Algemene Rekenkamer

Staat van de rijksverantwoording 2019

Breekt nood wet?

2020

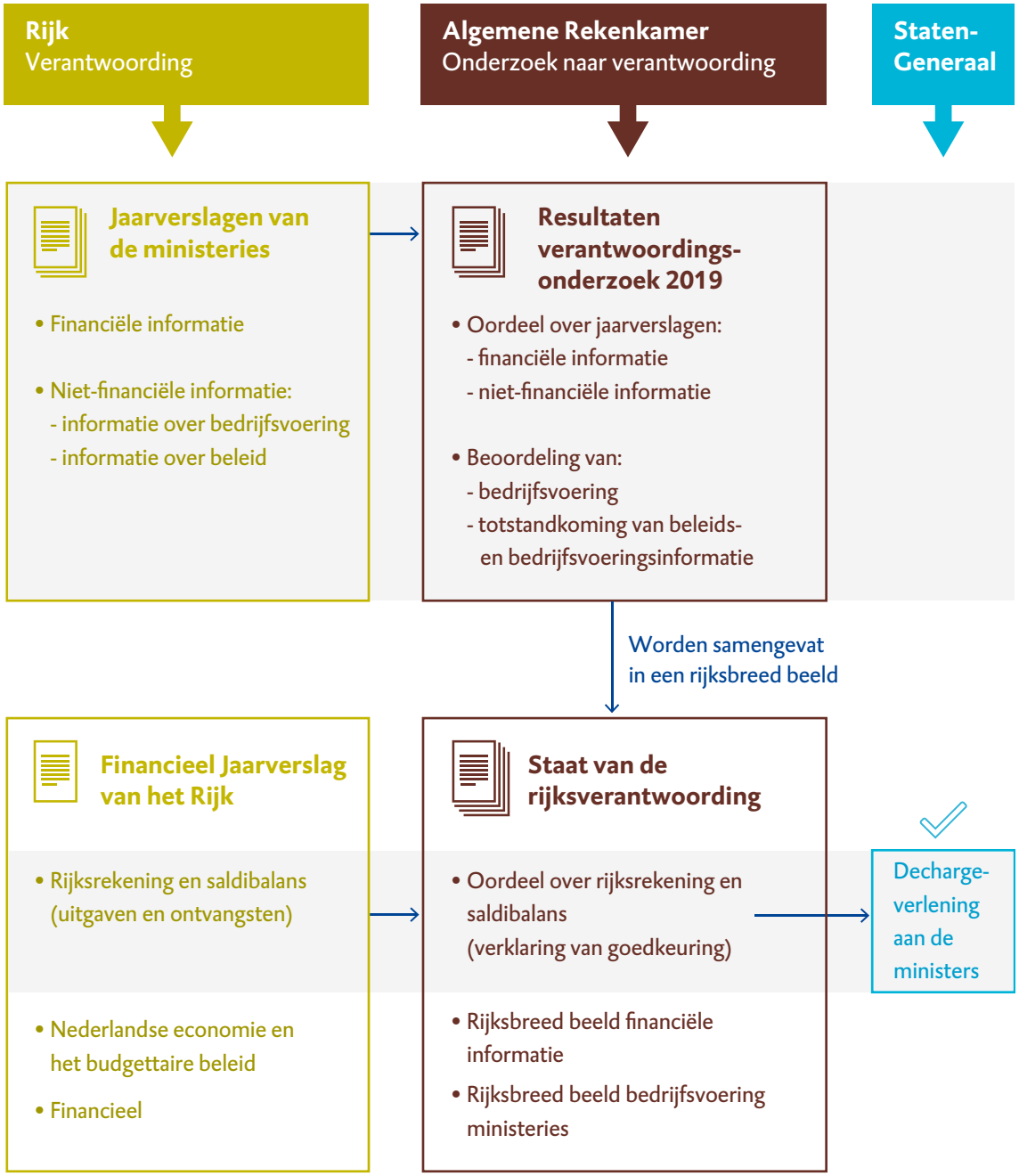


Algemene Rekenkamer

Staat van de rijksverantwoording 2019

Breekt nood wet?

De Algemene Rekenkamer onderzoekt en beoordeelt de jaarverslagen van de ministeries en het Financieel Jaarverslag van het Rijk



Inhoud

Ten Geleide: breekt nood wet? 6

1 Inleiding 9
- 1.1 Grote opgaven 9
- 1.2 Aanpak coronacrisis 9
- 1.3 De vinger aan de pols houden 10
- 1.4 Leeswijzer 11

2 Financiële informatie: is het geld volgens de regels besteed? 12
- 2.1 Inkomsten en uitgaven rijksoverheid 12
- 2.2 Rechtmatigheid 12
- 2.3 Publieke geldstromen in beeld 17
- 2.4 Publieke verantwoording 20
- 2.5 Beperkt inzicht in de besteding van publiek geld 21
- 2.6 Nationale Verklaring van lidstaat Nederland 23

3 Bedrijfsvoering: zijn de zaken goed geregeld? 26
- 3.1 Digitale overheid 26
- 3.2 Toezicht en verantwoording 34
- 3.3 Onvolkomenheden 35

4 Beleidsresultaten: krijgen we waar voor ons geld? 40
- 4.1 Zicht op resultaten in kabinetsperiode Rutte III 41
- 4.2 Het belang van inzicht 46
- 4.3 De kansen van integrale verantwoording 50

5 Reactie en nawoord 53
- 5.1 Reactie van de minister van Financiën 53
- 5.2 Reactie van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 54
- 5.3 Nawoord van de Algemene Rekenkamer 56

Bijlage 1 – Over het verantwoordingsonderzoek 57

Bijlage 2 – Overzicht fouten en onzekerheden rijksrekening 59

Bijlage 3 – Analyse aangetroffen fouten en onzekerheden 60

Bijlage 4 – Onvolkomenheden 64

Bijlage 5 – Literatuur 66

Bijlage 6 – Eindnoten 70

Ten Geleide: breekt nood wet?

De taak van de Algemene Rekenkamer is ogenschijnlijk eenvoudig: onderzoek de feiten, beoordeel die op basis van de geldende afspraken en rapporteer het oordeel. De werkelijke opgave is het zo eenvoudig mogelijk te houden, het rapport breed toegankelijk te maken en er handelingsperspectief voor Kamer en kabinet aan toe te voegen.

Maar terugkijken op het jaar 2019 zonder de actualiteit van 2020 in ogenschouw te nemen, is onbevredigend. En het jaar 2019 beoordelen met de context van voorjaar 2020 als meetlat, is daarentegen onmogelijk. Dus de ogenschijnlijk eenvoudige taak wordt lastig. Maar onze opgave is weer relatief eenvoudig in vergelijking met de zaken waarover ministers en parlementariërs thans moeten beslissen.

Toch doen we een poging verbinding te leggen tussen het jaar 2019 en de actualiteit van 2020. Dat levert meteen een confronterende vraag op. Wanneer het al niet eenvoudig is in het 3e regeringsjaar bij hoogconjunctuur het extra beschikbare geld rechtmatig en effectief uit te geven en tot resultaat te laten komen, wat dan te verwachten tijdens en na de coronacrisis?

Vaak klinkt het dat de huidige generatie nog nooit zulke problemen heeft ondervonden. En soms wordt er beweerd dat dit de grootste crisis is sinds de Tweede Wereldoorlog. “Dit hebben we nog nooit meegemaakt. Het is ongekend.” De volgende stap in de redenering is snel gemaakt: er is geen lering te trekken uit het verleden, dus proberen we het maar niet.

Daar zit de crux wat ons betreft. De geschiedenis laat zien dat het volgen van regels – dus het nakomen van gemaakte afspraken – geen vrijblijvende keuze is, maar een voorwaarde voor een goed functionerende democratie. En die regels zijn niet alleen bedoeld voor de makkelijke momenten, maar ook voor crisistijd en crisismaatregelen. Democratie en rechtsstaat zijn geen scrabblewoorden, maar toevluchtsoorden van stabiliteit, zekerheid en veiligheid. Verantwoording afleggen over een bevoegdheid die bij afspraak is verleend, vormt de kern van de democratische rechtsstaat. Het parlementair budgetrecht is samen met het parlementaire recht op informatie daarbij een ankerpunt.

Democratische spelregels naleven gaat hand in hand met welvaart en welzijn. Desondanks zijn er omstandigheden waarin die gouden regel niet gevolgd kan worden: nood breekt soms letterlijk wet. Maar: hoe hoog moet de nood zijn om wetten te breken? En wie beoordeelt en classificeert de noodsituatie?

Die vraag stond begin 2019 centraal bij de aankoop door de Nederlandse staat van een groot pakket aandelen in Air France - KLM. Met de aankoop werden wettelijk vastgelegde afspraken over het informeren van het parlement niet nagekomen. Ook voor een vergoeding die de Staat betaalde aan de NAM geldt dat die de toets der rechtmatigheid niet doorstond. Want noch de hoogte van het bedrag, noch de tegenprestatie is duidelijk. Was de nood in beide gevallen hoog genoeg?

Het Rijk komt voor het eerst sinds vele jaren boven de grens van 1% onrechtmatig aangegane verplichtingen. Voor de Algemene Rekenkamer reden om een serieuze kanttekening te maken bij de rijksrekening; parlement, let op uw saeck! Dit mag niet nog een keer gebeuren.

Dat is een duidelijke boodschap aan het parlement op basis van het jaar 2019. Dachten we. Maar de inkt van de departementale jaarverslagen was nog niet droog, of Nederland moest net als de rest van Europa - en andere continenten - drastische maatregelen nemen om de volksgezondheid te beschermen. Een groot deel van het economisch leven en het dagelijks verkeer werd letterlijk stilgelegd. Het verlies aan levens en de omvang van de financieel-economische schade is op moment van dit schrijven nog niet bekend. Er wordt op dit moment met man en macht gewerkt om die te beperken, op te vangen en de gevolgen te keren met overheidsingrijpen.
Het is daardoor reëel dat in 2020 meer problemen ontstaan bij onder meer aanbestedingen en subsidieverlening. Het kabinet tuigde in allerijl een noodpakket op, waarin veel geld omgaat dat snel de plaats van bestemming moet bereiken. Instellingen en organisaties die lijden onder gedwongen sluiting kunnen aankloppen voor financiële ondersteuning. Ook over steun aan individuele ondernemingen wordt concreet nagedacht.

Is er te leren van het verleden, of is de situatie uniek? De financiële crisis ligt nog vers in het geheugen. Het ligt voor de hand om daar lering uit te trekken. Indertijd werd de Tweede Kamer soms voor voldongen feiten over overheidssteun gesteld. Ook toen met het beroep op ‘nood breekt wet’. In die crisis werd door de overheid middels steun aan zogenoemde systeembanken de economische schade beperkt. Er was kapitaalsteun, er was een overname en zelfs een nationalisatie. Deels betaalde die steun zich terug - soms meer dan ruimschoots, de teller loopt nog. En via een nieuw intergouvernementeel verdrag, het ESM, kregen de 17 eurolanden financiële steun – maar buiten de reguliere democratische controle en het toezicht in de Europese Unie. Ook hier is het saldo op de definitieve rekening nog niet bekend. Maar er zou genoeg bekend moeten zijn om van te leren.

Langer geleden, na de oliecrisis in de jaren 70 en de economische crisis van de jaren 80 van de vorige eeuw, steunde de rijksoverheid diverse grote ondernemingen. Een gefuseerde scheepwerf (RSV) kreeg – mede onder druk van de Tweede Kamer – miljarden om te overleven, maar ging desondanks failliet. Het leidde tot een parlementaire enquête.
De conclusie van de RSV-enquête was onder meer dat er te makkelijk tot overheidssteun was overgegaan. Bovendien was het parlement niet altijd goed geïnformeerd.
In de jaren 90 onderzocht de Algemene Rekenkamer de overheidssteun aan grote ondernemingen. De conclusies waren onder meer dat economische clusters onvoldoende in kaart waren gebracht, waardoor de werkgelegenheidseffecten onbekend waren, de financiële steun disproportioneel was en de Kamer onvoldoende was geïnformeerd.
“De RSV-lessen zijn dan naar mening van de Rekenkamer nog niet voldoende ter harte genomen”, klonk het midden jaren 90.

Is daar inmiddels ook van geleerd? Of is de huidige situatie toch zo uniek dat er niets te leren is? Het is van groot belang die vragen te stellen en te beantwoorden. Beter ten halve gekeerd – of bijgesteld – dan ten hele gedwaald. Of breekt de huidige nood ook die wet?

1 Inleiding

1.1 Grote opgaven

"…en in alle gewesten
wordt de stem van het water
met zijn eeuwige rampen
gevreesd en gehoord."

Zo eindigt het gedicht dat Hendrik Marsman in 1936 schreef, Herinnering aan Holland. In maart 2020 was het niet het water dat ons een ramp bezorgde. Het was een virus, dat de hele wereld in zijn greep kreeg, Holland incluis.

Het coronavirus heeft Nederland voor een opgave van 'enorme omvang' gesteld, zei premier Rutte op 16 maart 2020 in een televisietoespraak. "De maatregelen die hier en elders worden getroffen, zijn ongekend voor landen in vredestijd." In de weken daarna ontwaarde de minister-president echter ook een 'Nederlandse' oplossingsgerichtheid, doelend op initiatieven als de beddenfabrikant die het roer omgooit en mondkapjes gaat maken, Delftse TU-studenten die een beademingsapparaat ontwikkelen, topkoks die maaltijden gaan rondbrengen in de buurt.

1.2 Aanpak coronacrisis

De manier waarop Nederland de coronacrisis te boven probeert te komen, verdient het om bij stil te staan. Het is zoeken naar oplossingen. Luisteren naar de adviezen van wetenschappers, artsen, verplegers, verzorgers, onderwijzers. Afwegingen maken en die toelichten. Oog hebben voor de economische gevolgen en de volksgezondheid op de iets langere termijn, als de 'intelligente lockdown' stap voor stap kan worden beëindigd. Dagelijks worden de resultaten gevolgd en op basis daarvan worden maatregelen aangescherpt of versoepeld.

Wij vinden het belangrijk om tijdens de uitvoering van beleid, dus ook bij de aanpak van de coronapandemie, resultaten te boekstaven en alle stappen te evalueren. Zeker als het om nieuw beleid gaat, dat zichzelf nog niet heeft bewezen. Zodat we, als de effecten ervan tegenvallen, een paar stappen terug kunnen zetten om een nieuwe weg te vinden.

Vorig jaar brachten we het belang hiervan op Verantwoordingsdag onder woorden door de vraag te stellen of de burger waar krijgt voor zijn belastinggeld. 'De hamvraag van de democratie', zeiden wij. Maar we konden hem toen, en ook dit jaar, niet goed beantwoorden.

Ondanks de inspanningen die de rijksoverheid heeft gedaan om inzicht te krijgen in de kwaliteit van beleid, lijkt het zicht op de resultaten, juist in de fase van uitvoering, nog vaak te worden belemmerd.

Hiervoor zien wij twee belangrijke oorzaken. We constateren al geruime tijd dat beleid en uitvoering steeds vaker niet meer in één hand liggen, namelijk in die van de minister (§ 2.5). Dit geldt nog maar voor een kwart van de publieke uitgaven. De andere driekwart van de uitgaven wordt onder de verantwoordelijkheid gedaan van uitvoeringsorganisaties voor de sociale verzekeringen, zoals SVB voor de AOW en UWV voor de WW, decentrale overheden en instellingen als Staatsbosbeheer en de nationale politie die, op afstand van de rijksoverheid, overheidstaken uitvoeren. De minister staat dan ook letterlijk op afstand en kan daardoor niet 'live' volgen hoe het beleid gestalte krijgt en of het vruchten afwerpt. Dit doet zich ook voor bij enkele casussen die wij in het kader van ons verantwoordingsonderzoek 2019 hebben bekeken (§ 4.1.2). We hebben 9 beleidsmaatregelen onderzocht, waarvoor in het regeerakkoord-Rutte III extra geld was uitgetrokken. Van 6 maatregelen zijn de resultaten (nog) niet zichtbaar. In een enkel geval doordat de verantwoordelijke minister geen direct zicht heeft op de uitvoering van het beleid en de effecten op de werkvloer. Dit speelt bijvoorbeeld bij de gelden om de werkdruk in het basisonderwijs te verlagen. In andere gevallen omdat tijdens de uitvoering het doel verschoof. Een voorbeeld daarvan is het Programma Aardgasvrije Wijken, waarin het Rijk met 27 gemeenten samenwerkt. Het oorspronkelijke doel, om in die gemeenten in 2018 en 2019 2000 woningen van het gasnet af te koppelen en dat tempo vol te houden tot 2028, is intussen verruild voor het doel om te leren hoe dat gaat, van het gas af.

1.3 De vinger aan de pols houden

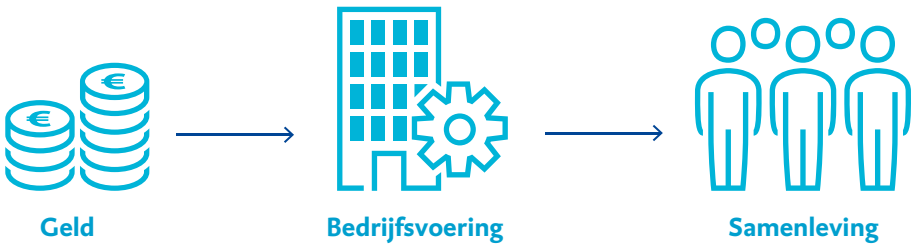
In ons verantwoordingsonderzoek over 2019 roepen we de vraag op hoe erg het is, als de vooraf gestelde doelen verschuiven tijdens de uitvoering (§ 4.1.2). Het Rijk doet het werk immers niet alleen, maar samen met provincies, gemeenten, uitvoeringsorganisaties. Dat accenten anders komen te liggen en dat er bijgestuurd moet worden, hoort erbij. De echte vraag is: hoe houden we de vinger aan de pols?

De enorme opgave waarvoor het coronavirus ons heeft gezet, is niet de enige uitdaging voor onze samenleving. Denk aan de stijging van de zeespiegel door klimaatverandering – die ons opnieuw voor de risico's plaatst die wonen beneden de zeespiegel met zich meebrengt. Denk aan de energietransitie. Denk aan de personeelstekorten in de zorg, in het onderwijs, bij de politie. Denk aan vergrijzing, migratie, de stikstofcrisis die boeren en bouwers op de been bracht en de circulaire economie die in 2050 bereikt moet zijn. Bij al die grote opgaven is, zoals gezegd, de echte vraag: hoe de vinger aan de pols te houden? In § 4.1.4 trekken we enkele lessen voor de toekomst. Het is ons inziens

noodzakelijk om goed te volgen welk beleid effect heeft en welk niet. Om verwachtingen vast te leggen, nulmetingen te doen, resultaten in kaart te brengen en de voortgang systematisch te toetsen. En als doelen moeten worden bijgesteld, is het belangrijk dat het parlement hierover wordt geïnformeerd. Zodat we van ons handelen leren, want dat gaat nu eenmaal met vallen en opstaan, en uiteindelijk scherper zicht krijgen op de resultaten van beleid.

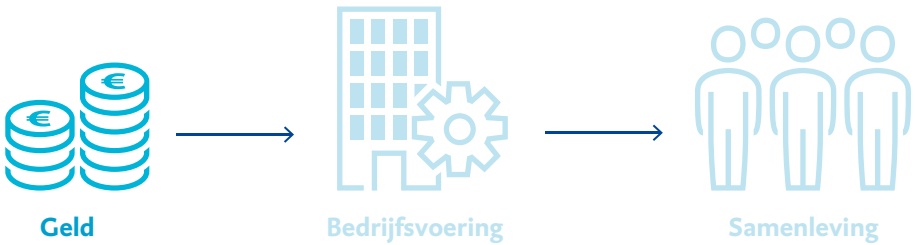
1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 van dit rapport gaan we in op het geld dat de rijksoverheid in 2019 aan middelen binnenhaalde, uitgaf en vastlegde voor de toekomst (verplichtingen) en geven we ons oordeel over de rijksrekening. In hoofdstuk 3 behandelen we de bedrijfsvoering, oftewel dat wat de ministeries doen. In hoofdstuk 4 beschrijven we de beleidsresultaten: wat de rijksoverheid in het afgelopen jaar met het belastinggeld in de samenleving tot stand heeft gebracht.



2 Financiële informatie: is het geld volgens de regels besteed?

In dit hoofdstuk doen we verslag van ons onderzoek naar inkomsten en uitgaven van de rijksoverheid over 2019.



2.1 Inkomsten en uitgaven rijksoverheid

Wij gaan op de eerste plaats in op de uitkomsten van onze controle van de rijksrekening. Bij die controle stellen wij de vraag of de ministers het geld volgens de regels hebben geïnd en besteed. De norm is dat dit voor 99% het geval moet zijn. Anders gezegd: fouten, en daarbij opgeteld de bedragen waarover de rechtmatigheid onzeker is, mogen zich voordoen in hooguit 1% van respectievelijk de ontvangsten, uitgaven en verplichtingen (uitgaven in de toekomst, waarvoor een juridische verplichting is aangegaan). Dat is de tolerantiegrens. Ons oordeel geven wij in de vorm van een verklaring van goedkeuring bij de rijksrekening.

2.2 Rechtmatigheid

Het jaar 2019 is een bijzonder jaar gebleken. Onze controle op de rijksrekening heeft opgeleverd dat bij de verplichtingen de tolerantiegrens van 1% is overschreden; sinds 2008 was dat niet meer voorgekomen. In het verantwoordingsonderzoek over 2018 constateerden wij al dat deze grens, eveneens bij de verplichtingen, bijna werd overschreden. Over 2019 is dit daadwerkelijk gebeurd.
Dit komt onder meer doordat de verwerving van € 744,4 miljoen aan aandelen Air France – KLM niet rechtmatig is verlopen. Wij lichten dit toe in § 2.2.2. Wanneer we deze bijzondere, incidentele transactie buiten beschouwing laten, is het bedrag aan rechtmatigheidsfouten en -onzekerheden ten aanzien van de verplichtingen ongeveer gelijk aan 2018. Andere omvangrijke fouten en onzekerheden in de verplichtingen vonden wij bij de ministeries van VWS, OCW, EZK en Defensie. Wij lichten deze toe in § 2.2.3.

Wij hebben het bovenstaande in samenhang gewogen. Daarbij heeft een belangrijke rol gespeeld of het parlement voldoende geïnformeerd was om zijn rol te kunnen vervullen. Dat brengt ons bij de conclusie om onze goedkeuring van de jaarrekening vergezeld te laten gaan van een kritische kanttekening vanwege de overschrijding van de tolerantiegrens. Dit is een serieuze zaak die de aandacht behoeft van beide Kamers der Staten-Generaal. We hebben echter rekening te houden met het feit dat het parlement de uitgave voor de aandelenverwerving via een suppletoire begroting later heeft goedgekeurd.

2.2.1 Verklaring van goedkeuring

De wet verplicht de Algemene Rekenkamer om de rijksrekening goed te keuren. Wij kunnen in uitzonderlijke situaties wel de goedkeuring tijdelijk aanhouden of een aantekening maken. Dat stelt ons in staat om kwesties van bijzonder belang nadrukkelijk bij beide Kamers van de Staten-Generaal onder de aandacht te brengen, zodat zij dat in het licht van de decharge van de ministers kunnen beschouwen.

Uit de verklaring van goedkeuring blijkt dat de verplichtingen voor 98,92% rechtmatig tot stand zijn gekomen. Dit is minder dan de vereiste 99%. Zoals in § 2.2 uitgelegd, hebben wij besloten geen aantekening te maken.

Wij verlenen goedkeuring aan de rijksrekening en -saldibalans die zijn opgenomen in het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2019. Van de € 245,74 miljard aan uitgaven is 99,12% rechtmatig en van de € 247,72 miljard aan ontvangsten 99,87%. Van de € 267,54 miljard aan verplichtingen is 98,92% rechtmatig. De rijksrekening en -saldibalans voldoen aan de verslaggevingsvereisten en zijn rechtmatig tot stand gekomen. De rijksrekening sluit aan op de verantwoordingsstaten in de jaarverslagen over 2019 en de rijkssaldibalans op de saldibalansen daarin. Wij verlenen deze goedkeuring onder voorbehoud dat het parlement de slotwetten aanneemt die bij de rijksrekening horen.

2.2.2 Verwerving aandelenpakket Air France - KLM

In februari 2019 heeft de minister van Financiën een aandelenbelang van 14% in Air France - KLM verworven. Op het moment van de aandelenverwerving had het parlement de minister nog geen ruimte gegeven om voor € 744,4 miljoen verplichtingen aan te gaan. Dit is achteraf gecorrigeerd, toen de Eerste en Tweede Kamer instemden met de incidentele suppletoire begroting die de minister van Financiën indiende.

De Algemene Rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar deze transactie. Het rapport hierover is tegelijk met het verantwoordingsonderzoek over 2019 gepubliceerd.
Wij zijn van oordeel dat de verwerving van het aandelenpakket Air France - KLM à € 744,4 miljoen een in comptabel opzicht onrechtmatige transactie was. De minister deed de aankoop, zonder daarover eerst het parlement te informeren, hetgeen op grond van artikel 2.27 van de Comptabiliteitswet is vereist.

2.2.3 Andere fouten en onzekerheden in de verplichtingen

Minister van VWS – geen of gebrekkige staatssteuntoetsen

Bij de minister van VWS constateren we € 100,9 miljoen aan fouten en € 696,1 miljoen aan onzekerheden. De onzekerheden worden hoofdzakelijk veroorzaakt doordat de minister van VWS bij enkele bestaande subsidieregelingen, diverse instellingsubsidies en kleine projectsubsidies, geen of ontoereikende staatssteuntoetsen heeft uitgevoerd. Hierdoor loopt de minister het risico dat hij ondernemingen of andere organisaties concurrentievoordeel geeft. De Europese regels hiervoor hebben juist tot doel zulke concurrentievervalsing in de EU te voorkomen.

Minister van OCW

Bij de minister van OCW constateren we € 464,9 miljoen aan fouten en onzekerheden. Er zijn drie hoofdoorzaken. Ten eerste toetst de minister van diverse bijzondere rijksbijdragen aan het onderwijs niet of voldaan is aan de voorwaarden. Een tweede hoofdoorzaak is dat de minister meer verplichtingen aangaat dan de Kamer heeft goedgekeurd, waardoor begrotingsonrechtmatigheden ontstaan. Ten derde leiden staatssteunrisico's tot onzekerheden in de rechtmatigheid.

Minister van EZK - vergoeding NAM

In mei 2019 schudde een zware aardbeving bij het Groningse Westerwijtwerd het land op. De Tweede Kamer riep in een motie de minister van EZK op om de gaswinning uit het Groningenveld nog sneller dan gepland te beëindigen. Conform het akkoord dat hij hierover in 2018 sloot met de exploitanten van het gasveld Shell en ExxonMobil, die samenwerken in de NAM, moest hij voor deze nieuwe situatie in onderhandeling. Lopende die onderhandelingen kende de minister in een interim-akkoord de NAM een voorschot toe van netto € 90 miljoen. Dit voorschot is eind 2019 overgemaakt. In het jaarverslag is daarvoor conform het interim-akkoord een bruto bedrag van € 363 miljoen opgenomen. Daar tegenover staat een bedrag aan ontvangsten van € 150 miljoen.
Het interim-akkoord is onder tijdsdruk tot stand gekomen en laat veel ruimte voor de bepaling van het voorschot en de wijze van betaling. De onduidelijkheden hierover hebben ertoe geleid dat wij niet kunnen vaststellen waarvoor de minister van EZK het voorschot precies heeft betaald. Daarom beoordelen wij zowel de verplichting als de uitgave van € 363 miljoen en de ontvangsten van € 150 miljoen als onzeker.

Minister van Defensie - aanbestedingsfouten

Bij de minister van Defensie zijn aanbestedingsfouten van in totaal € 173,6 miljoen geconstateerd in de verplichtingen. Hiervan is € 55 miljoen veroorzaakt doordat de minister bewust afweek van de aanbestedingsregels. Ook zijn er bij de verlenging van overeenkomsten over ICT-inhuur voor € 59 miljoen fouten ontstaan.

Niet-gemelde slotwetmutaties

Het parlement heeft budgetrecht over de begroting van ministeries en keurt de uitgaven goed. Als er daarna nog uitgaven (mutaties) plaatsvinden, wordt via de slotwet de laatste stand van de begroting in overeenstemming gebracht met de uiteindelijke realisatie. De beide Kamers keuren die dan achteraf goed.

Om het parlement te informeren over zulke mutaties en de kans te geven er iets van te vinden, stuurt de betreffende minister het parlement in december een zogeheten 'veegbrief' hierover. Met het oog op het budgetrecht van het parlement hechten wij veel waarde aan deze brief. De beleidsmatige mutaties die niét in deze brief staan en dus niet of niet tijdig zijn gemeld, beschouwen wij in lijn met de Comptabiliteitswet 2016 als onrechtmatig. Over 2019 is in totaal voor € 240 miljoen aan beleidsmatige mutaties ten onrechte niet (tijdig) gemeld. Dit is een afname ten opzichte van 2018, toen voor € 439 miljoen ten onrechte niet was gemeld. Dat is een goede prestatie, zeker gezien het feit dat de Comptabiliteitswet strenger is geworden ten aanzien van niet-tijdig melden. Opgemerkt moet wel worden dat we in 2019 op dit punt fouten zagen bij het Ministerie van OCW van in totaal € 154 miljoen. Mede hierom hebben wij het Ministerie van OCW een onvolkomenheid in het begrotingsbeheer toegekend.

2.2.4 Bevindingen bij uitgaven

Rechtstreekse uitgaven

De rijksoverheid maakt het leeuwendeel van haar uitgaven rechtstreeks over op de bankrekeningen van gemeenten, provincies, op afstand geplaatste instellingen en aan de Europese Unie (EU). Daarbij zijn nagenoeg geen fouten gemaakt.

Decentralisatie-uitkeringen

Bij de uitgaven van de rijksoverheid is in financiële zin een groei van rechtmatigheidsfouten geconstateerd. Die doen zich voor bij de decentralisatie-uitkeringen uit het gemeentefonds en het provinciefonds. Dit komt doordat het Rijk voorwaarden verbindt aan deze uitkeringen. In totaal ging het in 2019 om € 855 miljoen; in 2018 was dit € 553 miljoen. Het stellen van voorwaarden aan de besteding van decentralisatie-uitkeringen is in strijd met de Financiële-verhoudingswet. Daarin is bepaald dat gemeenten en provincies de decentralisatie-uitkering naar eigen inzicht mogen besteden.

In de praktijk zien we bij een groot aantal decentralisatie-uitkeringen dat deze vrijheid wordt beperkt. Dit doet zich bijvoorbeeld voor bij de uitkeringen voor het Programma Aardgasvrije Wijken, waarin het Rijk met 27 gemeenten samenwerkt.

Wij hebben de afgelopen jaren meermaals aandacht gevraagd voor de 'verrommeling' van het stelsel van uitkeringen aan decentrale overheden, waaraan de decentralisatie-uitkering mede debet is (zie hiervoor ook § 2.5).

In ons verantwoordingsonderzoek 2018 beoordeelden wij de decentralisatie-uitkering als een onvolkomenheid. De minister van BZK is daarop voortvarend aan de slag gegaan met onze aanbevelingen. Toch constateren wij in de praktijk nog diverse onrechtmatigheden op dit vlak. Daarom beoordelen wij ook in ons verantwoordingsonderzoek over 2019 de opzet en de werking van de decentralisatie-uitkering als een onvolkomenheid.

Bestuurskosten

Jaarlijks onderzoeken we de bestuurskosten, oftewel de kosten van bewindslieden die samenhangen met het ambt. Deze kosten zijn gevoelig voor politieke en maatschappelijke discussie. Ze behoeven daarom aandacht; ook de schijn van niet-integer handelen is een risico voor het aanzien van de overheid en het vertrouwen in de publieke sector.
De conclusie die we trekken uit ons onderzoek is positief. Er zijn geen onoorbare, niet-functionele uitgaven gedeclareerd. Wel vinden wij dat het beheer van de bestuurskosten op een ondergeschikt punt beter kan. Wij hebben namelijk geconstateerd dat 7 departementen, te weten BZK, Financiën, IenW, EZK, LNV, BZ en BHOS in 2019 niet hebben voldaan aan de verplichting om de uitgaven van de politieke en ambtelijke top binnen een maand na uitbetaling te publiceren.

Verblijfskosten Kamerleden

Dit jaar hebben we ook onderzoek gedaan naar de verblijfskostenvergoeding van de leden van de Tweede Kamer. Uit dit onderzoek zijn geen bevindingen naar voren gekomen. Ook hier troffen wij geen feit aan dat in strijd met de regels is.

2.2.5 Ontvangsten

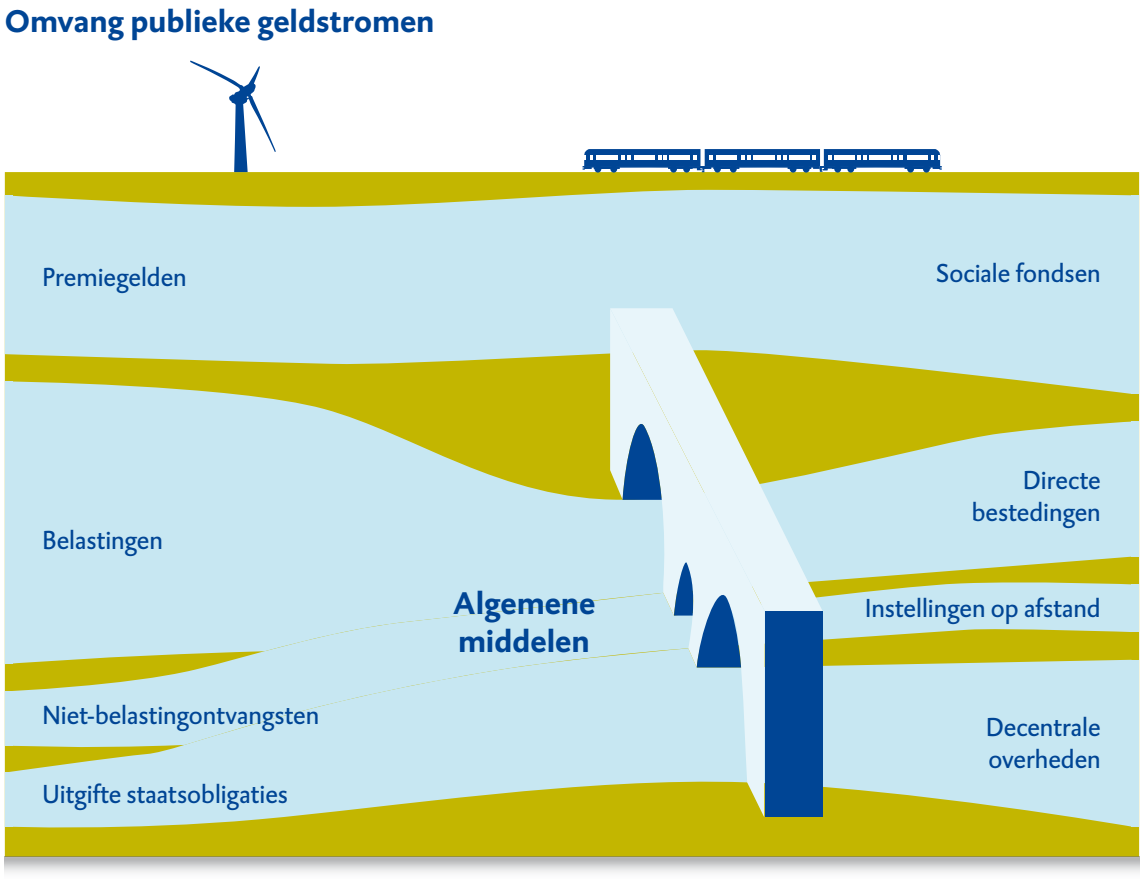
Onzekerheid belastingontvangsten

De tolerantiegrens van 1% fouten en onzekerheden, die wij hanteren bij controle van de rijksrekening, stoelt op de gedachte dat bij mensenwerk de perfectie van 100% foutloos onhaalbaar is. Bij de ontvangsten uit belastingen is het per definitie onzeker of ieder huishouden de juiste bedragen heeft opgegeven en afgedragen. Dit staat onze goedkeuring niet in de weg, omdat de Belastingdienst deze onzekerheid door onder meer voorlichting en controles zoveel mogelijk beperkt.

EU-ontvangsten

Nederland maakt niet alleen geld over naar de EU, maar ontvangt ook geld van de EU. Nederland is één van de twee lidstaten die zich over de besteding daarvan politiek verantwoorden in de Nationale Verklaring. Daaruit blijkt dat het EU-geld volgens de regels is uitgegeven. Wij zijn van oordeel dat die verklaring een goed beeld geeft.

2.3 Publieke geldstromen in beeld



Figuur 1 *Publieke geldstromen in grote lijnen*

"Denkend aan Holland zie ik brede rivieren traag door oneindig laagland gaan", schreef dichter Hendrik Marsman in 1936. Bij het beeld van Nederland als rivierenland sluiten we aan om de loop van de publieke geldstromen te schetsen en aan te geven wat onze rol als controleur daarop is. Dit heeft geresulteerd in de figuur hierboven. Hieronder bekijken we die nader.

2.3.1 Inkomsten

In dit rivierenlandschap zien we links vier stromen. Dat zijn de bronnen van onze publieke inkomsten, samen tellen die op tot € 354 miljard. De belangrijkste bron bestaat uit belastingen. Denk aan de loon- en inkomstenbelasting, omzetbelasting en vennootschapsbelasting. Daarnaast is er een tweetal andere inkomstenbronnen voor de rijksoverheid. Dat zijn 'niet-belastingontvangsten', zoals opbrengsten uit onder meer verkeersboetes, STER, veiling van CO_2-rechten en gasbaten. En de uitgifte van staatsobligaties. Dat zijn leningen die de rijksoverheid uitgeeft op de kapitaalmarkt ter financiering van de uitgaven op de rijksbegroting. Die leningen zijn ook inkomsten voor het Rijk. De aflossingen en rentebetalingen zijn als uitgaven vermeld.

Wat meer op de achtergrond is een vierde stroom te zien. Die komt uit de premies volks- en werknemersverzekeringen – zoals de AOW en de WW. Die worden van ieders inkomen ingehouden. Deze stroom loopt niet via de rijksbegroting.

2.3.2 Uitgaven

De drie geldstromen op de voorgrond komen samen in één groot reservoir. Dat zijn de totale inkomsten van het Rijk. Uit deze algemene middelen financiert de rijksoverheid de publieke uitgaven. De stroom op de achtergrond, de inkomsten uit de premies volks- en werknemersverzekeringen, loopt langs dit reservoir. Deze premiegelden zijn bestemd voor de sociale fondsen, zoals het Zorgverzekeringsfonds, waaruit de zorgverzekeraars bijdragen ontvangen, en het Ouderdomsfonds, waaruit de AOW wordt gefinancierd. Deze fondsen staan onder beheer van organisaties die, op afstand van het Rijk, rijkstaken uitvoeren: het Zorginstituut, UWV en SVB.

2.3.3 Bestemmingen

We richten onze blik nu op het grote reservoir, waar vanuit het geld naar verschillende bestemmingen vloeit. In het rivierenlandschap is dit voorgesteld als een brug met drie poorten.

Een grote poort voert naar de departementen. Die besteden het geld aan bijvoorbeeld de salarissen van de ambtenaren, investeringen, subsidies, specifieke uitkeringen, toeslagen en contributies. We noemen dat ‘directe bestedingen’. Daarnaast gaat er door deze poort geld naar agentschappen van de departementen, zoals Rijkswaterstaat en de Dienst Justitiële Inrichtingen. Deze geldstroom valt onder directe verantwoordelijkheid van de minister. Een tweede, kleinere poort leidt naar ‘instellingen op afstand’. Dat zijn organisaties als UWV, de NS, ziekenhuizen, de Kiesraad, het Kadaster. Ze krijgen geld van het Rijk, omdat zij taken uitvoeren voor het Rijk. De minister is verantwoordelijk voor het beleid dat deze instellingen op afstand uitvoeren, maar heeft over de geldstroom vooral de rol van toezichthouder.

De wettelijke taak van de Algemene Rekenkamer om te controleren of de publieke gelden rechtmatig, doelmatig en doeltreffend zijn besteed, betreft vooral de stromen ‘directe bestedingen’ en ‘instellingen op afstand’. In ons verantwoordingsonderzoek richten wij hier dan ook de volle aandacht op.

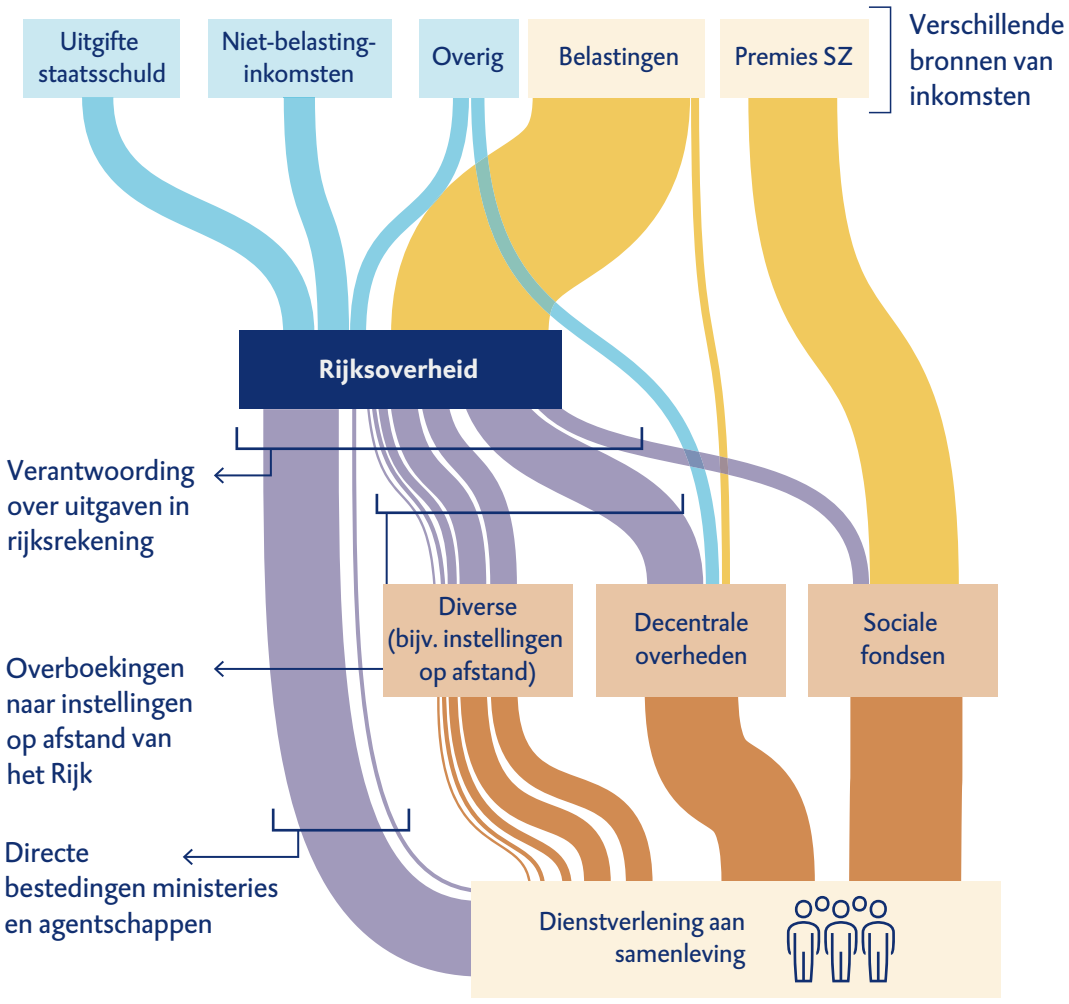
De stroom door de derde, grote poort leidt naar ‘decentrale overheden’ als gemeenten en provincies. Zij voeren hiermee collectieve taken uit, ook voor de rijksoverheid (denk aan de bijstand). Door de overdracht van taken uit de Wmo, de Jeugdwet en de Participatiewet aan gemeenten (decentralisatie van het sociaal domein), is de geldstroom naar medeoverheden in de afgelopen jaren flink toegenomen. Hierover heeft de minister geen

controlerende rol. De Algemene Rekenkamer controleert in het verantwoordingsonderzoek alleen of de ministers geen fouten hebben gemaakt bij het ter beschikking stellen van deze gelden.

2.3.4 Loop geldstromen ingewikkeld

Het rivierenlandschap dat Marsman beschreef in zijn gedicht Herinnering aan Holland – hij schreef het terwijl hij in Zuid-Frankrijk was – past goed bij deze snelle schets van de inkomsten en uitgaven van de rijksoverheid. Maar in werkelijkheid lopen de stromen in de rivierdelta oneindig veel ingewikkelder, weten wij die Nederland bewonen. Want de rivieren voeren zand en slib mee naar de zee en waar zich dat afzet, vertakt het water zich keer op keer in zijn zoektocht naar het laagste punt. Wordt het geremd op de ene oever, dan versnelt het op de andere, en ontstaan er onderstromen, walsen en wielingen. In onderstaand figuur is de ingewikkelde loop van de publieke geldstromen in beeld gebracht.

Het Rijk besteedt een derde van de inkomsten direct, grootste deel wordt overgeboekt naar andere partijen



Figuur 2 *De loop van de publieke geldstromen is ingewikkeld*

2.4 Publieke verantwoording

Namens het kabinet biedt de minister van Financiën op Verantwoordingsdag de Tweede Kamer het Financieel Jaarverslag van het Rijk (FJR) aan. Onderdeel van het FJR zijn de rijksrekening, de saldibalans van het Rijk (het overzicht van alle vorderingen, schulden, liquide middelen, begrotingsreserves, deelnemingen, voorschotten en garanties) en de Nationale Verklaring.

2.4.1 Rijksrekening

De rijksrekening is het overzicht van ontvangsten en uitgaven van het Rijk in het voorgaande jaar. Zij laat zien of het geld dat het kabinet met goedkeuring van het parlement een jaar eerder in de rijksbegroting opnam om beleid mee te realiseren, daadwerkelijk is besteed. De rijksrekening gaat dus niet over het complete stromenlandschap, zoals dat in de voorgaande paragrafen is geschetst. Een groot deel van de gelden die uit de premies zorg- en werknemersverzekeringen komen, blijft zodoende buiten het beeld van de rijksrekening.

2.4.2 Verschil rijksrekening en Financieel Jaarverslag van het Rijk

De cijfers over ontvangsten en uitgaven in het FJR en de rijksrekening zijn niet precies hetzelfde. Omdat FJR en rijksrekening een ander doel hebben, zijn ze anders samengesteld. Het FJR is opgesteld volgens de definities van de Europese Monetaire Unie (EMU). Volgens die definitie omvat de Nederlandse overheid meer dan de rijksoverheid, provincies en gemeenten. Ook de fondsen voor sociale zekerheid en zorg behoren ertoe. De cijfers in het FJR geven het financieringssaldo, ook wel EMU-saldo weer van de Nederlandse overheid als geheel.

2.4.3 Taak Algemene Rekenkamer

Het onderscheid tussen de verschillende financiële overzichten is niet alleen relevant voor kabinet en parlement, maar ook voor de Algemene Rekenkamer. Het is de wettelijke taak van de Algemene Rekenkamer om een verklaring van goedkeuring te geven bij de rijksrekening en de saldibalans. In ons verantwoordingsonderzoek kijken wij dan ook alleen naar dat deel van de geldstromen dat in de rijksrekening wordt verantwoord. Dit is ook het deel van het publieke geld waarover de Tweede Kamer directe zeggenschap heeft, oftewel budgetrecht.

Tot in welk detail ons onderzoek gaat, is daarbij afhankelijk van de positie die wij innemen. Van de geldstroom die naar de lokale en provinciale overheden voert, bekijken wij in het verantwoordingsonderzoek bijvoorbeeld vooral of de ministers de juiste bedragen naar de betreffende provincies of gemeenten hebben overgemaakt. De bevindingen uit accountantscontroles op de uitgaven van provincies en gemeenten, soms weer via andere instellingen, zijn niet van invloed op de rijksrekening en dus ook niet op ons verantwoordingsonderzoek. Waar het gaat om de uitgaven van de ministeries zelf (de directe bestedingen), doen wij

diepgravender onderzoek. De fouten en onzekerheden die we daarbij constateren, zijn wel van invloed op onze oordelen over de departementale jaarverslagen en ook over de rijksrekening.

2.5 Beperkt inzicht in de besteding van publiek geld

Bij publiek geld hoort publieke verantwoording. Maar het inzicht in de besteding en de resultaten van publiek geld is beperkt. Er is de afgelopen jaren veel werk verzet om de overheidsfinanciën en de inrichting daarvan op een hoger niveau te brengen.
Wij hebben de rijksoverheid in dat kader al opgeroepen om de manier waarop het publieke geld wordt verantwoord te moderniseren. Door bijvoorbeeld meer gebruik te maken van data, heldere standaarden te hanteren en een stevige regie te voeren.

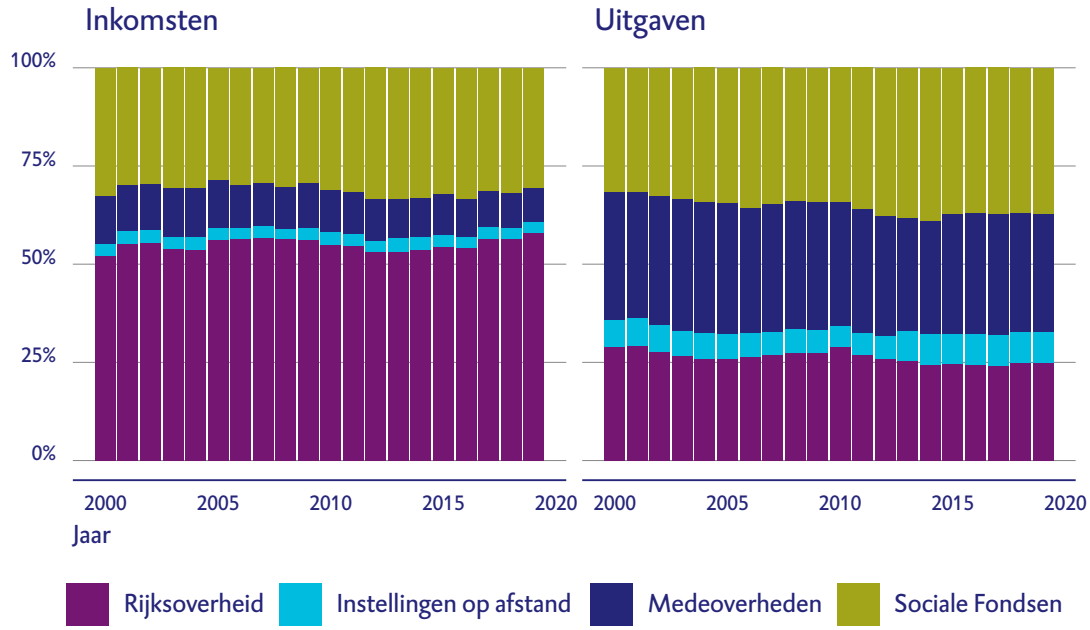
Hier komt bij dat de structuur van de publieke geldstromen en de publieke dienstverlening diffuus en ingewikkeld is. Daardoor valt het vaak niet mee om de euro te volgen vanaf de belastingbetaler tot aan de publieke voorziening. In onze vergelijking: hoe het geld stroomt. Het is soms ook niet duidelijk wie waarop mag worden aangesproken, noch wat maatschappelijke resultaten zijn.

De NWO als begunstigde - bijdrage, subsidie, lening of bekostiging?

Het voorbeeld van de financiering van de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO), maakt duidelijk dat het van belang is om binnen het Rijk dezelfde begrippen te hanteren.
De NWO ontvangt geld van verschillende ministeries, zoals blijkt uit de open data van het Ministerie van Financiën. Het meeste ontvangt NWO van het Ministerie van OCW, maar daarnaast komen er gelden binnen van BZ (BHOS), EZK, VWS, IenW en BZK. Maar al die verschillende departementen hanteren verschillende benamingen voor de bestemming van het geld. Waar de een de NWO beschouwt als een zelfstandig bestuursorgaan, ziet de ander de organisatie als een agentschap of een medeoverheid. Het ene departement noemt de geldstroom een subsidie, het andere heeft het over een bekostiging, een bijdrage of een lening.
Het gevolg is dat de geldstromen even onontwarbaar zijn als spaghetti. Op zich hoeft dit niet problematisch te zijn, maar elk van de verschillende financieringswijzen stelt andere eisen aan de controle op en verantwoording van publiek geld. Daarbij komt dat NWO niet uniek is, de ministeries hebben elk hun eigen manier om geld dat naar begunstigden gaat te administreren. Dat maakt publieke verantwoording onnodig moeilijk.

Een en ander hangt samen met het gegeven dat de inning van belastinggeld, de uitvoering van publieke taken en de verantwoording daarover vaak niet meer in één hand liggen, namelijk die van de minister. Steeds meer wordt de uitvoering van publieke taken neergelegd bij instellingen op afstand of medeoverheden. Dit zien we ook terug in het aandeel van de rijksoverheid in de totale uitgaven in de publieke sector.

Van de ontvangsten van de rijksoverheid vloeit de helft naar instellingen op afstand en decentrale overheden



Figuur 3 *Opbouw van de publieke geldstromen 2000-2020*

Ministers waren in 2019 voor bijna 25% (circa € 85 miljard) van het publieke geld eerst-verantwoordelijk voor zowel rechtmatigheid als doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitgaven. In 2010 was dit nog 29%.

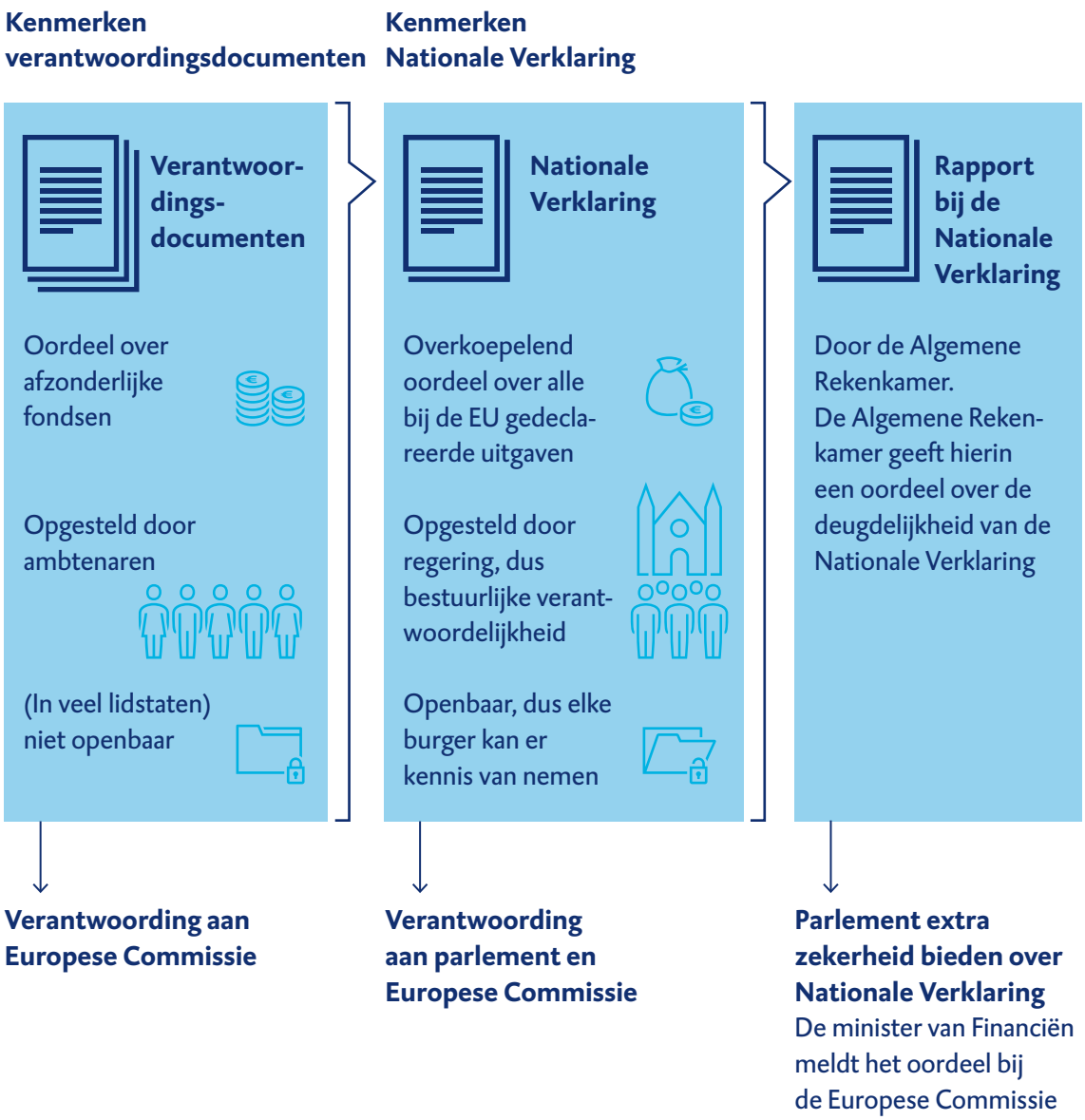
Deze ontwikkelingen betekenen ook dat een steeds groter deel van het publieke geld – dat wel via de rijksbelastingen wordt geïnd – niet wordt gecontroleerd en verantwoord op de rijksrekening. Ter illustratie: met de decentralisatie van Wmo, Participatiewet en Jeugdwet is veel geld gemoeid; gemeenten ontvangen hiervoor jaarlijks ongeveer € 10 miljard via het gemeentefonds. Eventuele onrechtmatigheden in de jaarverantwoording van gemeenten komen echter niet tot uitdrukking in de rijksrekening.
Onduidelijke verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden in het proces van uitgeven van publiek geld, leidt tot gebrekkig inzicht in de besteding van dit publieke geld. Zoals wij al enige jaren stellen, vraagt dit om herbezinning op de publieke verantwoording, op de inning van belastingen en op de verdeling en besteding van het publieke geld.
Als beslissingen over publieke bestedingen en de financiering ervan binnen één bestuurs-niveau worden genomen, dus door Rijk, provincie of gemeente, is het naar verwachting beter mogelijk om alle afwegingen over rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid in samenhang te maken. Ook geeft dit burgers beter inzicht in de kosten en opbrengsten van publieke voorzieningen en de mogelijkheid zich daarover uit te spreken.

2.6 Nationale Verklaring van lidstaat Nederland

Een andere bijlage bij het FJR is de Nationale Verklaring. Met deze verklaring legt het Nederlandse kabinet, net als het Zweedse, op transparante wijze verantwoording af over het beheer en de (rechtmatigheid van de) besteding van Europese subsidies in gedeeld beheer. Gedeeld beheer wil zeggen dat de EU en de lidstaat samen verantwoordelijk zijn voor een rechtmatige, doelmatige en doeltreffende besteding van Europese subsidies. In het verleden legden meer lidstaten via een dergelijke verklaring verantwoording af, maar over 2019 bleef het bij deze twee lidstaten.

Nederland en Zweden gaan daarmee verder dan is vereist. De Europese Commissie verplicht de autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de besteding van Europees geld om haar jaarlijks een viertal documenten toe te sturen. Dat zijn een beheersverklaring (management declaration), de jaarrekening (annual accounts), de jaarlijkse samenvatting (van de definitieve auditverslagen en de verrichte controles, annual summary) en het oordeel van de auditautoriteit over de jaarrekening. Dit zijn in tegenstelling tot de Nationale Verklaring ambtelijke verantwoordingen, die niet openbaar worden gemaakt.

De Nationale Verklaring reikt verder dan de verantwoordingsdocumenten



Figuur 4 *Nationale Verklaring vergeleken met de verantwoordingsstukken die de Europese Commissie eist*

Wij vinden het goed dat de minister van Financiën in het openbaar verantwoording aflegt over deze omvangrijke stroom publieke middelen.

In haar rapport bij de Nationale Verklaring geeft de Algemene Rekenkamer ook een oordeel. Dit luidt dat de Nationale Verklaring 2020 een goed beeld geeft van de rechtmatigheid van de besteding van Europees geld, van de betrouwbaarheid van de bestedingsverant-woordingen die bij de Europese Commissie zijn ingediend en van het functioneren van de beheer- en controlesystemen. De minister van Financiën meldt dit oordeel bij de Europese Commissie.

De Auditdienst Rijk (ADR) controleert de besteding van het geld dat Nederland uit de EU ontvangt. Hoewel deze dienst onderdeel is van het Ministerie van Financiën, verricht de ADR de controles niet voor de Nederlandse regering, maar voor de Europese Commissie. Wanneer Europees geld onrechtmatig is besteed, kan de Europese Commissie dit geld bij lidstaat Nederland terugvorderen, waarop Nederland dit op zijn beurt bij de subsidiebegunstigden moet terugvorderen. Indien een dergelijke claim van de Europese Commissie niet kan worden verhaald op de subsidiebegunstigden, komt deze ten laste van de nationale begroting.

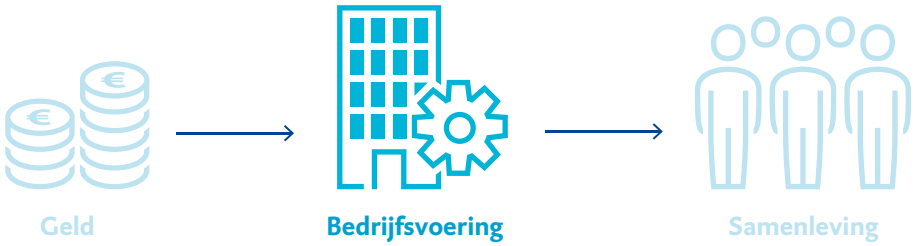
In de Nationale Verklaring 2020 verantwoordt Nederland een bedrag van € 1.164,2 miljoen aan bestedingen die bij de Europese Commissie zijn gedeclareerd. Het geld dat de Europese Commissie aan Nederland overmaakt, komt uit 8 Europese fondsen. Ons onderzoek naar het beheer, de rechtmatigheid en de verantwoording van Europese subsidies in Nederland leert dat er voor een aantal fondsen verbeterpunten zijn.

Bij het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling is de controle op de redelijkheid van de kosten die subsidiebegunstigden indienden onvoldoende. Het gaat hier om een weersverzekering voor boeren en een kwaliteitsregeling voor de kalversector.

Dit jaar hebben wij extra aandacht geschonken aan de bestrijding van fraude met EU-subsidies die Nederland verstrekt. We hebben in dat kader gekeken naar de organisatie om fraude te voorkomen en op te sporen en ten onrechte uitgekeerde bedragen terug te vorderen. Wij constateren dat de fraudebestrijding nu voor elk EU-fonds bij het eerst-verantwoordelijke ministerie ligt. Om tot betere coördinatie te komen, bevelen wij aan om de verantwoordelijkheid voor de fraudebestrijding en de fraudemeldingen bij de EU-fondsen bij één minister te beleggen.

3 Bedrijfsvoering: zijn de zaken goed geregeld?

In dit hoofdstuk doen we verslag van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering van de ministeries en de Hoge Colleges van Staat.



De Algemene Rekenkamer heeft de taak om te onderzoeken of de ministers de zaken goed georganiseerd hebben op hun departementen en of zij hun taken naar behoren uitvoeren. Bij het eerste gaat het bijvoorbeeld om de vraag of ze de rekeningen en salarissen op tijd en correct betalen, of de ICT goed draait, het personeelsbeleid up-to-date is en de inkoop volgens de regels gebeurt. Bij de uitvoering van taken gaat het bijvoorbeeld om de toekenning en uitbetaling van de huurtoeslag of de aanpak van vervuiling door mest.

3.1 Digitale overheid

De snelle digitalisering van de maatschappij vertaalt zich in een digitale overheid. Dat brengt betere dienstverlening en gebruiksgemak voor de burger, maar leidt ook tot zorgen. Over de privacy, over transparantie, over navolgbaarheid van besluiten. Vooral de opmars van algoritmes in de uitvoering van rijksoverheidsbeleid is daarbij onderwerp van discussie.

Een voorbeeld hiervan is de rechtszaak tegen het gebruik van het Systeem Risico Indicatie, SyRI, tegen fraude met sociale voorzieningen. In februari van dit jaar stak de rechter daar een stokje voor. SyRI, dat werd ontwikkeld onder verantwoordelijkheid van de minister van SZW, filtert via een algoritme gegevens van burgers uit allerlei databases om mogelijke fraudeurs op te sporen. De rechter oordeelde dat het in strijd is met het recht op privéleven, dat is vastgelegd in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Europese privacywetgeving.

Een algoritme kan vergeleken worden met een – geautomatiseerd – filter voor data. Met de uitkomst maken bedrijven klantprofielen, bepalen sociale media wat er op iemands tijdlijn verschijnt, houdt de overheid beter toezicht op de naleving van de wet. Maar er worden ook beslissingen genomen – bijvoorbeeld of je zelfstandig ondernemer bent of

niet – en voorspellingen gedaan – bijvoorbeeld over de kans dat iemand fraudeert of wat diens medische toekomst is. Hoe het filter precies werkt, is het geheim van de smid. Dat was ook één van de redenen voor de rechter om de inzet van SyRI te verbieden: hoe het systeem 'onder de motorkap werkt, is oncontroleerbaar'. In het najaar van 2018 waarschuwde de Raad van State in een ongevraagd advies dat de burger niet de dupe mocht worden van 'volautomatische beslissende' algoritmes in het overheidsbeleid. "Burgers kunnen niet meer nagaan welke regels de overheid toepast en welke gegevens zij voor een besluit gebruikt."
De Algemene Rekenkamer doet nu onderzoek naar de manier waarop de rijksoverheid algoritmes toepast en wat het maatschappelijke effect daarvan is. In het onderzoek zal een aantal algoritmes worden getoetst. Hierbij zal gekeken worden naar algoritmes die in de praktijk worden toegepast en die impact hebben op burgers en bedrijven. We verwachten dit onderzoek begin 2021 te publiceren. Eerder, in juni 2019, publiceerde de Algemene Rekenkamer een onderzoek naar de op risicomodellen gebaseerde ('datagedreven') selectie van aangiften door de Belastingdienst.

Om te zorgen dat de digitale overheid haar taken voor burgers en bedrijven goed en betrouwbaar uitvoert, zijn beheer, onderhoud en tijdige vervanging van de ICT van cruciaal belang. In ons verantwoordingsonderzoek over 2017 vroegen wij ons af of de rijksoverheid klaar was om de ambities op digitaal vlak te verwezenlijken. Wij signaleerden toen dat de overheid hierbij gehinderd werd door verschillende problemen, zoals een tekort aan ICT-expertise, te weinig aandacht voor informatiebeveiliging en de complexiteit van grote, primaire ICT-systemen.
In het verantwoordingsonderzoek over 2018 besloten we breder te kijken naar IT-beheer en informatiebeveiliging. Wij concludeerden toen opnieuw dat de bestaande ICT onderbelicht bleef, dat de rijksoverheid onvoldoende greep had op het IT-beheer en dat de informatiebeveiliging nog steeds niet op orde was. Daarom zetten we in ons verantwoordingsonderzoek 2019 de schijnwerper op de inzet om bestaande systemen werkende te houden, ook voor de lange termijn, en storingen of uitval zoveel mogelijk te voorkomen. We onderzochten ook weer de informatiebeveiliging. Daarnaast keken we of de minister van BZK, die het IT-beheer rijksbreed coördineert, zijn bevoegdheden voldoende aanwendt.

3.1.1 ICT

In ons verantwoordingsonderzoek 2018 constateerden we dat de politieke en maatschappelijke belangstelling voor ICT meestal uitgaat naar vernieuwing – en in het bijzonder naar het mislukken hiervan. Over beheer en onderhoud, die toch driekwart van het budget opslokken, wordt minder gecommuniceerd. In die zin onderscheidt ICT zich niet van infrastructuur of bouw. Liever openen we een nieuwe brug of leveren we een moderne woonwijk op, dan dat we het onderhoud van een bestaande brug of woonwijk over het voetlicht brengen.

Daarom hebben we in het verantwoordingsonderzoek 2019 extra aandacht gegeven aan beheer en onderhoud van de bestaande ICT-systemen bij de ministeries. We vroegen ons af in hoeverre dit planmatig gebeurt. Bij beheer gaat het over de vraag of de systemen goed werken en of er weinig storingen zijn. Onderhoud moet ertoe leiden dat de systemen met hun tijd meegaan en ook in de toekomst blijven werken. Het is met ICT als met de wasmachine thuis. Zolang die werkt, zijn we geneigd om er niet naar om te kijken. Maar als hij staakt, dan doet hij dat altijd op een zeer ongelegen moment.

Meer waardering voor bestaande systemen, te vertalen in investeren in beheer en onderhoud, loont. Om dat te illustreren, geven we twee voorbeelden die we in ons onderzoek tegenkwamen.

Een belastingambtenaar met kennis en kunde die niet wijd verspreid is binnen de dienst, ontwerpt thuis een systeem om de tabellen voor loonheffing op te stellen. Hij houdt het ook draaiende en up-to-date. Met die tabellen leveren 150 softwarebedrijven alle werkgevers in Nederland de informatie, nodig om uit te rekenen hoeveel belasting en premie zij moeten inhouden op de lonen van bijna alle werknemers in loondienst in Nederland. Een kwetsbare situatie, realiseert de Belastingdienst zich, enkele jaren voordat de betreffende medewerker met pensioen gaat. De dienst bouwt een vervangend systeem dat in 2019 klaar is, flexibel in te richten is en door tientallen belastingmedewerkers kan worden bediend.

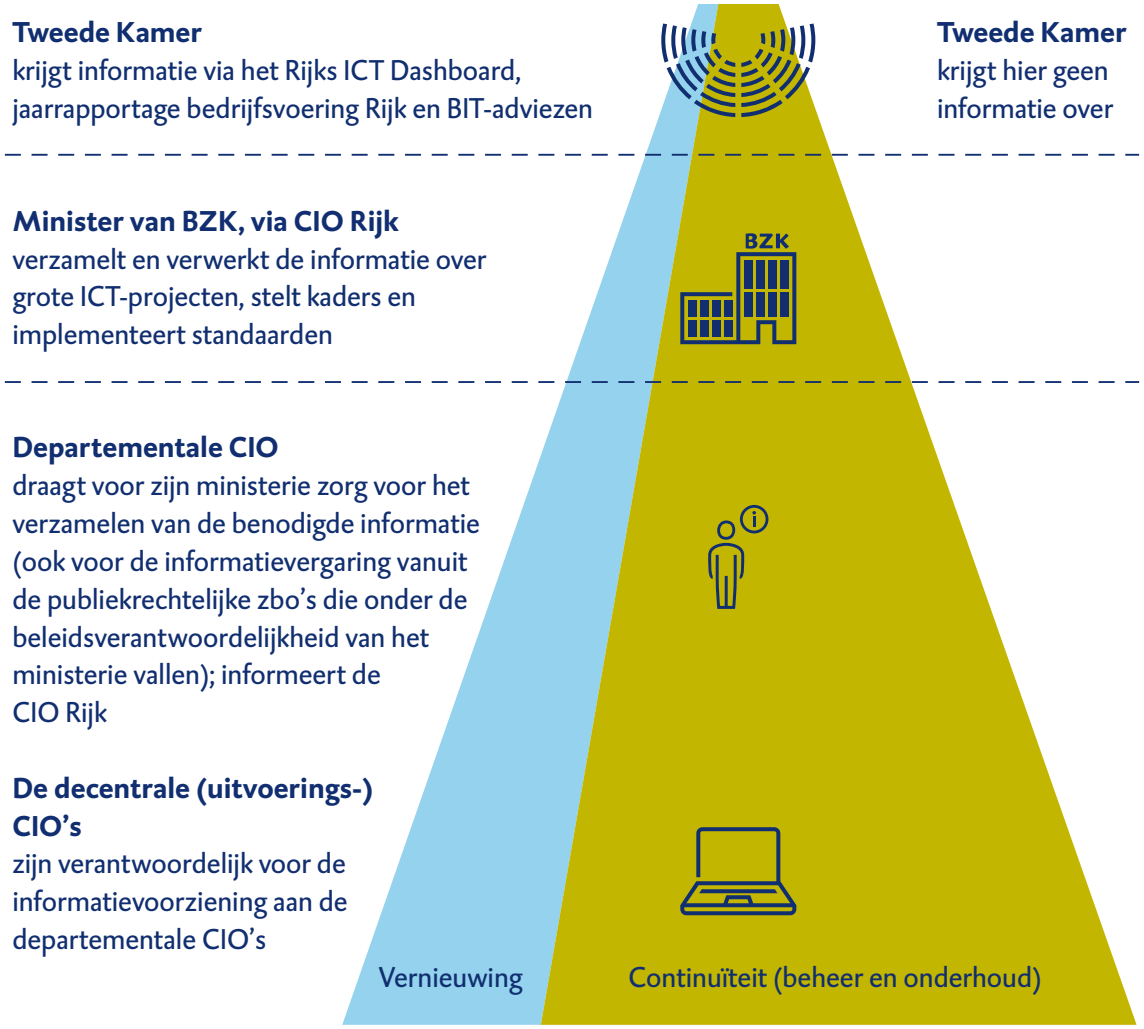
Inspecteurs van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) doen hun veldwerk, gewapend met schrijfblok, pen en zaklamp. Wat er op grond van de regelgeving geïnspecteerd moet worden, zit in hun hoofden. De inspecteurs werken hun aantekeningen en bevindingen uit op de computer, met behulp van verouderde programma's. Hier wreekt zich dat de ontwikkeling van een nieuw ICT-systeem vanwege complicaties werd stopgezet, terwijl het oude systeem niet bij de tijd werd gehouden. Het besluit om te stoppen werd bovendien genomen, zonder dat duidelijk was welke kosten waren gemoeid met instandhouding en up-to-date houden van de bestaande systemen.

Planmatig onderhoud ICT-systemen

Op de ministeries is de departementale chief information officer (CIO) eindverantwoordelijk voor het planmatig onderhoud van de ICT-systemen. Dit betekent niet dat hij alle activiteiten in het kader daarvan zelf uitvoert, maar wel dat hij inzicht heeft en strategisch kan sturen. Er is ook een CIO Rijk, die contact onderhoudt met alle departementale CIO's en zodoende de staat van de ICT-systemen bij alle ministeries kan overzien.

Ons onderzoek leert dat niet alle departementale CIO's voldoende inzicht hebben in de staat van de ICT. Wij constateren dat er op 6 van de 11 onderzochte ministeries (BZ, Defensie, EZK, LNV, OCW en SZW) voldoende kennis is over de staat van de ICT-systemen, wat het kost om ze in de lucht te houden en hoe groot het risico is op storingen. Over de andere ministeries oordelen wij kritischer. Dit heeft geresulteerd in een onvolkomenheid bij de ministeries van VWS en IenW. Wij stellen ook vast dat dit inzicht nodig is om de informatievoorziening aan de Tweede Kamer te kunnen verbeteren.

Er zijn vastgelegde afspraken voor het verzamelen en verstrekken van informatie over grote ICT-projecten aan de Tweede Kamer. Deze afspraken ontbreken voor informatie over beheer en onderhoud van het ICT-landschap.



Figuur 5 *Opbouw van informatie aan Tweede Kamer over ICT rijksoverheid*

Als coördinerend bewindspersoon moet de minister van BZK het voortouw nemen om ervoor te zorgen dat alle ministeries vorderingen gaan boeken met het planmatig onderhoud van hun ICT-systemen. Zij kan eraan bijdragen dat alle neuzen één kant op komen te staan, dat goede voorbeelden worden gedeeld, dat er afspraken komen over standaarden en definities en dat iedereen op dezelfde manier rapporteert. Dat laatste is ook van belang voor een goede informatievoorziening aan de Tweede Kamer, waarin de minister van BZK moet voorzien.

3.1.2 IT-beheer

Goed beheer van de IT is cruciaal om te zorgen dat systemen goed werken en betrouwbare informatie genereren. Dit geldt te meer voor de financiële systemen. Goed beheer vereist ook goede beveiliging. Dit houdt onder meer in dat alleen bevoegden toegang hebben tot de systemen, dat medewerkers geen ruimere rechten hebben dan nodig is en dat wijzigingen worden getest voor ingebruikname.

Nadat we in 2017 en 2018 constateerden dat het IT-beheer te wensen overliet, hebben we in 2019 opnieuw de stand van zaken in kaart gebracht. Wij zien over de hele linie een vrijwel onveranderd beeld. We komen tot de slotsom dat de rijksoverheid op de meeste (financiële) ICT-systemen nog steeds onvoldoende greep heeft.

In 5 gevallen zagen wij zulke grote tekortkomingen, dat wij het IT-beheer als onvolkomenheid kwalificeren. De onvolkomenheden spelen bij de ministeries van BZK en Defensie.
Bij het Ministerie van BZK troffen wij dit jaar dezelfde 4 onvolkomenheden aan als vorig jaar. Allereerst zien wij het als onvolkomenheid dat de minister van BZK zijn coördinerende rol voor ICT en informatiebeveiliging rijksbreed ook afgelopen jaar niet voldoende heeft ingevuld. Daarnaast stellen wij vast dat de onvolkomenheden bij de sharedserviceorganisaties (sso's, zie kader) SSC-ICT (2 onvolkomenheden) en P-Direkt (1 onvolkomenheid) nog niet zijn opgelost, ondanks de getoonde verbeteringen. Wij vinden het overigens positief dat de minister van BZK in 2019 een realistisch transitieplan voor SSC-ICT heeft opgesteld en wij verwachten dat dit in 2021 tot verbetering zal leiden.

Sso's – te hoge verwachtingen?

Veel ministeries hebben taken uitbesteed aan zogenoemde sharedserviceorganisaties (sso's). Het idee erachter is betere kwaliteit tegen lagere kosten. Taken die ministeries uitbesteden zijn bijvoorbeeld IT-beheer (ondergebracht bij SSC-ICT), schoonmaak van de kantoren (RSO) en de personeels- en salarisadministratie van de 130.000 rijksambtenaren (P-Direkt).
We deden onderzoek bij enkele van deze sso's. Wij constateren dat de voordelen niet goed uit de verf komen. Zelfs relatief eenvoudige werkzaamheden blijken niet makkelijk uniform te regelen binnen het Rijk – dus moeten de verwachtingen over de (financiële) voordelen ook niet te hooggespannen zijn.
We geven SSC-ICT als voorbeeld.

SSC-ICT

Tijdens ons onderzoek was het IT-beheer van 7 ministeries uitbesteed bij SSC-ICT. De ministeries vroegen de afgelopen jaren echter elk om maatwerk. Daardoor kan SSC-ICT de werkprocessen nog niet voldoende standaardiseren. Daardoor steeg de kwaliteit van de dienstverlening niet en bleven de kosten hoog. Deelname aan SSC-ICT is niet verplicht voor ministeries. Hierdoor vertrekken ministeries soms ook weer, met gevolg dat het aantal deelnemers wisselt en veel aandacht uitgaat naar transities.
Daarnaast hebben de deelnemende ministeries nauwelijks zicht op de werkzaamheden en de daaraan gerelateerde kosten. Om te kunnen volgen welke maatregelen SSC-ICT heeft genomen om het IT-beheer uit te voeren, kunnen de ministeries een zogeheten assurancerapport opvragen. Net als vorig jaar komen wij tot de conclusie dat dit zelden gebeurt.

3.1.3 Informatiebeveiliging

Half januari 2020 bleek er een beveiligingsprobleem te zitten in de software van Citrix, het systeem waarmee de rijksoverheid werkt, maar ook gemeenten en organisaties en bedrijven in de energievoorziening, telecom, de financiële sector en gezondheidszorg.

Vanwege de ernst van de situatie werd de AIVD erbij betrokken. Die adviseerde zoveel mogelijk systemen uit te schakelen. Om grote gevolgen voor de uitvoering van belangrijke taken van het Rijk te voorkomen, nam de CIO Rijk in overleg met alle organisaties binnen de rijksoverheid het noodzakelijke besluit om tijdelijk de functies uit te schakelen die medewerkers in staat stellen via een laptop of de eigen computer thuis in te loggen op het systeem van kantoor. Te werken vanuit huis dus – stel dat dit tijdens de coronacrisis was gebeurd?

Het drastisch uitschakelen van systemen heeft ertoe bijgedragen dat er geen grote ongelukken zijn gebeurd. Informatie is één van de belangrijkste bedrijfsmiddelen van organisaties. Informatie moet correct, volledig, tijdig en controleerbaar zijn. En uitsluitend beschikbaar voor bevoegden. Want gevoelige, vertrouwelijke of staatsgeheime informatie mag niet in verkeerde handen vallen.

Bij de rijksoverheid is hiertoe een ‘baseline informatiebeveiliging rijksdienst’ (BIR, per 1 januari 2020 vervangen door de BIO) opgesteld. Daarin staat dat alle organisaties binnen de rijksoverheid een minimale set aan beveiligingsmaatregelen moeten invoeren. Die maatregelen draaien niet alleen om ICT, computers en automatisering, maar ook om veilig werken: geen documenten achterlaten op het bureau en gecodeerde usb-sticks gebruiken, bijvoorbeeld.

In ons verantwoordingsonderzoek 2018 onderzochten wij hoe het gesteld was met de informatiebeveiliging bij 14 ministeries en andere organisaties die onderdeel zijn van het Rijk. Onze conclusie was dat een groot aantal de informatiebeveiliging niet op orde had. Bij 11 van de onderzochte organisaties waren de problemen dermate groot, dat we ze als onvolkomenheid aanmerkten.

Dit jaar hebben we dit onderzoek herhaald bij 16 rijksorganisaties. We constateren dat het belang van informatiebeveiliging beter op het netvlies staat. We zien ook dat er rijksbreed inspanningen zijn geleverd. Dat uit zich in het gegeven dat nu 6 van de 16 onderzochte ministeries en rijksorganisaties de informatiebeveiliging op orde hebben.
We vragen wel aandacht voor het feit dat 9 andere ministeries en rijksorganisaties nog niet zo ver zijn en dat Defensie 1 onvolkomenheid heeft op het gebied van autorisatiebeheer. Daarbij stellen wij vast dat het niveau van beveiliging verschilt per ministerie. Dat is een risico, want de ministeries zijn op het punt van uitwisseling van (geheime) informatie afhankelijk van elkaar. Hier bepaalt de zwakste schakel zodoende de sterkte van de keten.

Wij constateren ook dat de minister van Buitenlandse Zaken voor het derde jaar op rij de informatiebeveiliging niet voldoende op orde heeft. Zo zijn er achterstanden met de accreditaties van systemen, nodig voor de uitwisseling van informatie met de EU en de NAVO. Onze aanbevelingen op dit punt zijn niet opgevolgd. Daarom kwalificeren wij dit nu als een ernstige onvolkomenheid. Wij lichten dit toe in § 3.3.

Onderstaand figuur geeft een overzicht van onze oordelen uit ons onderzoek bij alle ministeries en organisaties van de afgelopen 4 jaar.

De rijksbrede informatiebeveiliging kent veel onvolkomenheden, ondanks het feit dat er in 2019 wel een stap voorwaarts is gemaakt

	2016	2017	2018	2019
Algemene Zaken	✓	✓	✗	✓
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	✓	⚠	✗	✗
Buitenlandse Zaken	✓	✗	✗	✗ ERNSTIG
Defensie	✗	✗	✗	✓
EZK en LNV*	✗	✗	✓	✓
Financiën	✓	✗	✗	✓
Infrastructuur en Waterstaat	✓	✗	✗	✗
Justitie en Veiligheid	✗	✗	✗	✓
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	✓	⚠	✗	✗
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	✓	✓	✓	✓
Volksgezondheid, Welzijn en Sport	✗	✗	✓	✗
Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO)	✗	✗	✗	✗
Nationale ombudsman				✗
Raad van State				✗
Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN)	✗	✗ ERNSTIG	✗	✗
Staten-Generaal	✗	✗	✗	⚠

✓ In orde ⚠ Aandachtspunt ✗ Onvolkomenheid

* *Er is een directie verantwoordelijk voor zowel de informatiebeveiliging van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat als van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit*

Figuur 6 *Overzicht van onvolkomenheden voor informatiebeveiliging rijksbreed over de afgelopen 4 jaar*

Omdat de informatiebeveiliging van veel ministeries, Hoge Colleges van Staat en andere rijksorganisaties niet voldoende op orde is, bevelen wij aan om praktijktoetsen te doen met inzet van ethische hackers. Eventuele zwakke plekken in de beveiliging worden dan blootgelegd, zoals ook bleek uit onze recente onderzoeken naar digitale dijkverzwaring (maart 2019) en digitalisering aan de grens (april 2020).

3.2 Toezicht en verantwoording

Veel rijksbeleid wordt uitgevoerd door organisaties die op afstand van de rijksoverheid staan. Dit zijn vaak zbo's of rwt's, zoals het Kadaster, UWV en NWO. De minister houdt toezicht op deze organisaties, ook als het gaat om doelmatigheid en doeltreffendheid. Het gaat per slot van rekening om de besteding van publiek geld aan publieke doelen.

De minister legt over de taakuitvoering door 'instellingen op afstand', zoals ze kortweg worden genoemd, verantwoording af aan het parlement. Allereerst gebeurt dit via het jaarverslag van het departement. Bij de jaarverslagen is een bijlage opgenomen met informatie over rwt's en zbo's. Daarin moet de minister bijzonderheden die uit het toezicht naar voren komen, toelichten. Dat kan gaan om het financieel beheer en de dienstverlening, maar ook om de prestaties, de resultaten of het vermogen.

Het model voor de bijlage rwt's en zbo's bij de jaarverslagen over 2019 is in de rijksbegrotingsvoorschriften 2020 aangepast. We onderschrijven het streven van de minister van Financiën om de bijlage beknopter en overzichtelijker te maken. Het nieuwe model heeft wel een nadeel, namelijk dat alleen departementale bijdragen aan rwt's en zbo's nog worden vermeld. De bijlage geeft hierdoor geen integraal inzicht meer in de baten en lasten van rwt's en zbo's.

Zo zijn de totale inkomsten van de Stichting keurmerk alternatieve landbouw (Skal), die tariefgefinancierd is, niet meer opgenomen in de bijlage. Alleen de incidentele bijdrage van € 700.000 die Skal in 2019 van de minister van LNV heeft ontvangen voor opbouw vermogenspositie, is als bijzonderheid vermeld.

Daarnaast is ons opgevallen dat niet altijd de volledige departementale bijdrage wordt vermeld. Dit is bijvoorbeeld het geval bij NWO: de bijlage bij het jaarverslag van OCW geeft alleen de hoofdbekostiging van NWO weer (ruim € 528 miljoen), maar niet de aanvullende bekostiging (ruim € 400 miljoen). Hierdoor blijft ruim 40% van de totale begrotingsbijdrage van de minister van OCW aan NWO in de bijlage buiten beeld. In het jaarverslag zelf zijn deze bedragen wel vermeld.

Met ingang van de jaarverslagen over 2019 zijn de ministers verplicht om in het jaarverslag zelf informatie op te nemen die nodig is voor het afleggen van verantwoording, ook als de uitvoering van beleid, bedrijfsvoering of toezicht bij andere organisaties is belegd. Vorig jaar constateerden we dat de jaarverslagen het parlement wel een beeld gaven van de geldstroom vanuit de departementen naar de rwt's en zbo's. Maar ze boden geen inzicht in de prestaties die de instellingen met dit geld bereikten. Naast de jaarverslagen van de ministeries ontvangt het parlement jaarverslagen van rwt's en zbo's zelf (onder meer van NWO en UWV). Die geven dat inzicht vaak weer wel. Dat ontslaat de ministers echter niet van de verplichting om essentiële informatie van instellingen op afstand ook in hun eigen jaarverslag op te nemen.

Over 2019 hebben we voorbeelden gezien van departementale jaarverslagen waarin al relevante informatie over het presteren van rwt's en zbo's wordt opgenomen. Tegelijkertijd zien we nog mogelijkheden om het inzicht te versterken. Zo waarderen we het dat de minister van SZW het rechtmatigheidspercentage van de totale uitgaven UWV vermeldt in zijn jaarverslag. Het inzicht voor het parlement zou nog kunnen worden versterkt door ook de rechtmatigheidspercentages per uitkering op te nemen bij de betreffende beleids-artikelen. Op deze manier zou de minister een duidelijkere koppeling kunnen leggen tussen financiële en niet-financiële informatie.

3.3 Onvolkomenheden

In ons onderzoek naar de bedrijfsvoering van de ministeries en Hoge Colleges van Staat komen wij tekortkomingen tegen. Wij kijken hoe groot die zijn. Wij vragen ons dan af of een tekortkoming de uitvoering van werkzaamheden van een ministerie of Hoog College van Staat stelselmatig verstoort, gevolgen heeft voor mensen of organisaties buiten het ministerie en of er verhoudingsgewijs veel geld mee gemoeid is. Beantwoorden we één of meer van deze vragen met 'ja', dan spreken we van een 'onvolkomenheid'.

Ernstige onvolkomenheid

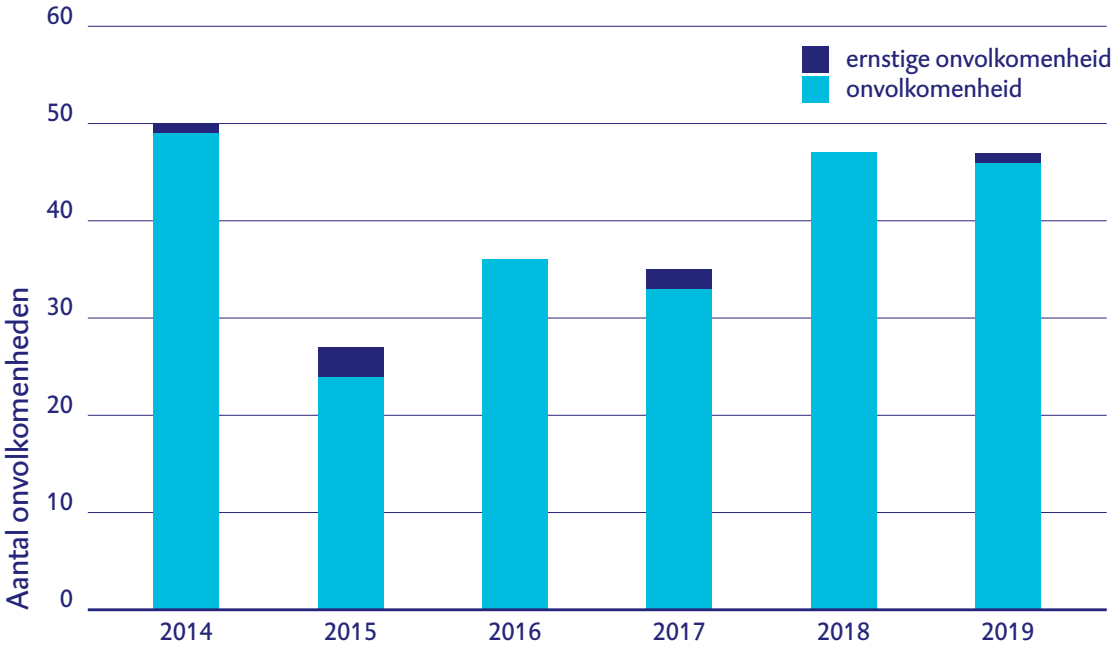
Waar wij vorig jaar geen ernstige onvolkomenheden zagen, zien wij er over 2019 1, bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Het gaat onder andere om de beveiliging van de uitwisseling van informatie met de EU en de NAVO. Wij vinden dit een ernstige zaak, omdat de minister door achterstanden met de accreditaties van systemen nu al voor het derde jaar op rij niet voldoet aan de wet- en regelgeving voor informatiebeveiliging.

Uit ons onderzoek blijkt dat de minister de Tweede Kamer een erg positief beeld heeft gegeven van deze situatie. Wij vinden dat dit illustratief is voor een gebrek aan erkenning van het belang van goede informatiebeveiliging. Ook heeft de minister onze aanbevelingen

uit voorgaande jaren niet opgevolgd en heeft hij aan de Tweede Kamer geschreven dat hij desnoods kan terugvallen op ‘de traditionele manier van communiceren’.

Vergeleken met 2018, toen we 47 onvolkomenheden telden bij ministeries en Hoge Colleges van Staat, is het aantal in 2019 stabiel gebleven (47, waarvan een ernstig).

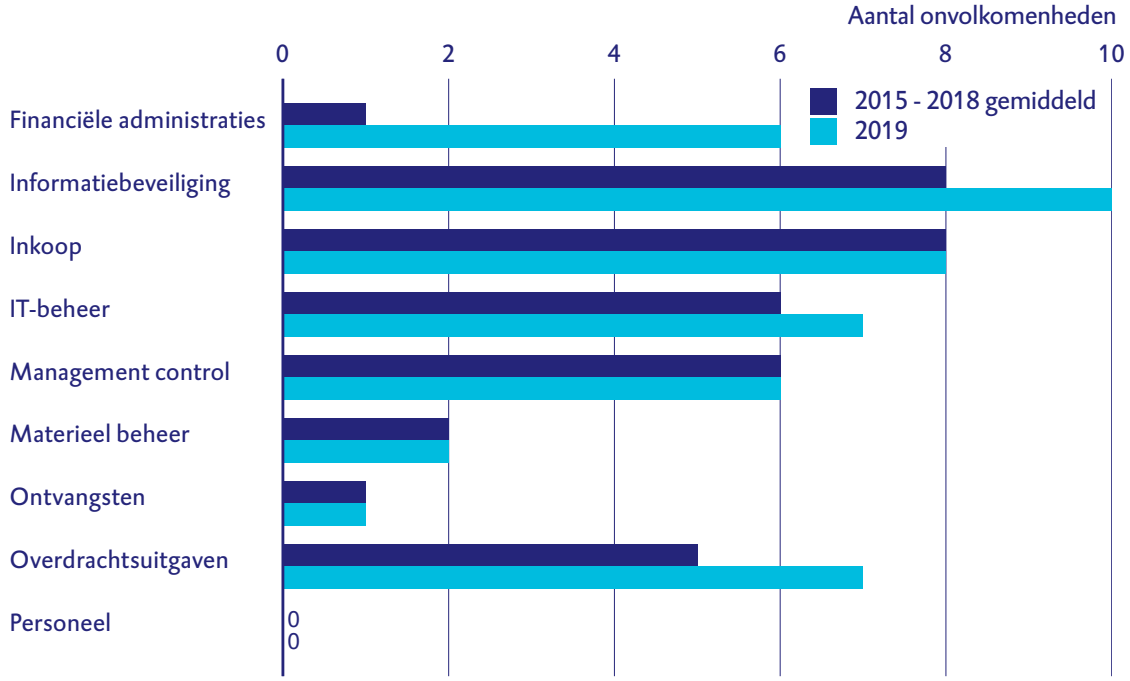
Aantal onvolkomenheden vergelijkbaar met 2018



Figuur 7 *Totaal aantal onvolkomenheden in de afgelopen 6 jaar*

We constateren net als vorig jaar dat veel onvolkomenheden zich voordoen op het gebied van informatiebeveiliging en IT-beheer. Voor een deel hangt dit samen met het gegeven dat wij nu voor het derde achtereenvolgende jaar rijksbreed onderzoek naar ICT doen – en wie zoekt, zal vinden, zoals het spreekwoord luidt. Aan de andere kant geeft dit aan dat de problemen hardnekkig van aard zijn. Daarnaast is een opvallende stijging zichtbaar op het gebied van financiële administraties. Deze nieuwe onvolkomenheden hebben veelal een verschillende achtergrond. Tenslotte blijkt de problematiek bij inkopen weerbarstig te zijn.

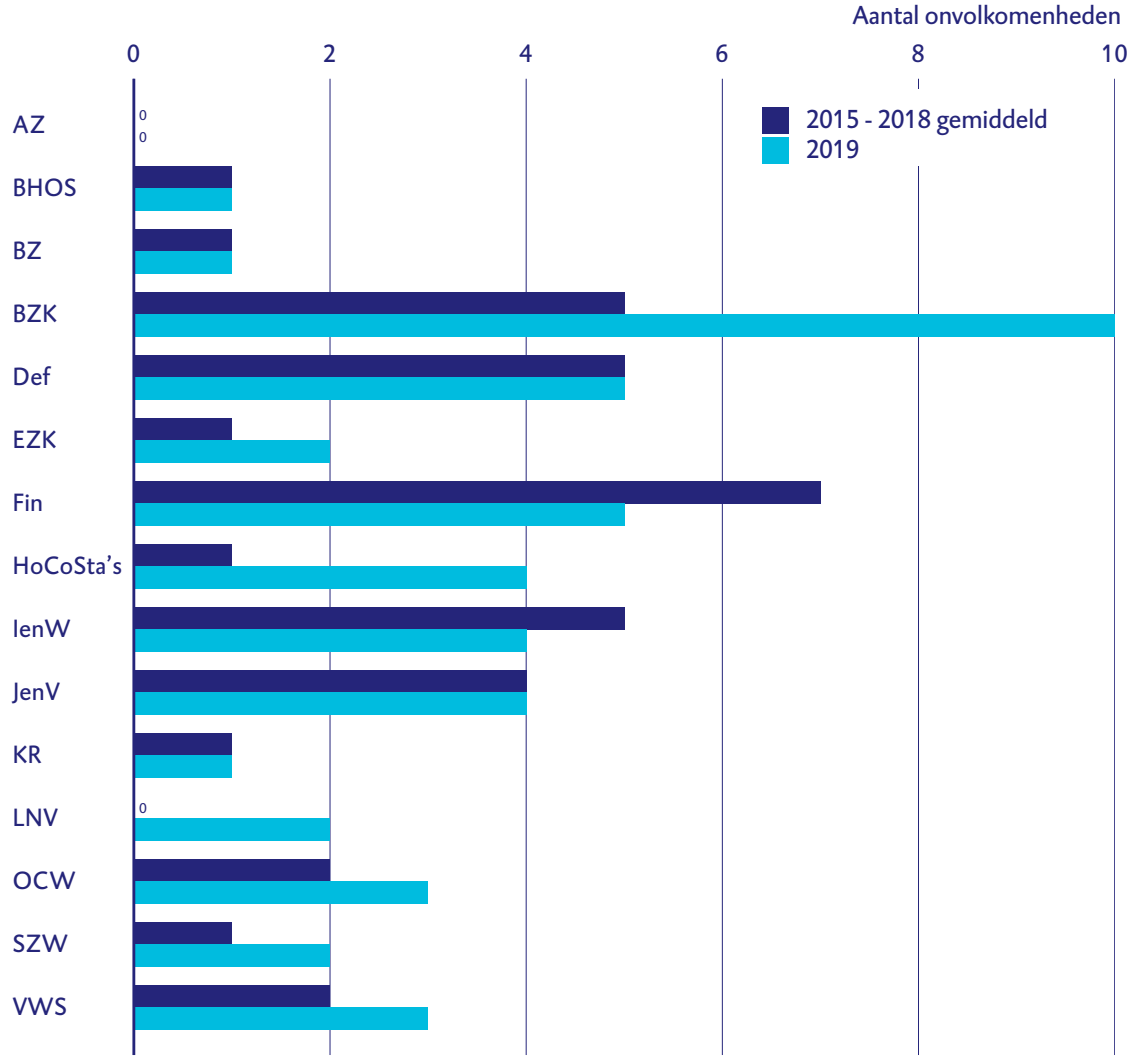
Meeste onvolkomenheden voor informatiebeveiliging



Figuur 8 *Onvolkomenheden in 2019, gegroepeerd naar functies en afgezet tegen het gemiddeld aantal onvolkomenheden 2015 - 2018*

Kijken we bij welke ministeries en Hoge Colleges van Staat de bedrijfsvoering onvolkomenheden vertoont, dan zien we wel verschuivingen. Het meest in het oog springt dat het Ministerie van Financiën een grote verbeterslag heeft gemaakt, terwijl de bedrijfsvoering op het Ministerie van BZK ondanks de goede inspanningen in 2019 nog steeds veel onvolkomenheden heeft.

Meeste onvolkomenheden bij BZK, sterke daling bij Financiën



Figuur 9 *Spreiding van onvolkomenheden 2019 over de ministeries en de Hoge Colleges van Staat, afgezet tegen het gemiddeld aantal onvolkomenheden in 2015 - 2018*

Minister van Financiën

De minister van Financiën heeft de bedrijfsvoering in 2019 een heel stuk verbeterd. Van de 9 onvolkomenheden die wij in 2018 zagen (1 bij het kerndepartement, 8 bij de Belastingdienst), zijn er 4 opgelost (1 bij het kerndepartement, 3 bij de Belastingdienst). Bij de oplossing van de resterende 5 onvolkomenheden bij de Belastingdienst zijn bovendien afgelopen jaar grote vorderingen gemaakt.

Minister van BZK

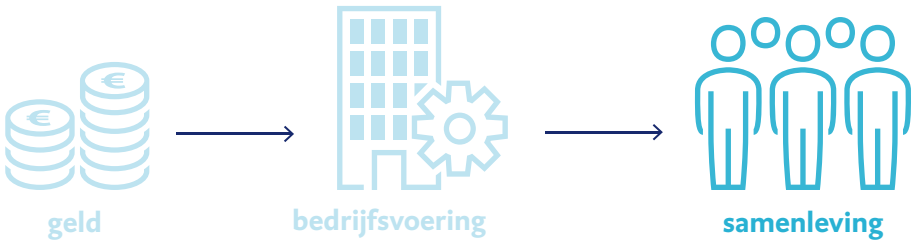
De veelheid aan taken, rollen en samenwerkingspartners van de minister van BZK zien we ook terug in het grote aantal van 10 onvolkomenheden en 7 aandachtspunten die wij hebben toegekend. Het merendeel van deze onvolkomenheden en aandachtspunten heeft namelijk betrekking op sso's, agentschappen en de zbo's.

De minister van BZK is er afgelopen jaar niet in geslaagd om de 9 onvolkomenheden in de bedrijfsvoering, die wij in 2018 zagen, weg te nemen. We hebben ook dusdanige tekortkomingen geconstateerd in het beheer van voorschotten voor agentschappen, dat er nu een 10e onvolkomenheid is bijgekomen.
De minister heeft actie ondernomen om de onvolkomenheden op te heffen. We verwachten daarvan in 2020 resultaat. Desondanks stellen wij vast dat er nog steeds sprake is van onrechtmatige inhuur van personeel en inkoop en dat de informatiebeveiliging op het departement en het IT-beheer rijksbreed, waarvoor de minister van BZK verantwoordelijk is, nog niet op orde zijn. De andere onvolkomenheden die wij zien doen zich onder meer voor bij de sso's (zie § 3.1.2) en de verstrekking van decentralisatie-uitkeringen (zie § 2.2.4).

Hoge Colleges van Staat
Opvallend is de stijging van het aantal onvolkomenheden bij de Hoge Colleges van Staat. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat deze slechts 0,05% van de rijksbegroting beslaan. Wij zagen tekortkomingen in de informatiebeveiliging bij de Nationale ombudsman en de Raad van State. Daarnaast was het financieel beheer ontoereikend van de Kabinetten van de Gouverneur van Curaçao en Sint-Maarten. De Hoge Colleges van Staat, kleine organisaties die niet altijd beschikken over de benodigde expertise voor bedrijfsvoering, bevelen wij aan meer samen te werken.

4 Beleidsresultaten: krijgen we waar voor ons geld?

In dit hoofdstuk bespreken we de uitkomsten van ons onderzoek naar de resultaten van het beleid van de ministers.



De Algemene Rekenkamer heeft de taak om te beoordelen of het rijksbeleid doeltreffend is en rechtmatig en doelmatig wordt uitgevoerd. In dat kader hielden we niet alleen de inkomsten en uitgaven van de rijksoverheid met al haar departementen over 2019 tegen het licht, maar ook 15 beleidsmaatregelen. Voor 9 daarvan trok het kabinet-Rutte III vanaf zijn eerste begroting extra geld uit, de zogeheten intensiveringen.

Zo keken we naar het Programma Aardgasvrije Wijken (Ministerie van BZK), bevordering van e-health (Ministerie van VWS), de aanleg van snelfietspaden (Ministerie van IenW), verhoging van de kinderopvangtoeslag (Ministerie van SZW) en versterking voorschoolse educatie (Ministerie van OCW). Bij dat laatste ministerie actualiseerden we ook onderzoek dat we vorig jaar deden naar de verlaging van de werkdruk in het primair onderwijs. Ander vervolgonderzoek deden we naar de modernisering van de krijgsmacht (Ministerie van Defensie), het postennet (Ministerie van Buitenlandse Zaken) en internationale klimaat-financiering (minister voor BHOS).

Hiernaast legden we 6 andere beleidsmaatregelen onder de loep. We onderzochten wat de minister van LNV doet aan het doel van het Europese biologisch keurmerk, namelijk behoud van het vertrouwen van de consument in biologische producten. We keken naar de organisatie achter de inzet van het leger bij nationale operaties, bijvoorbeeld bij de boerenprotesten die in het najaar van 2019 begonnen en de schoonmaak van het strand van Schiermonnikoog, dat in januari 2019 overspoeld werd met spullen uit overboord geslagen zeecontainers.

We onderzochten of de tegemoetkoming van de minister van SZW aan werkgevers die banen scheppen voor mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt zijn doel heeft bereikt. We beoordeelden of partijen betrokken bij de acute zorg voor kinderen in onveilige situaties, goed functioneren. We keken naar de rol van de minister van IenW achter het uitgebreide netwerk van laadpalen voor elektrische auto's. En naar de manier waarop de minister van Buitenlandse Zaken tot een reisadvies komt, niet onbelangrijk in tijden van terrorisme, extreme weersituaties, natuurrampen en corona.

De Algemene Rekenkamer heeft van elke beleidsmaatregel bekeken hoeveel geld ermee gemoeid is, of er een doel gesteld is en of er zicht is op de resultaten die gaandeweg worden geboekt. Onze onderzoeksvragen waren: hebben de ministers zicht op de resultaten van hun beleid? Houden zij de Tweede Kamer goed op de hoogte van de vorderingen? Krijgen burgers waar voor hun geld? Over die vragen gaat dit hoofdstuk.

4.1 Zicht op resultaten in kabinetsperiode Rutte III

Het jaar 2020 is het vierde en laatste volledige jaar van het kabinet-Rutte III. Volgend jaar maart zijn er verkiezingen en daarna treedt een nieuw kabinet aan met nieuwe plannen. Traditioneel heet het laatste regeringsjaar het 'oogstjaar', het jaar waarin alles wat het kabinet heeft gezaaid en geplant als het goed is vrucht begint af te werpen. In het regeerakkoord dat de coalitiepartijen sloten, stond dat er € 5 miljard extra beschikbaar kwam ten behoeve van 'voorzieningen die voor ons allemaal zijn: defensie, politie, zorg, onderwijs'. Dit bedrag liep in 2019 op tot € 8,8 miljard aan extra uitgaven en aan het eind van de kabinetsperiode tot structureel bijna € 13 miljard.

De Algemene Rekenkamer volgt de extra uitgaven of 'intensiveringen' van het kabinet-Rutte III. Dat begon in september 2018 met de publicatie van *Zicht op extra geld kabinet-Rutte III, Navolgbaarheid en onderbouwing maatregelen*. We onderzochten 19 intensiveringen en kwamen tot de conclusie dat het extra geld moeilijk te volgen is en dat er grote verschillen zijn in de beleidsmatige onderbouwing.

In mei vorig jaar, in ons verantwoordingsonderzoek over 2018, kwamen we tot de slotsom dat het extra geld moeilijk aan het rollen kwam. Van de € 5 miljard aan extra geld voor 2018 was minimaal € 1 miljard doorgeschoven naar latere jaren. Als dat een zinnige en zuinige besteding op een later moment ten goede komt, hoeft dat niet verkeerd te zijn. Het was echter te vroeg om hierover conclusies te kunnen trekken.

Ook de vraag welke resultaten waren geboekt met het extra geld kon toen nog niet worden beantwoord. Het kost nu eenmaal tijd om het extra geld te investeren en nieuwe medewerkers aan te nemen en op te leiden.

Dit jaar zijn we in ons verantwoordingsonderzoek nagegaan hoe het in 2019 verder is gegaan. We constateren dat het extra geld voor de 19 intensiveringen die we van het begin af volgen in 2019 aan het rollen is gekomen. Maar of met het extra geld het beoogde doel wordt bereikt, is nog steeds een lastig te beantwoorden vraag.

4.1.1 Extra geld uitgegeven

Vorig jaar stelden we vast dat uit de jaarverslagen van de ministeries niet direct blijkt hoeveel extra geld er is uitgegeven. Dit komt doordat de ministeries het geld, nadat het aan de begroting is toegevoegd, niet voor elke maatregel afzonderlijk volgen. Dat was in 2019 niet anders.

De uitgaven in 2019 bieden wel een indicatie. De budgetten voor de intensiveringen die wij onderzochten, blijken in 2019 vrijwel allemaal besteed. Uitzonderingen hierop zijn het Infrastructuurfonds, waar € 1,5 miljard van de begroting 2019 is doorgeschoven naar latere jaren, en het begrotingsartikel investeringen krijgsmacht 2019, waar dit gebeurde met circa € 300 miljoen. Maar € 300 miljoen is een stuk minder dan € 1,2 miljard; het bedrag dat de minister van Defensie in 2018 doorschoof. Met andere woorden: de minister van Defensie is er in 2019 beter in geslaagd om het extra geld uit te geven dan in 2018.

4.1.2 Welke resultaten werden bereikt?

We zagen vorig jaar dat de ministers en uitvoeringsorganisaties plannen hadden gemaakt om de intensiveringen te realiseren. Nu het extra geld in 2019 aan het rollen is gekomen, rijst de vraag wat ermee is bereikt. Om hier zicht op te krijgen, onderzochten we de resultaten van 9 intensiveringen. Hieruit komt een divers beeld naar voren.

Concrete resultaten van het extra geld zien we bijvoorbeeld door realisatie van de afgesproken uitbreiding van uren voor de voorschoolse educatie, toename van het gebruik van de kinderopvangtoeslag en versterking van het postennet.

Versterking voorschoolse educatie

Een goed voorbeeld van resultaatgericht werken is de manier waarop de minister voor BVOM de voorschoolse educatie versterkt. Hij stelt gemeenten in staat dit beleid uit te voeren en stuurt bij waar nodig. Gemeenten en aanbieders van voorschoolse educatie hebben ruimte gekregen om het benodigde voorwerk te doen. Hierdoor zullen naar verwachting bijna alle gemeenten op tijd het aantal uren uitbreiden.

Hogere kinderopvangtoeslag hielp arbeidsparticipatie te bevorderen

Een hogere kinderopvangtoeslag verlaagt de kosten die ouders hiervoor moeten maken significant. Daardoor is het een belangrijk instrument om de arbeidsparticipatie te verhogen. De minister van SZW verzamelt de informatie die nodig is om zicht te krijgen op de resultaten van deze intensivering. Omdat het om bestaand beleid gaat, dat veelvuldig is geëvalueerd, is er ook veel informatie. Hieruit blijkt dat het gebruik van kinderopvang daadwerkelijk is toegenomen en dat de beoogde stijging van de arbeidsparticipatie is gerealiseerd.

Bij veel andere casussen zijn de prestaties in 2019 nog niet goed zichtbaar. Wellicht zullen niet alle doelen waarvoor het extra geld beschikbaar werd gesteld, in 2020 zijn bereikt. Dit geldt in de eerste plaats voor doelen, waarvoor geld met het oog op de tijd die nodig is om de uitvoering in gang te zetten is doorgeschoven naar latere jaren, zoals bij het Infrastructuurfonds en de investeringen in de krijgsmacht.

Ook is soms het extra geld wel uitgegeven, maar is het de vraag of daarmee het doel is bereikt. Dat speelt bijvoorbeeld bij de investeringen om de werkdruk in het basisonderwijs te verlagen. Daaraan is in 2018 en 2019 samen € 276,5 miljoen uitgegeven, maar de minister voor BVOM heeft geen informatie die antwoord geeft op de vraag of en zo ja in hoeverre de werkdruk hierdoor is afgenomen.

In enkele gevallen zien we dat het doel waarvoor extra geld werd ingezet tijdens de uitvoering minder accent kreeg of werd aangepast. Dit speelt bijvoorbeeld bij de aanleg van snelfietspaden en bij het Programma Aardgasvrije Wijken. Doel van dat laatste programma was aanvankelijk tot en met 2028 in 27 wijken 50.000 woningen van het gasnet af te koppelen. Intussen is het doel veranderd in leren hoe dit proces het beste kan worden georganiseerd.

Snelfietspaden aangelegd, maar nemen automobilisten nu de fiets?

Het kabinet heeft extra geld uitgetrokken om de aanleg van snelfietspaden in provincies en gemeenten mee te financieren. Het doel was 1 tot 4% van de forensen op bepaalde trajecten te verleiden om de fiets te nemen in plaats van de auto. Zo zouden de snelfietspaden bijdragen aan vermindering van de CO_2-uitstoot.

Bij de verdeling van het geld bedongen de provincies dat dit evenredig zou gebeuren. Daarbij raakte het doel om de overstap van de auto naar de fiets te stimuleren op de achtergrond. De provincies droegen ook snelfietspaden voor die andere doelen dienen: verkeersveiligheid, verbetering van het vestigingsklimaat en bevordering van het toerisme, bijvoorbeeld. Mede hierdoor is voor de helft van de aangelegde snelfietspaden de verwachting dat nog minder dan 1% van de forensen overstapt van de auto naar de fiets.

De toegevoegde waarde van het extra geld is niet altijd duidelijk. Uit het onderzoek bleek dat sommige paden waarschijnlijk ook zonder dit extra geld zouden zijn gerealiseerd. Provincies droegen namelijk ook snelfietspaden voor waarvan de aanleg al gepland of zelfs bijna in uitvoering was.

Samenvattend: bij de constatering over 2019 dat het extra geld aan het rollen komt, maken we dus wel een aantal kanttekeningen. Als we inzoomen op de uitgaven, kunnen we ons soms afvragen of ze ten goede komen aan de doelen die vooraf zijn gesteld en bekrachtigd door het parlement. Als dat niet zo is, hoe erg is dat dan? Het Rijk staat er niet alleen voor, maar werkt samen met provincies en gemeenten, uitvoeringsorganisaties, de praktijk, om doelen te halen. Tijdens het werk kan blijken dat de accenten anders komen te liggen en dat er bijgestuurd moet worden. De kernvraag is dan: is het parlement op de hoogte gehouden?

4.1.3 Rol bestedingsplannen

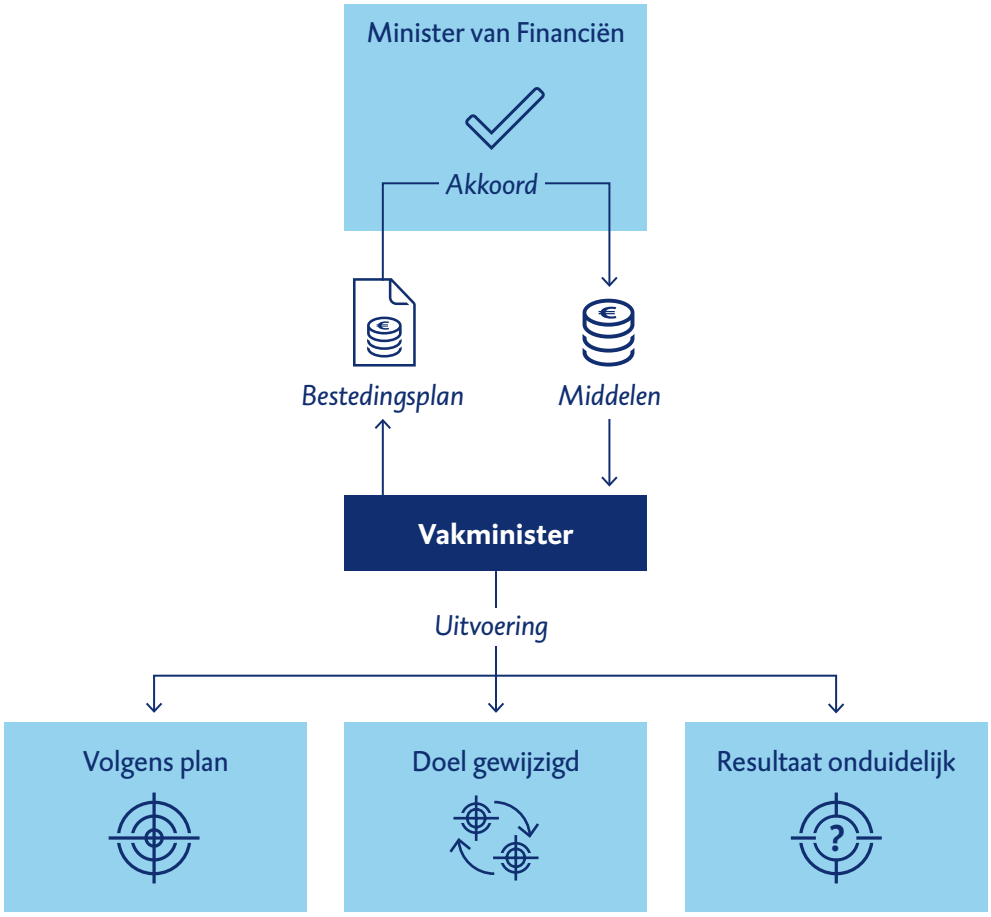
Om antwoord te kunnen geven op de vraag of het extra geld is gebruikt waarvoor het was bedoeld, zijn twee zaken van belang. Allereerst moeten er vooraf concrete afspraken zijn gemaakt over de beoogde resultaten. Ten tweede moet er voldoende informatie over de voortgang verzameld zijn. Dit zijn voorwaarden die ook de minister van Financiën stelt, voordat hij de extra gelden vrijgeeft.

De afspraak binnen het kabinet is dat ministers een plan maken voor de besteding van het extra geld. Totdat de minister van Financiën akkoord is met dit bestedingsplan, wordt het geld op een zogeheten aanvullende post op de begroting gereserveerd.

Het bestedingsplan voor de aanwending van extra gelden is een praktische uitwerking van de vereisten uit artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet 2016. Dit artikel schrijft voor dat vanaf 2018 van alle beleidsvoorstellen moet worden toegelicht wat het doel is, welk beleidsinstrumentarium wordt toegepast, hoe doelmatigheid en doeltreffendheid worden bereikt en wat de financiële gevolgen zijn.
De ministers moeten in het bestedingsplan het doel van het beleid onderbouwen, aangeven hoe zij de voortgang volgen en hoe zij gaan evalueren of de extra gelden de verwachte resultaten opleveren. In deze opzet is het bestedingsplan onderdeel van de beleids- en leercyclus van departementen. Het is daarnaast helemaal in lijn met de Operatie Inzicht in Kwaliteit, die het kabinet in het regeerakkoord aankondigde om meer inzicht te krijgen in de doeltreffendheid van overheidsbeleid.
Het bestedingsplan is, in ieder geval in potentie, een belangrijk middel om zicht te krijgen op de resultaten die bereikt worden met inzet van de extra gelden. Als het plan helder en realistisch is, biedt het een basis om het beleid systematisch te volgen en waar nodig aan te passen. Het is in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de vakminister om zo'n helder en realistisch bestedingsplan op te stellen. Die heeft de vakkennis, waarover de minister van Financiën niet hoeft te beschikken om over het bestedingsplan te kunnen oordelen.

Wij maken hierbij wel een opmerking. Over het toezicht op de naleving van de plannen maken de minister van Financiën en de vakministers geen afspraken. Het risico hiervan is dat het bestedingsplan een verplicht nummer wordt. Is het eenmaal goedgekeurd, dan kunnen de afspraken daaruit verwateren.

Geen afspraken over toezicht op uitvoering bestedingsplan



Figuur 10 *Na goedkeuring van het bestedingsplan ontvangt de vakminister van de minister van Financiën geld voor de uitvoering. Over het toezicht op de naleving van het plan worden geen afspraken gemaakt.*

Kijkend naar de resultaten van de 9 intensiveringen die we in dit verantwoordingsonderzoek nader beschouwden, rijst het beeld dat de afspraken uit het bestedingsplan tijdens de uitvoeringsfase op de achtergrond kunnen raken. In een aantal gevallen, zoals bij de uitbreiding van de voorschoolse educatie, wordt het extra geld volgens plan aangewend. Maar in andere gevallen is tijdens de uitvoering het doel aangepast (zoals bij het Programma Aardgasvrije Wijken) of heeft de minister niet direct zicht op de resultaten (zoals bij de vermindering van de werkdruk in het basisonderwijs).

Hier komt bij dat het kabinet de bestedingsplannen tot op heden bestempelt als interne stukken, bedoeld voor het ambtelijk verkeer. Ze zijn dan ook niet openbaar. Hierdoor kan ook de Tweede Kamer niet volgen of de plannen worden uitgevoerd zoals bedoeld. We gaan hier nader op in § 4.2.4.

4.1.4 Lessen voor de toekomst

Sommige intensiveringen die wij onderzochten (aardgasvrij maken van wijken, stimuleren van e-health, verlagen van de werkdruk in het primair onderwijs en aanleg van snelfietspaden) betreffen nieuw beleid. Dit in tegenstelling tot intensivering van beleid dat al een tijd bestaat (verhogen kinderopvangtoeslag, voorschoolse educatie en versterken van het buitenlandse postennet). In ons onderzoek zien we dat voor nieuw beleid ook concrete doelen en resultaten zijn benoemd in bestedingsplannen. Maar omdat er soms nog geen ervaring is met dit beleid, staat van tevoren niet vast of het zal werken. De plannen bieden daarom in de praktijk niet altijd houvast.

Grote problemen waarvoor wij staan vragen om nieuw beleid. Dat geldt voor de energie-transitie, stijging van de zeespiegel, vergrijzing, en niet in de laatste plaats voor bestrijding van de gevolgen van de coronapandemie voor onze samenleving. Bij dergelijk nieuw beleid is het niet altijd mogelijk om dit vooraf volledig uit te stippelen. Op voorhand is niet duidelijk welk nieuw beleid gaat werken en welk niet. In die zin biedt werken met pilots de flexibiliteit om te leren en tot realistische doelen en beoogde resultaten te komen. Juist om van nieuw beleid te leren, is het van belang om verwachtingen vast te leggen, nulmetingen te doen, resultaten in kaart te brengen en de voortgang systematisch te toetsen. En als doelen moeten worden bijgesteld, is het belangrijk dat het parlement hierover wordt geïnformeerd.

4.2 Het belang van inzicht

De uitgaven van de rijksoverheid tellen jaarlijks voor tot ruim € 245 miljard. Het is de taak van de Algemene Rekenkamer om te controleren of de rijksoverheid dit geld efficiënt en effectief heeft ingezet om maatschappelijke vraagstukken op te lossen.

Daar hoort bij dat wij beoordelen of de ministers al dit publieke geld volgens de regels hebben geïnd en besteed, in overeenstemming met het doel. Daarnaast kijken we naar de doelmatigheid van uitgaven. Had het goedkoper gekund? Of hadden we met hetzelfde geld meer kunnen bereiken? Ook gaan we na of het beleid doeltreffend was. Is het doel bereikt? Was het effectief? En in welke mate?

Dat deze vragen belangrijk zijn en van duidelijke antwoorden moeten worden voorzien, staat in onze samenleving buiten kijf. Publieke middelen vragen om publieke controle. Er zijn dan ook al vele stappen gezet om te bereiken dat er meer zicht komt op de effectiviteit en efficiëntie van beleid.

4.2.1 Beleidsdoorlichting

Een stap voorwaarts was de introductie, in 2006, van de 'beleidsdoorlichting', als opvolger van een systeem waarbij doelmatigheid en doeltreffendheid werden gemeten aan de hand van indicatoren uit begroting en jaarverslag. De gedachte achter de beleidsdoorlichting is dat er onderzoek nodig is om aan te tonen of beleid effectief en efficiënt is geweest. In de praktijk blijkt echter dat dit onderzoek vaak niet wordt gedaan, of dat het niet lukt om een oorzakelijk verband te leggen tussen inspanningen en uitkomsten. Daardoor geven beleidsdoorlichtingen nog te weinig inzicht in doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid. Dit is niet alleen vastgesteld in onderzoek van de Algemene Rekenkamer, maar ook in kritische rapporten van verschillende onderzoeksbureaus (onder meer SEO, *Beleidsdoorlichtingen belicht*, 2018). De beleidsdoorlichting staat intussen ter discussie, op het Ministerie van Financiën wordt nagedacht over een nieuw instrument. De Tweede Kamer heeft de minister wel alvast gewaarschuwd geen oude schoenen weg te gooien voordat er nieuwe zijn. Ook wij blijven hier alert op.

4.2.2 Operatie Inzicht in Kwaliteit

Het besef dat het beter kan, zette het kabinet-Rutte III ertoe aan om verbetering van het overheidsbeleid, door 'kennis over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid te vergroten en het evaluatiestelsel te verbeteren', in het regeerakkoord te benoemen als prioriteit. Om dit handen en voeten te geven, is de minister van Financiën in 2018 de Operatie Inzicht in Kwaliteit begonnen. Het uitgangspunt van de operatie is dat 'burgers recht hebben op een doeltreffende en doelmatige besteding van schaarse publieke middelen'.

De Operatie Inzicht in Kwaliteit is een hernieuwde poging om inzicht te krijgen in de doeltreffendheid van overheidsbeleid. Zij is nu ruim 2 jaar onderweg – dit is een proces van lange adem. Het kost tijd om beleid te ontwerpen en in uitvoering te brengen en vervolgens gaat er enige tijd overheen voordat zichtbaar is of het daadwerkelijk tot veranderingen leidt. In een van de voortgangsrapportages over de operatie stelde de minister van Financiën vast dat het verkrijgen en benutten van inzicht in de kwaliteit van overheidsbeleid omgeven is met 'hardnekkige dilemma's'. Als voorbeeld noemde hij het definiëren en meten van resultaten: "Vaak razend ingewikkeld."

Om hier meer greep op te krijgen, heeft de minister van Financiën alle departementen gevraagd om concrete projecten aan te dragen, die bij welslagen meetbare meerwaarde hebben voor de maatschappij en waarvan we kunnen leren hoe we die kunnen vergroten. Zo zijn samen met de departementen en met goedkeuring van de Tweede Kamer 18 beleidsmaatregelen geselecteerd, waarin het verkrijgen van inzicht en leren van ervaringen belangrijke aandachtspunten zijn.
Een van die projecten is het Programma Aardgasvrije Wijken van de minister van BZK, dat wij als beleidscasus in dit verantwoordingsonderzoek onderzochten. Gezien onze

bevindingen in dat onderzoek - werkendeweg veranderde het doel van het programma en de minister heeft de resultaten niet goed in beeld - vragen wij ons af wat de uitkomsten zullen zijn van de andere 17 beleidsmaatregelen.

4.2.3 Comptabiliteitswet 2016

In de bijna 100 jaar oude Comptabiliteitswet is de rol van de Algemene Rekenkamer in de publieke controle vastgelegd. Deze wet is sinds haar bestaan een aantal malen herzien, de laatste keer in 2016. Bij die herziening zijn nieuwe wetsartikelen toegevoegd en andere aangescherpt. In de artikelen 3.1, 4.1 en 4.2 is nu vastgelegd dat de ministers zowel achteraf als vooraf moeten zorgen voor een goede verantwoording van de kosten en baten van beleid.

De Comptabiliteitswet 2016 verplicht ministers nu ook om oog te hebben voor de doelmatigheid en doeltreffendheid van hun beleidsvoorstellen. Al in dat stadium moeten zij toelichten hoe zij dit gaan bewerkstelligen. En als het beleid is ingevoerd, moeten zij het regelmatig doorlichten en zich verantwoorden over de effectiviteit, de kosten en de baten. De minister van Financiën ziet hierop toe.

Met de wijziging van de Comptabiliteitswet in 2016 is de kous niet af. De departementen worstelen met de invulling van de nieuwe en vernieuwde wetsartikelen. Dit laten evaluaties zien van de hand van de minister van Financiën en van de Kamercommissie voor Financiën – met de Tweede Kamerleden Sneller en Snels als rapporteurs over de voortgang van dit proces.

Maatschappelijke kosten-batenanalyse biedt lering

De Comptabiliteitswet schrijft voor dat ministers de doelmatigheid en doeltreffendheid van hun beleidsvoorstellen onderbouwen. Het is niet nodig om het wiel opnieuw uit te vinden. Er is jarenlang in alle lagen van de overheid ervaring opgebouwd met het maken van maatschappelijke kosten-batenanalyses: de MKBA. Hieruit kan worden geput. Bij grote projecten, die bepalend zijn voor de toekomst van een gebied en waar ook geld van de rijksoverheid naartoe gaat, zoals de Noord-Zuidlijn in Amsterdam en de aanleg van de Rijnlandroute bij Leiden, is het verplicht om zo'n MKBA op te stellen voordat het kabinet besluit of het project doorgaat.

Het Centraal Planbureau en het Planbureau voor de Leefomgeving hebben een leidraad gemaakt voor deze MKBA's. Het uitgangspunt is de maatschappelijke kosten en baten onder één noemer te brengen door deze in geld uit te drukken, zodat ze tegen elkaar kunnen worden afgewogen. Daarmee sluit de MKBA ook aan bij de gedachte achter het 'brede welvaartsbegrip'. In de analyse worden effecten van maatregelen en alternatieve oplossingen in kaart gebracht. Ook kunnen er second opinions worden gevraagd. Dat zijn allemaal methoden die van pas komen bij de onderbouwing van de verwachte doelmatigheid en doeltreffendheid van beleidsvoorstellen.

Uit de analyse van de rapporteurs Sneller en Snels blijkt dat in de beleidsplannen die zij onderzochten de verwachte doeltreffendheid en doelmatigheid niet of nauwelijks worden

onderbouwd. De minister van Financiën heeft intussen drie keer de 'Monitor 3.1 CW' gepubliceerd als bijlage bij de voortgangsrapportages over de Operatie Inzicht in Kwaliteit. Daarin is van tot dusver 131 beleidsvoorstellen nagegaan of ze de voorgeschreven informatie ter onderbouwing van het beleid bevatten. Hieruit komt naar voren dat weliswaar vaak wordt toegelicht hoe doeltreffendheid en doelmatigheid zijn nagestreefd, maar dat het beoogde doel vaker niet dan wel wordt onderbouwd met cijfers.

4.2.4 Bestedingsplannen beter onderbouwd

De Algemene Rekenkamer onderzocht de bestedingsplannen voor de beleidsmaatregelen waarin de intensiveringen van het kabinet-Rutte III gestalte kregen. Hieruit rijst een ander beeld dan uit de evaluatie van de Kamercommissie Financiën en de Monitor 3.1. CW van de minister van Financiën. De bestedingsplannen van deze beleidscasussen bevatten in de meeste gevallen wél de gevraagde cijfermatige onderbouwing van doelmatigheid en doeltreffendheid. In deze bestedingsplannen was ook vaker een evaluatieplan opgenomen dan in de beleidsvoorstellen die de Tweede Kamer en de minister van Financiën onderzochten.

Het lijkt er dus op dat de bestedingsplannen voor de aanwending van de extra gelden beter voldoen aan de wettelijke eisen over onderbouwing van beleid, dan de beleidsplannen die de ministers naar het parlement sturen. Dat de – vertrouwelijke – bestedingsplannen informatiever zijn dan de – openbare – beleidsplannen, is een extra argument om deze openbaar te maken. Dat hoort bij het budgetrecht van het parlement.
Nu ontbeert de Tweede Kamer de informatie die zij nodig heeft om te kunnen oordelen over de toekenning van extra gelden en ook daarna de vinger aan de pols te kunnen houden. Het is niet voor niets dat de Tweede Kamer gevraagd heeft om inzicht te krijgen in de bestedingsplannen. Wij sluiten ons daarbij aan. Wij vinden het een gemiste kans dat de bestedingsplannen vertrouwelijk zijn. Ook gezien onze constatering dat de bestedingsplannen een krachtig instrument kunnen zijn om zicht te krijgen op de resultaten van beleid (§ 4.1.3).

Bovendien is de reden om de bestedingsplannen niet openbaar te maken ons inziens achterhaald. Dat er gevoelige informatie in staat, die bij publicatie verstorend kan werken (bijvoorbeeld doordat prijzen worden opgedreven of cao-onderhandelingen over loonstijging worden beïnvloed) is volgens ons, nu het geld is toegekend, niet meer van toepassing.

4.3 De kansen van integrale verantwoording

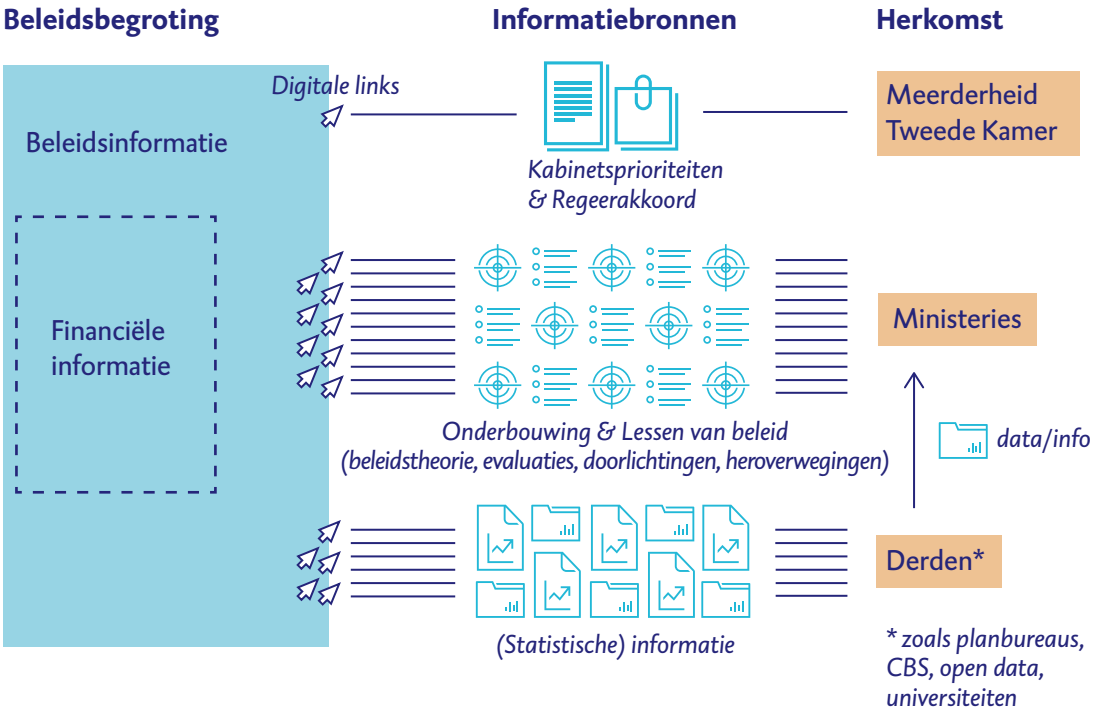
Wat is welvaart? Nog versterkt door de coronacrisis ligt de tijd achter ons dat we bij 'welvaart' vooral dachten aan geld. Aan materieel welbevinden van ons allen, uitgedrukt in bruto binnenlands product, en aan koopkracht van een ieder van ons. Welvaart is een breder begrip geworden, waarbij we niet alleen denken aan onszelf in het hier en nu, maar ook aan anderen elders op de wereld en aan komende generaties. En niet alleen aan geld of economische groei, maar ook aan onze gezondheid, veiligheid, onderwijs, meedoen in de samenleving, onderdak en de kwaliteit van de leefomgeving, de natuur en het milieu.

Sinds 2018 verschijnt op Verantwoordingsdag ook de Monitor Brede Welvaart. Hierin meet het CBS hoe de welvaart in Nederland zich in brede zin ontwikkelt. Sinds 2019 neemt het CBS daarin ook mee hoe ver we zijn met het bereiken van de 'sustainable development goals', de 17 doelen voor duurzame ontwikkeling die de Verenigde Naties hebben gesteld. Een koppeling die wij zeer waardevol achten. Daardoor werd bijvoorbeeld inzichtelijk dat Nederland in 2018 goed presteerde op zaken als armoedebestrijding, innovatie en vermindering van de ongelijkheid, maar slecht op het gebied van betaalbare en duurzame energie en het leven in het water en op het land.

De Algemene Rekenkamer heeft er verschillende malen voor gepleit de Monitor Brede Welvaart onderdeel te maken van de algehele besluitvorming over de besteding van publiek geld. Vorig jaar september nog, in ons rapport *Inzicht in publiek geld (deel 2)*, deden wij voorstellen die het mogelijk maken om de Monitor Brede Welvaart expliciet te koppelen aan de ambities van een (nieuw) kabinet.

Met 'algehele besluitvorming' bedoelen we: bij de vormgeving van het beleid, tijdens de uitvoering ervan en bij de verantwoording achteraf. Zodat we een verbinding kunnen leggen tussen begroting en jaarverslag; het doel van de inzet van publiek geld, de theorie achter het beleid dat is ingevoerd, de maatregelen die zijn genomen en de maatschappelijke effecten ervan. Zodat we tot een integrale verantwoording kunnen komen. Want om een verstandig besluit te kunnen nemen, moeten we lering kunnen trekken uit wat is geprobeerd in het verleden. Zodat we kunnen beslissen om de aanpak te verbeteren of te veranderen. Integrale verantwoording stelt ons daartoe in staat.

Door digitalisering zijn meer informatiebronnen in de beleidsbegroting beschikbaar



Figuur 11 *Digitalisering maakt dat er meer informatie beschikbaar is*

Niet alleen wij vinden dit belangrijk. De Tweede Kamer heeft in mei vorig jaar, in het debat over de verantwoordingsstukken over 2018, het kabinet verzocht om de mogelijkheden te verkennen om de Monitor Brede Welvaart op te nemen in de systematiek van begroten en verantwoorden – en in de algehele besluitvorming.
De ministers van Financiën en EZK hebben dit ter hand genomen. In december 2019 schreven zij aan de Tweede Kamer dat de monitor het verantwoordingsdebat verrijkt, maar beperkingen kent. De ministers wezen erop dat de monitor géén voorspellend instrument is, géén inzicht biedt in de effecten die te verwachten zijn van beleid, géén zicht biedt op oorzakelijke verbanden tussen verschillende indicatoren en daardoor ontoereikend is voor evaluatie van de beleidseffecten achteraf.

De ministers zagen hierdoor niet direct ruime mogelijkheden om de Monitor Brede Welvaart te verankeren in de beleidscyclus. De minister van Financiën schaarde zich in december 2019, in debat hierover met de Kamercommissie Financiën, wel achter het voorstel om de planbureaus te vragen of zij aanknopingspunten zien om de Monitor Brede Welvaart een plek te geven in de beleidscyclus.

Half februari 2020 heeft de Tweede Kamer het Centraal Planbureau, het Sociaal Cultureel Planbureau en het Planbureau voor de Leefomgeving gevraagd om hun antwoord op deze vraag op Verantwoordingsdag 2020 te publiceren. Wij vinden het goed dat de zoektocht

naar een meer integrale verantwoording brede steun heeft. Dit is opnieuw een flinke stap in de verdere ontwikkeling van de nog maar twee jaar oude Monitor Brede Welvaart. Want uiteindelijk gaat het om het ontwaren, duiden en verklaren van het ‘groots verband’, om nog eenmaal terug te komen op Marsmans gedicht Herinnering aan Holland.

5 Reactie en nawoord

De minister van Financiën en de staatssecretaris van BZK hebben op 4 mei 2020 respectievelijk 12 mei 2020 op ons conceptrapport van de Staat van de rijksverantwoording gereageerd. Beide reacties geven wie hieronder verkort weer. De integrale teksten staan op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2019. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

5.1 Reactie van de minister van Financiën

De minister gaat in zijn reactie in op de financiële informatie, de rijksbrede financiële bedrijfsvoering en de beleidsresultaten. Hij verwijst naar een reactie van de staatssecretaris van BZK op onderwerpen betreffende de niet-financiële bedrijfsvoering in het licht van zijn coördinerende verantwoordelijkheid. Voor specifieke conclusies per departement verwijst de minister van Financiën naar de betreffende bewindspersonen.

Voorafgaand aan zijn inhoudelijke reactie benadrukt de minister, verwijzend naar de door ons aangehaalde gedichten van Marsman, het belang van goede samenwerking in deze crisistijd (citaat Erasmus 'afstand scheidt enkel de lichamen, niet de geesten').

Financiële informatie van het Rijk

De minister van Financiën ziet de hoge mate van rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten als een voortzetting van het positief stabiele beeld van de afgelopen jaren. Hij heeft ook begrip voor de kritische kanttekening die wij hebben gemaakt bij onze verklaring van goedkeuring vanwege het rechtmatigheidspercentage van 98,92 van de verplichtingen. Evenals in het afgelopen jaar zal de minister van Financiën het belang van rechtmatige transacties onder de aandacht van zijn collega-ministers blijven brengen. Daarnaast benadrukt hij dat het kabinet, in het kader van de coronacrisis, met de gehele rijksoverheid hard werkt aan het spoedig invoeren van diverse noodmaatregelen, waarbij uitvoerig aandacht wordt geschonken aan rechtmatigheid.

In reactie op onze constatering dat het inzicht in de besteding en de resultaten van publiek geld beperkt is, zegt hij dat veel werk verzet is om de overheidsfinanciën en de inrichting daarvan op een hoger niveau te brengen. Hij verwijst daarbij onder meer naar het beschikbaar stellen van data en visualisaties op Rijksfinancien.nl. Ook dit jaar is de minister van Financiën verheugd met ons positieve oordeel over de Nationale Verklaring 2020. Daarnaast spreekt hij zijn dank uit voor het aanvullend onderzoek naar de fraudebestrijding van EU-fondsen.

Rijksbrede financiële bedrijfsvoering

De minister geeft aan dat de opvallende stijging van het aantal onvolkomenheden op het financieel beheer zijn aandacht heeft. Daarnaast stelt hij vast dat het aantal onvolkomenheden stabiel is ten opzichte van 2018, waarbij veel onvolkomenheden op het gebied van informatiebeveiliging en IT-beheer. Hij stelt dat de aanpak hiervan altijd juiste prioriteit moet hebben maar dat de complexiteit en hardnekkigheid van veel problemen om tijd vragen. Ondanks de nodige inspanningen van de departementen, resulteren eerder getroffen maatregelen volgens de minister daarom, op de korte termijn, niet in het (volledig) oplossen van onvolkomenheden.

De minister van Financiën onderschrijft het belang van inzicht in financiële stromen. Hij geeft aan er alles aan te doen om het systeem zo in te richten dat ministers zo goed mogelijk verantwoording over hun rollen en verantwoordelijkheden kunnen afleggen. Hij noemt daarbij onder meer de (financiële) open data, de Operatie Inzicht in Kwaliteit en het integreren van de websites www.rijksbegroting.nl en www.rijksfinancien.nl tot één website. Daarnaast wacht hij de uitkomst van de verkenning door de planbureaus naar de mogelijkheden voor integratie van de Monitor Brede Welvaart in de begrotings- en verantwoordingssystematiek met interesse af.

Beleidsresultaten

De minister onderstreept het belang van inzicht in de effectiviteit en efficiëntie van de overheidsuitgaven en verwijst hierbij naar de rol van beleidsdoorlichtingen als syntheseonderzoek. Hij geeft aan dat op alle departementen inmiddels wordt gewerkt aan een goede evaluatieplanning op thema's bij de begroting voor 2021. De minister onderschrijft onze constatering dat de toelichting in de Kamerbrieven, zoals vereist door artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet, verbetering vergt. Hij verwijst daarbij naar de pilot waarbij de verantwoordelijke minister de vereiste toelichting zal opnemen in een aparte bijlage bij Kamerbrieven over voorstellen met significante financiële gevolgen. Daarnaast geeft de minister aan dat er op alle departementen gewerkt wordt aan initiatieven om inzicht te vergroten in de werking van beleid op specifieke beleidsterreinen. Aangezien het hier voornamelijk nieuwe, vaak experimentele ideeën betreft, gaat dit volgens de minister vaak gepaard met verschillende iteraties en wijzigingen van koers.

5.2 Reactie van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

In zijn brief gaat de staatssecretaris van BZK in op de digitale overheid en de rijksbrede bedrijfsvoering. Ons rijksbrede beeld van de staat van ICT-verantwoording, IT-beheer en informatiebeveiliging en de onderlinge verwevenheid baart hem zorgen. Op basis van onze bevindingen vorig jaar ten aanzien van informatiebeveiliging en ICT heeft het kabinet

in 2019 extra maatregelen genomen om dit jaar tot belangrijke verbeteringen te komen. De centrale coördinatie hiervan ligt nu bij de staatssecretaris vanuit zijn nieuwe verantwoordelijkheid voor ICT binnen de rijksdienst.
Deze aanpak laat volgens de staatssecretaris zien dat het Rijk op de goede weg is maar er ook nog lang niet is. Binnen de strategische I-agenda voor de rijksdienst krijgt het thema informatiebeveiliging de hoogste prioriteit. Dit uit zich onder meer in versterking van het stelsel, inclusief de instelling van de nieuwe functie van chief information security officer Rijk (CISO Rijk). In dit verband werkt de staatssecretaris ook aan een besluit CIO-stelsel rijksdienst, waarmee de rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden ten aanzien van informatiebeveiliging effectiever kunnen worden ingezet in het bestaande stelsel.
De staatssecretaris deelt onze opinie dat de departementale CIO binnen een ministerie inzicht moet hebben in het ICT-landschap en de uitvoering van het planmatig onderhoud. De CIO Rijk zal het voortouw nemen richting de departementale CIO's om ervoor te zorgen dat alle ministeries het planmatig onderhoud van hun ICT-systemen versterken.
Om de strategische sturing op ICT en het lerend vermogen te bevorderen, werkt de staatssecretaris in 2020 aan een kwaliteitskader voor departementale IV-plannen en een handreiking 'beheerst vernieuwen van het ICT-landschap'. Ook wordt het rijks-ICT dashboard uitgebreid, waardoor naast ICT-vernieuwingsprojecten ook ICT-activiteiten als onderhoud en beheer zullen worden vermeld.
De staatssecretaris onderschrijft onze bevindingen dat met name voor de financiële ICT-systemen nog verbeteringen moeten worden geboekt. Het beter naleven van IT-beheerkaders en het bijhouden van de ervaringen daarmee zijn belangrijk. Waar nodig zal de staatssecretaris dit aanscherpen of verduidelijken, vanuit zijn coördinerende rol zal hij hierop rijksbreed steviger sturen.
Digitalisering en de toepassing van algoritmen zorgen volgens de staatssecretaris voor allerlei maatschappelijke en economische kansen. Zonder algoritmen is het bijvoorbeeld niet mogelijk om de kansen voor een digitale dienstverlening optimaal te benutten. Daarnaast bevestigt hij ook dat waarborgen nodig zijn voor onder meer privacy en transparantie. Ook dient het toezicht op het gebruik van algoritmen een meer structureel karakter te krijgen. De staatssecretaris verwijst hierbij naar een recente kabinetsbrief in reactie op de initiatiefnota van het Tweede Kamerlid Middendorp. Het kabinet onderschrijft daarin het belang van menselijke controle over de inzet van algoritmen.
Tenslotte verwijst de staatssecretaris naar zijn brief van 20 december 2019, waarin hij de problematiek rondom ICT binnen het Rijk zorgelijk noemt en schetst hoe dit wordt aangepakt. Met name op het gebied van sturing en bevorderen van het lerend vermogen wil de staatssecretaris in de verdere planperiode van de strategische I-agenda concrete resultaten boeken. Hij vertrouwt erop dat hij samen met de andere ministeries de benodigde verbeteringen zal realiseren.

5.3 Nawoord van de Algemene Rekenkamer

In hun reacties op de Staat van de rijksverantwoording geven beide bewindslieden aan zich te herkennen in de verschillende onderwerpen die hierin ter sprake komen.

Het is van groot belang dat de minister van Financiën de relevantie van rechtmatigheid regelmatig binnen het kabinet bespreekt. Tegelijk is en blijft iedere minister verantwoordelijk voor en aanspreekbaar op de rechtmatigheid van de inkomsten en uitgaven binnen zijn of haar begrotingshoofdstuk. Rechtmatigheid was niet alleen over het afgelopen jaar relevant, maar zoals de minister aangeeft zeker belangrijk in deze tijd waarin heel veel publiek geld wordt ingezet voor noodmaatregelen in het kader van de coronacrisis. Onze kritische bevindingen over de rechtmatigheid van enkele specifieke transacties in 2019 kunnen daarbij als waarschuwing gelden voor mogelijke rechtmatigheidsrisico's dit jaar.

In zijn reactie op de beleidsresultaten benadrukt de minister het belang van beleidsdoorlichtingen om daarmee het inzicht te vergroten in de werking van beleid op specifieke beleidsterreinen. Volgens de minister betreft dit vaak nieuwe, experimentele ideeën, die gepaard gaan met verschillende iteraties en wijzigingen van koers. Dit beeld herkennen wij ook uit onze onderzoeken naar diverse beleidscasussen in ons verantwoordingsonderzoek. Juist daarom is het belangrijk dat zowel vooraf, tussentijds als achteraf relevante informatie beschikbaar is om goede keuzes te kunnen maken. In dat licht is het teleurstellend dat de minister niet ingaat op onze aanbeveling om de tot nog toe vertrouwelijke bestedingsplannen voor het toekennen van (extra) gelden aan het parlement te verstrekken. Wij achten dit een gemiste kans om de controlerende taak van het parlement verder te ondersteunen.

Wij herkennen de centraal coördinerende verantwoordelijkheid van de staatssecretaris van BZK voor ICT binnen de rijksoverheid. Onze soms zeer kritische bevindingen bij informatiebeveiliging en IT-beheer bij enkele ministeries onderstrepen het belang van een strakke regie en aanpak op dit belangrijke onderwerp. De zorgelijke staat van ICT-verantwoording, IT-beheer en informatiebeveiliging en de onderlinge verwevenheid hiervan noodzaken tot een steviger sturing, het bevorderen van het lerend vermogen en bovenal het hebben van een lange adem.

Tot slot. Zoals de minister van Financiën aangeeft in zijn reactie is ons verantwoordingsonderzoek zowel kritisch als constructief. Zijn pleidooi voor een 'samenwerking der geesten', in de geest van Erasmus, spreekt ons aan. Verantwoorden is immers geen doel op zichzelf. Het helpt ons meer te weten. Zoals weten wat werkt of weten wat niet werkt. Erasmus kende het belang daarvan want hij waarschuwde ons: "Onwetendheid is de moeder der hoogmoed."

Bijlage 1

Over het verantwoordingsonderzoek

In ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek beoordelen wij de jaarverslagen die de ministers op Verantwoordingsdag aanbieden aan de Staten-Generaal. Wij onderzoeken ook de bedrijfsvoering van de ministeries gedurende het begrotingsjaar. Het onderzoek resulteert in onze verklaring van goedkeuring bij de rijksrekening en de saldibalans van het Rijk, zoals opgenomen in het Financieel Jaarverslag van het Rijk. De taken en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer voor het verantwoordingsonderzoek liggen vast in de Grondwet en in de Comptabiliteitswet 2016. Met een verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer, opgenomen in onze Staat van de rijksverantwoording, kunnen de Staten-Generaal per begrotingshoofdstuk decharge verlenen aan de minister.

Onderzoek naar de jaarverslagen

Ons onderzoek naar de jaarverslagen is gericht op het vaststellen:

- of de financiële verantwoordingsinformatie betrouwbaar en ordelijk is en de financiële transacties rechtmatig zijn – dat wil zeggen in overeenstemming met de begrotingswetten en andere toepasselijke (wettelijke) regels;
- of de (niet-financiële) verantwoordingsinformatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering betrouwbaar tot stand gekomen is en niet in strijd is met de financiële informatie;
- of de inrichting van het jaarverslag voldoet aan de bepalingen uit de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften.

Bij het onderzoek naar de financiële informatie maken we gebruik van de internationale controlestandaarden voor rekenkamers (International Standards of Supreme Audit Institutions, 'ISSAIs'). Wij verrichten zelf controlewerkzaamheden en maken waar mogelijk gebruik van de werkzaamheden van de Auditdienst Rijk (ADR) die controleert ten behoeve van de ministers conform de Comptabiliteitswet 2016.

De Algemene Rekenkamer stemt de risicoanalyse en de geplande controlewerkzaamheden met de ADR af. Wij toetsen jaarlijks het kwaliteitssysteem van de ADR en stellen risicogericht vast of de controlewerkzaamheden van de ADR goed zijn uitgevoerd en de bevindingen hebben geleid tot de juiste oordelen. Om te kunnen bepalen wat wel en niet belangrijk is gebruiken we kwantitatieve en kwalitatieve tolerantiegrenzen. Ons onderzoek en onze oordelen sluiten aan op het budgetrecht van het parlement per begrotingsartikel.

Voor de informatie in het jaarverslag over de bedrijfsvoering en het gevoerde beleid beoordelen wij op grond van de Comptabiliteitswet 2016 risicogericht de maatregelen voor een betrouwbare totstandkoming van deze niet-financiële informatie. Het onderzoek naar de betrouwbare totstandkoming richt zich op het proces van de totstandkoming van de informatie en minder op de informatie zelf. Wij geven dus geen oordeel af over deze niet-financiële informatie. Wel onderzoeken wij of deze informatie niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie.

Onderzoek naar de bedrijfsvoering

In ons onderzoek naar de bedrijfsvoering van de ministeries onderzoeken wij of het begrotingsbeheer, het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering en de daartoe bijgehouden administraties van het Rijk voldoen aan de normen van doelmatigheid, rechtmatigheid, ordelijkheid, controleerbaarheid en betrouwbaarheid.

Omdat het niet mogelijk is alle relevante elementen van de bedrijfsvoering jaarlijks te toetsen, hebben we een meerjarige aanpak ontwikkeld. We onderzoeken daarbij risicogericht de elementen die een rechtstreekse relatie hebben met de financiële informatie in de jaarverslagen of essentieel zijn in de bedrijfsvoering. Als we vinden dat een onderdeel van de bedrijfsvoering onvoldoende beheerst verloopt, noemen wij dat een 'onvolkomenheid' of een 'ernstige onvolkomenheid'. In onze rapporten geven we niet alleen informatie over de onvolkomenheden, maar ook over belangrijke risico's en aandachtspunten.

Voor ons onderzoek naar informatiebeveiliging hebben we de samenhang gezocht tussen de BIR 2012, BIR:2017 en de BIO (Baseline Informatiebeveiliging Overheid). Het normenkader is opgebouwd uit vier onderdelen van het volwassenheidsmodel dat we in 2018 gehanteerd hebben: governance, organisatie, risk management en Incident management.

Onderzoek naar beleidsinformatie

Wij doen jaarlijks onderzoek naar beleidsinformatie. In het onderzoek gaat het vooral om de vraag of ministers erin slagen de belastingbetaler waar voor zijn geld te leveren, en of zij het parlement hierover voldoende informeren.
Wij onderzoeken:

- hoeveel geld er wordt besteed aan het beoogde doel;
- of voor dat geld de beloofde prestaties worden geleverd;
- in hoeverre het beoogde doel wordt bereikt met dit geld;
- of de Staten-Generaal in begroting, jaarverslag en andere Kamerstukken over dit onderwerp voldoende informatie hebben gekregen.

Een uitgebreide methodologische verantwoording over ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek staat op onze website: www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek.

Bijlage 2

Overzicht fouten en onzekerheden rijksrekening

In onderstaande overzichten tonen wij geconstateerde fouten en onzekerheden gesplitst naar rechtmatigheid en betrouwbaarheid en ordelijkheid op niveau van de rijksrekening. Door afronding kunnen totalen soms afwijken.

Tabel 1 *Uitgaven: fouten en onzekerheden blijven onder tolerantiegrens (x € miljoen)*

Uitgaven (x € miljoen)	2018		2019	
	Bedrag	%	Bedrag	%
Totaalbedrag rijksrekening	235.858,9	100	245.736,0	100
Fouten en onzekerheden in rechtmatigheid	1.412,2	0,60	1.906,5	0,78
Fouten en onzekerheden in betrouwbaarheid en ordelijkheid	153,2	0,06	252,0	0,10
Totaal fouten en onzekerheden	**1.565,4**	**0,66**	**2.158,5**	**0,88**

Tabel 2 *Ontvangsten: fouten en onzekerheden blijven onder tolerantiegrens (x € miljoen)*

Ontvangsten (x € miljoen)	2018		2019	
	Bedrag	%	Bedrag	%
Totaalbedrag rijksrekening	243.618,5	100	247.716,9	100
Fouten en onzekerheden in rechtmatigheid	397,5	0,16	313,6	0,12
Fouten en onzekerheden in betrouwbaarheid en ordelijkheid	28,5	0,01	19,6	0,01
Totaal fouten en onzekerheden	**426,0**	**0,17**	**333,2**	**0,13**

Tabel 3 *Verplichtingen: fouten en onzekerheden overschrijden de tolerantiegrens (x € miljoen)*

Verplichtingen (x € miljoen)	2018		2019	
	Bedrag	%	Bedrag	%
Totaalbedrag rijksrekening	246.248,1	100	267.535,0	100
Fouten en onzekerheden in rechtmatigheid	2.164,8	0,88	2.815,7	1,06
Fouten en onzekerheden in betrouwbaarheid en ordelijkheid	123,9	0,05	63,7	0,02
Totaal fouten en onzekerheden	**2.288,7**	**0,93**	**2.879,4**	**1,08**

Bijlage 3

Analyse aangetroffen fouten en onzekerheden

Op het niveau van de afzonderlijke jaarverslagen hebben wij fouten en onzekerheden geconstateerd die onze tolerantiegrenzen overschrijden. Bij 6 begrotingshoofdstukken is er sprake van fouten en onzekerheden op jaarverslagniveau. Daarnaast zijn er bij 10 verschillende begrotingshoofdstukken belangrijke fouten en onzekerheden op artikelniveau en/of afgerekende voorschotten geconstateerd. De uitkomsten zijn hieronder samengevat. Een nadere toelichting op de geconstateerde fouten en onzekerheden is te vinden in de rapporten bij de afzonderlijke jaarverslagen.

Overschrijding tolerantie op totaalniveau jaarverslag

Bij 6 begrotingshoofdstukken (2018: 6) ligt het totaal aan fouten of onzekerheden boven de tolerantiegrens op jaarverslagniveau. Dit betreft:

- Hoofdstuk VII, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; in totaal € 120,5 miljoen aan fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid bij de uitgaven en de ontvangsten. De tolerantiegrens wordt overschreden door de statistisch berekende maximale fout en onzekerheid. Voorts in totaal € 48,7 miljoen fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid in de samenvattende verantwoordingstaat baten- en lastenagentschappen.
- Hoofdstuk IX, Ministerie van Financiën; in totaal € 794,5 miljoen aan fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid bij de verplichtingen.
- Hoofdstuk XIII, Ministerie van Economische Zaken en Klimaat; in totaal € 363,1 miljoen aan fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid bij de verplichtingen en in totaal € 529,2 miljoen aan fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid bij de uitgaven en ontvangsten. Dit laatste bedrag betreft grotendeels een onzekerheid van € 363,0 miljoen in de uitgaven en een onzekerheid van € 150,0 miljoen in de ontvangsten.
- Hoofdstuk XIV, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit; in totaal € 27,7 miljoen aan fouten en onzekerheden met betrekking tot de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de samenvattende verantwoordingstaat van de baten-lastenagentschappen. Het gaat om een onzekerheid van € 26,5 miljoen en een fout van € 1,2 miljoen.
- Hoofdstuk XVI, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport; in totaal € 797,0 miljoen aan fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid bij de verplichtingen. Voorts in totaal € 22,7 miljoen fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid in de samenvattende verantwoordingstaat baten- en lastenagentschappen.

- Het Provinciefonds; in totaal € 290,7 miljoen aan fouten met betrekking tot de rechtmatigheid bij de uitgaven.

Overschrijding tolerantie op niveau begrotingsartikel en afgerekende voorschotten
Wij hebben bij 10 jaarverslagen een overschrijding van de tolerantiegrens op het niveau van een begrotingsartikel en/of afgerekende voorschotten geconstateerd. Bij 8 jaarverslagen (2018: 8) overschrijdt het totaalbedrag aan fouten en onzekerheden de rapporteringstolerantie voor de rechtmatigheid en/of betrouwbaarheid en ordelijkheid op artikelniveau. Bij 3 jaarverslagen (2018: 0) overschrijdt het totaalbedrag aan fouten en onzekerheden de rapporteringstolerantie met betrekking tot de rechtmatigheid bij de afgerekende voorschotten.

- Hoofdstuk IIB, Overige Hoge Colleges van Staat en Kabinetten; in totaal € 1,6 miljoen aan fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid bij de verplichtingen op artikel 4. Voorts in totaal € 3,0 miljoen aan fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid bij de uitgaven en ontvangsten op artikel 7 en in totaal € 0,8 miljoen bij de uitgaven en ontvangsten op artikel 8. Doordat documentatie ontbreekt geldt voor de hiervoor genoemde bedragen bij de artikelen 7 en 8 ook dat er sprake is van fouten en onzekerheden met betrekking tot de betrouwbaarheid en ordelijkheid bij de uitgaven en de ontvangsten.
- Hoofdstuk V, Ministerie van Buitenlandse Zaken; in totaal € 6,1 miljoen aan fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de afgerekende voorschotten. De tolerantiegrens bij de afgerekende voorschotten wordt overschreden door de statistisch berekende maximale fout en onzekerheid.
- Hoofdstuk VII, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; in totaal € 73,8 miljoen aan fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid bij de uitgaven en ontvangsten op artikel 3. De tolerantiegrens van dit artikel wordt overschreden door de statistisch berekende maximale fout en onzekerheid. Tevens in totaal € 43,6 aan onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid bij de uitgaven en ontvangsten op artikel 6.
- Hoofdstuk VIII, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap;
  - in totaal € 3,9 miljoen aan onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid bij de verplichtingen op artikel 8;
  - in totaal € 9,5 miljoen aan fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid bij de verplichtingen op artikel 9;
  - in totaal 34,2 miljoen aan fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid bij de verplichtingen op artikel 14.
- Hoofdstuk IX, Ministerie van Financiën; in totaal € 744,4 miljoen aan fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid bij de verplichtingen op artikel 3.

- Hoofdstuk XIII, Ministerie van Economische Zaken en Klimaat; in totaal € 520,8 miljoen aan fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid bij de uitgaven en ontvangsten op artikel 5. Voorts in totaal € 363 miljoen aan fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid bij de verplichtingen op artikel 5. Tot slot in totaal € 51,9 miljoen aan fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid bij de afgerekende voorschotten. De tolerantiegrens bij de afgerekende voorschotten wordt overschreden door de statistisch berekende maximale fout en onzekerheid.
- Hoofdstuk XV, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid;
  - In totaal € 1,8 miljoen aan fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten op artikel 8 (de tolerantie-grens van dit artikel wordt overschreden door de statistisch berekende maximale fout en onzekerheid);
  - In totaal € 0,1 miljoen aan fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten op artikel 9 (de tolerantiegrens van dit artikel wordt overschreden door de statistisch berekende maximale fout en onzekerheid);
  - In totaal € 7,2 miljoen aan fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de verplichtingen op artikel 98;
  - In totaal € 6,4 miljoen aan fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten op artikel 98;
  - In totaal € 6,6 miljoen aan fouten en onzekerheden met betrekking tot de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de verplichtingen op artikel 98;
  - In totaal € 6,5 miljoen aan fouten en onzekerheden met betrekking tot de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de uitgaven en ontvangsten op artikel 98.
- Hoofdstuk XVI, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport;
  - In totaal € 234,1 miljoen aan fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de verplichtingen op artikel 1;
  - In totaal € 53,1 miljoen aan fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de verplichtingen op artikel 5;
  - In totaal € 154,5 miljoen aan fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de verplichtingen op artikel 6.
- Hoofdstuk XVII, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking; in totaal € 48,2 miljoen aan fouten met betrekking tot de rechtmatigheid van de afgerekende voorschotten. De tolerantiegrens bij de afgerekende voorschotten wordt overschreden door de statistisch berekende maximale fout en onzekerheid.
- Het Provinciefonds; in totaal € 290,7 miljoen aan fouten met betrekking tot de rechtmatigheid bij de uitgaven op artikel 1.

Uitvoeren van staatssteuntoetsen
Een belangrijk deel van de onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen bij Hoofdstuk XVI, Ministerie van VWS, wordt veroorzaakt door het niet of onvoldoende uitvoeren van staatssteuntoetsen bij steun die de minister van VWS verstrekt. De minister rapporteert daar ook over in de bedrijfsvoeringsparagraaf in het jaarverslag.

Slotwetmutaties
Het aantal fouten door het niet tijdig informeren van de Staten-Generaal over beleidsmatige mutaties toont een positieve trend. Naast de Tweede Kamer dient ook de Eerste Kamer geïnformeerd te worden en is ook het niet tijdig melden vanaf 2019 onrechtmatig. Het niet melden hebben wij geconstateerd bij de Staten-Generaal, de Kanselarij der Nederlandse Orden, en de Ministeries van JenV, BZK, OCW en Defensie. Daarnaast was het niet tijdig melden van toepassing bij het Ministerie van BZ.

Inkopen en aanbesteden
Een deel van de overschrijdingen wordt ook dit jaar veroorzaakt door het niet volgen van geldende regels en procedures bij inkopen en het inhuren van personeel.

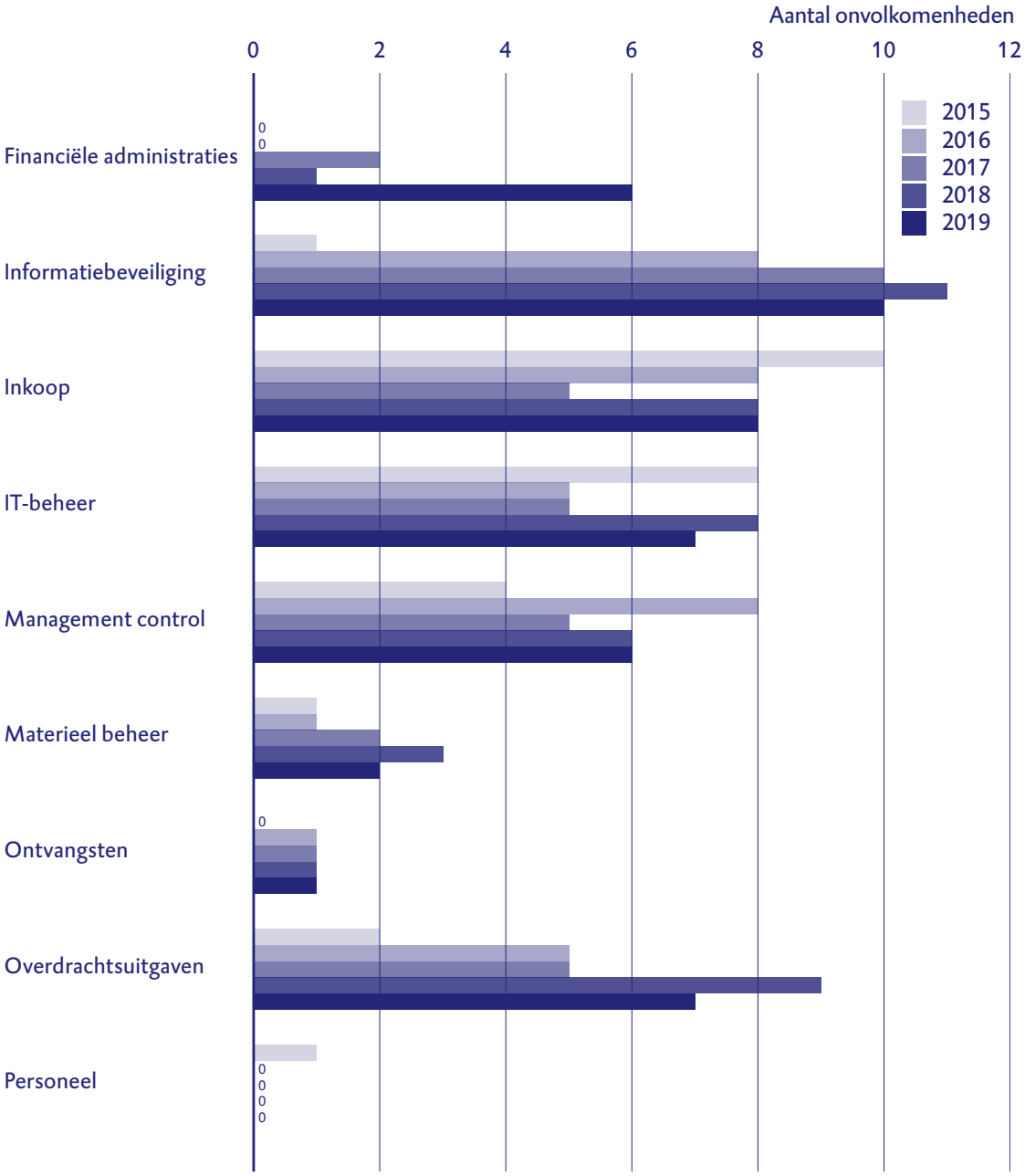
Misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O)
De ministeries zijn voor het vaststellen van de rechtmatigheid van uitgaven en ontvangsten vaak afhankelijk van informatie van burgers, bedrijven, scholen, ziekenhuizen, verenigingen, stichtingen en belastingplichtigen. Doordat deze informatie een financiële consequentie heeft (omvang subsidie of belastingheffing) zijn maatregelen nodig om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen. In ons onderzoek naar de financiële informatie besteden we dan ook expliciet aandacht aan het beleid ter voorkoming van M&O en de uitvoering van dat beleid. Wanneer wij hier onvolkomenheden constateren, dan kan dat leiden tot onzekerheid over de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten. Er zijn echter ook grenzen aan de handhavings- en controlecapaciteit (uitvoerbaarheid, doelmatigheid en proportionaliteit) waardoor er altijd sprake zal zijn van enige onzekerheid.

Misbruik en oneigenlijk gebruik overdrachtsuitgaven
Dit jaar hebben wij onvolkomenheden in het beheer van overdrachtsuitgaven gerapporteerd bij de Ministeries van JenV, BZK, EZK, EZK (RVO), LNV, VWS en BHOS die veelal te maken hebben met het niet uitvoeren van het vastgestelde M&O-beleid. Daardoor ontstaan risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik en verwachten wij maatregelen van de betreffende ministers.

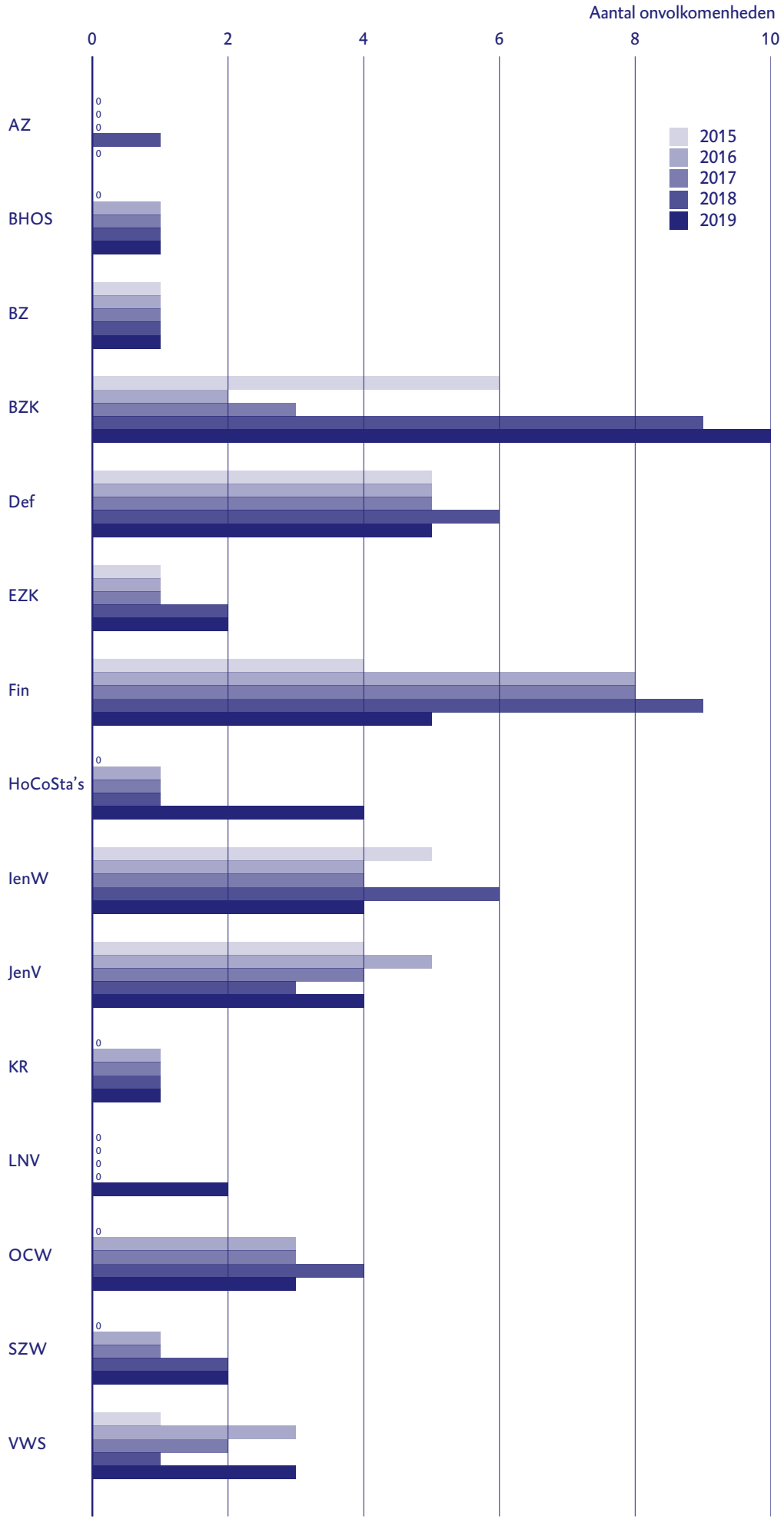
Bijlage 4

Onvolkomenheden

De onvolkomenheden liggen verspreid over verschillende onderwerpen



Het aantal onvolkomenheden wisselt per ministerie en per jaar



Bijlage 5

Literatuur

Algemene Rekenkamer (2018). *Staat van de rijksverantwoording 2017*.
Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2018, 15 mei). Weblog: *Verantwoordingsdag 2018, antwoord op de vraag hoe verder?* Te raadplegen via: https://www.rekenkamer.nl/actueel/andere-rubrieken/weblog/2018/mei-2018

Algemene Rekenkamer (2018). *Zicht op extra geld kabinet-Rutte III, Navolgbaarheid en onderbouwing maatregelen*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2019). *Datagedreven selectie van aangiften door de Belastingdienst*.
Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2019). *Digitale dijkverzwaring: cybersecurity en vitale waterwerken*.
Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2019). *Inzicht in publiek geld (deel 2)*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2019). *Staat van de rijksverantwoording met addendum 2018*.
Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2020). *Zicht op algoritmes*. Te raadplegen via:
https://www.rekenkamer.nl/actueel/lopend-onderzoek/zicht-op-algoritmes

Algemene Rekenkamer (2020). *Digitalisering aan de grens*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2020). *Aandelenverwerving Air France-KLM*.
Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2020). *Rapport bij de Nationale Verklaring 2020*.
Den Haag: eigen beheer.

CBS (2018). *Monitor Brede Welvaart 2019*. Te raadplegen op:
https://www.cbs.nl/nl-nl/publicatie/2018/20/monitor-brede-welvaart-2018

CBS (2019). *Monitor Brede Welvaart & SDG's 2019*. Te raadplegen op: https://www.cbs.nl/nl-nl/publicatie/2019/20/monitor-brede-welvaart-sdg-s-2019

CBS (2020). *Overheidsfinanciën; kerncijfers*. Te raadplegen op: https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/84114NED?dl=350E3

Digitaleoverheid.nl (2020). *Baseline informatiebeveiliging Overheid*. Te raadplegen op: https://www.digitaleoverheid.nl/overzicht-van-alle-onderwerpen/informatieveiligheid/kaders-voor-informatieveiligheid/baseline-informatiebeveiliging-overheid/

Financiën (2020). *Rijksbegrotingsvoorschriften 2020*. Te raadplegen via: https://www.rbv.minfin.nl/2020/wijzigingen-2020

Financiën (2020). *Financieel Jaarverslag van het Rijk 2019*.

Financiën (2018). *Operatie inzicht in kwaliteit*. Brief aan de Tweede Kamer, 6 juli 2018. Te raadplegen via https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/07/06/kamerbrief-operatie-inzicht-in-kwaliteit

Financiën (2019). *Voortgangsrapportage operatie Inzicht in Kwaliteit, Bijlage 2 – Monitor CW 3.1*. Brief aan de Tweede Kamer, 27 september 2019. Te raadplegen via https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/09/30/bijlage-2-monitor-cw-31

Overheid.nl (2020). *Comptabiliteitswet 2016*. Te raadplegen op: https://wetten.overheid.nl/BWBR0039429/2020-01-01/

Overheid.nl (2020). *Kamerstuk: Verbetering verantwoording en begroting*. Te raadplegen op: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31865-166.html

Marsman, H. (1936). *Verzamelde gedichten* (heruitgave 2015). Benthuizen, Nederland: Astoria Uitgeverij.

Rechtspraak (2020). *SyRI-wetgeving in strijd met het Europees Verdrag voor de Rechten voor de Mens*. Te raadplegen op: https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Rechtbanken/Rechtbank-Den-Haag/Nieuws/Paginas/SyRI-wetgeving-in-strijd-met-het-Europees-Verdrag-voor-de-Rechten-voor-de-Mens.aspx

Raad van State (2018). *Ongevraagd advies over de effecten van de digitalisering voor de rechtsstatelijke verhoudingen*. Te raadplegen op: https://www.raadvanstate.nl/@112661/w04-18-0230/

Rijksoverheid (2017). *Vertrouwen in de toekomst*. Te raadplegen via: https://www.rijksoverheid.nl/regering/documenten/publicaties/2017/10/10/regeerakkoord-2017-vertrouwen-in-de-toekomst

Rijksoverheid (2018). *Kamerbrief Operatie inzicht in kwaliteit*. Te raadplegen op: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/07/06/kamerbrief-operatie-inzicht-in-kwaliteit

Rijksoverheid (2020). *Rijksbegroting, Opendata sets*. Te raadplegen op: http://opendata.rijksbegroting.nl/

Rijksoverheid (2020). *Financieel Jaarverslag van het Rijk*. Te raadplegen op: https://www.rijksoverheid.nl/

Rijksoverheid (2020). *NCSC adviseert Citrix uit te schakelen waar dat geen ernstige gevolgen heeft*. Te raadplegen op: https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/01/17/ncsc-adviseert-citrix-uit-te-schakelen-waar-dat-geen-ernstige-gevolgen-heeft

SEO Economisch Onderzoek (2018). *Beleidsdoorlichtingen belicht*. Te raadplegen via: http://www.seo.nl/pagina/article/beleidsdoorlichtingen-belicht/

Tweede Kamer (2019). *Voortgangsrapportage Operatie Inzicht in Kwaliteit*. Brief van de minister van Financiën. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 31 865, nr. 156.

Tweede Kamer (2019). *Debat: Begroten en verantwoorden*. Te raadplegen op: https://debatgemist.tweedekamer.nl/debatten/begroten-en-verantwoorden

Tweede Kamer (2019). *De Monitor Brede Welvaart en de beleidscyclus*. Brief van de minister van Financiën en de minister van Economische Zaken en Klimaat. Vergaderjaar 2019-2020, 34 298, nr. 28.

Tweede Kamer (2019). *Voortgangsrapportage Operatie Inzicht in Kwaliteit*. Brief van de minister van Financiën. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2019, 31 865, nr. 126.

Tweede Kamer (2019). *Onderbouwing van beleid, het belang van artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet 2016 om de regering te controleren.*

Tweede Kamer (2020). *Derde voortgangsrapportage operatie Inzicht in Kwaliteit.* Te raadplegen op: https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2020Z06163&did=2020D12931

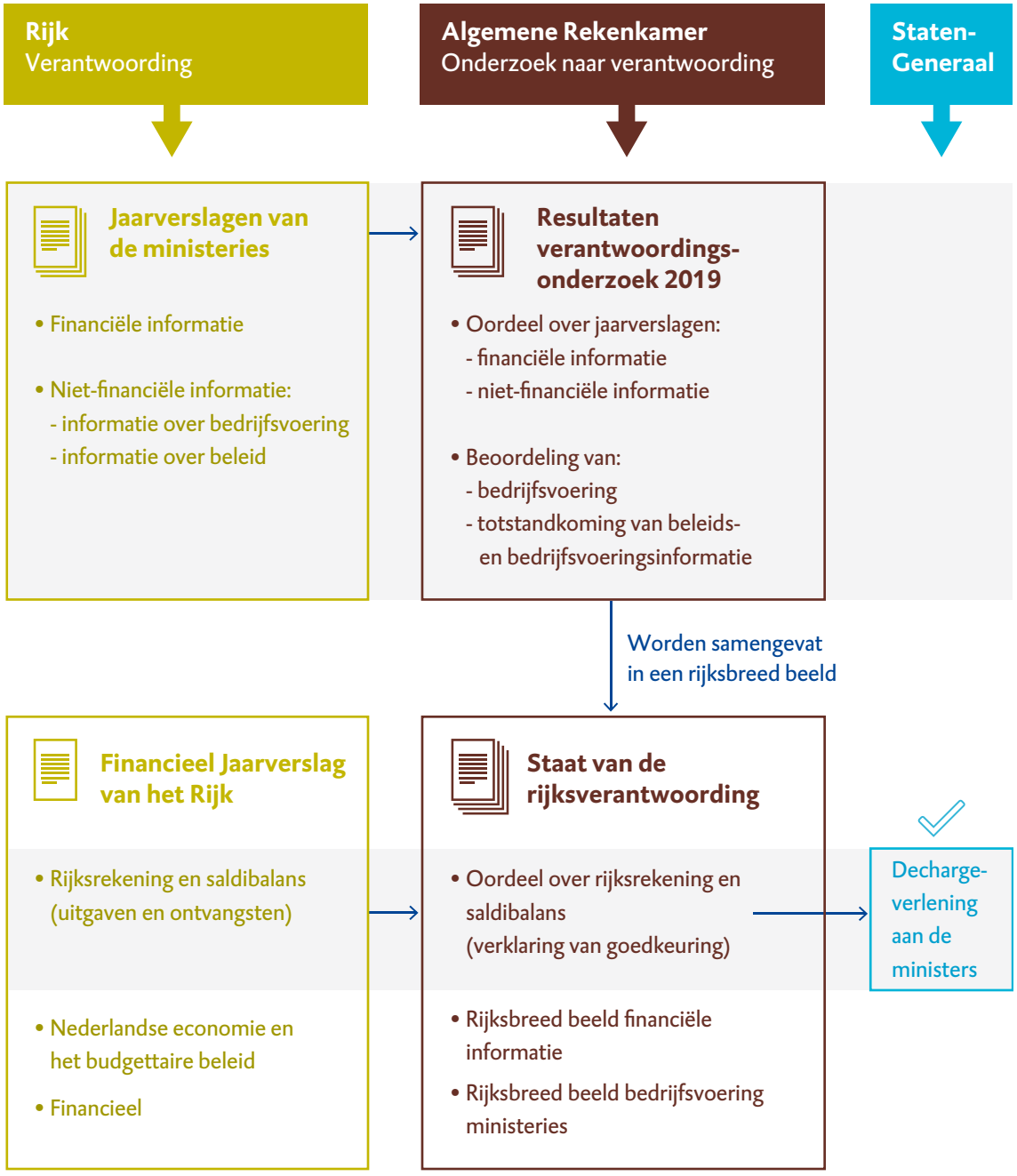
Tweede Kamer (2020). *Brief van de Voorzitter aan de directeur PBL*. Te raadplegen op: https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2020Z03159&did=2020D07865

Bijlage 6

Eindnoten

Het conceptrapport is voor publicatie nog gecorrigeerd. Zo zijn taalkundige verbeteringen doorgevoerd en enkele feitelijke onjuistheden verbeterd. Hierdoor zijn er enkele afwijkingen tussen de conceptversie die aan de minister van Financiën en de staatssecretaris van BZK is voorgelegd voor bestuurlijke reactie en deze definitieve versie van het rapport. De strekking van beide versies is evenwel dezelfde.

De Algemene Rekenkamer onderzoekt en beoordeelt de jaarverslagen van de ministeries en het Financieel Jaarverslag van het Rijk



Voorlichting

Afdeling Communicatie
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
telefoon (070) 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

Omslag

Ontwerp: Corps Ontwerpers
Foto: Corbis/Hollandse Hoogte

Den Haag, mei 2020