministerie van Defensie.

In 2004 tot en met 2007 wordt tevens een aantal ondersteunende en specialistische taken ondergebracht bij het Commando Diensten Centra. Zo zijn in 2004 de nieuwe eenheden Defensie Bureau Buitenland, Juridische Zaken Personeel en Gedragswetenschappen ontstaan. Uiteindelijk moet er een Dienstencentrum personeel komen, dat voor de totale advisering en ondersteuning op personeelsgebied zal zorgen. Kern hiervan wordt een vanaf 2005 gefaseerd in te voeren HRM-servicecentrum. Tenslotte worden de P&O-taken bij alle defensieonderdelen genormeerd op basis van, waar mogelijk, eenzelfde sjabloon. Deze normering moet uiterlijk in 2008 zijn afgerond.

10.3.2 Herinrichting van de personeelsvoorziening

Aanbevelingen en toezeggingen

Voor de herinrichting van de personeelsvoorziening deed de Algemene Rekenkamer aan de minister de volgende aanbevelingen:

- Er dienen eenduidige normen en definities voor het proces van personeelsvoorziening te worden ontwikkeld en in een beleidscyclus te worden opgenomen.
- Er dient een structuur van informatievoorziening en een monitorsysteem te worden ontwikkeld voor goede communicatie met de defensieonderdelen en het toezicht op de uitvoering van de personeelsvoorziening.
- Er dient een goede afstemming in alle schakels van de personeelsketen te worden gewaarborgd om tijdens de herinrichting

tijdig en flexibel op gewijzigde situaties in de personeelsvoorziening te kunnen inspelen.

- De herinrichting van het personele functiegebied dient zoveel mogelijk aan te sluiten bij de krijgsmachtdelen en de daar van toepassing zijnde specifieke omstandigheden.

De staatssecretaris onderschrijft deze aanbevelingen en geeft aan dat in het nieuwe project P&O2000+ hieraan veel aandacht zal worden besteed. De belangrijkste te monitoren personeelsgegevens worden in de te ontwikkelen beleids-, plannings- en begrotingsprocedure (BPB-procedure) meegenomen. Deze zal in 2005 worden ontwikkeld.

Stand van zaken

Na de publicatie van het rapport van de Algemene Rekenkamer zijn er veel acties in gang gezet om de afspraken uit het strategisch akkoord en de herinrichting van het personele functiegebied in goede banen te leiden. Het gehele project zal worden afgerond in 2008. De Tweede Kamer wordt eens per kwartaal geïnformeerd over de stand van zaken. Over de aanbevelingen stelt de Algemene Rekenkamer het volgende vast:

- Beleidsregels en processen worden gestandaardiseerd

Het project P&O2000+ moet ertoe leiden dat alle P&O-diensten binnen het Ministerie van Defensie op een eenduidige manier werken. Hiertoe zijn in de loop van 2004 defensiebreed de beleidsregels en -processen gestandaardiseerd.

Bij alle beleidsonderdelen is in 2004 de basisadministratie ingevoerd. De volgende fase omvat de standaardisatie van processen, procedures en werkinstructies en eenduidige informatievoorziening en procesondersteuning voor alle reguliere P&O-processen. De invoering daarvan is gepland in de periode mei 2005–mei 2006.

Tevens zal een informatiesysteem worden ingevoerd ter ondersteuning van de P&O-diensten. De kwaliteit en de toereikendheid van het stelsel van beheersingsmaatregelen in en rondom het project P&O2000+ is daarbij van essentieel belang.

- Informatieverwerking en toegangsbeveiliging niet geborgd

Uit onderzoek van de Audit Dienst Defensie (ADD) naar de invoering van de basisadministratie bleek dat de betrouwbaarheid van de informatieverwerking en de logische toegangsbeveiliging in het systeem niet zijn gewaarborgd.

Er is niet tijdig een raamwerk gerealiseerd van interne controle voor P&O2000+, dat (in Peoplesoft) dient te voorzien in een minimumstelsel van controlemaatregelen voor het verantwoord operationeel maken van

P&O2000+. Daarom is in overleg met de ADD de noodmaatregel 'vangnetconstructie' ingevoerd. Deze vangnetconstructie omvat een integrale controle van alle kritische mutaties. Door het ontbreken van bruikbare mutatieoverzichten voor zowel gebruikers als controleurs is deze vangnetconstructie evenwel onvoldoende effectief, met als gevolg dat de kwaliteit van de in P&O2000+ opgeslagen gegevens onvoldoende is geborgd.

Ook de logische toegangsbeveiliging is nog niet adequaat. Door het ontbreken van procedures en het deels ontbreken van ondersteunende maatregelen kan de blijvende juistheid van de autorisatiestructuur niet worden vastgesteld. Aangezien de mutaties in de autorisatiestructuur niet controleerbaar worden bijgehouden, raakt deze vervuild. Tevens blijkt dat niet-geautoriseerde personen zich toegang kunnen verschaffen tot de persoonsgegevens in P&O2000+.

De geconstateerde knelpunten kunnen gevolgen hebben voor de rechtmatigheid van de salarisuitgaven en vormen door het kunnen inzien en muteren van personeelsvertrouwelijke informatie door onbevoegden een ernstig risico voor de integriteit.

- Monitoring van personeelsgegevens is verbeterd

Vanaf september 2004 wordt maandelijks een monitor personeelsgegevens aan de bestuursraad verstrekt. Deze monitor maakt deel uit van een centraal monitorsysteem dat door het Directoraat-generaal Financiën en Control (DGFC) wordt beheerd. De maandrapportage geeft de bestuursraad inzicht in de gereedheid en de inzetbaarheid alsmede in de gevolgen hiervan bij knelpunten. Door de monitorgegevens maandelijks in de bestuursraad te bespreken kan, indien nodig, de departementsleiding het personeelsbeleid tijdig bijsturen.

- Transitieplan herinrichting personeel functiegebied

Om de herinrichting van het personele functiegebied in goede banen te leiden is in 2004 een transitieplan herinrichting personeel functiegebied opgesteld. De implementatie van de deelprojecten in dit plan zal in de periode tot 2008 plaatsvinden. In 2008 dient er volgens dit plan een genormeerde P&O-organisatie te zijn die P&O-diensten en hoogwaardige managementadviezen levert.

De herinrichting van het personele functiegebied levert in de eindsituatie tevens een aanzienlijke personeelsreductie op.

Ten tijde van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer waren er circa 3.500 VTE'en in het personele functiegebied werkzaam, waarvan 2800 VTE'en vergelijkbaar kunnen worden geacht voor benchmarkdoeleinden

met andere organisaties. Voor circa 700 VTE'en betreft het functionaliteiten die buiten Defensie geen deel uitmaken van het personeelswerk zoals de Maatschappelijke Dienst Defensie, Geestelijke Verzorging, Gedragswetenschappen et cetera. Op een oorspronkelijk personeelsbestand van circa 75.000 VTE'en betekent dit een verhouding van 1 personeelsfunctionaris op 26 medewerkers. Volgens het transitieplan, waarvoor onder meer een benchmark werd uitgevoerd met enkele buitenlandse krijgsmachten, wordt toegewerkt naar een ratio van minimaal 1 op 35, met een streven naar een ratio van 1 op 50.

10.3.3 Overige bevindingen

10.3.3.1 Opleidingsverloop

Aanbeveling en toezegging

Er dient nader onderzoek te worden verricht om tot verantwoorde normen voor het opleidingsverloop te komen.

De staatssecretaris zegde toe dat bekeken zal worden of een andere benaderingswijze voor het opleidingsverloop mogelijk is.

Stand van zaken

Ter wille van de eenduidigheid is inmiddels het begrip opleidingsverloop vervangen door het begrip initieel verloop. Dit initieel verloop kan eenvoudig via het salarissysteem worden gemeten. In de Integrale Monitor Personeelsvoorziening Defensie (IMPD) 2003 wordt verslag gedaan van het initieel verloop. Momenteel voert de HDP een benchmark uit naar het initieel verloop bij buitenlandse krijgsmachten. Een eerste uitkomst is dat er een differentiatie moet komen voor onderdelen van de krijgsmacht met een onvermijdelijk verloop. Sommige opleidingen zullen altijd een verloop blijven houden dat kan oplopen tot wel 35%, zoals de fysiek zware opleidingen bij het Korps Commandotroepen en de luchtmobiele brigade.

10.3.3.2 Getalsverhouding BOT/BBT-personeel

Aanbeveling en toezegging

Er dient nader onderzoek te worden verricht om tot een verantwoorde norm voor de getalsverhouding BOT/BBT personeel te komen.

De verhouding 40-60 is gekozen om verjonging van de krijgsmacht te bewerkstellingen, aldus de staatssecretaris in zijn reactie.

Stand van zaken

In 2004 heeft de departementsleiding beslist dat het onderscheid tussen BBT en BOT komt te vervallen. Hiervoor in de plaats komt de aanstellingsvorm: 'aanstelling als militair'. Om de ontschotting tussen

krijgsmachtdelen te bevorderen geschiedt aanstelling als militair in dienst van de krijgsmacht, waarna indeling bij een krijgsmachtdeel volgt. De Tweede Kamer is met de Personeelsbrief van 21 september 2004 geïnformeerd over het vervallen van dit onderscheid.

127

10.3.3.3 *Evaluatie keurings- en selectieproces*

Aanbeveling en toezegging

Voor het keurings- en selectieproces van het IKS dient het ministerie nog een structuur van informatievoorziening te ontwikkelen, waardoor de afspraken die zijn vastgelegd in het WOKS kunnen worden geëvalueerd en zonodig bijgesteld.

De staatssecretaris gaf aan dat gestart is met de evaluatie van het keurings- en selectieproces. Ontwikkeling van een structuur van informatievoorziening zou hierin worden meegenomen.

Stand van zaken

De evaluatie van de WOKS is inmiddels afgerond. In het project Herinrichting personele functie is ook de verbetering van de doelmatigheid van het Instituut voor Keuring en Selectie opgenomen.

10.4 **Personele reductie**

In de reorganisatie neemt bij de herschikking van de personele functie de personele reductie een prominente plaats in. De Tweede Kamer heeft veel belangstelling voor de wijze waarop het Ministerie van Defensie de gestelde doelen voor een personele reductie invult. Zij is door de minister in brieven d.d. 21 september en 17 en 19 november 2004 geïnformeerd over de beoogde reductie in het personeelsbestand en de voortgang daarin. Als onderdeel van haar follow-up-onderzoek ging de Algemene Rekenkamer na hoe de Tweede Kamer is geïnformeerd over de stand van zaken op dit onderdeel van de reorganisatie.

Berekening van de reductie

De regeerakkoorden van de kabinetten Balkenende-I en Balkenende-II hebben voor het Ministerie van Defensie tot een aantal taakstellingen geleid. De minister gaf aan dat uitgaande van de begrotingssterkte in 2003 de reductie in totaal 11.700 VTE'en zal omvatten. De reductie omvat het burger- en BOT-personeel met 9.500 VTE'en en het terugdringen van een in 2004 geconstateerde dreigende overschrijding van de begrotingssterkte in 2003 van 2.200 VTE'en.

In de brief van 17 november 2004 aan de Tweede Kamer gaf de minister aan dat het uitgangspunt voor de reductie met 11.700 VTE'en, de

ontwerpbegroting 2003 is. Hierin is in de meerjarenramingen voor 2007 een begrotingssterkte opgenomen van 72.373 VTE'en. Als nieuw formatieplafond voor 2007 is in dezelfde brief het getal van 64.471 gegeven, een reductie van 7.902 VTE'en. Samen met het terugdringen van de dreigende begrotingsoverschrijding van 2200 VTE'en betreft het dan een reductie van in totaal 10.102 VTE'en in plaats van de aangegeven 11.700 VTE'en (zie paragraaf 10.8), een verschil derhalve van 1.598 VTE'en. Daarbij komt dat in die raming een toen nog veronderstelde groei van het personeelsbestand in de periode 2004-2007 is opgenomen. De voorgestelde reductie bevat derhalve tevens deze veronderstelde groei.

De Tweede Kamer heeft tijdens de begrotingsbehandeling op 17 november 2004 vragen gesteld over de personele reductie. De staatssecretaris gaf in reactie hierop in zijn brief van 19 november 2004, 'Nadere informatie personele reducties', een overzicht van de reducties tot nu toe en de situatie die in 2007 moet zijn bereikt.⁶¹ Dit overzicht geeft weliswaar meer inzicht in de aantallen van de personele reductie, doch verklaart niet het door de Algemene Rekenkamer geconstateerde verschil van 1.598 VTE'en. Overigens zijn in de overzichten niet de VTE'en opgenomen voor de Agentschappen Defensie Telematica Organisatie (DTO) en de Dienst Gebouwen, Werken en Terreinen (DGW&T), alsmede het per 1 januari 2005 op te richten Agentschap Paresto ("Paarse restaurantorganisatie") die samen in totaal zo'n 5.000 VTE'en vertegenwoordigen. Voor deze organisaties wordt een aparte jaarbegroting opgesteld met de aantallen personeel.

10.5 Conclusies

De Algemene Rekenkamer concludeert dat de staatssecretaris van Defensie op alle aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer acties in gang heeft gezet.

De herinrichting van het personele functiegebied is een onderdeel van de grootschalige reorganisatie binnen het Ministerie van Defensie.

De invoering van het nieuwe besturingsmodel is van grote invloed op de herinrichting van het personeelsbeleid en –beheer.

De staatssecretaris liet aan de Algemene Rekenkamer weten dat de implementatie van P&O2000+ de belangrijkste bouwsteen is voor de herinrichting van het personele functiegebied. De gehele keten van de personeelsvoorziening wordt in P&O2000+ uniform en transparant vastgelegd.

⁶¹ Dit overzicht is opgenomen als bijlage 1 bij deze brief

Het project P&O2000+, de pijler waar de nieuwe personeelsorganisatie op steunt, vertoont echter risico's voor de rechtmatigheid van de uitgaven en de integriteit. Uit onderzoek door de ADD blijkt dat de kwaliteit van de gegevens in P&O2000+ vooralsnog onvoldoende is gewaarborgd. De geconstateerde knelpunten in de logische toegangsbeveiliging van het systeem vormen eveneens een aanzienlijk risico voor zowel de rechtmatigheid van de uitgaven als de integriteit van de gegevens. Deze knelpunten kunnen verstrekken gevolgen hebben voor de rechtmatigheid van de salarissuitgaven alsmede voor het inzien en muteren van personeelsvertrouwelijke informatie door onbevoegden, aldus de ADD.

De Algemene Rekenkamer vraagt dan ook met klem aandacht voor het waarborgen van de betrouwbaarheid van de informatievoorziening en – verstrekking in het project P&O2000+. Zij dringt er tevens op aan om op de korte termijn (nood)maatregelen te nemen, zodat onbevoegden geen toegang kunnen krijgen tot personeelsvertrouwelijke informatie.

De Algemene Rekenkamer is van mening dat de minister van Defensie de informatie aan de Tweede Kamer over de personeelsreductie verder kan verduidelijken. Hij dient met name een volledig overzicht van de beoogde formatieopbouw te geven. Op grond van de informatie aan de Tweede Kamer berekent de Algemene Rekenkamer een voorgenomen reductie van de begrotingssterkte in de periode tot 2007 van 10.102 VTE'en in plaats van 11.700 VTE'en zoals de minister aangeeft. Een onverklaard verschil van 1.598 VTE'en.

Ook ligt het naar de mening van de Algemene Rekenkamer meer in de rede om bij de presentatie van de personeelsreductie uit te gaan van de begrotingssterkte in 2003 (68.519 VTE'en) in plaats van de meerjarenraming 2007, die in de begroting een groei veronderstelt. De daadwerkelijke reductie tussen de begrotingssterkte 2003 (68.519 VTE'en) en het beoogde formatieplafond 2007 (64.471 VTE'en) bedraagt dan 6.248 VTE'en.

De nu gehanteerde berekeningswijze impliceert dat een deel van de taakstelling wordt gehaald door niet verder te groeien in plaats van door daadwerkelijke reductie op basis van bestaande begrotingscijfers.

10.6 Reactie staatssecretaris en nawoord Algemene Rekenkamer

130

10.6.1 Reactie staatssecretaris

De staatssecretaris van Defensie reageerde op 11 maart 2005 bij brief 7/2005004023.

De staatssecretaris merkt op dat de ontwikkelingen op het Ministerie van Defensie zich met grote snelheid voltrekken. Hij schetst het volgende geactualiseerd beeld van de stand van zaken.

Informatieverwerking en toegangsbeveiliging PeopleSoft

Het project P&O 2000+ is afgerond, Defensie is inmiddels in staat bruikbare mutatieoverzichten op te leveren. Voor de logische toegangsbeveiliging zijn adequate procedures opgesteld en ingevoerd. Binnenkort zal een nulmeting worden uitgevoerd teneinde de kwaliteit van de gegevens in PeopleSoft vast te stellen. Op basis daarvan zal een vervolgslag worden uitgevoerd om de kwaliteit van de informatie te verbeteren en te borgen. Naar verwachting van de staatssecretaris zal dit ertoe leiden dat begin 2006 de kwaliteit van de gegevens in PeopleSoft voldoet aan de daaraan te stellen eisen.

Personeelsvoorziening

De staatssecretaris heeft eind 2004 de 'Task Force Personeelsvoorziening' ingesteld, welke een voorstel zal doen voor de vormgeving van de personeelsvoorzieningsorganisatie. Daarnaast zal de Task Force de staatssecretaris adviseren over de vraag of werving per krijgsmachtdeel dient plaats te vinden of dat Defensiebrede werving in bepaalde gevallen de voorkeur verdient. De staatssecretaris meldt dat de Task Force Personeelsvoorziening nauw samenwerkt met de Task Force Jeugdwerkloosheid van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en dat de eerste resultaten van deze samenwerking bemoedigend zijn.

Personele reductie

De staatssecretaris gaat in zijn brief in op het door de Algemene Rekenkamer geschetste beeld van de cijfers achter de personele reductie. Het verschil van 1598 VTE'en tussen de door de Algemene Rekenkamer berekende reductie en de in de Prinsjesdagbrief beoogde reductie kunnen volgens de staatssecretaris worden verklaard.

In de eerste plaats heeft de staatssecretaris het formatieplafond per 1 januari 2007 circa 1000 functies hoger vastgesteld dan de

begrotingsruimte toelaat omdat een aantal reductiemaatregelen met eenzelfde besparingspotentieel nog na 2007 zal worden gerealiseerd. In de tweede plaats zijn er reducties gerealiseerd op formatieplaatsen die in 2003 wel deel uitmaakten van de begrotingssterkte maar die in 2007 geen deel uitmaken van het uitgedeelde formatieplafond. Het betreft reductie bij de nieuwe agentschappen Paresto en Defensie Vastgoeddienst (DVD). De personele omvang van deze agentschappen wordt in de begroting verantwoord in een baten-lastenparagraaf. De reducties bedragen voor Paresto 400 VTE'en en voor de Defensie Vastgoeddienst 188 VTE'en en vormen onderdeel van de totale reductietaakstelling van 11700 VTE'en.

In de derde plaats zijn sinds het opstellen van de ontwerpbegroting 2003 inmiddels een aantal besluiten genomen tot daadwerkelijke taakuitbreiding, dat ook gevolgen heeft voor het toegestane formatieplafond. In de uitgedeelde formatieplafonds voor 2007 van bijna 64500 VTE'en zijn deze uitbreidingen voor een volume van krap 200 VTE'en reeds verwerkt en vormen dus voor een deel de verklaring van het verschil met de cijfers van de Algemene Rekenkamer, zo legt de staatssecretaris uit.

Uit deze toelichting blijkt dat het verklaarde verschil per saldo in totaal 1.788 VTE'en betreft, mede als gevolg van een aantal besluiten tot daadwerkelijke taakuitbreiding met gevolgen voor het toegestane formatieplafond, die zijn genomen sinds het opstellen van de ontwerpbegroting 2003, aldus de staatssecretaris.

Tenslotte onderschrijft de staatssecretaris de constatering van de Algemene Rekenkamer dat de reducties voor een deel bestaan uit het schrappen van geplande uitbreidingen. In een brief van 11 februari 2005 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29800X, nr.62) heeft de staatssecretaris de Tweede Kamer inmiddels alsnog nadere uitleg gegeven.

10.6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Informatieverwerking en toegangsbeveiliging PeopleSoft

De staatssecretaris heeft acties in gang gezet die ertoe leiden dat begin 2006 de kwaliteit van de gegevens in PeopleSoft voldoet aan de daaraan te stellen eisen.

De Algemene Rekenkamer is van mening dat er over 2005 maatregelen moeten worden genomen om ook in deze overgangsfase de kwaliteit van de personeelsgegevens te waarborgen. Er zijn op dit moment te veel problemen in de consistentie en betrouwbaarheid van de basisadministraties rondom personeel alsmede de op te leveren managementinformatie. Aangezien dit systeem ook als basis gaat dienen

voor de aanlevering van gegevens voor andere systemen zoals het salarissysteem en het GVKKA ligt hier een groot afbreukrisico.

Personeelsvoorziening

De Algemene Rekenkamer vindt het een goede ontwikkeling dat het Ministerie van Defensie de Task Force personeelsvoorziening heeft ingesteld om de personeelsvoorzieningsorganisatie vorm te geven. Zij is verheugd over de samenwerking tussen de Task Force Personeelsvoorziening en de Task Force Jeugdwerkeloosheid van het Ministerie van SZW bij de wervingsactiviteiten.

Informatie aan de Tweede Kamer

Met zijn brief van 11 februari 2005 stelt de staatssecretaris de Tweede Kamer op de hoogte van de ontwikkeling van de formatie en van de personele sterkte naar de stand van eind 2004. Tevens zegt hij toe de Tweede Kamer de komende twee jaren per kwartaal schriftelijk over de voortgang en over eventuele aanpassingen van het migratietraject te informeren. Hiermee is naar de mening van de Algemene Rekenkamer de Tweede Kamer in principe verzekerd van een goede informatievoorziening over de wijze waarop het ministerie invulling geeft aan de personele ontwikkeling. Wel dringt zij er op aan om de informatie inzichtelijk te houden door het opnemen van overzichten waardoor voor de gehele defensieorganisatie de ontwikkeling ook cijfermatig kan worden gevolgd.

10.7 Overzicht wel/niet opgevolgde aanbevelingen per medio maart 2005

Overzicht wel/niet opgevolgde aanbevelingen per medio maart 2005. Het overzicht is naar de stand van ultimo 2004 aan de bewindspersonen voorgelegd en geactualiseerd aan de hand van de reacties.

Legenda:

- + = opgevolgd
- +/- = gedeeltelijk opgevolgd
- = niet opgevolgd

Aanbeveling	Opgevolgd	Toelichting
Het ontwikkelen van eenduidige normen en definities voor het proces van de personeelsvoorziening	+	
Het doen van nader onderzoek naar opleidingsverloop	+	
Het doen van nader onderzoek naar de	-	Inmiddels is besloten het

verhouding BOT-/BBT-personeel		onderscheid tussen BBT- en BOT-personeel te laten vervallen waardoor de aanbeveling niet meer van toepassing is
Het evalueren en bijsturen van afspraken die zijn vastgelegd bij het proces van keuring en selectie	+	
Het creëren van een structuur van informatievoorziening en communicatie met de krijgsmachtdelen en het ontwikkelen van een monitorsysteem voor toezicht op de uitvoering van de personeelsvoorziening	+/-	In het ontwikkelde monitorsysteem is nog niet alle benodigde informatie opgenomen, dat is nog in ontwikkeling
Het vastleggen van het personeelsvoorzieningsbeleid vanuit strategische doelstellingen en een visie die is vastgelegd in uitvoeringsbeleid	+/-	In ontwikkeling. De afronding is echter pas voorzien in 2008
De herinrichting van het personele functiegebied zoveel mogelijk laten aansluiten bij de specifieke omstandigheden van de krijgsmachtdelen	+/-	De staatssecretaris heeft gekozen voor uniformering binnen Defensie. Alleen wanneer een specifieke omstandigheid bij een krijgsmachtdeel dat absoluut noodzakelijk maakt, zal daar rekening mee worden gehouden
Waarborgen van goede afstemming in de personeelsketen om tijdens reorganisatie tijdig en flexibel op gewijzigde situaties in de personeelsvoorziening te kunnen inspelen	+	

10.8 Personele reductie in aantallen

In onderstaande tabel is volgens de door het Ministerie van Defensie gehanteerde berekeningswijze, de begrotingssterkte 2003, de begrotingssterkte 2007 en de nieuwe formatieplafonds per 1-1-2007 zichtbaar gemaakt.⁶²

⁶² Terwille van de vergelijking zijn de cijfers gecorrigeerd voor DTO, DGWenT en Paresto. Voor het op te richten Agentschap Paresto per 1-1-2005 geldt eveneens dat deze niet in het formatieplafond is opgenomen. Om in onderstaande tabel toch een vergelijking tussen de jaren te kunnen maken, is het aantal VTE'en voor Paresto op 1800 gesteld en afgetrokken van de totalen van de meerjarenramingen uit de begroting 2003.

Bron: begroting 2003 en SAMSON nieuwsbrief nr. 6

Defensieonderdeel	Begrotingssterkte 2003	Begrotingssterkte 2007 volgens meerjarenraming begroting 2003	Vastgesteld formatieplafond per 1-1-2007
Koninklijke Marine	16322	16686	10610
Koninklijke Landmacht	30469	32994	25448
Koninklijke Luchtmacht	12798	13578	9273
Koninklijke Marechaussee	6338	6608	6306
Civiele taken	306	308	
Defensie Materieel organisatie			6124
Ondersteuning Krijgsmacht	2463	2429	
Commando diensten centra			4720
Kerndepartement	854	848	
MIVD	769	722	
Bestuursstaf			1990
Subtotaal	70319	74173	64471
Af Paresto	1800	1800	
Totaal	68519	72373	64471

Uit de tabel blijkt dat de besparing niet 11.700 VTE betreft, zoals in het regeerakkoord Balkenende-I aangegeven, maar 10.102 VTE'en. Het verschil tussen het nieuwe formatieplafond in 2007 en de begrotingssterkte van 2003 bedraagt 6.248 VTE'en.

In zijn antwoord geeft de staatssecretaris aan dat voor 1000 functies het begrotingspotentieel na 2007 zal worden gerealiseerd en dat de reducties voor Paresto en voor Defensie Vastgoeddienst respectievelijk 400 en 188 VTE'en bedragen als onderdeel van de totale reductie van 11.700 VTE'en. Ook brengt de staatssecretaris naar voren dat sinds het opstellen van de ontwerp-begroting 2003 een aantal besluiten zijn genomen tot daadwerkelijke taakuitbreiding, dat ook gevolgen heeft voor het toegestane formatieplafond.

11 ICT bij de politie

135

11.1 Inleiding

Op 4 december 2003 publiceerde de Algemene Rekenkamer het onderzoek *ICT bij de politie*.⁶³ Het betrof hier een onderzoek op verzoek van de Tweede Kamer. De Tweede Kamer vroeg naar de uitgaven voor ICT, het functioneren van ICT-toepassingen bij de politie, de samenwerking tussen de politieregio's bij ontwikkeling en aanschaf van ICT, en de coördinatie door de minister en staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). De Algemene Rekenkamer deed in haar onderzoeksrapport aanbevelingen om ICT bij de politie te verbeteren.

In dit nieuwe rapport geeft de Algemene Rekenkamer aan of de aanbevelingen zijn opgevolgd en of ze effect hebben gehad. Toen de Tweede Kamer het eerste verzoek tot onderzoek deed in december 2002, was de politie al gestart met een landelijke operatie onder leiding van de Regieraad ICT Politie,⁶⁴ om de informatiehuishouding bij de politie te verbeteren.

Hieronder volgt eerst een korte samenvatting van het rapport uit december 2003 en daarna een overzicht van de huidige stand van zaken.

De belangrijkste conclusies van het onderzoek *ICT bij de politie* waren:

- Er zijn grote tekortkomingen in de informatiehuishouding van de politie.
- Om die op te lossen is meer en betere samenwerking nodig tussen de politieregio's en met de coöperaties die betrokken zijn bij de vernieuwing. Uit het onderzoek bleek dat de bereidheid tot samenwerking in principe aanwezig was. Daadwerkelijke samenwerking in de praktijk is daarmee echter nog niet gegarandeerd, gelet op de bestuurlijk complexe vormgeving van de

⁶³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 28 350.

⁶⁴ De politiesector en de minister van BZK onderkenden in 1999 gezamenlijk in het Convenant Politie dat de applicaties en technische infrastructuur politiebreed dusdanige tekortkomingen vertonen dat ze dringend aan vernieuwing toe zijn. Als uitvloeisel van dat convenant heeft de minister van BZK per 2000 de Regieraad ICT Politie ingesteld om de situatie structureel te verbeteren.

Bestekoperatie. De Algemene Rekenkamer verwachtte niet dat er voor 2006 een gezamenlijke informatiehuishouding zou zijn.

136

- Bovendien maakte de Algemene Rekenkamer zich zorgen over de betaalbaarheid van de Bestekoperatie.

De belangrijkste aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer waren:

- De korpsen moeten voorrang geven aan het belang van de politie als geheel, zelfs als dat voor de korte termijn soms ten nadele van het eigen korps is.
- De Regieraad moet de integrale beheersing van de Bestekoperatie verbeteren en het Bestek actualiseren. Daarbij dienen kwaliteit (producten/diensten), tijd (fasering en tempo van de projecten) en middelen (financiën, personele capaciteit) met elkaar in overeenstemming te zijn gebracht.
- Bij de door de Algemene Rekenkamer aanbevolen actualisering van het Bestek is het noodzakelijk dat de minister nieuwe afspraken maakt over doel, tijdpad en middelen voor de ICT-vernieuwing. Voorts dient hij zich ervan te overtuigen dat de sector voldoende zelforganiserend vermogen tentoonspreidt en in staat is tot een blijvende en effectieve samenwerking van alle korpsen. Waar dat vermogen tekort zou schieten, zal de minister moeten optreden.
- Er is aandacht nodig voor de financierbaarheid van de toekomstige ICT(-ontwikkelingen), die in gevaar zou kunnen komen als straks, zoals volgens het Ministerie van BZK de bedoeling is, de huidige Regieraadmiddelen ongeoormerkt worden overgebracht naar het reguliere politiebudget.
- Omdat de totale ICT-vernieuwing veel tijd zal vergen, dient een traject te worden uitgezet voor het ontwikkelen van 'noodverbanden' voor dringende problemen, in afwachting van de meer structurele oplossing waar nu aan gewerkt wordt.

De Regieraad kondigde aan het Bestek te actualiseren en zegde ook op andere punten verbeteringen toe. De minister van BZK schreef in zijn reactie dat hij en de korpsbeheerders vonden dat de sturing op ICT bij de politie verstevigd moet worden. De minister wilde de positie en samenstelling van de Regieraad herzien, omdat voor de implementatiefase bestuurlijke daadkracht nodig is. Ook gaf hij aan een wetswijziging voor te bereiden, om in voorkomende gevallen 'doorzettingsmacht' te kunnen uitoefenen. Hij kondigde voor 2004 aan: elektronische aangiftevoorziening in alle korpsen, oplevering van een aantal rekencentra, de uitrol van het C2000-communicatiesysteem en de oplevering van een opsporingsapplicatie. Ook wilde hij het Bestek laten actualiseren.

De Algemene Rekenkamer is in de periode 15 november – 15 december 2004, dus ongeveer een jaar na publicatie van het rapport, nagegaan in hoeverre de bovenstaande aanbevelingen zijn opgevolgd en of de minister zijn toezeggingen is nagekomen (de voor dit rapport relevante ontwikkelingen na afsluiting van het huidige onderzoek zijn verwerkt). De resultaten zijn te lezen in de volgende paragrafen.

11.2 Bevindingen terugblik

De resultaten van het onderzoek naar de ontwikkelingen rondom ICT bij de politie sinds het onderzoek uit 2003 behelzen de volgende aspecten: de bestuurlijke invulling, de financiën en de ICT-toepassingen.

11.2.1 Besturing

Bij de ICT van de politie zijn sturende instanties op verschillende niveaus betrokken. Aan de orde komen informatietechnologieorganisaties, de samenwerking tussen de politiekorpsen, de rol van de minister van BZK, de positie van de Regieraad en de inrichting van het Bestek.

11.2.2 CIP en ISC

Op voorstel van de Regieraad heeft de minister van BZK op 14 februari 2002 de coöperaties CIP en ISC opgericht.⁶⁵ De coöperaties dienen praktische invulling te geven aan de landelijke samenwerking op het terrein van de ICT bij de politie. Hierbij richt CIP zich op de vraagzijde en ISC op de aanbodzijde van de ICT. De Ministeries van BZK en van Justitie en de politiekorpsen hebben de positie van de ISC/ITO⁶⁶ bevestigd als de ICT-dienstverlener voor politie, justitie en veiligheid. De minister van BZK zal naar verwachting op korte termijn een definitief besluit nemen over de positionering van de ISC/ITO. De korpsbeheerders hebben in het Korpsbeheerdersberaad (KBB) van 27 november 2004 toegezegd dat zij de directe verantwoordelijkheid willen nemen voor de publiekrechtelijke aanbodorganisatie die opvolger moet worden van ISC/ITO. Zij hebben daarbij voorgesteld een 'due diligence' onderzoek te laten uitvoeren bij het ITO.

⁶⁵ **CIP**: Coöperatie Informatiehuishouding Politie U.A. (U.A.: uitgesloten aansprakelijkheid, dat wil zeggen dat de leden niet persoonlijk aansprakelijk zijn).

ISC: ICT-Service Coöperatie Politie, Justitie en Veiligheid U.A.

⁶⁶ **ITO**: Informatietechnologieorganisatie, sinds 1998 een agentschap van het Ministerie van BZK. Sinds 2004 wordt gewerkt aan de integratie van ITO in ISC.

11.2.2.1 *Samenwerkingsvoorziening politiekorpsen*

De ministers van BZK en van Justitie hebben op 28 juli 2004 een wetsvoorstel ingediend dat de samenwerkingsvoorzieningen op initiatief van de politiekorpsen regelt. Het wetsvoorstel bepaalt onder meer dat bij een dergelijke Voorziening tot Samenwerking (VtS) een publiekrechtelijke rechtspersoon kan worden ingesteld. Uit de memorie van toelichting blijkt dat de ministers de voorkeur geven aan een publiekrechtelijke vormgeving voor ICT bij de politie. Het wetsvoorstel verleent de minister van BZK een aantal bevoegdheden, met name de bevoegdheid om regio's te verplichten om aan een VtS deel te nemen, 'indien een zwaarwegend belang van het beheer van de politie dit vereist'. Ook kan de minister het bestuur van een rechtspersoon aanwijzingen geven, onder meer indien 'het belang van het beheer van de politie' dit vereist. Daarnaast worden bij algemene maatregel van bestuur regels gegeven over onder meer taken, bevoegdheden en financiële middelen van de publieke rechtspersoon, en over taken, bevoegdheden, verantwoording, informatieverstrekking en samenstelling van de *organen* van de rechtspersoon.

De bestaande coöperaties moeten uiterlijk twee jaar nadat de wet in werking is getreden, zijn ontbonden. Het Korpsbeheerdersberaad wil de publiekrechtelijke vormgeving per 1 januari 2006 afronden.

11.2.2.2 *Minister van BZK kan sturen, toetsen en onderzoeken*

Welke bevoegdheden heeft de minister van BZK om ICT bij de politie te sturen, knopen door te hakken en collectieve besluiten 'af te dwingen'? In antwoord op deze vraag wijst de minister de Algemene Rekenkamer op een wetsvoorstel om de beheerbevoegdheden van de minister van BZK te versterken: dat voorstel geeft hem de bevoegdheid om in voorkomende gevallen knopen door te hakken en collectieve besluitvorming af te dwingen. Volgens het wetsvoorstel krijgt de minister namelijk de bevoegdheden om regels te stellen aan de ICT-voorzieningen van de korpsen en om aanwijzingen te geven aan publiekrechtelijke rechtspersonen.

De Algemene Rekenkamer wijst er echter op dat de minister van BZK ook onder de huidige Politiewet de bevoegdheid heeft om:

- aanwijzingen te geven aan korpsbeheerders, als het belang van het beheer van de politie dit eist;
- te toetsen hoe de korpsbeheerders de kwaliteit van de taakuitvoering, de resultaten en het beheer van de politie waarborgen;
- onderzoek te verrichten in bijzondere gevallen.

Volgens het ministerie verleent het wetsvoorstel VtS de minister ook de bevoegdheden om steviger te sturen op ICT bij de politie. De Algemene Rekenkamer neemt aan dat het ministerie hiermee doelt op het nieuwe artikel 47a, derde lid, van het wetsvoorstel VtS. De in dit artikel neergelegde bevoegdheden betreffen echter alleen de *vormgeving* van de publiekrechtelijke rechtspersoon.

11.2.2.3 *Positie en samenstelling Regieraad nog onduidelijk*

Positie en samenstelling van de Regieraad zijn nog niet herzien; hierover vindt op dit moment nog (bestuurlijk) overleg plaats tussen het Ministerie van BZK en de korpsbeheerders. Het ministerie verwachtte dat de minister hierover nog voor het einde van 2004 definitief zou besluiten. Het Korpsbeheerdersberaad (KBB) liet de Algemene Rekenkamer weten de positie van de Regieraad niet ter discussie te willen stellen. Het KBB gaf aan dat de discussie over de samenstelling van de Regieraad zomer 2004 op gang is gekomen. Toen legde de onafhankelijk voorzitter zijn functie neer, omdat deze onverenigbaar was met zijn nieuwe functie: voorzitter van het College Bescherming Persoonsgegevens. Als het wetsvoorstel Voorziening tot Samenwerking (VtS) in werking treedt, zullen er nieuwe mogelijkheden ontstaan.

Daarom heeft de minister van BZK in overleg met het dagelijks bestuur van het KBB najaar 2004 besloten op dat moment geen nieuwe onafhankelijk voorzitter te benoemen. In plaats daarvan heeft hij het KBB verzocht in de aanloop tot de wet VtS het voorzitterschap in te vullen. Vooralsnog zal een lid van het dagelijks bestuur van het KBB het voorzitterschap van de Regieraad uitoefenen. Het ligt ook niet in de verwachting dat er in de toekomst zal worden voorzien in een onafhankelijk voorzitterschap. Hiermee is een nieuwe koers uitgezet. Het KBB laat de Algemene Rekenkamer weten dat het voorjaar 2005 stappen zullen worden gezet om de afspraken tussen de minister en het dagelijks bestuur van het KBB verder te concretiseren.

11.2.2.4 *Herijkt Bestek nog erg algemeen*

De Regieraad heeft op 23 november 2004 het herijkte Bestek⁶⁷ aangeboden aan de minister van BZK. In dit Bestek staat 1 januari 2009 als realisatiedatum voor een uniforme, concernbrede informatiehuishouding, ondersteund door een reeks nieuwe applicaties. Die datum is echter met veel voorbehoud omgeven. Zo is het scenario waarop de datum gebaseerd is, nog niet getoetst aan de 'begrenzers': budget, absorptievermogen korpsen en ontwikkelcapaciteit ISC. Het

⁶⁷ Bestek 2005–2008; Routekaart voor de vernieuwing van de informatiehuishouding van de Nederlandse Politie, versie 2.1, Regieraad ICT Politie, 17 november 2004. Motto: 'It's a Journey ...'.

ministerie beschouwt 1 januari 2009 desondanks als een harde einddatum.

140

Zoals blijkt uit het herijkte Bestek, is de *big bang*-aanpak uit het oorspronkelijke Bestek vervangen door een stapsgewijze aanpak. De *big bang*-aanpak bouwde de verouderde systemen geforceerd en snel af door ze integraal te vervangen door de nieuw te ontwikkelen politiesuites, met inbegrip van de bijbehorende technische en organisatorische ontwikkeling. Het uiteindelijke doel van een uniforme informatiehuishouding is in de nieuwe aanpak, in de woorden van de Regieraad, 'een stip op de horizon' geworden.

Het herijkte Bestek wekt de indruk dat begin 2008 de informatiehuishouding van de politie gemoderniseerd en uniform zal zijn. Ook zou de Bestekdoelstelling gehaald zijn. Met ingang van dat jaar zouden dus vooral de innovatieve veranderingen ter hand worden genomen. Tegelijk geeft de Regieraad in het Bestek aan, onvoldoende zicht te hebben om te kunnen beoordelen of dat in de praktijk inderdaad te realiseren zal zijn. Met name maakt het Bestek duidelijk dat er nog veel onzekerheden zijn rond wat de Raad 'snelheidsbegrenzers' noemt. Over bijvoorbeeld het absorptievermogen van de korpsen en het tempo van de organisatieontwikkeling ISC en CIP – cruciaal voor de voortgang van de vernieuwingsoperatie – doet het document weinig specifieke uitspraken.

Het herijkte Bestek kán in de ogen van de Regieraad ook niet specifiekier zijn. Terugblikkend op de afgelopen vier jaar stelt het document dat de operatie erg omvangrijk en complex is; ook is er een groot aantal actoren en interacties. Dat maakt het volgens de Regieraad onmogelijk om de Bestekoperatie als geheel te besturen en te beheersen met methoden en modellen die in een programma- en projectomgeving effectief zijn. Blijkens het herijkte Bestek vindt de Regieraad het niet zinvol om de integrale kosten voor dit Bestektraject te calculeren, omdat nog onzeker is hoe hoog de kosten worden. Daarbij is het bereik van de operatie zo breed, dat er geen goede benchmark te maken is om de baten te berekenen. Over een langetermijnplanning stelt de Regieraad dat het speelveld te groot is om redelijk betrouwbare planningsuitspraken te kunnen doen.

Het herijkte Bestek schetst in een niet uitputtende opsomming zes risico's en aandachtspunten voor het verdere verloop van de Bestekoperatie. Ook doet het voorstellen voor maatregelen om deze risico's te beheersen.

11.2.3 Financiën

141

Hieronder worden twee financiële aspecten behandeld: de betaalbaarheid van de vernieuwingsoperatie en de manier waarop de ICT-kosten in het herijkte Bestek gedefinieerd zijn.

11.2.3.1 Betaalbaarheid vernieuwingsoperatie

Op 7 februari 2004 hebben het KBB en de minister van BZK meerjarenafspraken gemaakt, onder meer over ICT-uitgaven. Daarbij is voor de komende jaren een plafond vastgesteld van gemiddeld 13% van de totale landelijke BVE-normvergoeding.⁶⁸ Deze 13% is een indicatief gemiddelde van alle korpsen en is opgebouwd uit een aantal componenten.

Het onderstaande overzicht geeft het meerjarenperspectief aan van de kosten per BVE van de landelijke en regionale ICT-ontwikkelingen. De Algemene Rekenkamer constateert dat de uitgaven voor de bijdrage vanuit de korpsen aan ISC/CIP inderdaad gemaximeerd zijn op het afgesproken plafond. De kosten van de regionale ontwikkelingen laten voor de komende jaren een licht dalende lijn per BVE zien (respectievelijk: 40,5% in 2005, 35,5% in 2006, en 34,6% in 2007 van het totale budget dat beschikbaar is voor ICT-ontwikkelingen).

Ontwikkelingen (in € per BVE)	2003	2004	2005	2006	2007
Landelijk: ISC	2452	2452	3290	3334	3334
CIP	439	439	473	1032	1013
Totaal landelijk	2891	2891	3763	4366	4347
Restant regionaal:	1990	442	1020	2685	3277
Totaal	4881	3333	4783	7051	7624

(bron: EA2004/53176, 12 februari 2004)

11.2.3.2 Definitie ICT-kosten kan specifiek

In het herijkte Bestek is een standaard vastgesteld voor de specificatie van de ICT-uitgaven met de volgende componenten:

- nettokosten van lijnen en verbindingen;
- personele lasten van functies die ISC overneemt;
- personele lasten van informatiemanagers, CIO⁶⁹ en service manager;
- personele lasten functioneel applicatiebeheer;
- personele lasten functioneel en technisch beheer C2000/GMS/LIO;⁷⁰

⁶⁸ BVE: Budget Verdeel Eenheid. Deze rekeneenheid wordt door het ministerie van BZK toegepast in het kader van de jaarlijkse budgettoewijzing aan de politieregio's.

⁶⁹ CIO: Chief Information Officer.

- personele lasten functioneel en technisch beheer telefonie.

142

Deze standaard schept meer eenduidigheid in de begroting en verantwoording van de *personele* ICT-kosten. Dit geldt niet voor de *materiële* ICT-kosten. De post 'Nettokosten van lijnen en verbindingen' (de Bestekterm) of 'Saldo van de lasten en de baten voor verbindingen en automatisering' (term ministerie van BZK) is onvoldoende gespecificeerd, terwijl dit wel de grootste materiële ICT-component is (95% van de materiële ICT-kosten).

Besloten is dat de Raad van Hoofdcommissarissen duidelijker specificeert welke posten onder de kostenpost (regionale) ICT-kosten vallen.

Daarnaast zal de raad de gevolgen van de ICT-vernieuwing verder kwantificeren (bron: 'Package deal', 12 februari 2004).⁷¹

11.2.4 ICT-vernieuwing

Er is nog geen planning vastgesteld om de nieuwe opsporingsapplicatie bij alle korpsen te implementeren. Evenmin is er een planning vastgesteld voor de realisatie van de geplande zeven rekencentra die de rekencentra van de afzonderlijke politiekorpsen zullen gaan vervangen. Het doel van deze rekencentra is, naast feitelijke clustering, tevens de homogenisering en consolidatie van gebruikte technologie.

De geplande einddata voor de bouw en de implementatie van de Politie Suite Opsporing (PSO, een reeks ICT-toepassingen voor de ondersteuning van het opsporingsproces) waren respectievelijk 1 januari 2005 en 1 januari 2006. De ontwikkeling van deze nieuwe opsporingsapplicatie (PSO-2, een herbouwde versie van de nooit geïmplementeerde PSO-1) is echter vertraagd. Dit hebben het CIP en de ISC onlangs aan het ministerie gemeld. Uit informatie van de Regieraad begrijpt de Algemene Rekenkamer dat er ernstige problemen zijn en het daarom niet uitgesloten is dat de ontwikkeling opnieuw moet starten. Deze problemen betreffen zowel de sturing en uitvoering van het bouwproces als de flankerende aspecten zoals beveiliging en implementatie van de applicatie bij de korpsen.

Tijdens de vergadering op 15 november 2004 besloot de Regieraad ICT Politie op basis van een externe audit om binnen een maand een (bijgesteld) projectplan op te stellen. In de Regieraadvergadering op 9

⁷⁰ C2000: het nieuwe digitale radionetwerk voor mobiele communicatie voor politie, brandweer, ambulancediensten, de Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen en de Koninklijke Marechaussee. GMS: Gemeenschappelijk Meldkamersysteem. LIO: Landelijke Interceptieorganisatie.

⁷¹ Het resultaat van het overleg rond de meerjarige afspraken tussen de korpsbeheerders en de minister van BZK, zoals neergelegd in de brief van de minister van 12 februari 2004, kenmerk EA2004/53176.

december 2004 is vervolgens besloten dat het project fundamenteel wordt gezien en dat er per 1 februari 2005 een advies over de toekomst van het project beschikbaar zou moeten zijn. Van de zeven rekencentra die gepland zijn (zes bovenregionale en een centraal rekencentrum) is er op dit moment één operationeel, namelijk het rekencentrum voor het verzorgingsgebied Zuid (de zuidelijke politieregio's). Volgens het ministerie zal de ISC in de loop van 2005 de overige vijf regionale rekencentra opleveren. Het is nog niet duidelijk wanneer alle politieregio's daadwerkelijk gebruikmaken van deze rekencentra.

Volgens opgave van het ministerie van BZK⁷² hadden eind 2004 twaalf⁷³ van de zesentwintig politiekorpsen (vijfentwintig regionale korpsen en het korps Landelijke Politiediensten) het nieuwe communicatiesysteem C2000 gedeeltelijk in gebruik genomen. Dit betekent dat per 1 januari 2005 veertien korpsen (de meerderheid) het systeem nog steeds niet in gebruik hebben genomen.

11.3 Conclusies

Deze paragraaf ordent de nieuwe conclusies van de Algemene Rekenkamer over ICT bij de politie naar de belangrijkste conclusies uit het eerdere rapport van 2003 over hetzelfde onderwerp.

11.3.1 Besturing

Aanbeveling 1 (Geef voorrang aan het belang van de politie als geheel)

De bestuurlijke complexiteit is het afgelopen jaar niet verminderd. In feite nam de complexiteit juist toe, doordat er onzekerheid is ontstaan over de positie van de Regieraad, juist in de periode dat deze voor de cruciale taak stond een herijkt Bestek op te stellen. Het hoeft daarom niet te verbazen dat het herijkte Bestek nog steeds geen antwoord geeft op een aantal centrale vragen. Het is een visiedocument (zie onder Aanbeveling 2), dat geen antwoord geeft op vragen zoals wanneer de Bestekdoelstelling behaald is en wat de einddatum is van de inhaalslag waarvan in het Convenant Politie 1999 sprake is. Daarmee is de beheersbaarheid van de Bestekoperatie als geheel niet verbeterd.

⁷² *Project Status Rapportage C2000*. Periode: december 2004.

⁷³ Het getal twaalf heeft betrekking op het aantal *politieregio's*. Per december 2004 was het systeem in nog drie andere C2000-regio's operationeel, maar niet bij de politiekorpsen in die regio's.

Wel zijn er acties in gang gezet die binnen enkele jaren kunnen leiden tot een eenvoudiger en hopelijk beter werkbaar besturingsmodel. De vraag of de doelstelling van de Bestekoperatie (een samenhangende en toekomstvast, politieke informatiehuishouding) hiermee op korte termijn daadwerkelijk dichterbij komt, valt op dit moment nog niet te beantwoorden. Veel zal namelijk afhangen van de concrete invulling van het bestuursmodel en de wijze waarop de actoren in dat model gaan functioneren: korpsbeheerders, korpschefs, CIO's, CIP, ISC en minister. De besluitvorming over hoe de ICT wordt ingericht en vernieuwd, is nu – ruim een jaar nadat het Rekenkamerrapport is verschenen – nog niet afgerond. De Algemene Rekenkamer concludeert dat er in het afgelopen jaar misschien wel stappen zijn ondernomen, maar dat deze nog niet hebben geleid tot reductie van de complexiteit en verbetering van de beheersing.

De Algemene Rekenkamer ziet in de ICT-vernieuwing een ontwikkeling naar 'blauw': het zwaartepunt van de besturing komt binnen de politiesector te liggen. Daar komt bij dat het Bestek te weinig samenhang aanbrengt tussen tijd, middelen en kwaliteit (zie onder Aanbeveling 2) en er relatief grote budgetten zijn voor korpsontwikkeling (zie onder Aanbeveling 4). Dit alles betekent dat de politieregio's zelf het tempo van en de prioriteiten binnen de ICT-vernieuwing gaan bepalen.

Aanbeveling 2 (Actualiseer het Bestek en breng daarbij kwaliteit, tijd en middelen met elkaar in overeenstemming)

Net als het Bestek uit 2001 heeft het herijkte Bestek vooral het karakter van een visiedocument. Het is nog weinig concreet over hoe kwaliteit (welke producten/diensten), tijd (fasering en tempo van projecten) en middelen (financiën, personele capaciteit) met elkaar in overeenstemming worden gebracht. De Regieraad positioneert in het herijkte Bestek het uiteindelijke doel van een uniforme informatiehuishouding als 'een stip op de horizon'. Met andere woorden: een uniforme informatiehuishouding is nog ver verwijderd.

Voor zover er sprake is van een verbeterde beheersing van de Bestekoperatie, geldt dat alleen voor de ICT-kosten die de korpsen op jaarbasis voor hun rekening zullen nemen. Bij de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om de Bestekoperatie beter te beheersen, ging het echter om de onderlinge samenhang van de aspecten tijd, middelen en kwaliteit. Deze drie aspecten worden niet voor niets aangeduid als de 'duivelsdriehoek': het is niet moeilijk om op een van deze aspecten goed te presteren, de kunst is juist om het geheel in de greep te krijgen.

Aanbeveling 3 (Maak in de randvoorwaardelijke sfeer hernieuwde afspraken over doel, tijdpad en middelen voor de ICT-vernieuwing in het kader van de door de Algemene Rekenkamer aanbevolen actualisering van het Bestek)

145

Van deze drievoudige aanbeveling is slechts het financiële aspect ingevuld. Er zijn principeafspraken gemaakt over wat de korpsen 'kwijt mogen zijn' aan ICT. Wat ze daarvoor krijgen en wanneer ze welk product of welke dienst geleverd krijgen, is nog steeds onbekend.

Des te belangrijker is het daarom dat nu snel het oorspronkelijke probleem wordt aangepakt: de gegevensuitwisseling tussen de applicaties van de politiekorpsen moet verbeterd worden (zie onder Aanbeveling 5).

11.3.2 Financiën

Aanbeveling 4 (Besteed aandacht aan de financierbaarheid van de toekomstige ICT)

De minister is zijn toezegging nagekomen om een ICT-ratio vast te stellen. Met de korpsbeheerders sprak hij namelijk af om een indicatief bestedingsplafond voor ICT-kosten vast te stellen van gemiddeld 13% van de totale landelijke BVE-normvergoeding. Vanuit het oogpunt van betaalbaarheid van de vernieuwingsoperatie maakt de Algemene Rekenkamer hierbij vier kanttekeningen:

- Het gaat hier om een plafond. Niet geheel duidelijk is wat er feitelijk besteed zal worden.
- ISC werkt op basis van opdrachten van de korpsen (al dan niet via CIP). Betalingen van de korpsen aan ISC zijn gekoppeld aan geleverde diensten. Dit betekent dat ISC geen vaste inkomstenstroom heeft, terwijl deze organisatie wel voor aanzienlijke vaste lasten staat, met name personeelskosten. Hier ligt een financieel risico van onbekende omvang. Dit probleem is des te nijpender door de huidige hoge personele bezetting. Wel hebben de korpsen garanties gegeven voor de leningen die het ISC is aangegaan.
- Het plafond betreft alle ICT-kosten in ruime zin. Hieronder vallen naast de kosten voor de vernieuwing van applicaties en technische en organisatorische infrastructuren bijvoorbeeld ook de kosten van telefoonverbindingen en de bestaande ICT-kosten.
- De definitie van ICT-kosten die voor de politiesector geldt, is onvoldoende specifiek over de materiële ICT-component.

De Algemene Rekenkamer merkte in haar onderzoeksrapport van 2003 al op dat een bandbreedte voor de ICT-kosten van de regio's niet garandeert dat voldoende middelen voor de landelijke ontwikkelingen worden ingezet. Door de ICT-ratio vast te stellen is er wel meer

duidelijkheid over de bedragen die de politiekorpsen (maximaal) kwijt zijn aan ICT. Onduidelijk is nog steeds of deze bedragen toereikend zijn. De zorg van de Algemene Rekenkamer over de financiering van de Bestekoperatie is door de recente ontwikkelingen zeker niet weggenomen. Door de middelen van de Regieraad toe te voegen aan de BVE-normvergoeding, geeft de minister het financiële sturingsmiddel uit handen. Het is de vraag of hij in de nieuwe situatie voldoende in staat zal zijn om invloed uit te oefenen op de ICT-besturing. Het oordeel hierover zal afhangen van de concrete bevoegdheden die hij straks gebruikt om de publiekrechtelijke opvolgers van CIP en ISC vorm te geven. De Algemene Rekenkamer merkt hierbij op dat de korpsen de beschikking hebben over niet onaanzienlijke budgetten die zij eventueel kunnen inzetten voor regionale ontwikkelingen, zie de volgende reeks jaren, waarin het regionaal beschikbare ICT-ontwikkelbudget is weergegeven als percentage van het totaal beschikbare budget voor ICT-ontwikkelingen: 40,5% in 2005, 35,5% in 2006 en 34,6% in 2007.

146

11.3.3 ICT-toepassingen

Aanbeveling 5 (Ontwikkel 'noodverbanden' om dringende problemen voorlopig op te lossen in afwachting van de meer structurele oplossingen van CIP en ISC)

Deze aanbeveling is niet opgevolgd. Dit is des te meer een probleem door de stagnaties in de meer structurele oplossingen. Met name de ontwikkeling van de voor de opsporing cruciale PSO en de inrichting van de bovenregionale rekencentra blijven achter.

11.3.4 Algemene conclusie

De Algemene Rekenkamer concludeert uit het voorgaande dat kostenbeheersing voorop is komen te staan, ten koste van het tijdig realiseren van één informatiehuishouding voor de Nederlandse politie. Dit betekent dat de kwaliteit ten onrechte minder aandacht krijgt dan de middelen. Het gegeven dat de Regieraad het doel van een uniforme informatiehuishouding inmiddels typeert als 'stip op de horizon', stelt de Algemene Rekenkamer bepaald niet gerust.

11.4 Risico's volgens herijkt Bestek

Hieronder staan de risico's en aandachtspunten samengevat die het herijkte Bestek signaleert en de maatregelen die het Bestek daarbij voorstelt.

1. De Bestekoperatie is niet zozeer een zaak van technologie, maar houdt vooral een reorganisatie van de ICT-besturing in. Dit vereist een cultuuromslag bij alle betrokkenen.

Risico: Het risico bestaat dat deze cultuuromslag niet of onvoldoende tot stand komt.

Maatregel: Om zeker te stellen dat de cultuuromslag zijn beslag krijgt in dit complexe verandertraject, moet voldoende expertise op het gebied van verandermanagement worden gemobiliseerd en ingezet.

2. De aanbodorganisatie (ISC) heeft een plan opgesteld om in 2009 de tarieven structureel te kunnen verlagen naar marktconforme grenzen (bron: *Verder in veiligheid*, ISC, Strategie 2005-2008).

Risico: Als de aanbodorganisatie niet snel genoeg marktconform werkt, zal uit financiële overwegingen vanuit de korpsen steeds grotere druk ontstaan om de verplichte winkelnering los te laten. Dit kan de continuïteit van (delen van) de aanbodorganisatie bedreigen.

Maatregel: Schenk bij de aanbodorganisatie hoge prioriteit en veel bestuurlijke aandacht aan het bereiken van marktconformiteit via professionalisering en, waar mogelijk, outsourcing.

3. In de nieuwe strategie die de bovenregionale rekencentra inricht, is het oorspronkelijke principe van uniformiteit losgelaten.

Risico: De aanbodorganisatie loopt gevaar een federatie van verzorgingsgebieden te worden, terwijl de verzorgingsgebieden 'filialen' moeten zijn van de aanbodorganisatie voor de politie als geheel.

Maatregel: Streng toezien op de mate van differentiatie per verzorgingsgebied en veelvuldig overleg tussen verzorgingsgebieden op centraal niveau in stand houden.

4. Bij de ketenpartners van de politie is nog geen sprake van gearticuleerde vraag (concreet geformuleerde ICT-behoefte) via een vraagorganisatie.

Risico: Bij gebrek aan voortgang bij de vormgeving van de vraagarticulatie bij de ketenpartners loopt de aanbodorganisatie het risico deze vraagarticulatie (gedeeltelijk) zelf te moeten invullen. Dat zou kunnen leiden tot diensten en producten waarvan later blijkt dat ze niet (voldoende) passend zijn en waarvoor de ketenpartners niet (kostendekkend) zullen willen betalen.

Maatregel: De departementen BZK en Justitie dienen expliciet invulling te geven aan hun verantwoordelijkheid voor de totstandkoming van vraagarticulatie bij de ketenpartners en de multidisciplinaire coördinatie daarvan.

5. Naarmate de uniforme landelijke informatiehuishouding meer gestalte krijgt, ontstaat er geaggregeerde informatie zonder direct aanwijsbare

eigenaar. De kwaliteit van deze informatie wordt bepaald door de op korpsniveau ingebrachte broninformatie.

Risico: Verantwoordelijkheid voor en eigendom van geaggregeerde informatie op concernniveau zijn niet (eenduidig) belegd.

Maatregelen: Er dient een mechanisme voor kwaliteitstoetsen op de broninformatie te worden ingericht. Hierbij kan wellicht het kwaliteitsbureau van het Nederlands Politie Instituut (NPI) een rol spelen. De missie van dit instituut is te werken aan de verdere professionalisering van de politiezorg in Nederland. Dat doen zij door te fungeren als schakelstation, samenwerking te bevorderen en nieuwe ontwikkelingen te signaleren en op te pakken. Voorts moet in de korpsen een discussie op gang worden gebracht over de rolverdeling tussen lijnchefs en de CIO ten aanzien van de kwaliteit van informatie.

6. De bestaande verouderde systemen zullen in de komende jaren vervangen worden. Het komt echter veelvuldig voor dat historische gegevens geraadpleegd moeten worden. Als niet alle historische gegevens geconverteerd worden voor raadpleging via de nieuwe politiesuites, blijft behoefte bestaan om de oude systemen operationeel te houden.

Risico: Extra beheerlast.

Maatregel: De extra beheerlast expliciteren en afspraken maken over de dekking van deze kosten.

11.5 Reactie minister en korpsbeheerdersberaad en nawoord Algemene Rekenkamer

De reacties van de minister en het KBB bevestigen in grote lijnen het beeld dat de Algemene Rekenkamer zich van de stand van zaken heeft gevormd. De weergave van de reacties is daarom beperkt tot met name die punten waar aanvullende informatie wordt gegeven of waar het beeld verschilt.

11.5.1 Reactie minister

149

De minister reageerde op 16 maart 2005 op het rapport van de Algemene Rekenkamer.

Hij is het op de volgende punten met de Algemene Rekenkamer eens:

- De bestuurlijke complexiteit is nog onvoldoende verminderd.
- Er zijn nog weinig noodverbanden ontwikkeld.
- Het Bestek moet concreter worden gemaakt.
- De ontwikkeling van de opsporingsapplicatie PSO en de inrichting van de rekencentra blijven achter bij de planning.

Besturing

De minister ziet de vooralsnog voortbestaande bestuurlijke complexiteit als tijdelijk en gedeeltelijk onvermijdelijk tot 1 januari 2006, wanneer de voornemens voor de nieuwe besturing zijn geëffectueerd. Het zwaartepunt in de ICT-besturing komt dan bij de korpsbeheerders te liggen, maar de korpsbeheerders en de minister zijn samen verantwoordelijk voor de publiekrechtelijke vraagorganisatie en aanbodorganisatie als opvolgers van CIP en ISC. De korpsbeheerders en de minister hebben afgesproken om reeds nu zoveel mogelijk conform de toekomstige situatie te werken.

Financiën

De minister merkt op dat de ISC binnen de kaders van de meerjarenafspraken met de korpsen een meerjarenbegroting heeft opgesteld voor de periode 2005 – 2008 die voor de komende jaren een positieve resultaatontwikkeling laat zien. De begroting is vastgesteld in de algemene ledenvergadering van de ISC. Hiermee hebben de korpsen zich in de optiek van de minister verbonden aan hun vaste bijdrage aan de ISC en is er in die zin voor de komende jaren een vaste inkomensstroom voor de ISC. De minister voegt hieraan toe dat hij in overleg is met de korpsbeheerders over de financiering en verdeling van de kosten van de transitie van de ISC naar een marktconforme aanbodorganisatie.

De minister is van mening dat hij, ondanks de toevoeging van de middelen van de Regieraad aan het reguliere politiebudget, voldoende in staat zal zijn invloed uit te oefenen op de ICT-besturing door een adequate vormgeving en aansturing van de publiekrechtelijke opvolgers van CIP en ISC.

ICT-toepassingen

De minister geeft aan dat bij de ontwikkeling van de opsporingsapplicatie PSO gewerkt wordt volgens een twee-sporenaanpak: een spoor voor het oplossen van de huidige uitwisseling van opsporingsinformatie op basis van bestaande systemen en een spoor voor het vervangen van de bestaande systemen.

Voorts de PSO laat de minister weten dat overeenstemming is bereikt tussen BZK en de korpsbeheerders over fundamentele wijzigingen in het project. Deze ingreep loopt langs twee lijnen: een nieuwe bestuursstructuur en een nieuwe doelstelling. De nadruk ligt nu op het ontwikkelen van een bruikbaar product dat nog dit jaar kan worden geïmplementeerd.

11.5.2 Reactie Korpsbeheerdersberaad

De Algemene Rekenkamer ontving op 17 maart 2005 een reactie van het Korpsbeheerdersberaad, mede namens de Raad van Hoofdcommissarissen (RHC).

Het KBB en de RHC onderschrijven de opmerkingen van de Algemene Rekenkamer over de complexe besturing.

Het KBB constateert dat zowel de minister als de leden van het KBB en de leden van de Raad van Hoofdcommissarissen overtuigd zijn van de ingezette koers om te komen tot een landelijke informatiehuishouding. Het KBB omarmt dan ook het ingediende wetsvoorstel VtS, vooral omdat dit wetsvoorstel volgens het KBB een wezenlijke bijdrage levert om de coöperatieve vraag- en aanbodorganisatie te veranderen in publiekrechtelijke organisaties en daarmee de besturing van dit dossier sterk kan vereenvoudigen.

Besturing

Het KBB ziet 2005 nadrukkelijk als overgangsjaar.

Resultaten 2004

Het KBB geeft onder meer aan dat het afgelopen jaar vooral energie gestoken is in de overdracht van ICT-taken van de korpsen aan de aanbodorganisatie ISC en daarmee de overname door ISC van medewerkers die zich in de korpsen met dit onderwerp bezighielden. Inmiddels hebben zestien korpsen het beheer van ICT en de daarbij betrokken korpsmedewerkers bij ISC ondergebracht. In de loop van 2005 volgen de overige korpsen.

Voorts laat KBB weten dat de inhoudelijke sturing op de vraagzijde is gewijzigd. De applicatieportfolio van de CIP wordt door de functionele boards van de Raad van Hoofdcommissarissen beoordeeld zodat het landelijke beleid zijn vertaling krijgt in de ICT. Daarnaast is besloten de besturing van omvangrijke projecten als PSO-2 te wijzigen.

De ontwikkelingen zijn positief maar laten gelijktijdig zien dat de ontwikkelingen - in een complex veld als ICT - zich niet tot in detail in het ICT Bestek laten vangen. Het Bestek is het visiedocument en richtsnoer voor de uitvoering die onder strakke regie, in overleg met het veld gestalte krijgt.

Financiering

Het KBB geeft aan dat de korpsen in de meerjarenafspraken inzichtelijk hebben gemaakt welke verplichtingen zij hebben en dat in overleg met de minister van BZK is vastgesteld dat het realiseren van de sterkte - uitbreiding van de politie prioriteit heeft. Uit een analyse van het Nederlands Politie Instituut van de kosten per BVE blijkt dat de korpsen gemiddeld niet meer dan 13% van de normvergoeding kunnen besteden aan ICT. Dit heeft volgens het KBB tot gevolg dat de kwaliteit van de informatiehuishouding en de daarbij geformuleerde ICT-ambities blijvend worden afgestemd op de beschikbare middelen en dat deze middelen 'graadmeter' blijven voor de snelheid waarmee de politie de uniformering en vernieuwing van de informatiehuishouding realiseert.

11.5.3 Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer concludeert dat in 2004 en 2005 nog steeds vooral gewerkt is/wordt aan het oplossen van organisatorische problemen en kostenbeheersing en dat er nog maar weinig voortgang wordt gemaakt met concrete ICT-ontwikkelingen.

Inmiddels hebben de minister en de korpsbeheerders wel op hoofdlijnen overeenstemming bereikt over de weg die moet worden ingeslagen bij de inrichting van een nieuwe besturing van de politie-ICT. De Algemene Rekenkamer merkt in dit verband op dat pas bij de concrete invulling van deze nieuwe besturing zal blijken of de minister zich voldoende bevoegdheden voorbehoudt om op hoofdlijnen richting te geven aan de vernieuwingsoperatie en – indien nodig – corrigerend op te treden.

De minister en het KBB blijken verschillend te denken over het Bestek. De minister vindt dat het Bestek nader moet worden geconcretiseerd. Het KBB ziet het Bestek als visiedocument en richtsnoer. De Algemene Rekenkamer dringt er nogmaals op aan het Bestek zodanig te

concretiseren dat het voldoet aan de eisen die zij in haar rapport uit 2003 heeft aanbevolen: kwaliteit (welke producten/diensten), tijd (fasering en tempo van projecten) en middelen (financiën, personele capaciteit) moeten met elkaar in overeenstemming worden gebracht en worden afgestemd op de doelstelling van de Bestekoperatie om één samenhangende, robuuste en toekomstvaste politieke informatiehuishouding te realiseren.

Dit is des te belangrijker daar de Algemene Rekenkamer in de ontvangen reacties haar beeld bevestigd ziet dat kostenbeheersing voorop is komen te staan, ten koste van het tijdig realiseren van één informatiehuishouding voor de Nederlandse politie. Het is volgens de Algemene Rekenkamer nog steeds niet zeker of er de komende jaren voldoende middelen beschikbaar zullen zijn om de vernieuwing van de ICT daadwerkelijk tot een succes te maken.

Ten eerste is er alleen een maximum aan middelen afgesproken (het indicatieve plafond van 13%), ten tweede is het onduidelijk of 13% als zodanig toereikend is en ten derde heeft de Algemene Rekenkamer in de ontvangen documentatie geen bedragen per korps aangetroffen waar individuele korpsbeheerders zich aan gecommitteerd hebben.

Ook is de problematiek van de transitiekosten van de ISC in de komende jaren naar een marktconforme aanbodorganisatie nog steeds niet opgelost. Deze kosten zullen met de huidige vertragingen alleen maar toenemen.

Wat de al een aantal jaren in ontwikkeling zijnde opsporingsapplicatie PSO betreft wijst de Algemene Rekenkamer op de noodzaak van een goed doortimmerde en haalbare planning voor de implementatie van de applicatie bij de korpsen: de applicatie krijgt immers vooral meerwaarde als hij bij alle korpsen is geïmplementeerd. Deze planning dient te worden afgestemd op de planning van andere projecten (al dan niet met een ICT-component) en op de beschikbare financiële en personele middelen bij de korpsen.

11.6 Overzicht wel/niet opgevolgde aanbevelingen per medio maart 2005

Overzicht wel/niet opgevolgde aanbevelingen per medio maart 2005. Het overzicht is naar de stand van ultimo 2004 aan de bewindspersonen voorgelegd en geactualiseerd aan de hand van de reacties.

Legenda:

- + = opgevolgd
 +/- = gedeeltelijk opgevolgd
 - = niet opgevolgd

Aanbevelingen	Opgevolgd	Toelichting
Geef voorrang aan het belang van de politie als geheel.	- / +	De Algemene Rekenkamer concludeert dat er in het afgelopen jaar misschien wel stappen zijn ondernomen, maar dat deze nog niet hebben geleid tot reductie van de complexiteit en verbetering van de beheersing.
Actualiseer het Bestek en breng daarbij kwaliteit, tijd en middelen met elkaar in overeenstemming.	-	Voorzover er sprake is van een verbeterde beheersing van de Bestekoperatie, geldt dat alleen voor de ICT-kosten die de korpsen op jaarbasis voor hun rekening zullen nemen. Bij de aanbeveling ging het echter om de onderlinge samenhang van de aspecten tijd, middelen en kwaliteit.
Maak in de randvoorwaardelijke sfeer hernieuwde afspraken over doel, tijdpad en middelen voor de ICT-vernieuwing in het kader van de door de AR aanbevolen actualisering van het Bestek.	-	Van deze drievoudige aanbeveling is slechts het financiële aspect ingevuld. Er zijn principeafspraken gemaakt over wat de korpsen 'kwijt mogen zijn' aan ICT. Wat ze daar voor krijgen en wanneer ze welk product of welke dienst geleverd krijgen is <u>nog steeds onbekend</u> .
Besteed aandacht aan de financierbaarheid van de toekomstige ICT.	-	De minister heeft een indicatief bestedingsplafond van gemiddeld 13% van de totale landelijke normvergoeding voor ICT-kosten vastgesteld. Echter: - Onduidelijk is wat er feitelijk besteed zal worden. - ISC heeft volgens de Algemene Rekenkamer geen zekerheid over een vaste inkomstenstroom van voldoende omvang, maar heeft wel aanzienlijke vaste (personele) lasten. - Het plafond heeft ook betrekking op andere kosten, zoals kosten van telefoonverbindingen en de bestaande ICT. - De definitie van ICT-kosten is onvoldoende specifiek over de materiële ICT-component.

Aanbevelingen	Opgevolgd	Toelichting
Ontwikkel 'noodverbanden' om dringende problemen voorlopig op te lossen in afwachting van de meer structurele oplossingen waar nu aan wordt gewerkt.	-	Deze aanbeveling is niet opgevolgd. Dit is des te meer een probleem door de stagnaties in de meer structurele oplossingen. Met name de ontwikkeling van de voor de opsporing cruciale opsporingsapplicatie – de 'Politiesuite Opsporing' (PSO) – en de inrichting van de bovenregionale rekencentra blijven achter.