
Vergaderjaar 2012–2013

33 605

Staat van de rijksverantwoording 2012

Nr. 2

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's Gravenhage, 15 mei 2013

Hierbij bieden wij u het op 7 mei 2013 door ons vastgestelde rapport Staat van de rijksverantwoording 2012 aan.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

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

Inhoud

	blz.
Ten geleide	5
1 Inleiding	8
2 Beleidsinformatie	9
2.1 Het belang van goede beleidsinformatie	9
2.2 Hoofdconclusies	11
2.3 Aanbevelingen	15
3 Bedrijfsvoering Rijk	16
3.1 Inleiding	16
3.2 Hoofdconclusies	17
3.3 Bedrijfsvoering ministeries	19
3.3.1 Bedrijfsvoering bij enkele ministeries verbeterd, maar bij andere verslechterd	19
3.3.2 Financieel beheer, informatiebeveiliging en inkoop-beheer vragen bij verscheidene ministeries nog aandacht	23
3.4 Compacte rijksdienst	30
3.4.1 Onderbouwing beoogde besparingen kabinet-Rutte/Verhagen	31
3.4.2 Haalbaarheid beoogde extra besparingen kabinet-Rutte/Asscher	32
3.4.3 Visie op de rijksdienst van de toekomst	33
3.5 Systeemverantwoordelijkheid rijksbrede bedrijfsvoering	34
3.5.1 Systeemtoezicht minister voor WR vraagt nadere definiëring	35
3.5.2 Systeemverantwoordelijkheid minister van BZK vraagt scherpere definiëring en actievere invulling	36
3.5.3 Systeemverantwoordelijkheid Minister van Financiën vraagt aandacht	38
4 Financiële informatie	39
4.1 Inleiding	39
4.2 Dechargeverlening over 2011	39
4.3 Financieel jaarverslag van het Rijk 2012	39
4.3.1 Verklaring van goedkeuring Rijksrekening 2012	39
4.3.2 Saldibalans van het Rijk	40
4.4 Beleidsmatige mutaties na najaarsnota	41
4.5 Bezuinigingen en risico's in het Financieel Jaarverslag Rijk 2012	42
4.6 Bijdragen van ministeries aan baten-lastenagentschappen	44
4.7 Invloed Europees beleid op de nationale begroting en verantwoording	45
4.8 Tekortkomingen in het internationale en nationale controlebestel	47

5	Reactie kabinet, nawoord Algemene Rekenkamer	51
5.1	Reactie minister van Financiën	51
5.2	Reactie minister van Wonen en Rijksdienst	56
5.3	Reactie minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	59
Bijlage 1	Begrote en verantwoorde bedragen	61
Bijlage 2	Overzicht fouten en onzekerheden in de rekeningen 2011, bevindingen Algemene Rekenkamer	62
Bijlage 3	Methodologische verantwoording	68
	Afkortingen	72
	Literatuur	73

TEN GELEIDE: DE WAARHEID OVER DE WERKELIJKHEID

De werkelijkheid zo goed mogelijk in beeld hebben is een voorwaarde voor goed bestuur. Dit geldt op alle niveaus van de samenleving, en niet alleen voor het openbaar bestuur maar ook voor het bedrijfsleven. De doelstelling is niet een verbeelde werkelijkheid die voor discussie vatbaar is, het streven is een verhaal dat de waarheid over de werkelijkheid vertelt.

Afhankelijk van je verantwoordelijkheid, probeer je de waarheid over de wereld die bij die verantwoordelijkheid hoort in beeld te krijgen. Daar zijn vele manieren voor: interviews, expertmeetings, enquêtes, statistieken, wetenschappelijk onderzoek, evaluatie, controle; de opsomming kan eindeloos doorgaan. In alle gevallen gaat het om het vergaren en duiden van zowel kwantitatieve als kwalitatieve informatie.

Bij het vergaren van relevante informatie moeten al vooraf essentiële keuzes gemaakt worden. Welke informatie ga ik vergaren om mij zo dicht mogelijk bij de werkelijkheid te brengen? Hoe lang ga ik dat doen? Bij wie ga ik die informatie vergaren? En daarna komen nieuwe vraagstukken naar boven. Hoe duid ik de informatie? Wat vertelt de informatie me over de werkelijkheid? Heb ik bij die duiding houvast aan voorbeelden van anderen? En laat ik anderen mee praten over de duiding? Welke informatie leidt tot actie en welke juist niet? Welke informatie heb ik echt nodig, en welke niet? En betrof het een incident of was er iets structureels aan de hand?

De behoefte om de waarheid over de werkelijkheid te achterhalen is al zo oud als de weg naar Kralingen. Dat is een constante. Rondom die constante is echter sprake van telkens en telkens opnieuw voortschrijdend inzicht: nieuwe methodes om die informatie te vergaren, nieuwe methodes om de betrouwbaarheid van die informatie te toetsen, nieuwe kennis over de betekenis van de vergaarde informatie, actuele kennis over welke actie het logische gevolg daarvan is.

Juist in tijden van grote onzekerheid op alle niveaus van de samenleving, onzekerheid voor zowel openbaar bestuur als bedrijfsleven en onzekerheid in zowel de nationale als de internationale verhoudingen speelt het vergaren en publiekelijk delen van relevante, actuele en betrouwbare informatie over de werkelijkheid een doorslaggevende rol. Omdat het kan helpen bij het terugdringen van de onzekerheid. Omdat het kan helpen te legitimeren.

Daarom is in deze tijd de invulling van de grondwettelijke informatieplicht van kabinet aan parlement van meer dan gewone betekenis. De kwaliteit van de democratische controle hangt één-op-één samen met de kwaliteit waarmee het kabinet gestalte geeft aan haar informatieplicht. En hangt dus ook één-op-één samen met de invulling die het parlement van het kabinet vraagt. Het is niet voor niets dat met de invoering van de ministeriele verantwoordelijkheid in 1848 gelijktijdig het grondwettelijk recht op informatie, het enquêterecht, en het recht tot amendement werden geïntroduceerd. Hiermee ontstond een permanent machtsevenwicht tussen kabinet en controlerende volksvertegenwoordiging. En het is niet voor niets dat de grondwetgever in 1986 een actieve interpretatie heeft toegevoegd aan het passief geformuleerde artikel 68 en de wetgever in 2002 bij de dualisering van het gemeentebestuur deze interpretatie heeft vastgelegd in de nieuwe Gemeentewet (art. 169 en 180).

De behoefte aan informatie is de constante, de vorm is dat niet. Juist op het terrein van die vorm kan het kabinet een reuzensprong voorwaarts maken door resoluut te kiezen voor de mogelijkheden van de digitale snelweg en daarmee niet alleen het parlement maar ook de samenleving direct van informatie te voorzien.

Nu is het moment

De grote decentralisatie operaties zullen leiden tot centralisatie van zorgaanbod zowel bij gemeentebesturen als bij onderwijsbesturen en bij besturen van zelfstandige organisaties in het sociaal domein van werkvoorziening en arbeid.

Deze operaties omvatten veel meer dan alleen het verlegging van de geldstromen van rijk naar gemeentebesturen en organisatiebesturen. Het vraagt om een geheel nieuw arrangement van bevoegdheden en dus ook om een nieuw ontwerp van de informatievoorziening ten behoeve van het lokale niveau van college en gemeenteraad en de andere besturen alsook ten behoeve van het rijk. De nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling moet zich ook vertalen in een nieuwe aanpak van de onderlinge informatievoorziening.

De Algemene Rekenkamer pleit er daarbij voor «los te laten» en de gemeentes c.a. ruime vrijheden te geven binnen nationale ambities op hoofdlijnen. Voorop moet vooral staan wat het rijk kan doen om de uitvoering van de nieuwe taken zo goed mogelijk op te zetten in het belang van de burgers (in welke kwaliteit dan ook) in kwestie. Op lokaal niveau en bij de andere besturen moeten de checks & balances op orde zijn. Na decentralisatie ontstaat daar een nieuwe werkelijkheid. Daarover moet vervolgens informatie terugkomen, zodat kabinet en parlement de vinger aan de pols kunnen houden. Ook dat vraagt dus een geheel nieuw arrangement en ontwerp van de informatievoorziening richting kabinet en tussen kabinet en parlement.

De grote verantwoordelijkheid die gelegd wordt bij de uitvoeringsorganisaties om én te blijven leveren én te bezuinigen vergt informatie die de waarheid vertelt over hun werkelijkheid en dus over de werkelijkheid van wat zij nog wel en niet meer kunnen doen.

De cumulatieve waarde van de opeenvolgende financiële akkoorden sinds 2010 telt op tot ongeveer € 46 miljard in 2017. Zonder enige twijfel een krachttoer die stap voor stap gevolgd moet kunnen worden aan de hand van relevante, actuele en betrouwbare indicatoren. Niet alleen voor onszelf, maar ook omdat Europa over onze schouder meekijkt en eigen eisen stelt aan het Nederlandse begrotingsbeleid.

Meer dan speciale aandacht is daarbij nodig voor de ontwikkelingen van de zorgkosten. Gelukkig laat de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport ons in haar reactie weten goede informatievoorziening en transparante verantwoording van de zorguitgaven te zien als een speerpunt van haar beleid in deze kabinetsperiode. Informatie is cruciaal, het is het begin en het einde om te komen tot de noodzakelijke uitgavenbeheersing. Ook in 2012 bleven de zorguitgaven niet binnen het budgettair kader. De overschrijding met een kleine 1 miljard euro moest dus ook dit jaar uit andere uitgavenkaders gedekt worden.

Nu is het moment om al deze grote stappen te begeleiden met een open en transparant informatie arrangement, dat slim en slank gebruik maakt van de digitale snelweg.

Het open delen van actuele informatie versterkt betrokkenheid van velen, versterkt de kansen op zinvolle correcties en versterkt daarmee de democratie en het draagvlak voor ingrijpende beslissingen. Omdat velen zich dan niet overvallen hoeven te voelen, het dan beter hebben kunnen zien aankomen als een onvermijdelijke consequentie van informatie die de waarheid over de werkelijkheid vertelt.

drs. Saskia J. Stuiveling
drs. Kees Vendrik
drs. Arno Visser

7 mei 2013

1 INLEIDING

Op 15 mei 2013, de derde woensdag van mei, is het Verantwoordingsdag. Traditiegetrouw brengen wij op die dag niet alleen onze rapporten bij de jaarverslagen 2012 van de ministeries en de begrotingsfondsen uit, maar ook onze publicatie Staat van de rijksverantwoording. Hierin geven we een rijksbreed beeld van de belangrijkste bevindingen van ons verantwoordingsonderzoek. Daarnaast geven wij in dit rapport ons oordeel over de rijksrekening en de saldibalans van het Rijk.

In hoofdstuk 2 presenteren wij de resultaten van ons onderzoek naar de *beleidsinformatie* over vijf beleidsthema's. We gaan in op de vraag of de burger waar voor zijn geld krijgt en of de ministers de Tweede Kamer voldoende informeren over de resultaten van het gevoerde beleid en de daarmee gemoeide uitgaven. Deze informatie is van belang om de Tweede Kamer in staat te stellen een oordeel te vormen over de uitvoering van het beleid en daarover het debat met de minister-president en de ministers te voeren.

In hoofdstuk 3 komt de *bedrijfsvoering* van de rijksoverheid aan de orde. Bedrijfsvoering definiëren wij als alle processen en instrumenten die nodig zijn om een ministerie goed te laten functioneren, zoals het personeelsbeheer, het financieel beheer en het materieelbeheer. Een goede bedrijfsvoering is van belang voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering van beleid, maar ook om de Staten-Generaal te kunnen voorzien van adequate verantwoordingsinformatie.

In hoofdstuk 4 presenteren wij een overzicht van onze conclusies en aanbevelingen over de *financiële informatie* van de departementen. Ook geven wij in dit hoofdstuk onze verklaring van goedkeuring bij de rijksrekening 2012 en de saldibalans van het Rijk 2012.

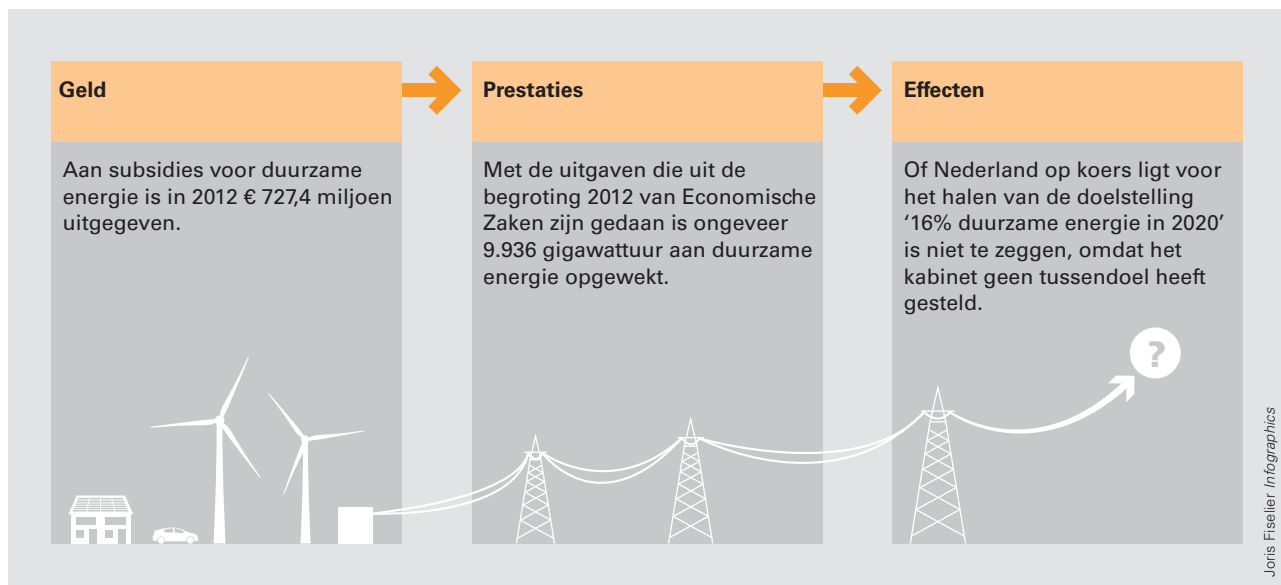
2 BELEIDSINFORMATIE

2.1 Het belang van goede beleidsinformatie

Informatie over de resultaten van overheidsbeleid is van belang om zicht te hebben in de besteding van publiek geld. Beleidsinformatie is dan ook een cruciaal element in het verkeer tussen kabinet en Tweede Kamer. Zonder deze informatie kan de Tweede Kamer haar budgetrecht¹ niet goed uitoefenen. Beleidsinformatie moet inzicht geven in de uitvoering en resultaten van het gevoerde beleid in relatie tot de bestede financiële middelen. Op deze manier kunnen het parlement en de belastingbetaler beoordelen of zij «waar voor hun geld» krijgen.² De ministers moeten daartoe goede informatie verstrekken, zodat de Tweede Kamer haar controlerende taak kan vervullen.

Om te weten of het belastinggeld van de burger goed wordt besteed, moet de Tweede Kamer (1) kunnen nagaan of het geld aan het in de begroting geformuleerde doel wordt uitgegeven, (2) of voor dat geld de in de begroting beloofde prestaties worden geleverd en (3) of met de geleverde prestaties de in de begroting beschreven doelen en effecten worden gerealiseerd. Hoe deze drie cruciale onderdelen van beleidsinformatie er in de praktijk uitzien, illustreren we in onderstaande figuur aan de hand van het beleidsterrein duurzame energie.

Figuur 1 Informatie over uitgegeven geld, geleverde prestaties en bereikte effecten: het beleidsthema duurzame energie



De afgelopen jaren hebben wij herhaaldelijk geconstateerd dat de ministers het parlement met hun jaarverslag *onvoldoende* informeren over de resultaten van het beleid. Zo wezen we er in 2009 op dat het

¹ In het budgetrecht komen de hoofdtaken van de Tweede Kamer (controle én wetgeving) samen. De Staten-Generaal hebben het recht om de staatsuitgaven (de rijksbegroting) en de staatsinkomsten (de belastingheffing) te beoordelen, verwerpen of goed te keuren. Na afloop van een begrotingsjaar leggen de ministers aan de Staten-Generaal verantwoording af in de jaarverslagen. De Eerste en Tweede Kamer kunnen met behulp van de informatie uit de Rijksrekening, de jaarverslagen en de rapporten van de Algemene Rekenkamer over de jaarverslagen vaststellen of het budgetrecht is gerespecteerd (bronnen: www.tweedekamer.nl, www.rijksoverheid.nl).

² Zie ook onze *Essentialia van goed openbaar bestuur* (Algemene Rekenkamer, 2005).

kabinet de Tweede Kamer niet volledig genoeg informeert over de realisatie van een viertal beleidsprioriteiten (Algemene Rekenkamer, 2010). Vorig jaar gaven we aan dat er niet voldoende inzicht was in de voortgang van bezuinigingsmaatregelen (Algemene Rekenkamer, 2012a).

Wij signaleren in onze onderzoeken dat de informatie die ministers aan de Tweede Kamer verstrekken vooral betrekking heeft op aspecten van de uitvoering waar de bewindspersonen direct bij betrokken zijn. De Tweede Kamer ontvangt weinig informatie wanneer het beleid door medeoverheden wordt uitgevoerd, indien meer dan één minister verantwoordelijk is en wanneer de beleidsdoelen ver in de toekomst liggen. De Tweede Kamer krijgt daardoor gedurende langere tijd geen inzicht in de maatschappelijke effectiviteit. Dit beperkt de parlementaire controle- en correctiemogelijkheden; het is niet duidelijk waar de Kamer de minister tussentijds op kan aanspreken.

De Tweede Kamer gaf de afgelopen jaren aan dat zij niet tevreden was over de relevantie en afrekenbaarheid van informatie over de realisatie van sommige beleidsdoelen. Als gevolg daarvan introduceerde het toenmalige kabinet de systematiek van «verantwoord begroten». In deze nieuwe systematiek ligt de nadruk veel meer op de directe verantwoordelijkheid van ministers. Ministers moeten nu in hun begroting duidelijk maken welke doelen zij nastreven, welke prestaties zij daartoe zullen leveren en welke kosten zij daarvoor gaan maken. Wij constateren dat op dit moment de belofte die «verantwoord begroten» met zich mee bracht, nog niet wordt waargemaakt (Algemene Rekenkamer, 2013a). Begrotingen bieden minder informatie dan voorheen over de ambities en concrete beleidsinzet van ministers.

Ons huidige onderzoek illustreert dat het mogelijk is om meer informatie te bieden over de resultaten van beleid dan de ministers op dit moment in hun jaarverslagen doen. Wij zijn op zoek gegaan naar beschikbare openbare informatie waarmee de informatiewaarde van de jaarverslagen kan worden verbeterd. We doen dit om na te gaan wat de kansen en beperkingen zijn om informatie over de effecten van beleid te verzamelen, waar de Tweede Kamer gebruik van kan maken bij het beoordelen van de resultaten van het beleid (kregen we waar voor ons belastinggeld?). We hebben relevante informatie bijeen gezocht over een vijftal beleids-thema's; zie onderstaande tabel. Bij de keuze van de thema's hebben we onder andere gelet op het financieel belang en op de belangstelling van de Tweede Kamer.

Onderzochte beleidsthema's

	<i>Ketenprogramma Afpakken (minister van VenJ)</i>	<i>Duurzame energie (minister van EZ)</i>	<i>Waterkwantiteit (minister van IenM)</i>	<i>JeugdzorgPlus (minister van VWS)</i>	<i>Leerwegonder- steunend onderwijs (minister van OCW)</i>
Doel van het beleid	• Meer, slimmer en effectiever afpakken van crimineel vermogen moet drie maal de investering opbrengen.	• Bereiken van een verbruiksaandeel van 16% duurzame energie in 2020.	• Juiste hoeveelheid water op het juiste moment en op de juiste plaats voor verschillende categorieën gebruikers.	• Opvang en behandeling van jongeren met ernstige gedragsproblemen, zodat ze weer op aanvaardbare wijze kunnen participeren in de samenleving.	• Zorgen dat leerlingen met leerachterstanden hun vmbo-diploma halen.
Verantwoordelijkheid minister	• Minister is direct verantwoordelijk voor beleid én uitvoering (door onder meer politie, Openbaar Ministerie en Koninklijke Marechaussee).	• Minister is direct verantwoordelijk voor beleid én uitvoering (door AgentschapNL).	• Minister is direct verantwoordelijk voor beleid. Hij is deels direct, deels indirect verantwoordelijk voor uitvoering.	• Minister is direct verantwoordelijk voor beleid én uitvoering (door JeugdzorgPlus).	• Minister is indirect verantwoordelijk (scholen zijn verantwoordelijk voor de uitvoering).
Financieel belang	• Uitgaven: € 15 miljoen extra in 2012, oplopend tot € 20 miljoen extra in 2013 en verder. • Opbrengsten: € 5 miljoen extra in 2012, oplopend tot € 60 miljoen extra in 2017.	• Uitgaven: € 727 miljoen in 2012.	• Uitgaven: tussen € 34 en € 37 miljoen via vooral het Infrastructuurfonds. • Waterschappen: € 568 miljoen (geen rijksgeld).	• Uitgaven: € 220 miljoen in 2012.	• Uitgaven: € 410 miljoen in 2012; onderdeel van de lumpsumfinanciering van scholen.

2.2 Hoofconclusies

Op basis van ons onderzoek naar de vijf beleidsthema's concluderen wij:

- De ministers informeren de Tweede Kamer in hun jaarverslagen onvoldoende over de effectieve besteding van publiek geld.
- De ministers kunnen de Tweede Kamer beter informeren over de effectieve besteding van publiek geld door meer gebruik te maken van reeds beschikbare beleidsinformatie bij onder andere uitvoeringsorganisaties, andere overheden en het Centraal Bureau voor de Statistiek.

Hieronder lichten we deze bevindingen per beleidsthema toe.

Ketenprogramma Afpakken (minister van VenJ)

De doelstelling van het Ketenprogramma Afpakken is het meer, slimmer en effectiever afpakken van crimineel vermogen. De minister van Veiligheid en Justitie (VenJ) heeft hiervoor in 2011 € 10 miljoen, in 2012 € 15 miljoen en in 2013 en verdere jaren € 20 miljoen *extra* ter beschikking gekregen. Hoeveel de reguliere uitgaven voor dit beleidsdoel bedragen is niet bekend, omdat zij deel uitmaken van de reguliere uitgaven voor de personeelskosten van de verschillende organisaties in de strafrechtketen en niet geoormerkt zijn.

De minister van VenJ verwacht dat de *extra* investering in 2017 een «return on investment» oplevert van 1:3. Uit ons onderzoek leiden we af dat deze doelstelling niet realistisch is, omdat voor realisatie ervan de gemiddelde opbrengst per ontnemingszaak zou moeten verviervoudigen,

dan wel dat er vier keer zo veel ontnemingsmaatregelen door de rechter zouden moeten worden opgelegd.

De minister heeft de Tweede Kamer toegezegd dat de incassoresultaten van de ketenpartners van het Ketenprogramma Afpakken worden bijgehouden, zodat er (in de woorden van de minister) integere, betrouwbare en stapelbare verantwoordings- en sturingsinformatie beschikbaar zal zijn. In de praktijk kunnen de extra opbrengsten echter niet aan de extra investeringen en ook niet aan individuele ketenpartners worden toegerekend, omdat de administraties hier niet op zijn ingericht. Er wordt als gevolg daarvan alleen verantwoording afgelegd over het totale incassoresultaat (het resultaat van reguliere en extra investeringen). Wij hebben geconstateerd dat de minister van VenJ in 2012 onvoldoende inzicht had in de kosten en opbrengsten van het Ketenprogramma Afpakken. De minister weet daardoor niet of hij het gestelde beleidsdoel gaat halen en of het doel dan wel de gekozen maatregelen moeten worden bijgesteld. De informatie die hij wel heeft, geeft hij op een versnipperde en inconsistente wijze weer. De Tweede Kamer krijgt daardoor geen goed inzicht in de samenhang tussen kosten, prestaties en effecten van het ontnemingsbeleid. Zodoende heeft zij ook geen inzicht in de vraag of de burger op dit beleidsterrein waar voor zijn belastinggeld krijgt.

Duurzame energie (minister van EZ)

De doelstelling van het kabinet-Rutte/Asscher is om in 2020 16% van de energie in Nederland van duurzame herkomst te laten zijn. Om dat doel te bereiken zijn er verschillende subsidieregelingen die de productie van duurzame energie moeten stimuleren, zoals de subsidieregeling Milieu-kwaliteit Elektriciteitsproductie (MEP) en de subsidieregeling Stimulering Duurzame Energieproductie (SDE). Op basis van deze beide regelingen worden op dit moment geen subsidies meer toegekend; er wordt nog wel geld uitgegeven uit hoofde van eerdere toezeggingen. Daarnaast is er de regeling SDE+, op basis waarvan nog wel nieuwe subsidies worden toegekend.

De genoemde regelingen zijn exploitatiesubsidies: een ondernemer krijgt over een periode van vijf tot vijftien jaar alleen subsidie over de duurzame energie die hij daadwerkelijk produceert. Uit het jaarverslag van de minister van Economische Zaken (EZ) blijkt dat er in 2012 € 727,4 miljoen is uitgegeven aan duurzame energie. Dat is € 186,4 miljoen minder dan begroot. Deze onderbesteding kan drie oorzaken hebben: projecten zijn niet doorgedaan, projecten zijn vertraagd of de energieprijzen zijn hoger dan vooraf was ingeschat (waardoor de subsidie lager wordt).

Het is onduidelijk of het kabinet op koers ligt om de doelstelling van 16% duurzame energie in 2020 te halen. Op dit moment geeft de minister van EZ namelijk geen informatie over hoe en in welke mate de uitgaven nu en in de toekomst zullen bijdragen aan duurzame energieproductie en daarmee aan het bereiken van het 16%-doel. Overigens kan de onderuitputting een signaal zijn dat de doelen niet worden bereikt.

Bij de behandeling van de begroting 2013 heeft de minister toegezegd om voortaan jaarlijks vóór de begrotingsbehandeling een rapportage aan de Tweede Kamer te sturen met informatie over de stappen om tot de 16% in 2020 te komen (Tweede Kamer, 2013). Dit zou een goede ontwikkeling zijn in de transparantie rond beleidsresultaten. De Tweede Kamer kan dan beter beoordelen of de burger waar voor zijn belastinggeld krijgt.

Waterkwantiteit (minister van IenM)

Op het gebied van waterkwantiteit heeft de minister van Infrastructuur en Milieu (IenM) als beleidsdoel in haar begroting opgenomen: het realiseren van de juiste hoeveelheid water op het juiste moment en op de juiste plaats. Het gaat daarbij om het reguleren van hoeveelheden water voor verschillende functies (zoals scheepvaart, waterkeringen, natuur, recreatie, land- en tuinbouw, drinkwater, industrie en energie) om wateroverlast en watertekort te voorkomen.

Hoewel de minister van IenM (deels direct en deels indirect) betrokken is bij de resultaten van dit beleid, heeft zij geen duidelijk omschreven effectdoelen voor het waterkwantiteitsbeleid geformuleerd. Het gevolg hiervan is dat de Tweede Kamer geen informatie krijgt over de mate waarin de beleidsinzet heeft geleid tot het bereiken van de doelstellingen.

De begrotingen van de minister van IenM, het Infrastructuurfonds 2009–2012 c.q. het Deltafonds 2013 geven bovendien geen duidelijk beeld van de uitgaven voor waterkwantiteit. Dit komt doordat de maatregelen ten behoeve van de waterkwantiteit veelal tegelijkertijd dienen ter verbetering van de *waterkwaliteit*, terwijl de uitgaven voor waterkwaliteit niet zijn opgenomen in de begroting van het Deltafonds (zoals de uitgaven voor het waterkwantiteitsbeleid), maar in de begroting van het Ministerie van IenM. Daarnaast wordt het begrip waterkwantiteit in de begroting van het Deltafonds breder gedefinieerd en omvat het ook waterveiligheid. Een uitspraak over de vraag of de burger waar voor zijn geld krijgt is in dit geval dan ook niet te geven.

JeugdzorgPlus (minister van VWS)

JeugdzorgPlus is een vorm van gesloten opvang en behandeling van jongeren met ernstige gedragsproblemen. De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) voert beleid om deze jongeren weer op een aanvaardbare wijze te laten participeren in de maatschappij. Hiervoor was in 2012 € 220 miljoen beschikbaar.

De staatssecretaris van VWS stuurt de JeugdzorgPlus-instellingen niet aan op prestaties, omdat er maatwerk vereist is: elke jongere heeft een andere begeleiding nodig. De Tweede Kamer heeft veel belang bij transparantie over de totale beleidsresultaten, zodat zij haar controlerende taak goed kan uitoefenen. Het jaarverslag van de minister van VWS geeft echter geen informatie over de beleidsresultaten.

Uit ons onderzoek blijkt dat het wel degelijk mogelijk is om meer informatie te geven over de mate waarin het doel van het JeugdzorgPlus-beleid wordt gerealiseerd. Een evaluatie uit 2010 laat zien dat ongeveer driekwart van de jongeren positief scoort na een verblijf in de JeugdzorgPlus. Het merendeel van de jongeren heeft een baan of gaat naar school, heeft een stabiele leefsituatie, gebruikt geen drugs en vertoont geen crimineel gedrag.

Tegelijkertijd constateren wij dat de kwaliteit van de gegevens nog beperkt is. De minister van VWS is samen met de JeugdzorgPlus-instellingen bezig om de kwaliteit van de informatie te verbeteren. Zodra deze informatievoorziening op orde is, zal het mogelijk zijn meer inzicht te bieden in de vraag of de burger waar krijgt voor zijn belastinggeld.

Leerwegondersteunend onderwijs (minister van OCW)

Het Leerwegondersteunend onderwijs (LWOO) heeft als doel om leerlingen uit het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo) met een leerachterstand extra te begeleiden om toch het vmbo-diploma te kunnen behalen. Hiervoor was in 2012 € 410 miljoen beschikbaar.

Of de voor LWOO bestemde gelden besteed zijn aan het genoemde doel is niet vast te stellen, omdat de middelen via lumpsumbekostiging aan de scholen zijn toegekend. Scholen hebben vrijheid om deze middelen naar eigen inzicht in te zetten. Welke prestaties scholen leveren met de extra LWOO-middelen is niet bekend. Ook dit vloeit voort uit de lumpsumfilosofie. Dit maakt het zicht op beleidsresultaten des te belangrijker, omdat anders de Tweede Kamer haar controlerende taak niet goed kan invullen. De minister van OCW verantwoordt zich echter niet over de resultaten van het LWOO-beleid.

Uit ons verantwoordingsonderzoek 2012 bij OCW blijkt dat het wel degelijk mogelijk is om meer informatie te geven over de mate waarin het doel van het LWOO-beleid wordt gerealiseerd. Zo blijkt uit ons onderzoek dat 87% van de LWOO-leerlingen die in 2005 aan het VMBO zijn begonnen na zeven jaar (minimaal) het vmbo-diploma heeft behaald. Daarnaast zijn de slagingspercentages van leerlingen met en zonder LWOO-indicatie in de periode 2004–2011 naar elkaar toe gegroeid. Dat is een positieve ontwikkeling. Of dit komt door de inzet van de LWOO-middelen is echter niet vast te stellen, omdat dit geld niet uitsluitend aan de LWOO-geïndiceerde leerlingen besteed hoeft te worden. Bovendien kunnen we niet vaststellen hoe de LWOO-leerling het had gedaan als er geen LWOO-middelen waren geweest, omdat een controlegroep ontbreekt. We kunnen op dit moment dus geen uitspraak doen over de vraag of de burger bij het LWOO-beleid waar krijgt voor zijn belastinggeld.

Samenvattend beeld van de onderzochte beleidsthema's

De volgende tabel geeft een overzicht van onze bevindingen. Uitgebreidere informatie vindt u in onze rapporten bij de jaarverslagen.

	<i>Ketenprogramma Afpakken (minister van VenJ)</i>	<i>Duurzame energie (minister van EZ)</i>	<i>Waterkwantiteit (minister van IenM)</i>	<i>JeugdzorgPlus (minister van VWS)</i>	<i>Leerwegonder- steunend onderwijs (minister van OCW)</i>
Geld naar doel?	Ja.	Ja, maar er is een onderbesteding van € 186 miljoen.	Ja, maar exact te becijferen is dit niet door het integrale karakter van het waterbeleid.	Ja.	Onbekend (inherent aan lumpsumfinanciering)
Prestaties geleverd?	De minister weet het niet. Hierover wordt niet gerapporteerd door uitvoerders.	Ja.	Ja.	De minister weet het niet (door wijze van financiering).	Onbekend (inherent aan lumpsumfinanciering)
Doelen gerealiseerd?	Doel voor 2012 is net niet gehaald. Langetermijndoel (2017) lijkt niet realistisch.	Het is onduidelijk of de minister op koers ligt voor het 2020-doel.	Onbekend; er zijn geen effectdoelen geformuleerd.	Onbekend; ambitieniveau en monitor ontbreken.	Beeld lijkt positief: meer LWOO-leerlingen behalen vmbo-diploma.
Value for Money?	Niet te beantwoorden, want reguliere investeringen zijn onbekend.	Er zijn positieve indicaties, maar veel onzekerheden.	Niet te beantwoorden; duidelijke doelen ontbreken.	Niet te beantwoorden vanwege gebrek aan data.	Niet te beantwoorden vanwege lumpsumfinanciering.
Wordt Tweede Kamer geïnformeerd?	Ja, maar de informatie is niet consistent en samenhangend.	Ja, over prestaties, maar niet over realisatie van beoogde doelen.	Nee,	Nee (de monitor is nog in ontwikkeling).	Nee.

2.3 Aanbevelingen

Goede beleidsinformatie is een vereiste voor een adequaat functionerend openbaar bestuur. Er moet kwalitatief goede informatie voorhanden zijn waarop beleidsbeslissingen kunnen worden gefundeerd en aan de hand waarvan het beleid (en de uitvoering ervan) kunnen worden gemonitord, verantwoord en waar nodig bijgestuurd.

Om de toekomstige begrotingen en verantwoordingen meer recht te laten doen aan het budgetrecht van de Tweede Kamer hebben wij onlangs in een brief aan de Tweede Kamer voorstellen gedaan over «Verantwoord Begroten» (Algemene Rekenkamer, 2013a).

Aanbevelingen aan de ministers

- Formuleer beleidsdoelen specifiek, meetbaar, realistisch en tijdgebonden.
- Houd de begrotingsstukken compact, wees selectief met het verstrekken van informatie en verwijs zo nodig naar elders beschikbare informatie. Stem de informatie af op de informatiebehoefte van de Tweede Kamer (*need to know*).
- Zorg voor een goede monitoring en evaluatie van beleidsprestaties en/of beleidseffecten. Maak daarbij beter gebruik van informatie die (elders) al voorhanden is. Zorg ervoor dat deze informatie actueel en permanent beschikbaar is, zodat het beleidsmakers en Kamerleden ondersteunt in hun werkzaamheden (zie bijvoorbeeld www.recovery.gov en www.volginnovatie.nl).
- Stel data (eventueel voorzien van een betrouwbaarheidsclassificatie) zoveel mogelijk beschikbaar in de vorm van open (spending) data, zodat burgers en andere belanghebbenden kunnen worden betrokken bij het bepalen van nut en noodzaak van beleid.

Aanbevelingen aan de Tweede Kamer

- Maak bij een begroting afspraken met ministers over de te realiseren beleidsdoelen (zo specifiek, meetbaar, realistisch en tijdgebonden mogelijk).
- Maak daarbij ook afspraken met de ministers over de door hen te leveren prestaties.
- Maak met ministers ook afspraken over hoe de Tweede Kamer door hen tijdig en tussentijds wordt geïnformeerd over de resultaten van het beleid (open spending, webdossiers en beleidsdoorlichtingen).

De minister van Financiën en de Algemene Rekenkamer trekken gezamenlijk op om de departementen te helpen bij een invulling van Verantwoord Begroten die meer recht doet aan de informatiebehoefte van de Tweede Kamer en die bovendien meer inzicht biedt in de effectieve besteding van belastinggeld.

3 BEDRIJFSVOERING RIJK

3.1 Inleiding

Ieder ministerie is zelf verantwoordelijk voor de organisatie en de kwaliteit van de eigen bedrijfsvoering. Onder bedrijfsvoering verstaan wij alle processen en instrumenten die nodig zijn om een ministerie goed te laten functioneren zoals een goed personeelsbeheer, financieel beheer en materieelbeheer. De minister verantwoordt zich over de bedrijfsvoering van zijn of haar ministerie in het departementaal jaarverslag.

Centralisatie van de bedrijfsvoering van het Rijk

In het kader van het uitvoeringsprogramma Compacte Rijksdienst wordt de bedrijfsvoering van de ministeries de laatste jaren steeds meer gecentraliseerd op het niveau van de rijksoverheid als concern. Dit laat echter onverlet dat er sprake is van ministeriële verantwoordelijkheid en informatieplicht: elke minister moet kunnen aantonen dat de bedrijfsvoering van zijn of haar departement op orde is, ook als onderdelen van die bedrijfsvoering door een shared servicecentrum worden uitgevoerd. Wij vinden het belangrijk dat de governance c.q. aansturing van de shared servicecentra goed wordt geregeld: de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de «eigenaar», de «opdrachtgever» en de «opdrachtnemer» van het shared servicecentrum dienen helder te zijn en moeten zodanig zijn gedefinieerd dat de ministeriële verantwoordelijkheden worden waargemaakt.

Systeemverantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering van het Rijk

De ministers van Financiën, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en voor Wonen en Rijksdienst (WenR) hebben een systeemverantwoordelijkheid op het terrein van de bedrijfsvoering van de rijksdienst. Dit betekent dat zij, ieder ten aanzien van specifieke onderdelen van de bedrijfsvoering, verantwoordelijk zijn voor de organisatie en de inrichting van de bedrijfsvoering (het systeem), het toezicht op het functioneren van dit systeem en het eventueel bijsturen van het systeem. Gelet op de hiervoor genoemde ontwikkelingen is helderheid van belang over hoe ver de systeemverantwoordelijkheid van deze ministers reikt, op welke wijze zij deze willen waarmaken en of het geheel aan verantwoordelijkheden ook het gehele domein afdekt. Tevens moet daarbij duidelijk zijn waar de informatieplicht jegens de Tweede Kamer rust.

Systeemverantwoordelijkheid voor beleidsuitvoering op afstand

Steeds meer publiek geld wordt besteed door organisaties op afstand van het Rijk die wettelijke taken uitvoeren en publieke belangen behartigen (Algemene Rekenkamer, 2012b). Op grond van ons onderzoek bij rechtspersonen met een wettelijke taak (rwt's) en zelfstandige bestuursorganen (zbo's) concludeerden wij dat de Tweede Kamer onvoldoende informatie krijgt over het functioneren van instellingen op afstand, die € 48 miljard via de rijksbegroting ontvangen en € 85,6 miljard uit premies en tarieven. Dit betekent dat de Tweede Kamer de besteding van deze gelden onvoldoende kan controleren (Algemene Rekenkamer, 2012c).

Naar aanleiding van recente «ongelukken», zoals bij de Amarantis Onderwijsgroep (een van de grootste onderwijsinstellingen van Nederland, die in 2012 bijna ten onder ging aan een ontoereikende bedrijfsvoering) werkt de ministeriële commissie Vernieuwing Publieke Belangen op dit moment aan voorstellen voor een beter financieel beheer, verantwoording en toezicht bij (semi)publieke instellingen.

3.2 Hoofdconclusies

Bedrijfsvoering bij enkele ministeries verbeterd, maar bij andere ministeries verslechterd

Op grond van ons onderzoek concluderen wij dat het aantal onvolkomenheden in de bedrijfsvoering ten opzichte van vorig jaar is afgenomen van 61 naar 47.³ Bij de departementen van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en van Buitenlandse Zaken (BZ) hebben wij geen onvolkomenheden in de bedrijfsvoering geconstateerd. De Ministeries van Defensie en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) boeken vooruitgang bij het verbeteren van hardnekkige problemen in de bedrijfsvoering. Bij de Ministeries van BZK en VenJ is sprake van een duidelijke verslechtering in de bedrijfsvoering.

Financieel beheer, informatiebeveiliging en inkoopbeheer vraagt bij verscheidene departementen om verbetering

Wanneer we kijken naar de afzonderlijke onderdelen van de bedrijfsvoering blijkt dat een aantal onderdelen bij verscheidene ministeries verbetering behoeft. Deze onderdelen zijn: inkoopbeheer, het financieel beheer en de informatiebeveiliging. Daarnaast concluderen wij dat er bij de onderdelen subsidiebeheer en specifieke uitkeringen nog ruimte is voor verbetering.

Compacte Rijksdienst: realisatie bezuinigingen onzeker

Het kabinet-Rutte/Verhagen wilde met het programma Compacte Rijksdienst in totaal € 788 miljoen besparen. Nu, twee jaar na het van start gaan van het programma, is slechts een deel hiervan concreet aange-toond. De haalbaarheid van in totaal € 426 miljoen is nog niet onderbouwd door middel van een business case. Vergeleken met de stand van zaken van één jaar terug is er weinig vooruitgang geboekt bij het onderbouwen van de beoogde bezuinigingen die echter wel al zijn ingeboekt. Ook constateren wij dat het ambitieniveau van het programma onder druk staat. De haalbaarheid van de oorspronkelijke bezuinigingsdoelstelling van het programma van € 788 miljoen staat onder druk en varieert thans tussen de € 647 miljoen en € 792 miljoen.

Visie op de toekomst van de rijksdienst nodig

Het programma Compacte Rijksdienst behelst een ingrijpende verbouwing van de bedrijfsvoering van de rijksdienst. Tegelijkertijd heeft de intensivering van het programma door het kabinet-Rutte/Asscher tot gevolg dat het programma mogelijk fors wordt uitgebreid met nieuwe deelnemers zoals zbo's, gemeenten en provincies. De complexiteit van het programma neemt daardoor toe.

Beide ontwikkelingen vragen om een toekomstvisie op de rijkdienst waarin de «concern Rijk-gedachte» concreet moet worden uitgewerkt.

Minister voor Wonen en Rijksdienst moet systeemverantwoordelijkheid voor rijksbrede bedrijfsvoering definiëren

De minister voor Wonen en Rijksdienst (WenR) is systeemverantwoordelijk voor de rijksbrede bedrijfsvoering, met uitzondering van de financiële functie waarvoor de minister van Financiën systeemverantwoordelijk is. De minister voor Wonen en Rijksdienst stelt uit dien hoofde regels ten aanzien van de rijksbrede bedrijfsvoering op het terrein van personeels-

³ Als wij in de bedrijfsvoering een probleem constateren dat meer is dan een incident, merken wij dit probleem als een onvolkomenheid aan. Zwaarwegende problemen duiden wij aan als ernstige onvolkomenheden.

beheer, ICT, organisatie, huisvesting, inkoop, facilitaire dienstverlening en beveiliging. Tevens dient de minister toe te zien op een juiste naleving van deze regels en naar aanleiding daarvan zo nodig maatregelen te treffen.

De bedrijfsvoering wordt in toenemende mate gecentraliseerd in shared servicecentra die hun diensten aanbieden op het niveau van de rijksdienst als concern. Nu de bedrijfsvoering van de rijksdienst wordt herzien moeten de verantwoordelijkheden van de verschillende departementen ten opzichte van de shared servicecentra helder zijn. We bevelen de minister voor WR aan de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van deze organisaties daarom helder te definiëren. Daarnaast moet in het licht van deze ontwikkelingen duidelijk zijn wat de systeemverantwoordelijkheid van de minister inhoudt en op welke wijze hij de rijksbrede bedrijfsvoering wil monitoren en eventueel bijsturen.

Systeemverantwoordelijkheid minister van BZK vergt scherpere definiëring en actievare invulling

De minister van BZK is systeemverantwoordelijk voor het functioneren van het stelsel van het openbaar bestuur, zowel op centraal als op decentraal niveau als in Caribisch Nederland. Op grond van de Financiële verhoudingswet en de Wet financiering decentrale overheden is de minister verantwoordelijk voor de bestuurlijke organisatie en goede bestuurlijke en financiële verhoudingen. Daarnaast is de minister van BZK samen met de minister van Defensie verantwoordelijk voor de Wet veiligheidsonderzoeken (vertrouwensfuncties).

De minister van BZK is systeemverantwoordelijk voor het systeem van verantwoording en controle inzake de specifieke uitkeringen volgens «single information, single audit» (sisa).⁴

Wij constateren dat het sisa-systeem ten opzichte van 2011 is verbeterd, maar niettemin ook in 2012 in eerste instantie onvoldoende heeft gefunctioneerd. Pas na herstelwerkzaamheden van de accountantskantoren kon er voldoende zekerheid over de rechtmatige besteding van de specifieke uitkeringen worden verkregen, met uitzondering van het Ministerie van SZW.

De minister van BZK heeft in 2012 een actieplan opgesteld om het sisa-systeem te verbeteren. Nog niet alle actiepunten uit het plan zijn ten uitvoer gebracht. In de accountantscontrole zijn verbeteringen aangebracht, maar de minister heeft richting de medeoverheden nog onvoldoende actie ondernomen om de tekortkomingen in de processen voor het aanleveren van de sisa-verantwoording op te heffen. Daarnaast onderneemt de minister te weinig actie bij de ministeries om plannen van aanpak op te stellen voor onder meer de beoordeling van de verantwoordingsinformatie van gemeenten en provincies en het opstellen van risicoanalyses. Ten slotte zou de minister er vanuit zijn systeemverantwoordelijkheid, op moeten toezien dat de ministeries het terugvorderingsbeleid uniform en consistent toepassen.

⁴ Volgens dit principe wordt de reguliere jaarlijkse financiële verantwoording van gemeenten en provincies ook gebruikt voor de verantwoording aan het Rijk over de specifieke uitkeringen die de provincies en gemeenten hebben ontvangen. Deze informatie wordt eenmalig geverifieerd door een erkende auditor. Andere controleurs nemen dat oordeel vervolgens over. Zie verder § 3.3.2.

Begin 2012 hebben we aandacht gevraagd van de minister van BZK voor het nader uitwerken van de coördinatie van Rijkstaken. Hoewel elke minister zelfstandig verantwoordelijk is voor de rechtmatigheid van de uitgaven, zijn wij van mening dat de coördinerende rol van de minister van BZK ten aanzien van de collega ministers (OCW, SZW en VWS) die actief zijn in Caribisch Nederland betekenisvoller ingevuld kan worden, zeker met het oog op de gemeenschappelijke kenmerken van de problemen in het financieel beheer.

De minister van BZK is ook systeemverantwoordelijk voor de naleving van de Wet veiligheidsonderzoeken (Wvo). Wij constateren dat de minister, net als in 2011, in 2012 geen actief toezicht uitoefent op de naleving van de Wvo door de ministeries. Zo kan hij niet beoordelen of het systeem van vertrouwensfuncties bij het Rijk goed functioneert.

Wij hebben net als vorig jaar vastgesteld dat niet alle departementen de Wvo goed naleven. Wij vinden dat de minister van BZK op grond van zijn systeemverantwoordelijkheid dit beeld zelf had moeten hebben en dat hij de betreffende ministers daarop had moeten aanspreken.

Wij concluderen dat de minister van BZK zijn systeemverantwoordelijkheid voor de specifieke uitkeringen, de Wet veiligheidsonderzoeken en de coördinatie van Rijkstaken scherper moet definiëren en actiever moet invullen.

Toezicht op begrotingsadministraties door minister van Financiën vergt actievere invulling

Een goede begrotingsadministratie is essentieel voor het begrotingsbeheer en de verantwoording aan de Staten-Generaal. Om die reden heeft de minister van Financiën tot taak om toezicht uit te oefenen op de inrichting en het bijhouden van deze administraties.

De laatste jaren hebben zich herhaaldelijk problemen voorgedaan bij de implementatie van nieuwe financiële systemen. De implementatie van het nieuwe financiële systeem bij het Ministerie van VenJ in 2012 is hiervan het recentste voorbeeld. De financiële functie van het Rijk is op dit punt kwetsbaar. Wij constateren dat de minister van Financiën op dit moment niet of nauwelijks proactief toezicht houdt op het functioneren van de departementale begrotingsadministraties. Wij bevelen de minister aan hieraan actief invulling te geven en ook de mogelijkheid te creëren om zo nodig dwingende aanwijzingen te kunnen geven.

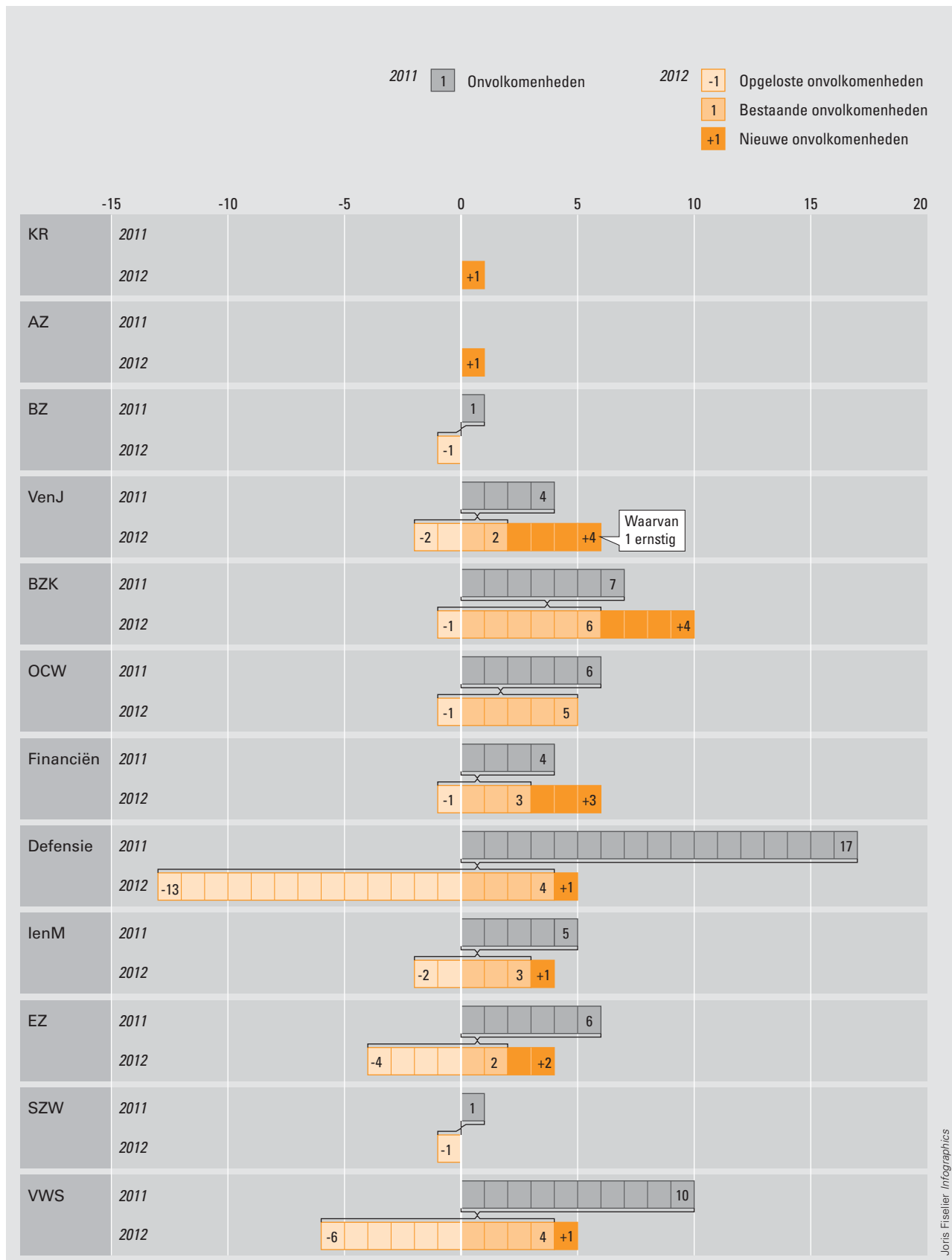
3.3 Bedrijfsvoering ministeries

Tot de bedrijfsvoering van een ministerie rekenen wij alle processen en instrumenten die nodig zijn om een ministerie goed te laten functioneren. Als wij in de uitvoering van een van deze processen een probleem constateren dat meer is dan een incident, merken wij dit probleem als een onvolkomenheid aan. Zwaarwegende problemen duiden wij aan als ernstige onvolkomenheden.

3.3.1 Bedrijfsvoering bij enkele ministeries verbeterd, maar bij andere verslechterd

Voor het verkrijgen van een samenvattend totaalbeeld van de bedrijfsvoering van het Rijk hebben wij de onvolkomenheden in de bedrijfsvoering per departement in kaart gebracht. Figuur 2 geeft hiervan voor de jaren 2011 en 2012 een overzicht.

Figuur 2 Onvolkomenheden bedrijfsvoering per ministerie/begrotingshoofdstuk 2011–2012



Wij hebben in totaal 47 onvolkomenheden in de bedrijfsvoering van de ministeries vastgesteld. Dit betekent dat er veertien onvolkomenheden minder zijn dan vorig jaar. Van de 61 onvolkomenheden die wij in 2011 constateerden zijn er in totaal 32 opgelost. Daarentegen hebben wij in ons verantwoordingsonderzoek 2012 achttien nieuwe onvolkomenheden in de bedrijfsvoering geconstateerd.

Figuur 2 laat zien dat wij in 2012 bij het Ministerie van SZW en het Ministerie van BZ geen onvolkomenheden hebben geconstateerd. Daarnaast is het aantal onvolkomenheden bij het Ministerie van VWS en het Ministerie van Defensie in 2012 sterk afgenomen. Het oplossen van een aantal hardnekkige problemen, zoals het subsidiebeheer bij VWS en het financieel beheer en het materieelbeheer bij Defensie, heeft in 2012 bij beide ministeries hoog op de agenda gestaan en er zijn flinke verbeteringen doorgevoerd.

Daar staat tegenover dat er in 2012 een toename van het aantal geconstateerde onvolkomenheden is bij het Ministerie van BZK en het Ministerie van Financiën en dat we bij het Ministerie van VenJ een ernstige onvolkomenheid in het financieel beheer hebben vastgesteld.

Ministerie van BZK

De bedrijfsvoering van het Ministerie van BZK is in 2012 verslechterd. Het aantal onvolkomenheden dat wij bij het ministerie hebben geconstateerd is ten opzichte van 2011 toegenomen van zeven naar tien. Bij het kerndepartement hebben we geconstateerd dat vooral de kwaliteit van het financieel beheer achteruit is gegaan: het beheer van voorschotten en verplichtingen vertoonde in 2012 verschillende tekortkomingen, zoals het niet tijdig en soms onjuist of onvolledig vastleggen van verplichtingen. Daarnaast is het jaarverslag over 2012 moeizaam tot stand gekomen. Ook merken wij het inkoopbeheer en de informatiebeveiliging in 2012 nog steeds aan als onvolkomenheden.

Uit ons onderzoek komt ook naar voren dat een aantal baten-lasten-agentschappen van het ministerie problemen hebben met het financieel beheer. De Werkmaatschappij (DWM) en Doc-Direct, twee diensten met het karakter van een shared servicecentrum, hebben onvoldoende grip op hun beheer. Bij DWM is er structureel onvoldoende inzicht in de omzet en bij Doc-Direct is er vooraf geen inzicht in de vraag in hoeverre de tarieven van de projecten kostendekkend zijn. Bij het inkoopbeheer van FMHaaglanden worden nog veel rechtmatigheidsfouten gemaakt.

Om de geconstateerde onvolkomenheden op te lossen moet meer financiële kennis en expertise worden opgebouwd. Ook moeten de controle en het toezicht op de interne bedrijfsvoeringsprocessen beter worden georganiseerd. Daarnaast dringen we er bij de minister van BZK op aan om meer toezicht uit te oefenen op de baten-lastenagentschappen.

Ministerie van Financiën

In de bedrijfsvoering van het Ministerie van Financiën maken we onderscheid tussen de bedrijfsvoering van de Belastingdienst, de bedrijfsvoering van het kerndepartement en de rijksbrede taken van het ministerie, zoals het toezicht op een verantwoorde en doelmatige besteding van overheidsmiddelen.

Bij de Belastingdienst is de bedrijfsvoering in 2012 verder verbeterd. De problemen die wij in 2011 constateerden in het personeelsbeheer en de

informatiebeveiliging zijn voor een deel opgelost. Niettemin zijn verdere verbeteringen noodzakelijk. Het beheer van vertrouwensfuncties is niet langer een onvolkomenheid, maar blijft een aandachtspunt. Ondanks de opgaande lijn die wij signaleren vragen we wel aandacht voor risico's als gevolg van een aantal gelijktijdige veranderingen, zoals de taakstelling, regionalisering van de Belastingregio's, een verdere invoering van horizontaal toezicht en de intensivering van het toezicht.

Bij het kerndepartement hebben we de interne controle bij het Agentschap en de informatiebeveiliging voor het eerst als onvolkomenheden aangemerkt. Daarnaast heeft het ministerie het inkoopbeheer onvoldoende verbeterd. Wij merken dit onderdeel van de bedrijfsvoering net als in 2011 aan als een onvolkomenheid.

Ten slotte vragen we – naar aanleiding van de ernstige onvolkomenheid in het financieel beheer van het Ministerie van VenJ – aandacht van de minister van Financiën voor de inrichting van zijn toezichtsfunctie op begrotingsadministraties van andere ministeries. Wij gaan hier in de volgende paragraaf nader op in.

Ministerie van VenJ

Halverwege 2012 is een nieuw financieel en inkoopadministratiesysteem bij het kerndepartement ingevoerd. Er is mede hierdoor gedurende de tweede helft van 2012 geen volledig zicht op de openstaande verplichtingen en daarmee op de budgetruimte. Dit komt door een cumulatie van zaken, waaronder een beperkte kennis van financieel beheer en van financiële administraties, een niet adequaat implementatietraject van het financiële systeem en het te laat of verkeerd ingrijpen bij geconstateerde problemen. Er is in de tweede helft van 2012 en ultimo 2012 sprake van een grote achterstand in het doen van betalingen. Daarnaast werden voorschotten niet afgerekend en is de verplichtingenstand niet bijgewerkt. Tot eind maart 2013 was er onzekerheid over de jaarafsluiting en de jaarcijfers van 2012. Het betreft hier vooral het kerndepartement en minder de uitvoerende diensten. Belangrijke onderdelen van de jaarrekening, waaronder de stand van de verplichtingen en de voorschotten, konden niet aan de financiële administratie worden ontleend en zijn noodgedwongen tegen een hoge inspanning en met de nodige onzekerheid extracomptabel tot stand gekomen. Het ministerie was op het gebied van financieel beheer in 2012 niet «in control» en de problemen lopen door in 2013.

Gezien de ernst van de problematiek bij het Ministerie van VenJ hebben we op 2 april 2013 bezwaar gemaakt tegen het financieel beheer bij dit ministerie.⁵ Naar aanleiding van dit bezwaar hebben we de minister gevraagd een verbeterplan op te stellen. Aan de minister van VenJ hebben wij voorts gevraagd het verbeterplan af te stemmen met de minister van Financiën gezien de specifieke verantwoordelijkheid van de minister van Financiën voor het toezicht op de inrichting en het bijhouden van begrotingsadministraties zoals bedoeld in de Comptabiliteitswet 2001 (artikel 41, eerste lid).

⁵ De Algemene Rekenkamer kan in het kader van het Verantwoordingsonderzoek bezwaar maken wanneer zij ernstige en/of langdurige onvolkomenheden, fouten, onzekerheden en/of onrechtmatigheden constateert. Bezwaar is een zwaar instrument dat de Algemene Rekenkamer specifiek inzet volgens een vaste procedure.

Het ministerie heeft april 2013 het Verbeterplan Financieel beheer opgesteld. Dit plan beschrijft de probleemgebieden, de bijbehorende verbeterdoelen en -acties en de organisatie ten aanzien van de verbetering van de kwaliteit en de efficiency van het financieel beheer. Het fundament voor een succesvolle uitvoering van dit plan, is een herbezinning op de inrichting en uitvoering van de control binnen VenJ. De planning is dat ultimo 2013 het financieel beheer op orde is.

Dit verbeterplan geeft aan dat de minister met veel inzet aan de slag gaat om de ernstige onvolkomenheid in het financieel beheer aan te pakken. Wij hebben op basis hiervan besloten ons bezwaar niet te handhaven.

Bij het verbeterplan plaatsen wij nog wel een aantal kanttekeningen. Om het financieel beheer duurzaam te verbeteren is een grondige herbezinning van de gewenste inrichting en uitvoering van de controlfunctie een noodzakelijke voorwaarde. Het functioneel ontwerp van het financiële systeem moet tegen de achtergrond van deze herbezinning worden gezien. Wij schatten in dat eind 2013 een aantal kwesties aangepakt kan zijn, maar dat voor een wezenlijke verbetering fasering van het tijdpad nodig is.

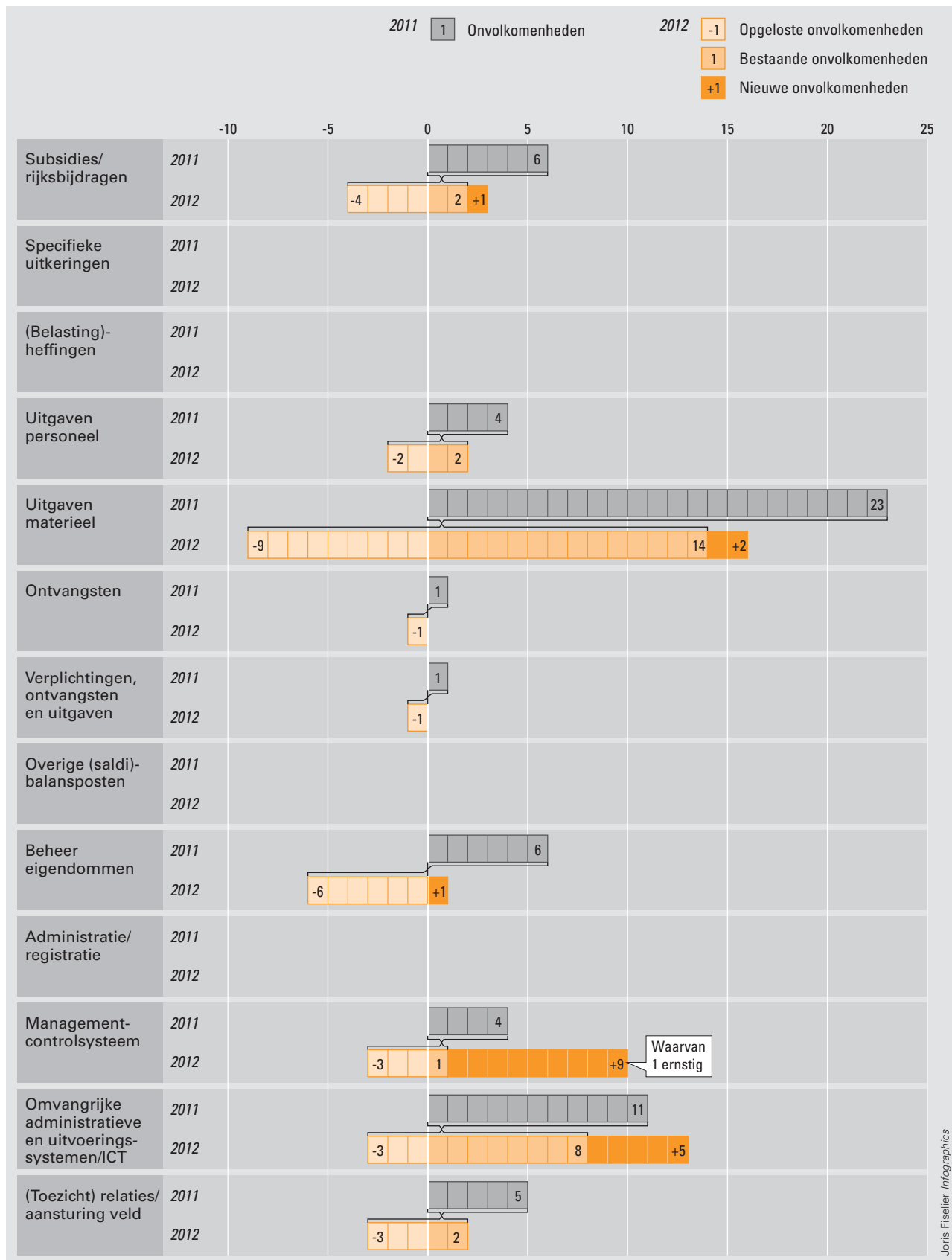
Wij zullen de acties om de ernstige onvolkomenheid op te lossen nauwgezet volgen. In het najaar van 2013 zullen wij als onderdeel van onze verhoogde aandacht een interim-controle uitvoeren. Daarbij betrekken wij ook de rol van het Ministerie van Financiën in haar verantwoordelijkheid voor het toezicht op de financiële administraties en de Auditdienst Rijk als interne auditorganisatie van het Ministerie van VenJ.

3.3.2 Financieel beheer, informatiebeveiliging en inkoopbeheer vragen bij verscheidene ministeries nog aandacht

Figuur 3 geeft een overzicht van de onvolkomenheden in 2011 en 2012 naar de afzonderlijke elementen van de bedrijfsvoering.⁶

⁶ Wij onderscheiden dertien elementen in de bedrijfsvoering. Dit zijn clusters van bedrijfsvoeringsprocessen voor de uitvoering van het financieel beheer en het materieelbeheer van departementen of baten-lastenagentschappen. De elementen zijn gebaseerd op de «Baseline financieel beheer en materieelbeheer» van het Ministerie van Financiën.

Figuur 3 Onvolkomenheden per element van de bedrijfsvoering



De figuur laat zien dat wij een aantal elementen in de bedrijfsvoering relatief vaak bij ministeries en baten-lastenagentschappen als onvolkomenheid hebben aangemerkt. Het gaat hierbij onder andere om:

- *Tien onvolkomenheden in het managementcontrolsysteem*
Onvolkomenheden die wij hebben waargenomen in het management-controlsysteem van departementen hebben in de meeste gevallen betrekking op problemen in het ordelijke en controleerbare verloop van financieel-administratieve processen van ministeries en baten-lastenagentschappen. Dit kan ervoor zorgen dat (onder andere) betalingen niet op tijd plaatsvinden, dat er gedurende het jaar te weinig inzicht is in de uitputting van budgetten en een jaarrekening alleen met veel moeite kan worden opgesteld.
- *Dertien onvolkomenheden in het beheer en de beveiliging van omvangrijke ICT-systemen.*
- *Zestien onvolkomenheden in de bedrijfsprocessen voor de aankoop van goederen en diensten (de materiële uitgaven).*

Daarnaast blijkt uit ons verantwoordingsonderzoek dat ook de bedrijfsprocessen voor een doelmatige en rechtmatige verstrekking van subsidies (subsidiebeheer), de administratie van uitgaven van bewindspersonen (bestuurskosten) en de inrichting van een goede verantwoording over en controle door de ministeries op de rechtmatige besteding van specifieke uitkeringen door gemeenten en provincies (sisa) bij verscheidene departementen nog aandacht vergen.

Wij lichten onze bevindingen hierna toe.

Functioneren managementcontrolsysteem voor financieel beheer

Bij de Ministeries van BZK, VenJ, Financiën en IenM hebben wij, zoals hiervoor aangegeven, problemen geconstateerd in de uitvoering van verschillende financieel-administratieve processen van het kerndepartement of aanpalende baten-lastenagentschappen. Omdat de leiding van een ministerie of een agentschap verantwoordelijk is voor een goed verloop van deze processen hebben we deze problemen aangemerkt als onvolkomenheden in het managementcontrolsysteem.

Hoewel de problemen in het financieel beheer divers van aard zijn, vertonen de achterliggende oorzaken vaak wel overeenkomsten. In veel gevallen blijken problemen terug te voeren op onzorgvuldigheden en fouten in de uitvoering van standaardprocessen zoals het tijdig vastleggen van verplichtingen en andere mutaties in de administratie. Deze onzorgvuldigheden ontstaan vaak door onvoldoende financieel-administratieve kennis en expertise, bijvoorbeeld bij organisatieonderdelen waar door veel functieroulatie kennis en ervaring verloren gaat en er te weinig expertise beschikbaar is voor het opstellen van een jaarverslag. Wanneer organisaties daarnaast ook grootschalige veranderingen in de opzet en de uitvoering van financieel-administratieve processen doorvoeren, is de kans op problemen in het financieel beheer nog groter. Dit bleek zowel het geval te zijn bij de invoering van een nieuw financieel- en inkoopadministratiesysteem bij het Ministerie van VenJ als bij de fusie van twee inspecties tot een nieuwe inspectie bij het Ministerie van IenM. In beide gevallen bleek dat financieel-administratieve medewerkers onvoldoende voorbereid waren op het toepassen van nieuwe procedures, werkwijzen en ondersteunende informatiesystemen.

Nog te vaak zien we dat de leiding het belang hiervan onvoldoende of te laat onderkent, waardoor er problemen ontstaan die wellicht hadden kunnen worden voorkomen.

Beheer en beveiliging van omvangrijke ICT-systemen

Ook in het beheer en de beveiliging van omvangrijke ICT-systemen hebben wij diverse onvolkomenheden geconstateerd (zie onderstaande tabel).

Van de dertien onvolkomenheden in dit onderdeel van de bedrijfsvoering hebben er tien betrekking op het thema informatiebeveiliging.

In 2011 hebben we rijksbreed onderzoek gedaan naar de kwaliteit van informatiebeveiliging bij de departementen en baten-lastenagentschappen. Wij merkten toen de informatiebeveiliging bij tien ministeries en baten-lastenagentschappen aan als onvolkomenheid. In onderstaande tabel hebben we de uitkomsten van het onderzoek in 2011 vergeleken met de uitkomsten van het onderzoek in 2012.

Onvolkomenheden beheer en beveiliging ICT-systemen in 2011 en 2012

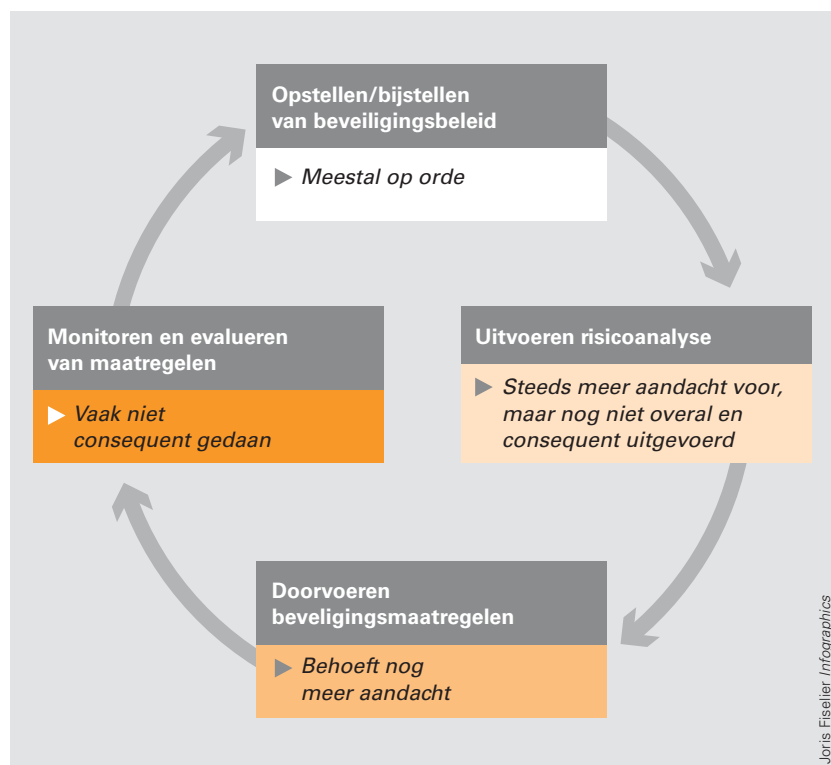
	<i>Departement of baten-lastenagentschap</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>
1	BZK kerndepartement	Was onvolkomenheid	Blijft onvolkomenheid
2	OCW kerndepartement	Was onvolkomenheid	Blijft onvolkomenheid
3	Dienst Uitvoering Onderwijs (OCW)	Was onvolkomenheid	Blijft onvolkomenheid
4	IenM kerndepartement	Was onvolkomenheid	Blijft onvolkomenheid
5	Rijkswaterstaat (IenM)	Was onvolkomenheid	Blijft onvolkomenheid
6	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (VWS)	Was onvolkomenheid	Blijft onvolkomenheid
7	Belastingdienst (Financiën)	Was onvolkomenheid	Blijft onvolkomenheid
8	VenJ kerndepartement	Was een aandachtspunt	Nieuwe onvolkomenheid
9	Algemene Zaken	Was een aandachtspunt	Nieuwe onvolkomenheid
10	Financiën kerndepartement	Was een aandachtspunt	Nieuwe onvolkomenheid
11	College ter Beoordeling van Geneesmiddelen (VWS)	Was onvolkomenheid	Opgelost, maar blijft aandachtspunt
12	VWS kerndepartement	Was onvolkomenheid	Opgelost, maar blijft aandachtspunt
13	EZ kerndepartement	Was onvolkomenheid	Opgelost, maar blijft aandachtspunt

De tabel laat zien dat zeven ministeries en baten-lastenagentschappen in 2012 de informatiebeveiliging nog onvoldoende hebben verbeterd om de onvolkomenheid als opgelost te beschouwen. Bij het Ministerie van VWS hebben wij voldoende verbeteringen waargenomen in de informatiebeveiligingsmaatregelen op het kerndepartement en bij het College ter Beoordeling van Geneesmiddelen om de onvolkomenheid als opgelost te beschouwen. Dit geldt ook voor de informatiebeveiliging op het kerndepartement van het Ministerie van EZ. Omdat op onderdelen nog aandacht nodig is, bijvoorbeeld voor het adequaat doorvoeren van beveiligingsmaatregelen die naar voren zijn gekomen uit uitgevoerde risicoanalyses, merken wij de informatiebeveiliging bij de Ministeries VWS en EZ, alsmede bij het College ter Beoordeling van Geneesmiddelen, nog wel aan als een aandachtspunt in de bedrijfsvoering.

Daarnaast hebben we geconstateerd dat de ministeries van Algemene Zaken (AZ), VenJ en Financiën in 2012 onvoldoende verbeteringen hebben doorgevoerd in de informatiebeveiliging en daardoor van aandachtspunt naar onvolkomenheid zijn gegaan.

Naar onze mening dient het informatiebeveiligingsbeleid opgezet en uitgevoerd te worden volgens de cirkel plan-do-check-act; zie figuur 4.

Figuur 4. Uitvoering van het informatiebeveiligingsbeleid



In de meeste gevallen is het informatiebeveiligingsbeleid wel op orde en ook zien we dat steeds meer ministeries en baten-lastenagentschappen risicoanalyses hebben uitgevoerd voor de informatiesystemen die zij gebruiken, hoewel dat nog niet overal consequent wordt gedaan. Er is echter meer aandacht nodig voor het consequent doorvoeren van beveiligingsmaatregelen die op basis van risicoanalyses noodzakelijk worden geacht en voor de monitoring op de invoering van beveiligingsmaatregelen en de evaluatie van de werking van de beveiligingsmaatregelen. Een goed voorbeeld van dit laatste is het ministerie van VWS dat inmiddels de informatiebeveiliging als vast onderwerp heeft opgenomen in de planning- & controlcyclus.

Inkoopbeheer inclusief Europees aanbesteden

Departementen dienen zich te houden aan de (Europese) aanbestedingsregels bij de aankoop van producten en diensten. Deze regels bevorderen dat er eerlijke concurrentie is tussen verschillende aanbieders en dat producten en diensten worden aangeschaft volgens de beste prijs-kwaliteitsverhouding.

Al verscheidene jaren constateren wij bij ministeries en baten-lastenagentschappen dat de interne beheersingsmaatregelen die ervoor moeten zorgen dat men «rechtmatig» inkoopt, onvoldoende werken. Ook over 2012 merken wij bij zestien ministeries en baten- en lastenagentschappen het inkoopbeheer aan als een onvolkomenheid. Aspecten die vooral verbetering behoeven zijn:

- het hanteren van een juist en volledig contractenregister zodat er inzicht bestaat in lopende contracten en de looptijd van aangegane contracten.

- het gebruikmaken van een actuele aanbestedingskalender die overzicht biedt in aanbestedingen die in de loop van het jaar opgestart moeten worden;
- het opstellen van periodieke inkoopanalyses waarbij een analyse wordt uitgevoerd op de aangegane verplichtingen om na te gaan of aan de aanbestedingsregels is voldaan.

Bovenstaande beheersmaatregelen bieden departementen en baten-lastenagentschappen de mogelijkheid om grip te houden op het proces van inkopen en aanbesteden. Een actueel en juist contractenregister biedt zicht op de lopende raamovereenkomsten,⁷ zodat kan worden voorkomen dat men verplichtingen aangaat met leveranciers die eigenlijk voor bepaalde producten of diensten niet in aanmerking zouden mogen komen. Een aanbestedingskalender ondersteunt om tijdig procedures voor nieuwe aanbestedingen op te starten wanneer bestaande contracten aflopen en een inkoopanalyse kan helpen om te voorkomen dat ongemerkt teveel verplichtingen worden aangegaan met één leverancier waardoor (ongemerkt) de Europese aanbestedingsregels worden overtreden.

Subsidiebeheer

Om de complexiteit van het subsidiebeheer te verminderen en de lasten voor subsidieverstrekkers en -ontvangers terug te dringen, heeft het vierde kabinet-Balkenende besloten een *Uniform Subsidiekader* in te stellen. Het is vastgelegd in de Aanwijzingen voor subsidieverstrekking die per 1 januari 2010 van kracht zijn geworden. Het subsidiekader was één van de speerpunten die in de *Nota Vernieuwing Rijksdienst* werd aangekondigd om te komen tot een efficiëntere en kleinere overheid. Spil van het subsidiekader zijn de stappen van ieder subsidieproces: aanvraag, verlening, uitvoering, verantwoording en vaststelling. Het subsidiekader vereenvoudigt deze vijf stappen en neemt onnodige verschillen tussen subsidies (en subsidieregelingen) in dit proces weg. Daartoe omvat het de volgende met elkaar samenhangende elementen:

- drie standaardarrangementen voor uitvoering en verantwoording van regelingen;
- uniformering en vereenvoudiging van begrippen en verplichtingen in het subsidieproces (zoals termijnen, voorschotten, rapportages);
- rijksbreed beleid om misbruik en oneigenlijk gebruik van regelingen te voorkomen.

In ons onderzoek over 2012 zijn we nagegaan in hoeverre ministeries die subsidies verstrekken dit hebben gedaan conform het subsidiekader. We hebben onderzocht of de ministeries voldoende doen om misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidies tegen te gaan (M&O-beleid). Onderdelen van een afdoende M&O-beleid zijn:

- het verrichten van risicoanalyses naar de kans op misbruik en oneigenlijk gebruik van nieuwe en bestaande subsidieregelingen;
- het ontwikkelen van beleid om te bepalen op welke manier de kwaliteit gecontroleerd wordt van accountantscontroles bij subsidievaststellingen (het zogenoemde reviewbeleid);

⁷ Een raamovereenkomst is een overeenkomst tussen een aanbestedende dienst (een ministerie of een baten-lastenagentschap) en een of meer leveranciers of aannemers, die ten doel heeft de voorwaarden inzake de prijs (en, in voorkomende gevallen, de hoeveelheid) van opdrachten vast te stellen die in de loop van een bepaalde periode worden geplaatst.

- het ontwikkelen van beleid om te bepalen hoe om te gaan met gevallen van vermeend misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidies (het zogenoemde sanctiebeleid);
- het aanleggen van een registratie van vermeende gevallen van misbruik en oneigenlijk gebruik;
- het analyseren van vermeende gevallen van misbruik en oneigenlijk gebruik.

Uit ons onderzoek blijkt dat het M&O-beleid van de Ministeries van VenJ, BZK, OCW en EZ niet volledig voldoet op de bovenstaande onderdelen. De belangrijkste verbeterpunten betreffen een toereikend review- en sanctiebeleid en het uitvoeren van risicoanalyses voordat een subsidie wordt verleend.

Specifieke uitkeringen: verantwoording en controle kwetsbaar

Gemeenten en provincies ontvangen specifieke uitkeringen voor het uitvoeren van specifieke taken. Het betreft bijvoorbeeld taken als rampenbestrijding, re-integratie van bijstandsgerechtigden, tijdelijke stimulering van woningbouwprojecten en het tegengaan van onderwijsachterstanden. In 2012 heeft het Rijk voor circa € 12,3 miljard aan specifieke uitkeringen aan provincies en gemeenten verstrekt (BZK, 2011a). Gemeenten en provincies leggen aan het Rijk verantwoording af over de besteding van alle specifieke uitkeringen in een afzonderlijke bijlage bij hun jaarrekening. Deze systematiek wordt aangeduid als *single information*. Accountants controleren deze verantwoordingsinformatie van medeoverheden als onderdeel van de controle van de jaarrekening. Deze systematiek wordt aangeduid als *single audit*.

Het systeem van single information, single audit (sisa) zoals in de huidige regels is vastgelegd, kent twee belangrijke kwetsbaarheden.

In de eerste plaats bieden de huidige regels voor de accountantscontrole volgens de sisa-systematiek beperkte zekerheid over de rechtmatige besteding van specifieke uitkeringen. Uitgangspunt van deze systematiek is dat alle uitkeringen aan gemeenten en provincies boven de € 100.000 slechts beperkt hoeven te worden gecontroleerd door de accountants van gemeenten en provincies. Hierdoor ontstaat het risico dat grote posten niet of onvoldoende in de accountantscontrole worden betrokken en de minister daardoor onvoldoende informatie verkrijgt over de rechtmatige besteding op het niveau van de specifieke uitkering als geheel. Bij de invoering van de sisa-systematiek hebben wij op dit risico gewezen (Algemene Rekenkamer, 2007).

In de tweede plaats constateerde de Auditdienst Rijk, die binnen de sisa-systematiek als taak heeft om na te gaan of de controle door de accountants van de gemeenten en provincies goed is uitgevoerd, over 2011 en 2012 veel tekortkomingen in de controles die accountants hadden uitgevoerd van de verantwoording van gemeenten en provincies over de door hen bestede specifieke uitkeringen. Pas na herstelwerkzaamheden op verzoek van de minister van BZK en op aandringen van de Auditdienst Rijk en de Algemene Rekenkamer, kon, met uitzondering van het Ministerie van SZW, voldoende zekerheid over de rechtmatige besteding van de specifieke uitkeringen worden verkregen.

De minister van BZK is systeemverantwoordelijk voor de verantwoording en de controle van specifieke uitkeringen volgens het sisa-systeem. De minister heeft in 2012 een actieplan opgesteld om het sisa-systeem te verbeteren. Nog niet alle actiepunten uit het plan zijn ten uitvoer gebracht. De minister heeft inmiddels maatregelen genomen om de accountants-

controle bij gemeenten en provincies te verbeteren. De minister heeft echter nog onvoldoende maatregelen getroffen in de richting van gemeenten en provincies om ervoor te zorgen dat zij hun verantwoording over de specifieke uitkeringen verbeteren. Ook heeft de minister nog onvoldoende maatregelen genomen in de richting van de andere ministers die specifieke uitkeringen verstrekken. Vanuit zijn systeemverantwoordelijkheid dient de minister van BZK te bevorderen dat deze ministers plannen van aanpak en risicoanalyses opstellen voor de beoordeling van de verantwoordingsinformatie die zij van gemeenten en provincies ontvangen. Ook dient de minister van BZK erop toe te zien dat alle ministeries die specifieke uitkeringen aan gemeenten en provincies verstrekken een uniform terugvorderingsbeleid toepassen.

Een van de concrete afspraken die de Algemene Rekenkamer in 2012 heeft gemaakt met de Auditdienst Rijk en de ministeries die specifieke uitkeringen verstrekken, betreft het verrichten van aanvullende controlewerkzaamheden om – ondanks tekortkomingen in de controle van specifieke uitkeringen door accountants – toch voldoende zekerheid te verkrijgen over de rechtmatigheid van vaststellingen van eerder verstrekte voorschotten.

Wij constateren dat de minister van SZW – in tegenstelling tot de gemaakte afspraken – geen aanvullende informatie verzameld heeft om de onzekerheid over het bedrag van € 1,1 miljard aan specifieke uitkeringen te verkleinen (het betreft voornamelijk afrekeningen van het Participatiebudget).

Omdat de minister binnen zijn M&O-beleid het aspect «controle» niet goed heeft ingevuld, had hij de voorschotten in 2012 niet mogen vaststellen. Bovendien ontbreekt een goede toelichting in het jaarverslag. Wij beoordelen de rechtmatigheid van dit bedrag van € 1,1 miljard als onzeker. Hierdoor wordt ook de tolerantiegrens van de saldbalans en de tolerantiegrens van de jaarrekening overschreden.

Bestuurskosten

Onder bestuurskosten verstaan wij de uitgaven voor de voorzieningen die aan ministers en staatssecretarissen ter beschikking worden gesteld en die noodzakelijk zijn voor de vervulling van hun ambt. Ook de vaste vergoedingen voor de kosten van voorzieningen die voor eigen rekening van de ministers en staatssecretarissen komen en die door hen mede worden aangewend ten behoeve van de vervulling van hun ambt vallen hieronder.

Het is niet goed mogelijk om vast te stellen of alle bestuurskosten ook volledig worden verantwoord. De verklaring hiervoor is dat niet alle onderzochte ministeries een afzonderlijke kostenplaats voor bestuurskosten hanteren. Overigens concluderen wij dat bij sommige ministeries die wel een kostenplaats voor bestuurskosten hanteren de volledigheid van de verantwoording van de bestuurskosten eveneens moeilijk kan worden vastgesteld omdat er niet altijd goede beheersmaatregelen zijn genomen die waarborgen dat de bestuurskosten ook daadwerkelijk aan deze kostenplaats worden toegerekend.

3.4 Compacte rijksdienst

Het kabinet-Rutte/Verhagen wilde met het programma Compacte Rijksdienst een kleinere, compacte en sobere rijksdienst realiseren. Dit programma omvat zeventien projecten die na 2015 een structurele besparing van € 788 miljoen moeten opleveren (BZK, 2011b). Hiervoor

wordt geen exacte einddatum vermeld. Bij een aantal projecten worden de besparingen pas na 2018 of 2020 geheel gerealiseerd.⁸

Het kabinet-Rutte/Asscher heeft in het regeerakkoord *Bruggen slaan* met ingang van 2016 een nieuwe taakstelling voor de Rijksdienst opgenomen die oploopt tot € 1,1 miljard.⁹ Deze taakstelling moet zijn beslag krijgen door de uitvoering van de Hervormingsagenda. De taakstelling is over de departementen versleuteld (inclusief zbo's en exclusief de krijgsmacht en de politie) en in de begroting ingeboekt op basis van de apparaatsuitgaven.

De departementen zijn zelf verantwoordelijk voor de realisatie van hun taakstelling. Het kabinet geeft daarbij aan dat de departementale taakstelling voor een deel kan worden gerealiseerd door een geïntensiverde inzet op het programma Compacte Rijksdienst.¹⁰

Het regeerakkoord biedt nog geen uitsluitel over de mate waarin intensivering van het programma Compacte Rijksdienst bijdraagt aan de realisatie van de beoogde aanvullende besparingen. De minister voor Wonen en Rijksdienst heeft eind maart 2013 per brief aangekondigd (WenR, 2013) de Tweede Kamer in mei 2013 nader te zullen informeren over de Hervormingsagenda.

3.4.1 Onderbouwing beoogde besparingen kabinet-Rutte/Verhagen

De minister van BZK heeft in zijn eerste voortgangsrapportage over het programma Compacte Rijksdienst van 7 juni 2011 nadrukkelijk vermeld dat projecten pas in uitvoering worden genomen nadat de haalbaarheid van de besparingen door middel van een business case is aangetoond. Vorig jaar hebben wij in de *Staat van de rijksverantwoording 2011* geïnventariseerd in hoeverre de beoogde besparingen voor de projecten van het programma Compacte Rijksdienst waren onderbouwd door middel van een business case. Dit jaar hebben wij deze inventarisatie opnieuw uitgevoerd.¹¹

De volgende tabel geeft per project een overzicht van de oorspronkelijk beoogde besparingen van het programma Compacte Rijksdienst, de besparingen die zijn onderbouwd door middel van een business case, besparingen die op een andere wijze zijn onderbouwd, en de resterende besparingen waarvan de haalbaarheid nog moet worden aangetoond door middel van een business case.

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

⁹ *Bruggen slaan*; Regeerakkoord VVD-PvdA, 29 oktober 2012.

¹⁰ Daarnaast noemt het kabinet ook als mogelijkheden: efficiënter beheer, onderhoud en gebruik van vastgoed, versnelde effectieve inzet van basisregistraties, het wettelijk normeren van de bedrijfsvoeringsuitgaven van zbo's en het versterken van de *governance* en *sourcing* binnen de bedrijfsvoering.

¹¹ In de Staat van de rijksverantwoording doen wij verslag van ons onderzoek naar het programma Compacte Rijksdienst. Hierover rapporteren wij niet in onze Rapporten bij de Jaarverslagen van de ministeries omdat dit programma zich uitstrekt over verscheidene departementen.

Onderbouwing besparingen per project

Projectnaam	Beoogde besparing (in miljoenen euro's)	Besparing volgens business case (in miljoenen euro's)	Besparing op andere wijze onderbouwd	Nog te onderbouwen besparing
1. Eén administratieve werkgever rijksdienst	10	Nog niet bekend		10
2. Bundeling P&O dienstverlening	24	Nog niet bekend		24
3. Huisvesting rijkskantoren	132	62		70
4. ICT infrastructuur	90	77		13
5. Vermindering rijksinkooppunten en vraagbundeling	180	–	180	
6. Eén facilitaire dienstverlener Haagsche kantoren	Wordt per aansluiting bepaald	Nog niet bekend		–
7. Eén ICT dienstaanbieder beleidskernen	30	30		0
8. Inrichten Haagse inkoopfunctie	Onderdeel van project 5	Onderdeel van project 5		NVT
9. Eén dienstverlener voor internationale functie van het Rijk	Wordt per aansluiting bepaald	2		–
10. Clustering rijksincasso	40	–	13 ¹	27
11. Clustering backoffice subsidies	25	Nog niet bekend		25
12. Inkomensondersteuning-/voorziening burgers	135	Nog niet bekend		135
13. Cluster vastgoed	115	Nog niet bekend		115
14. Rijksinspecties / toezicht fysieke veiligheid bedrijven	Onbekend	Nog niet bekend		–
15. Toezichthouder niet financiële markten	7	Nog niet bekend		7
16. Beleidsuitvoering minder arbeidsintensief	Onbekend	Nog niet bekend		–
17. Subsidies instellingen	Onbekend	Nog niet bekend		–
Totaal	788²	171	193	426

¹ Raming op basis van een eerdere business case. Het project is inmiddels anders ingericht en een nieuwe business case komt voor de zomer 2013 beschikbaar.

² De som van 169.193 en 426 bedragen 790 miljoen. Het verschil met de beoogde besparingen van 788 miljoen bedraagt 2 miljoen en wordt verklaard door het ontbreken van een raming van de beoogde besparing bij project 9.

In de tabel is zichtbaar dat in totaal € 171 miljoen aan besparingen zijn onderbouwd door middel van een business case en dat daarnaast de besparingen van de projecten 5 en 10 ad € 193 miljoen op een andere wijze zijn onderbouwd.¹² Van de initieel door het kabinet-Rutte/Verhagen beoogde besparing van € 788 miljoen is derhalve in totaal € 364 onderbouwd. De haalbaarheid van de resterende € 426 miljoen aan bezuinigingen moet nog worden aangetoond door middel van een business case.

Vorig jaar concludeerden wij in de *Staat van de rijksverantwoording 2011* (Algemene Rekenkamer, 2012a) dat in totaal € 351 miljoen aan besparingen was onderbouwd en dat de haalbaarheid van in totaal € 437 miljoen aan besparingen nog moest worden aangetoond. Dit betekent dat er het afgelopen jaar een geringe vooruitgang is geboekt bij het onderbouwen van de beoogde besparingen van het programma Compacte Rijksdienst.

3.4.2 Haalbaarheid beoogde extra besparingen kabinet-Rutte/Asscher

Het kabinet-Rutte/Asscher beoogt door intensivering van het programma Compacte Rijksdienst meer besparingen met het programma te realiseren dan door het kabinet-Rutte/Verhagen was voorzien en waarvan wij hebben

¹² Het bedrag van project 5 is volgens het Ministerie van BZK gebaseerd op een expertpanel vanwege de inherente beperkingen van het toepassen van een business case op inkoopresultaten. Deze schatting wordt nog herijkt.

aangegeven dat deze besparingen vooralsnog slechts gedeeltelijk zijn onderbouwd met concrete plannen. De wijze waarop deze extra besparingen moeten worden gerealiseerd is vooralsnog niet duidelijk. In dit verband wijzen wij nog op de volgende ontwikkelingen:

- Bij project 11 «Clustering backoffice subsidies» (waarvan project 17 «subsidies instellingen» een onderdeel is) zijn, vooruitlopend op de nog op te stellen business case, de beoogde besparingen neerwaarts bijgesteld van maximaal € 25 miljoen per jaar naar € 4 miljoen per jaar. Reden hiervoor is onder andere het teruglopen van het aantal te clusteren – veelal kleinere – subsidies.
- Bij project 12 «Inkomens ondersteuning / voorziening burgers» blijken de besparingen sterk afhankelijk te zijn van de mogelijke vereenvoudiging en stroomlijning van wet- en regelgeving. Dit betekent dat het besparingspotentieel ad € 135 miljoen minder exact kan worden bepaald. Vooruitlopend op de nog op te stellen business case worden de verwachte besparingen op € 15 miljoen tot € 160 miljoen geraamd. Wij stellen vast dat dit project hierdoor een forse impact kan hebben op het realiseren van de totale bezuinigingen van het programma Compacte Rijksdienst. In het gunstigste geval draagt het project weliswaar € 25 miljoen extra bij, in het ongunstigste geval kunnen de bezuinigingen echter € 120 miljoen lager uitvallen dan beoogd.

Wij concluderen dat bij twee projecten (11 en 12), vooruitlopend op de nog op te stellen business cases, het ambitieniveau ten aanzien van de verwachte bezuinigingen is bijgesteld. Dit betekent dat het ambitieniveau van het programma Compacte Rijksdienst ad € 788 miljoen in ieder geval met € 21 miljoen moet worden verlaagd. Daarnaast moet het ambitieniveau, afhankelijk van de uitkomsten van project 12, in het ongunstigste geval nog eens met € 120 miljoen worden verlaagd. Daar staat tegenover dat in het gunstigste geval het ambitieniveau met € 25 miljoen kan worden verhoogd. Naar de huidige inzichten, en vooruitlopend op de business cases, moet bij de haalbaarheid van de oorspronkelijk door het kabinet-Rutte/Verhagen beoogde bezuinigingen ad € 788 miljoen rekening worden gehouden met een bandbreedte van € 647 miljoen (788-21-120) tot € 792 miljoen (788-21+25).

Daarnaast stellen wij vast dat nog moet worden aangetoond in hoeverre de door het kabinet-Rutte/Asscher beoogde *extra* besparingen mogelijk zijn door intensivering van het programma Compacte Rijksdienst. Twee jaar na het van start gaan van het programma moet ruim de helft van de besparingen nog worden onderbouwd. Daarnaast staat het ambitieniveau van het programma onder druk. Om die redenen zijn wij nog niet overtuigd van de haalbaarheid van aanvullende besparingen door intensivering van het programma.

3.4.3 Visie op de rijksdienst van de toekomst

De projecten van het programma Compacte Rijksdienst zijn erg divers van aard en betreffen zowel de bedrijfsvoering van de ministeries (shared services) als de clustering van dienstverlening door uitvoerings- en toezichtorganisaties. Het kabinet-Rutte/Asscher onderzoekt de mogelijkheid om het programma te intensiveren, onder andere door zbo's en andere organisaties waar mogelijk te betrekken bij dit programma. Hierdoor wordt het programma nog diverser en breder.

Wij vinden dat een succesvolle uitvoering van dit programma vraagt om een samenhangende visie op de rijksdienst van de toekomst. De «concern

Rijk-gedachte» zou volgens ons verder ingevuld moeten worden met concrete ideeën over de volgende zaken:

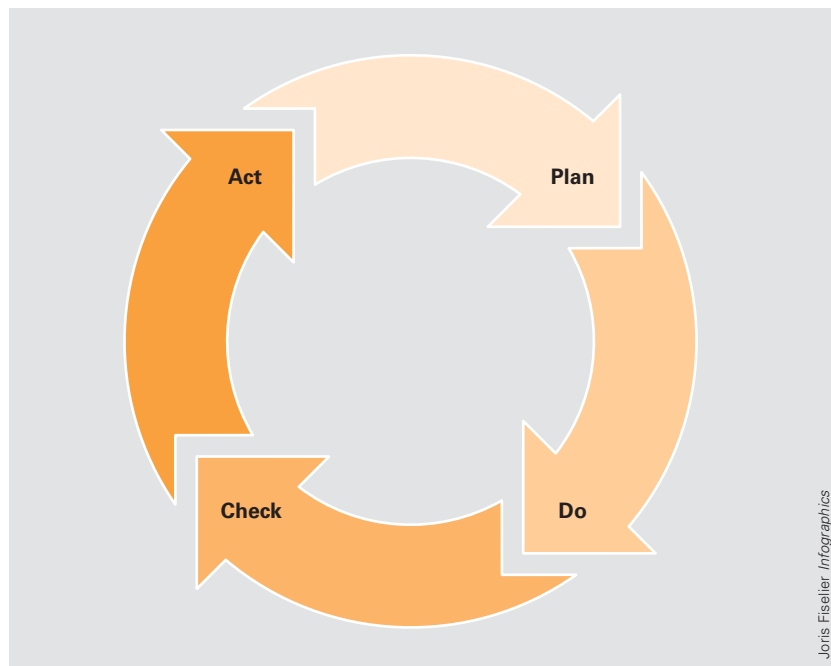
- De reikwijdte van het programma Compacte Rijksdienst: welke processen en functies maken hier onderdeel van uit en welk keuzecriterium liggen hieraan ten grondslag? Nu is onvoldoende duidelijk waarom bepaalde processen gebundeld worden in shared services en andere niet en wanneer en waarom een shared service organisatie wordt opgericht in de vorm van een ZBO. Ook is niet altijd duidelijk welke criteria gelden voor deelname van ministeries en/of zbo's aan de verschillende projecten.
- De aansturing en governance van shared servicecentra: op basis van de huidige projecten van het programma Compacte Rijksdienst lijkt er een situatie te ontstaan waarbij verschillende shared servicecentra zijn ondergebracht bij verschillende ministeries en op verschillende manieren worden aangestuurd. Hierdoor kan een lappendeken van bedrijfsvoeringsprocessen en shared servicecentra ontstaan waarbij onduidelijk is wie waarvoor verantwoordelijk is, hoe de onderlinge bevoegdheden zijn verdeeld en hoe de informatievoorziening aan de Tweede Kamer ten behoeve van de verantwoording is geregeld.
- De kwaliteit van bedrijfsvoering en dienstverlening: de opgeleverde en op te leveren business cases zijn naar hun aard primair gericht op het in beeld brengen van te realiseren besparingen. Wij vinden de boogde kwaliteitsverbetering in bedrijfsvoering en dienstverlening van minstens even groot belang. Wij roepen het kabinet op om de doelstellingen op dit vlak zo duidelijk mogelijk te benoemen en aan de realisatie ervan in de komende voortgangsrapportages expliciet aandacht te besteden.

Wij zijn benieuwd naar de concrete plannen over de hervormingsagenda die het kabinet in mei 2013 gaat presenteren aan de Staten-Generaal. Het in november 2012 gestarte project «Governance en sourcing binnen de bedrijfsvoering», gericht op de versterking van de rijksbrede bedrijfsvoering en aansturing daarvan, kan een onderdeel zijn van deze noodzakelijke verdere visievorming.

3.5 Systeemverantwoordelijkheid rijksbrede bedrijfsvoering

De vakministers zijn primair verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering van hun eigen departement. Daarnaast hebben de ministers van BZK, Financiën en voor WenR elk een systeemverantwoordelijkheid op specifieke onderdelen van de rijksbrede bedrijfsvoering. De systeemverantwoordelijkheid lichten wij toe aan de hand van de plan-do-check-act-cyclus; zie figuur 5.

Figuur 5 Plan-do-check-act-cyclus



De systeemverantwoordelijkheid houdt in dat de ministers verantwoordelijk zijn voor drie van de vier onderdelen van de cyclus:

- *Plan*: het stellen van regels voor de organisatie en de inrichting van de bedrijfsvoering inclusief het informatiearrangement (het systeem);
- *Check*: het houden van toezicht op de goede uitvoering van het systeem van de bedrijfsvoering door de ministeries;
- *Act*: het aanspreken van betrokken actoren op hun verantwoordelijkheden en het zo nodig ingrijpen in functioneren van het systeem en/of het wijzigen van het systeem.

3.5.1 Systeemttoezicht minister voor WenR vraagt nadere definiëring

De minister voor WR is systeemverantwoordelijk voor de rijksbrede bedrijfsvoering ten aanzien van personeelsbeheer, informatie- en communicatietechnologie (ICT), organisatie, huisvesting, inkoop, facilitaire dienstverlening en beveiliging.

De minister is op grond van het Coördinatiebesluit organisatie en bedrijfsvoering 2001 bevoegd regels te stellen aan de bedrijfsvoering van de ministeries op de zojuist genoemde terreinen. Daarnaast is hij op grond van dit besluit bevoegd shared servicecentra aan te wijzen. De minister oefent toezicht uit op het financieel beheer en de rechtmatige en doelmatige besteding van begrotingsgelden door de shared servicecentra op grond van de Regeling agentschappen. De minister verantwoordt zich over de rijksbrede bedrijfsvoering in de *Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk*.

In het kader van het programma Compacte Rijksdienst worden steeds meer dienstverlenende taken gecentraliseerd uitgevoerd voor de rijksoverheid als concern, onder meer op het terrein van inkoop en facilitaire dienstverlening. Andere voorbeelden van rijksbrede bedrijfs-

voering zijn P-Direkt op het terrein van personeelsbeheer en Logius op het terrein van digitale overheidsdiensten.

Bij een aantal van deze organisaties constateren wij onvolkomenheden of aandachtspunten in het beheer (zie § 3.3). Indien het beheer van shared servicecentra niet op orde is kan dit ook gevolgen hebben voor het beheer van de departementen die gebruikmaken van de diensten van deze organisaties. Nu de bedrijfsvoering van de rijksdienst wordt herzien, moeten de verantwoordelijkheden van de verschillende departementen ten opzichte van de shared serviceorganisaties helder zijn. Wij bevelen de minister aan de taak, bevoegdheid en verantwoordelijkheid van deze organisaties daarom eenduidig te definiëren en de aansturing van deze organisaties in aansluiting daarop beter te organiseren.

3.5.2 Systeemverantwoordelijkheid minister van BZK vraagt scherpere definiëring en actievere invulling

De minister van BZK is systeemverantwoordelijk voor het functioneren van het stelsel van het openbaar bestuur, zowel op centraal als op decentraal niveau. Op grond van de Financiële verhoudingswet en de wet Financiering decentrale overheden is de minister verantwoordelijk voor de bestuurlijke organisatie en goede bestuurlijke en financiële verhoudingen. Uit hoofde van zijn systeemverantwoordelijkheid onderhoudt de minister een relatie met andere ministeries en andere overheden. Daarnaast is de minister van BZK samen met de minister van Defensie verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wet veiligheidsonderzoeken (Wvo). De minister van BZK is systeemverantwoordelijk betreffende de Wvo voor civiele functies (ook buiten het Rijk). De minister voor WR is verantwoordelijk voor de integrale beveiliging rijksbreed, waaronder de omgang met vertrouwensfuncties. Dit laatste zal worden vastgelegd in het nieuwe, nog op te stellen Beveiligingsvoorschrift rijksdienst.

Naleving Wet veiligheidsonderzoeken (vertrouwenfuncties)

Ten aanzien van de Wvo constateren wij dat de minister een aantal maatregelen heeft getroffen maar, net als in 2011, nog niet *actief* toezicht houdt op de naleving van de Wvo. Het toezicht van de minister is passief naar aanleiding van de signalen die de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) van de ministeries ontvangt. Naar ons oordeel geeft de minister van BZK hiermee onvoldoende invulling aan zijn systeemverantwoordelijkheid voor de uitvoering van de Wvo.

Wij bevelen de minister van BZK aan:

- de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de minister van BZK als systeemverantwoordelijke, de overige ministers, de AIVD en de Rijksbeveiligingsambtenaar met betrekking tot de uitvoering van en het toezicht op de Wvo nader uit te werken;
- de naleving van de Wvo door de andere ministeries actief te monitoren;
- de departementen consequent aan te spreken op onregelmatigheden in de uitvoering van de Wvo;
- de verbetering en uniformering van de interne processen op het gebied van vertrouwensfuncties bij de departementen te coördineren, met inachtneming van de eigen verantwoordelijkheid van de ministeries;
- ervoor te zorgen dat P-Direkt de uitvoering van de Wvo ondersteunt.

Single information, single audit

In ons *Rapport bij het Jaarverslag 2011 van het Ministerie van BZK* constateerden wij een ernstige onvolkomenheid in de controle op de verantwoording over specifieke uitkeringen volgens het systeem van single information, single audit (sisa). Hierdoor beschikten de ministers niet over de vereiste controle-informatie van de accountants bij de medeoverheden om de rechtmatige besteding van de specifieke uitkeringen door gemeenten en provincies te kunnen beoordelen. Wij spraken de minister van BZK aan op zijn verantwoordelijkheid voor het goed functioneren van dit verantwoordings- en controlesysteem. De minister had onvoldoende actie ondernomen om het sisa-systeem te verbeteren.

Ook dit jaar constateren wij dat het sisa-systeem in eerste instantie onvoldoende heeft gefunctioneerd. De minister van BZK heeft in april 2012 een actieplan opgesteld om het sisa-systeem te verbeteren. In onze brief aan de Tweede Kamer van 18 april 2013 constateren wij dat de minister van BZK zich weliswaar op het terrein van de accountantscontrole heeft ingezet om verbeteringen in het sisa-systeem te bewerkstelligen maar ook dat de minister in een aantal opzichten onvoldoende actie heeft ondernomen:

- De minister heeft richting de medeoverheden onvoldoende actie ondernomen om de tekortkomingen in de processen voor het opleveren van de sisa-verantwoording op te heffen.
- De minister heeft er bij de departementen onvoldoende op aangedrongen om plannen van aanpak op te stellen voor de kritische beoordeling van de aangeleverde sisa-gegevens door medeoverheden, het per regeling in kaart brengen van de verantwoordingsrisico's, en het mede op basis van deze analyses bepalen welke regelingen meer in de single review betrokken moeten worden.
- De minister moet toezien op het uniform en consistent toepassen van het terugvorderingsbeleid.

Coördinerende rol financieel beheer bij dependances Rijk in Caribisch Nederland

Begin 2012 hebben we aandacht gevraagd van de minister van BZK voor het nader uitwerken van de coördinatie van rijkstaken. De minister gaf in een reactie aan dat haar coördinerende rol niet anders is dan de coördinerende rol die de minister van BZK ook heeft ten aanzien van provincies en gemeenten in het Europese deel van Nederland. Hierbij gaat het volgens haar vooral om de bestuurlijke en financiële verhoudingen.

De problemen die we zien in het financieel beheer bij de dependances in Caribisch Nederland van de Ministeries van OCW, SZW en VWS, vertonen overeenkomsten. Hoewel elke minister zelfstandig verantwoordelijk is voor de rechtmatigheid van de uitgaven, blijven wij van mening dat de coördinerende rol van de minister van BZK ten aanzien van de collega ministers die actief zijn in Caribisch Nederland betekenisvoller ingevuld kan worden, zeker met het oog op de gemeenschappelijke kenmerken van de problemen in het financieel beheer.

Wij concluderen dat de minister van BZK zijn systeemverantwoordelijkheid voor de Wvo, de controle op de specifieke uitkeringen en de coördinatie van rijkstaken actiever moet waarmaken.

3.5.3 Systeemverantwoordelijkheid Minister van Financiën vraagt aandacht

De minister van Financiën is op grond van de Comptabiliteitswet systeemverantwoordelijk voor het rijksbrede begrotingsbeheer en de financiële bedrijfsvoering (financieel beheer en materieel beheer). Aanvullend op de Comptabiliteitswet stelt de minister hiervoor regels op, zoals de Regeling departementale begrotingsadministratie, de Rijksbegrotingsvoorschriften, de Regeling kasbeheer en de Regeling audit committees. De minister verantwoordt zich over het rijksbrede begrotingsbeheer en de financiële bedrijfsvoering in het *Financieel Jaarverslag Rijk*.

Toezicht op de begrotingsadministratie door de minister van Financiën vergt actievere invulling

Wij hebben ernstige problemen geconstateerd bij het Ministerie van VenJ als gevolg van de invoering van een nieuw financieel- en inkoopadministratiesysteem. De minister van VenJ is zelf verantwoordelijk voor een goede begrotingsadministratie en jaarverslaggeving. Gegeven het belang van een goede begrotingsadministratie voor het begrotingsbeheer en voor de verantwoording aan de Staten-Generaal heeft de minister van Financiën de taak om toezicht uit te oefenen op de inrichting en het bijhouden van deze administraties (CW 2001, artikel 41). Wij vinden daarom dat deze beide aspecten, het begrotingsbeheer en de verantwoording daarover, in het toezicht van de minister betrokken moeten worden.

Bij de invoering van de nieuwe begrotingsadministratie van VenJ was de minister van Financiën weliswaar geïnformeerd, maar dit heeft niet geleid tot een tijdige oplossing van de problemen. Bij de uitoefening van het toezicht gaat de minister van Financiën nadrukkelijk uit van de eigen bestuurlijke verantwoordelijkheid van de vakministers. In het *Financieel Jaarverslag Rijk 2012* zet de minister uiteen dat hij de toezichtinformatie gebruikt om waar nodig de rijksbrede kaders bij te stellen dan wel om de vakministers aan te spreken.

Wij constateren dat de minister van Financiën op dit moment niet of nauwelijks proactief toezicht houdt op het functioneren van de departementale begrotingsadministraties. Wij bevelen de minister aan hieraan actief invulling te geven en ook de mogelijkheid te creëren om zo nodig op dit terrein dwingende aanwijzingen te kunnen geven.

Samenwerken vraagt heldere rollen, ook binnen het intern toezicht

In het streven naar een compactere rijksdienst wordt onder meer gewerkt met kortingen op budgetten en formaties van ondersteunende afdelingen, zoals de directies Financieel-Economische Zaken, de IT-afdelingen en overige afdelingen die een rol hebben in de inrichting en de uitvoering van de begrotingsadministraties. Dat maakt de rijksdienst kwetsbaar bij invoering van grote financiële systemen. De problemen die in 2012 naar voren kwamen bij het Ministerie van VenJ deden zich al eerder voor bij andere departementen (onder andere de Ministeries van Defensie en SZW). Wij constateren dat de ministeries op dit punt kennelijk onvoldoende van elkaar leren.

4 FINANCIËLE INFORMATIE

4.1 Inleiding

Op 19 april 2013 heeft de minister van Financiën het *Financieel jaarverslag van het Rijk 2012* en de *Saldibalans van het Rijk 2012* aan de Algemene Rekenkamer aangeboden. Wij beoordelen of de in het financieel jaarverslag opgenomen rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk (de rijksrekening) en de saldibalans kunnen worden goedgekeurd, onder voorbehoud dat de Staten-Generaal het wetsvoorstel van de bij de rijksrekening behorende slotwetten aannemen. Dit laatste behoort tot de wetgevende en controlerende taak van de Staten-Generaal. Met het aannemen van het wetsvoorstel van de slotwetten wordt aan de ministers formeel decharge verleend voor het financieel beheer in het verslagjaar. In dit hoofdstuk presenteren wij ons oordeel over de uitgaven en ontvangsten van het Rijk (de Rijksrekening) en de saldibalans van het Rijk.

In dit hoofdstuk gaan we eerst in op de dechargeverlening over het verantwoordingsjaar 2011 (§ 4.2.) De daaropvolgende paragraaf (§ 4.3) bevat onze verklaring van goedkeuring bij de rijksrekening en de saldibalans van het Rijk 2012. In de paragraaf daarna geven wij aan of de Staten-Generaal adequaat zijn geïnformeerd over de beleidsmatige mutaties na de Najaarsnota (§ 4.4). Vervolgens gaan we in op het inzicht dat het kabinet geeft in de risico's voor de overheidsfinanciën en de realisatie van bezuinigingen (§ 4.5), besteden we aandacht aan de bijdragen van departementen aan baten-lastenagentschappen (§ 4.6) en gaan we in op de gevolgen van Europees beleid op de nationale begroting en verantwoording (§ 4.7). We sluiten af met een beschrijving van enkele tekortkomingen in het internationale en nationale controlebestel (§ 4.8).

4.2 Dechargeverlening over 2011

Op 16 mei 2012 keurden wij de Rijksrekening 2011 en de Saldibalans van het Rijk 2011 goed onder voorbehoud dat de Staten-Generaal de slotwetten 2011 zouden aannemen. Op diezelfde datum zonden wij het rapport *de Staat van de rijksverantwoording 2011* (Algemene Rekenkamer, 2012a), met daarin opgenomen onze verklaringen van goedkeuring, aan de Staten-Generaal en de minister van Financiën.

De Staten-Generaal hebben de bij het *Financieel Jaarverslag van het Rijk 2011* behorende slotwetten aangenomen. Door de Tweede Kamer is decharge verleend op 5 juli 2012 en door de Eerste Kamer op 11 december 2012. De minister van Financiën heeft de ministers en de Algemene Rekenkamer hiervan op 26 maart 2013 op de hoogte gesteld.

4.3 Financieel jaarverslag van het Rijk 2012

De Algemene Rekenkamer stelt een verklaring van goedkeuring op van de in het Financieel jaarverslag van het Rijk opgenomen rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk en van de Saldibalans van het Rijk (Comptabiliteitswet 2001, artikel 83 lid 3).

4.3.1 Verklaring van goedkeuring Rijksrekening 2012

In de rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk (de rijksrekening) staan het totaal van de rijksuitgaven in 2012 (€ 236,4 miljard) en het totaal van de rijksontvangsten (€ 231,5 miljard).

Wij hebben alle fouten en onzekerheden (rechtmatigheid en deugdelijke weergave) in alle jaarverslagen over 2012 opgeteld en afgezet tegen de totale uitgaven en ontvangsten van het Rijk in 2012.

Omvang en percentage fouten en onzekerheden 2011 en 2012
Uitgaven en ontvangsten (in miljoenen euro's)

	2011		2012	
	Bedrag	%	Bedrag	%
Totaalbedrag rijksrekening (excl. Consolidatie)	464.529,3		467.900,5	
Totaal fouten	299,5	0,06	234,4	0,05
Waarvan fouten in rechtmatigheid		0,04		0,04
Waarvan fouten in deugdelijke weergave		0,02		0,01
Totaal onzekerheden	635,9	0,14	330,5	0,07
Waarvan onzekerheden in rechtmatigheid		0,11		0,06
Waarvan onzekerheden in deugdelijke weergave		0,03		0,01

Uit de tabel blijkt dat het totaal bedrag aan fouten in de uitgaven en ontvangsten licht afneemt: € 299,5 miljoen in 2011 versus € 234,4 miljoen in 2012. Ook bij de onzekerheden zien we een daling bij de uitgaven en ontvangsten van € 635,9 miljoen in 2011 naar € 330,5 miljoen in 2012. Wij constateren dat het percentage aan fouten en onzekerheden in 2012 over het algemeen lager ligt dan in 2011. De percentages blijven ruim onder de tolerantiegrens.

Bij twee jaarverslagen heeft het totaalbedrag aan fouten en onzekerheden een dusdanige omvang dat het de tolerantiegrens voor de jaarrekening als geheel overschrijdt. Dit betreft de jaarverslagen van de Ministeries van BZK en SZW. Bij het Ministerie van BZK is sprake van een tolerantieoverschrijding op de uitgaven hoofdzakelijk door fouten in de toekenning van de huurtoeslag. Bij het Ministerie van SZW is sprake van een tolerantieoverschrijding op de saldibalans die vooral veroorzaakt is door onzekerheid over de rechtmatigheid van de afgerekende specifieke uitkeringen.

4.3.2 Saldibalans van het Rijk

Wij hebben vastgesteld dat de in het Financieel jaarverslag van het Rijk 2012 opgenomen rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk en de Saldibalans van het Rijk aansluiten op de verantwoordingsstaten en saldibalansen die zijn opgenomen in de jaarverslagen over 2012, overeenkomstig de daarvoor geldende voorschriften.

Wij keuren de in het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2012 opgenomen rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk (Rijksrekening) en de Saldibalans van het Rijk 2012 goed, onder het voorbehoud dat de Staten-Generaal de wetsvoorstellen van de bij de Rijksrekening behorende slotwetten aanneemt.

De Algemene Rekenkamer kan tegen onrechtmatigheden bezwaar maken (CW 2001, artikel 88, lid 1). Wij zien af van het maken van bezwaar tegen de overschrijdingen van de tolerantiegrenzen voor de jaarverslagen van de Ministeries van BZK en SZW maar blijven de ontwikkelingen volgen. De Algemene Rekenkamer kan overwegen om bij de goedkeuring van de Rijksrekening een aantekening over deze overschrijdingen van de jaarverslagtoleranties te maken. Voor 2012 zien wij hiertoe geen aanleiding.

4.4 Beleidsmatige mutaties na najaarsnota

De Staten-Generaal autoriseert de bedragen die de minister mag uitgeven wanneer zij de begrotingswetten en de eerste en tweede suppletoire wetten aannemen. Beleidsmatige mutaties na de Najaarsnota ondermijnen het budgetrecht van de Staten-Generaal aangezien de Staten-Generaal niet meer beleidsinhoudelijk haar oordeel kan geven over deze mutaties. De slotwetten die tegelijk met het jaarverslag worden ingediend zijn dan ook ten principale alleen bedoeld voor boekhoudkundige of uitvoeringstechnische wijzigingen. Aangegane verplichtingen of verrichte uitgaven na de tweede suppletoire begrotingswetten die voortvloeien uit een beleidsmatige mutatie en waarover géén brief aan het Parlement is gestuurd, zijn vanuit dat principe «onrechtmatig».

In de *Staat van de rijksverantwoording 2010* (Algemene Rekenkamer, 2011) hebben wij er reeds op gewezen dat de omvang van alle mutaties in de slotwetten erg groot is en dat dit een indicatie kan zijn voor een minder effectief beheer in de begrotingscyclus; begrotingsoverschrijdingen worden niet tijdig gesignaleerd waardoor ministeries niet tijdig bij kunnen sturen en de Staten-Generaal niet tijdig geïnformeerd kan worden. In ons onderzoek over 2011 (Algemene Rekenkamer, 2012) bleek dat de omvang van deze mutaties verder was toegenomen. Ook gaven wij aan dat een deel van de mutaties een beleidsmatig karakter hadden waarover de Staten-Generaal niet vooraf waren geïnformeerd.

Uit ons onderzoek dit jaar blijkt dat vakministers en de minister van Financiën vooral sturen op de uitgaven en de verplichtingen veel minder aandacht krijgen. Dit lijkt enerzijds zijn oorsprong te vinden in de aanwijzingsregeling uit 2010 waarin, om redenen van administratieve lastenverlichting, een groot deel van de verplichtingen alleen geboekt hoeft te worden op moment van betaling. Anderzijds speelt het strikte begrotingsbeheer in verband met het EMU-saldo dat op basis van transactieuitgaven wordt bepaald, een rol.

De minister van financiën vindt dat alleen budgetmutaties op de kasuitgaven die na de Najaarsnota plaatsvinden gemeld moeten worden aan de Tweede Kamer. In de wet is echter aangegeven dat ook mutaties in de verplichtingen gemeld moeten worden aan de Tweede Kamer.¹³ Ook blijkt dat ministers vaak vinden dat begrotingsmutaties niet gemeld hoeven te worden omdat deze niet beleidsmatig zouden zijn. De regelgeving van het ministerie van Financiën is niet duidelijk op dit punt. Op basis van een strikte interpretatie van de huidige regelgeving zouden wij 14 mutaties als beleidsmatig kunnen aanmerken (zie onderstaande). Beleidsmatige mutaties die niet tijdig gemeld zijn aan de Tweede Kamer behoren immers volgens de Rijksbegrotingsvoorschriften als onrechtmatig aangemerkt te worden.

¹³ Rijksbegrotingsvoorschriften 2013, paragraaf 4.3.20, model 3.24, p. 258, nummer 7.

Slotwetmutaties met een beleidsmatig karakter

Begrotingshoofdstuk	Artikel	Mutatie betreft	Omvang mutatie, in € 1.000
VII BZK	8 Kwaliteit Rijksdienst	Verplichtingen	7.289
VII BZK	8 Kwaliteit Rijksdienst	Uitgaven	8.807
VIII OCW	9 Arbeidsmarkt- en personeels-beleid	Verplichtingen	49.440
VIII OCW	14 Cultuur	Verplichtingen	61.400
X Defensie	25 Dienst Materieelorganisatie	Verplichtingen	238.146
X Defensie	25 Dienst Materieelorganisatie	Uitgaven	50.567
XII IenM	2 Ruimtelijke Ontwikkeling	Uitgaven	2.557
XII IenM	3 Wegen verkeersveiligheid	Verplichtingen	7.073
A Infrastructuurfonds	12 Hoofdwegenet	Verplichtingen	577.627
A Infrastructuurfonds	12 Hoofdwegenet	Uitgaven	9.139
A Infrastructuurfonds	14 Regionale, lokale infra-structuur	Uitgaven	16.317
A Infrastructuurfonds	16 Megaprojecten niet-Verkeer en Vervoer	Verplichtingen	79.184
A Infrastructuurfonds	16 Megaprojecten niet-Verkeer en Vervoer	Uitgaven	34.738
Totaal			1.142.284

Deze mutaties worden o.a. veroorzaakt door het niet tijdig boeken van verplichtingen (ministerie van OCW), het eerder afsluiten van contracten dan gepland (ministeries van IenM, Infrastructuurfonds en Defensie) en het aanvullen van tekorten bij baten-lastenagentschappen (ministerie van BZK). Wij zijn van mening dat dit allemaal zaken zijn die tijdig gemeld hadden kunnen worden aan de Tweede Kamer, vaak al bij de tweede suppletoire begroting.

Om de Tweede Kamer tijdig te kunnen melden dat er budgetmutaties nodig zijn, is een goed kas- en verplichtingenbeheer noodzakelijk. En, niet minder belangrijk, een goed beheer van en een goede verantwoording over de verplichtingen zijn ook noodzakelijk om de budgettaire ruimte voor de toekomst goed in beeld te hebben. Beiden zijn van belang om een goede uitoefening van het budgetrecht door de Tweede Kamer mogelijk te maken.

Wij bevelen de minister van Financiën aan om in het licht van het budgetrecht van de Tweede Kamer expliciet te sturen op het verplichtingenbeheer door de ministeries. De minister van Financiën dient dit belang uit te dragen aan de andere ministers en vooral de tijdige informatievoorziening aan de Tweede Kamer over mutaties in de verplichtingen door alle ministers te waarborgen. Ten slotte bevelen wij de minister van Financiën aan om in goed overleg met de Tweede Kamer duidelijkheid te verschaffen wat verstaan wordt onder beleidsmatige mutaties.

Wij zullen volgend jaar mutaties die na de tweede suppletoire begrotingen plaatsvinden én ten onrechte niet tijdig zijn gemeld aan de Tweede Kamer op basis van de geldende regelgeving onrechtmatig verklaren.

4.5 Bezuinigingen en risico's in het Financieel Jaarverslag Rijk 2012

Expliciete informatie over realisatie bezuinigingsdoelstelling 2012 ontbreekt

Het op orde brengen van de overheidsfinanciën is één van de belangrijkste ambities van het huidige en het vorige kabinet. Om deze ambitie te realiseren was ten tijde van de Miljoenennota 2012 € 6,51 miljard aan

bezuinigingen ingeboekt voor 2012. Met het Begrotingsakkoord 2013 werd dit bedrag met € 1,55 miljard opgehoogd.

Het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2012 geeft echter niet aan in welke mate verschillende bezuinigingsmaatregelen ook daadwerkelijk de geplande bezuiniging hebben opgeleverd. Op basis van de beschikbare informatie in het Financieel Jaarverslag van het Rijk is hierover geen eenduidige conclusie te trekken. Informatie over realisatie van de bezuinigingsdoelstelling op macro niveau was voorheen te vinden in de 30 Miljard Monitor (voorheen 18 Miljard Monitor), die door het kabinet-Rutte/Asscher niet wordt voortgezet.¹⁴ Wij vinden het van groot belang dat de Minister van Financiën het parlement goed zicht blijft bieden op de uitvoering van het zeer omvangrijke bezuinigings- en hervormingspakket.

Meer inzicht in risico's

Het Rijk heeft de afgelopen jaren steeds meer en grotere financiële risico's van burgers en bedrijven, en tijdens de Europese schulden crisis zelfs van landen, op zich genomen. Financiële risico's doen zich onder meer voor bij garanties, leningen en trendmatige uitgaven zoals aan zorg en pensioen. Onderstaande tabel geeft weer dat de omvang van de garanties (inclusief achterborgstellingen) vanaf 2008 is verdubbeld: van € 241,2 miljard in 2008 naar € 505,7 miljard in 2012.¹⁵

	2008	2009	2010	2011	2012
Totaal garanties (inclusief achterborgstellingen)	241,2	345,5	372,3	469,4	505,7
waarvan:					
Europese Noodfondsen en IMF	16,9	33,3	64,6	155,0	189,6
Financiële sector	2,7	47,1	39,0	33,2	17,2
Woningmarkt	170,0	184,7	211,7	222,5	237,0
Overig	51,6	80,4	57,0	58,7	61,9

Voor de Tweede Kamer is het van belang dat zij bij de besluitvorming over het financieel-economische beleid in één oogopslag kan zien aan welke risico's de overheidsfinanciën blootstaan, wat de potentiële gevolgen zijn van het optreden van deze risico's en hoe de risico's worden beheerst. De aangegane financiële risico's kunnen immers leiden tot daadwerkelijke uitgaven met ingrijpende gevolgen voor de overheidsfinanciën.

In ons rapport *Risico's voor de overheidsfinanciën* uit juni 2012 (Algemene Rekenkamer, 2012) hebben we een eerste aanzet gedaan voor een integrale analyse van de risico's voor de overheidsfinanciën. De Tweede Kamer beschikte tot dan toe niet over een dergelijk overzicht. Wij hebben de minister van Financiën dan ook aanbevolen om periodiek en integraal de risico's voor de overheidsfinanciën in beeld te brengen, inclusief de mogelijkheden om deze te beheersen.

De minister van Financiën heeft een groot deel van onze aanbevelingen overgenomen. De Miljoenennota 2013 bevatte een eerste overkoepelende

¹⁴ Op 1 februari 2013 meldde de minister van Financiën dat de minister van VenJ in aanloop naar Verantwoordingsdag 2013 zou komen met een overzicht van financiële wetgevingsmaatregelen, waarin de koppeling tussen wetgeving en de financiële bijlage van het regeerakkoord nog explicieter en in groter detail zou worden gepresenteerd. Tijdens het Algemeen Overleg over het verbeteren van begroten en verantwoorden van 6 maart 2013 gaf de minister van Financiën aan dat verantwoording over de voortgang van bezuinigingen, naast het wetgevingsoverzicht, geïntegreerd zal neerslaan in de gewone begrotingscyclus en in de gewone verantwoordingsstukken.

¹⁵ In de eerste maanden van 2013 is gebleken dat de omvang en het aantal garanties verder is toegenomen. Op 1 februari 2013 is SNS REAAL genationaliseerd, bij welke gelegenheid de Staat een garantie heeft afgegeven van € 5, miljard. In maart 2013 is een garantie van € 5,7 miljard afgegeven aan De Nederlandsche Bank.

analyse van de risico's voor het Rijk. Het Financieel Jaarverslag 2012 bevat een actualisatie en – ook ten opzichte van onze risicoanalyse – een verbreding van de risicoanalyse. Behalve op garanties, leningen, crisisgerelateerde risico's (Europa en de financiële sector) en trendmatige ontwikkelingen gaat het Financieel Jaarverslag 2012 ook in op risico's bij staatsdeelnemingen en (semi-)publieke instellingen. Bij de meeste risico's is aangegeven hoe deze nu worden beheerst dan wel hoe het kabinet deze wil gaan beheersen. De minister van Financiën geeft hiermee meer inzicht in de risico's. Een goed voorbeeld hiervan is de uitleg bij de Nationale Hypotheek Garantie.

In ons rapport deden we de aanbeveling om bij relevante schokken en ontwikkelingen stresstesten met behulp van scenarioanalyses uit te voeren op de overheidsfinanciën. De vorige stresstest in de vorm van de Schokproef overheidsfinanciën is uit 2011 en sindsdien is economische groei uitgebleven, de werkloosheid gestegen en de woningmarkt verslechterd. Wij geven de minister van Financiën in overweging om in de Miljoenennota 2014 aan te geven wanneer hij een volgende stresstest op de overheidsfinanciën zal uitvoeren.

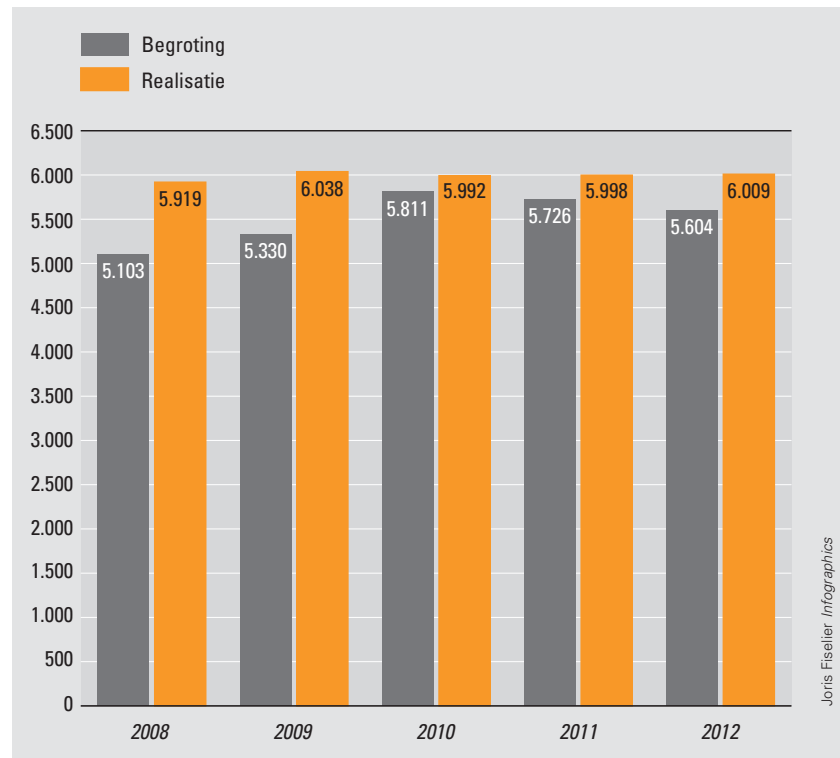
4.6 Bijdragen van ministeries aan baten-lastenagentschappen

Uit een analyse van de bijdragen van het Ministerie van EZ aan de baten-lastenagentschappen bleek dat deze bijdragen in de jaren 2008–2012 structureel hoger lagen dan begroot. Steevast leidde de wetenschap dat de realisatie hoger uitviel niet tot een bijstelling van de begroting van de volgende jaren.

Om na te gaan of dit een breder voorkomend probleem is, hebben wij de bijdragen van de zeven grootste baten-lastenagentschappen geanalyseerd.¹⁶ Het blijkt dat de uitgaven van de ministeries aan baten-lastenagentschappen structureel hoger uitvallen dan begroot (zie figuur 6).

¹⁶ Het gaat om: de Dienst Justitiële Inrichtingen, het Korps Landelijke Politiediensten, Rijkswaterstaat, de Defensie Telematica Organisatie, de Dienst Uitvoering Onderwijs, de Immigratie- en Naturalisatiedienst en het Agentschap NL.

Figuur 6 Verschil tussen begrote en gerealiseerde bijdragen van ministeries aan de zeven grootste baten-lastenagentschappen in de periode 2008–2012 (bedragen in miljoenen euro's)



Wij zijn op de verminderingen van de bijdragen op baten-lastenagentschappen nader ingegaan in ons rapport *Bezuinigingen op uitvoeringsorganisaties* (Algemene Rekenkamer, 2013c). Ook zijn wij in dit rapport ingegaan op de gewenste niveaus van uitvoering van publieke taken in relatie tot de daarvoor benodigde budgetten.

4.7 Invloed Europees beleid op de nationale begroting en verantwoording

Om de economische en financiële crisis in de Europese Unie (EU) tegen te gaan, en vergelijkbare problemen in de toekomst te voorkomen, zijn in Europees verband de afgelopen jaren maatregelen genomen waarmee de begrotingsdiscipline in EU-lidstaten wordt versterkt. Daarbij wordt voortgebouwd op afspraken uit het Verdrag van Maastricht uit 1992 en het Stabiliteits- en Groeipact uit 1997. Daarin is onder andere vastgelegd dat het overheidstekort van EU-lidstaten niet hoger mag zijn dan 3% van het bruto binnenlands product (bbp) en de staatsschuld niet meer dan 60% van het bbp. In het Verdrag inzake Stabiliteit, Coördinatie en Bestuur in de Economische en Monetaire Unie, dat op 1 januari 2013 inwerking is getreden, is een begrotingsregel opgenomen die zegt dat het structurele begrotingstekort niet hoger mag zijn dan 0,5% van het bbp. De nieuwe maatregelen kunnen consequenties hebben voor de nationale begrotings- en verantwoordingscyclus.

Begrotings- en verantwoordingscyclus

In 2010 besloot de EU tot het instellen van het «Europees semester». In de eerste zes maanden van elk jaar wordt door middel van dit Europees semester het toezicht op de begrotingen en macro-economische situatie

in de EU-lidstaten gecoördineerd. De basis hiervoor wordt gevormd door (a) het Stabiliteits- en Groeipact, (b) het zogenaamde «sixpack» dat op 13 december 2011 van kracht werd,¹⁷ en (c) de economische prioriteiten van de EU.

In het kader van het Europees semester moeten de eurolanden onder meer op 30 april een «stabiliteitsprogramma» en een «nationaal hervormingsprogramma» indienen bij de EU.¹⁸ De Raad van de EU doet mede op basis daarvan niet-bindende aanbevelingen aan EU-lidstaten, die daarmee rekening kunnen houden bij het opstellen van hun nationale begroting.

Met de inwerkingtreding in 2013 van aanvullende maatregelen uit het zogenaamde «twopack» – dat moet gaan gelden voor de begroting van 2014 – wordt het Europees Semester uitgebreid met een gemeenschappelijk budgettair tijdspad. Voor de nationale begrotingen van de eurolanden geldt: op 30 april van elk jaar moeten ze behalve hun «stabiliteitsprogramma» ook hun nationale begrotingsplannen voor de middellange termijn indienen en openbaar maken; uiterlijk 15 oktober dienen ze hun conceptbegroting voor het komende jaar in bij de EU; uiterlijk 31 december moeten ze hun begroting voor het komende jaar definitief hebben vastgesteld of daarover een besluit hebben genomen. De Europese Commissie kan uiterlijk op 30 november een opinie geven bij de conceptbegroting, die bij een ernstige afwijking van de eisen uit het Stabiliteits- en Groeipact een verzoek kan bevatten om een aangepaste begroting in te dienen.

Deze uitbreiding van het Europees semester kan consequenties hebben voor de timing van het begrotingsproces. Volgens de Raad van State betekent de plicht tot publicatie van nationale begrotingsplannen voor de middellange termijn per 30 april, hoewel grotendeels al bestaande praktijk, dat de Europese coördinatie van het begrotingsbeleid in Europa niet meer vrijblijvend beoogt te zijn (RvS, 2013). Dit impliceert een mogelijke inperking van de beleidsvrijheid bij het opstellen van de nationale begroting voor het komende jaar, waardoor eerdere betrokkenheid van het parlement op grond van zijn budgetrecht van belang is. Als verder de begroting uiterlijk op 31 december definitief dient te zijn vastgesteld, moeten zowel de Tweede als Eerste Kamer op dat moment de begroting volledig hebben afgehandeld. In de praktijk stelt de Eerste Kamer de begroting meestal definitief vast aan het begin van het jaar waarop de begroting betrekking heeft.

In de nieuwe Comptabiliteitswet die momenteel in voorbereiding is wordt een artikel opgenomen dat regelt dat in Nederland de rijksbegroting voortaan vóór 1 januari moet zijn vastgesteld. Dit is overeenkomstig de kalender van het Europees semester. Voor de overige data die deel uitmaken van het Europees semester is er geen corresponderende kalender in Nederland. Eventueel zou voor de datum van 30 april – de datum waarop de begrotingsplannen voor de middellange termijn bij de EU moeten worden ingediend – een verbinding kunnen worden gemaakt met het moment waarop de voorjaarsnota moet zijn vastgesteld. Dit impliceert een versnelling in het proces met een maand.

¹⁷ Het «sixpack» is een pakket van zes Europese wettelijke regelingen die begrotingsdiscipline in de EU moeten versterken en een vorm van macro-economisch toezicht introduceren.

¹⁸ Het Stabiliteitsprogramma concentreert zich op macro-economische ontwikkelingen, begrotingsontwikkelingen en het begrotingsbeleid, terwijl het Nationaal Hervormingsprogramma de prioritaire beleidsmaatregelen omvat in het kader van de Europa-2020-strategie.

De Raad van State is van oordeel dat «de politieke besluitvorming over de begroting van het volgende jaar in belangrijke mate naar voren verschuift, van het najaar naar het voorjaar». Mocht dit het geval zijn, dan is daarbij van belang of Nederland wel of niet een buitensporig tekort heeft. Lidstaten zonder buitensporig tekort kunnen bij de rapportages op 30 april volstaan met het formuleren van algemene beleidsvoornemens, terwijl lidstaten met een buitensporig tekort specifiek moeten aangeven met welke maatregelen ze dit tekort gaan verhelpen. Indien er sprake is van een verschuiving van het begrotingsproces in Nederland, dan roept dit ook vragen op over de beste timing van het Nederlandse verantwoordingsproces. Dit geldt zowel voor de rijksbegroting als voor de andere EMU-relevante onderdelen van de publieke sector.

Mogelijke gevolgen nationale begroting en rapportageverplichtingen

Als een lidstaat de in het Stabiliteits- en Groeipact afgesproken maximumwaarden voor het overheidstekort en staatsschuld overschrijdt, is er sprake van een buitensporig tekort. Sinds 1992 heeft de Raad van de EU de mogelijkheid om eurolanden die hun tekort niet corrigeren een boete op te leggen.

In het «sixpack» heeft de EU nieuwe mogelijkheden geschapen om eurolanden die zich niet aan de afspraak houden al op een eerder moment een sanctie op te leggen, zoals een rentedragend deposito of een boete van 0,2% van het bbp. In het «sixpack» zijn ook afspraken gemaakt over het tegengaan van macro-economische onevenwichtigheden in EU-lidstaten, bijvoorbeeld ten aanzien van schuld, investeringen, huizenprijzen en werkloosheid.

Indien de Raad van de EU oordeelt dat een lidstaat onvoldoende maatregelen neemt om een buitensporige onevenwichtigheid te verhelpen, dan kan ook hiervoor een sanctie – een rentedragend deposito of boete van 0,1% van het bbp – opgelegd worden aan eurolanden.

Sinds de inwerkingtreding van het «sixpack» is tevens een tendens zichtbaar dat de rapportageverplichtingen voor lidstaten met een buitensporig tekort toenemen en specifiekere worden.

Nederland heeft sinds 2009 een buitensporig tekort. Op 9 april 2013 concludeerde de Europese Commissie na een onderzoek dat er in Nederland geen sprake is van buitensporige macro-economische onevenwichtigheden, maar wel van onevenwichtigheden door de combinatie van hoge private schulden en inefficiënties op de huizenmarkt. De Europese Commissie gaat ervan uit dat Nederland de bevindingen uit het onderzoek zal betrekken bij het Stabiliteitsprogramma, en komt op 29 mei met aanbevelingen om bestaande onevenwichtigheden te corrigeren en nieuwe te voorkomen.

4.8 Tekortkomingen in het internationale en nationale controlebestel

De EU heeft een begroting van circa € 130 miljard per jaar, gefinancierd door afdrachten uit de lidstaten. De EU-uitgaven vinden ook grotendeels plaats in de lidstaten. De Europese Rekenkamer beoordeelt jaarlijks of deze uitgaven volgens de regels («rechtmatig») zijn gedaan. Dit oordeel is nog nooit positief geweest, omdat er te veel fouten worden gemaakt bij

de besteding hiervan in de lidstaten. Wij volgen de EU-financiën daarom al elf jaar kritisch.¹⁹

In februari 2013 gaven wij in het *EU-trendrapport 2013* (Algemene Rekenkamer, 2013d) aan dat de mogelijkheden voor publieke onafhankelijke controle van en verantwoording over de Europese noodfondsen in 2012 uitgebreid kunnen worden. Het stemt ons tevreden dat een mogelijkheid voor publieke controle is gecreëerd bij het nieuwe permanente Europese noodfonds ESM,²⁰ door middel van de instelling van een Board of Auditors (auditcomité). Dit auditcomité zou ook de controle van het European Financial Stability Facility (EFSF) en het eerste Griekse leningenprogramma kunnen uitvoeren aangezien de publieke externe controle en verantwoording van het noodfonds EFSF (maximaal € 188 miljard) en het eerste Griekse leningenprogramma (ruim € 52 miljard) nog niet geregeld is.

Met de EU-lidstaatverklaring wil Nederland bijdragen aan een beter beheer, een betere controle en een betere verantwoording van de EU-gelden die Nederland in gedeeld beheer met de Europese Commissie besteedt. De minister van Financiën geeft de lidstaatverklaring jaarlijks namens het kabinet af en is gericht aan de Europese Commissie en aan het Nederlandse parlement.

De Algemene Rekenkamer geeft jaarlijks voor het parlement een oordeel over de Nederlandse EU-lidstaatverklaring. Wij vinden dat alle Europese lidstaten en vooral de landen die noodhulp ontvangen zich via een lidstaatverklaring moeten verantwoorden over de besteding van de Europese middelen én over de ontvangen noodhulp.

In ons *Rapport bij de Nationale verklaring 2013* (Algemene Rekenkamer, 2013e) geven we onder meer aan dat er sprake is van een diffuse verdeling van verantwoordelijkheden voor de Nederlandse afdrachten aan de EU. Via de begroting van de minister van BZ worden de afdrachten aan de Europese Unie verantwoord, maar de bijbehorende verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn belegd bij de ministers van Financiën en EZ. We vinden het wenselijk dat de afdrachten worden opgenomen in de nationale verklaring, om zo te kunnen beschikken over een integrale EU-verantwoording op lidstaatsniveau.

In deze tijd van internationale crises, bezuinigingen, hervormingen en internationale deconfitures is een kritisch, onafhankelijk controlebestel essentieel voor kwalitatief goede beleids- en bedrijfsvoeringsprocessen op de ministeries en uiteindelijk voor een kwalitatief goede en tijdige informatievoorziening van de ministers aan de Staten-Generaal. Dat dit niet vanzelfsprekend is wordt bijvoorbeeld aangetoond in het rapport *Autonomie Verplicht* van de Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis uit december 2012 (Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis, 2012). De commissie stelt zich op het standpunt dat het dragen van «stelselverantwoordelijkheid» geen excuus kan of mag zijn voor het feit dat op het ministerie onvoldoende kennis aanwezig was over de feitelijke gang van zaken bij de Amarantis Onderwijsgroep. Stelselverantwoordelijkheid dragen impliceert volgens de commissie dat juist in die gevallen dat sprake is van substantiële zorgen

¹⁹ Op de website www.eu-verantwoording.nl is informatie te vinden over de begroting van de EU: om hoeveel geld gaat het, waar komt het geld vandaan, waaraan wordt het uitgegeven en hoe wordt verantwoording afgelegd over de besteding van het geld?

²⁰ European Stability Mechanism.

over onderwijskwaliteit en/of de financiën, het ministerie die gang van zaken op de voet volgt.

De interne beheersmaatregelen van departementen, de interne audits van de Auditdienst Rijk en de Algemene Rekenkamer als externe controleur vormen samen het nationale controlebestel van de rijksoverheid. Met de oprichting van de Auditdienst Rijk op 1 mei 2012 zijn een groot deel van de departementale auditdiensten gecentraliseerd. Het controlebestel ziet er nu als volgt uit:

- De minister en de departementale leiding zijn verantwoordelijk voor de interne beheersing en leggen daarover verantwoording af aan de Staten-Generaal.
- De Auditdienst Rijk, de interne auditdienst van de rijksoverheid, maakt onderdeel uit van het Ministerie van Financiën en valt direct onder de secretaris-generaal. De auditdienst werkt in opdracht van de ministers en is verantwoordelijk voor de onafhankelijke beoordeling van de opzet en werking van die interne beheersing vanuit een brede, geïntegreerde optiek (financial, non-financial, operational en IT) en geeft assurance en advies dienaangaande.
- De Algemene Rekenkamer is verantwoordelijk voor de onafhankelijke externe oordelen bij de jaarverslagen en voorziet daartoe de regering en de Staten-Generaal van informatie ten behoeve van de besluitvorming. Zij verricht haar werk in overeenstemming met de relevante internationale auditstandaarden en maakt daarbij zoveel mogelijk gebruik van de werkzaamheden van de interne auditfunctie en de beheersingsmaatregelen die de departementen hebben genomen.

De huidige inrichting van het controlebestel van het Rijk en de daaraan verbonden organen kent doublures en sluit niet goed aan op de internationale standaarden. Nu geven zowel de Auditdienst Rijk (interne auditdienst van de ministeries) als de Algemene Rekenkamer een verklaring af bij de financiële informatie in de jaarverslagen van de ministers. In het rapport *Staat van de rijksverantwoording 2010* (Algemene Rekenkamer, 2011b) hebben wij aangegeven dat ministeries verantwoordelijk zijn voor de interne beheersing van hun bedrijfsvoeringsprocessen, dat de *interne* auditfunctie de opzet en werking van de interne beheersing door de ministeries beoordeelt en dat de Algemene Rekenkamer als *externe* controleur onafhankelijke oordelen bij de jaarverslagen geeft.

Doordat de Auditdienst Rijk op dit moment als interne auditdienst een verklaring afgeeft en tegelijkertijd opdrachten uitvoert voor de minister of de ambtelijke leiding van het departement, is bovendien sprake van een vermenging van taken. De Auditdienst Rijk heeft op dit moment zowel een vraaggerichte taak (adviseren) als een certificerende taak (controleren). In internationaal verband is de breed gedeelde opvatting dat sprake moet zijn van een strikte scheiding tussen advies en controle. De minister van Financiën wijkt als eigenaar van de Auditdienst Rijk af van deze internationaal geldende opvatting, terwijl hij hierin naar onze mening een voorbeeldfunctie dient te vervullen.

De Auditdienst Rijk dient zich volgens ons derhalve te concentreren op de toetsing van en advisering over de kwaliteit van de interne beheersing van de bedrijfsvoerings- en beleidsprocessen van de ministeries ten behoeve van de minister en de ambtelijke leiding.

Wij bevelen de minister van Financiën aan om samen met de Algemene Rekenkamer en de Tweede Kamer te bekijken hoe bovenstaande tekortkomingen in het controlebestel kunnen worden opgelost.²¹

²¹ Voor een uitgebreide toelichting op onze visie op het controlebestel in Nederland verwijzen wij naar de *Staat van de rijksverantwoording 2010* (Algemene Rekenkamer, 2011b, p. 28–29).

5 REACTIES EN NAWOORD

De ministers van Financiën, van Wonen en Rijksdienst en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hebben respectievelijk op 26 april, 24 april en 25 april 2013 gereageerd op ons rapport met uitzondering van het onderdeel Ten geleide, dat niet voor hoor-wederhoor is voorgelegd. Hieronder geven wij hun reacties samengevat weer. De volledige reacties van de ministers staan op onze website www.rekenkamer.nl. Na elke reactie volgt een nawoord van ons.

5.1 Reactie minister van Financiën

De minister van Financiën gaat in zijn reactie in op de *rijksbrede* onderwerpen uit de *Staat van de rijksverantwoording 2012* die betrekking hebben op de financiële bedrijfsvoering, de beleidsinformatie, de overige financiële informatie en het (inter)nationale controlebestel. Voor een reactie op *departement specifieke* onderwerpen verwijst hij naar de bestuurlijke reacties van de desbetreffende ministers op onze rapporten bij de departementale jaarverslagen.

Systeemverantwoordelijkheid en toezicht op begrotingsadministraties

De minister wijst erop dat zijn toezichtstaak voor de kwaliteit van de financiële bedrijfsvoering de afgelopen jaren flink is veranderd, omdat volgens hem de verantwoordelijkheid en de taakvolwassenheid van controldirecties en Audit Committees van departementen is toegenomen en de financiële functie continu is verbeterd. Het toezicht door het Ministerie van Financiën is volgens de minister nu vooral gericht op het signaleren van rijksbrede ontwikkelingen en het eventueel bijstellen van kaders. In het geval van specifieke risico's bij één ministerie is het toezicht gericht op de vraag of het management voldoende aandacht heeft voor de beheersing van deze risico's.

Aangezien de implementatie van nieuwe financiële systemen bij meerdere ministeries voor problemen heeft gezorgd is volgens de minister een rijksbrede aanpak voor toekomstige implementaties gewenst. Hij zegt toe te onderzoeken hoe hij zijn toezichtrol op begrotingsadministraties van andere ministeries actiever kan invullen en of deze toezichtrol moet worden versterkt met de (wettelijke) mogelijkheid om op dit terrein dwingende aanwijzingen te kunnen geven.

Ten aanzien van de problemen in het financieel beheer bij het Ministerie van VenJ zegt de minister toe actief deel te nemen in het verbetertraject van dit ministerie.

Systeemverantwoordelijkheid voor beleidsuitvoering op afstand

De minister geeft aan dat hij tijdens het algemeen overleg over verantwoording en toezicht bij rwt's in april 2011 een aantal toezeggingen heeft gedaan om de informatievoorziening aan de Tweede Kamer over het functioneren van rwt's en zbo's uit te breiden. Zo dienen de ministeries sinds vorig jaar alle geldstromen van onder hen ressorterende rwt's en zbo's te vermelden in een bijlage van het departementale jaarverslagen. Verder geeft de minister aan dat de Tweede Kamer bij de Miljoenennota 2014 geïnformeerd wordt over de vorderingen van het project van de ministeriële commissie «Vernieuwing Publieke Belangen» dat is gericht op verbeteringen in het financieel beheer van en het toezicht op (semi)publieke instellingen. De minister zegt toe hierover nauw contact te blijven houden met de Algemene Rekenkamer.

Subsidiebeheer

De minister onderschrijft dat het opstellen van een risicoanalyse en een sanctiebeleid het sluitstuk vormen van het nieuwe Uniform Subsidiekader dat meer op vertrouwen is gericht. De uitkomsten van ons onderzoek sluiten volgens hem aan op de evaluatie die de minister samen met andere ministeries in 2012 heeft uitgevoerd. De minister zal de door ons gesignaleerde verbeterpunten meenemen in de aanbevelingen richting zijn collega-ministers. Verder zal hij binnenkort een monitorrapportage aanbieden aan de Tweede Kamer.

Het belang van goede beleidsinformatie

De minister is met ons van mening dat informatie over de effectiviteit van beleid van groot belang is. De Tweede Kamer wordt vooral in de reguliere beleidscyclus geïnformeerd over de effectiviteit van beleid. Het departementale jaarverslag vormt ook een informatiebron, maar geeft geen volledig beeld over de doeltreffendheid en doelmatigheid van al het beleid in het afgelopen jaar.

De minister geeft aan dat hij van mening is dat de stappen die al zijn en nog worden gezet met «Verantwoord Begroten» grotendeels aansluiten bij onze conclusies en aanbevelingen. Zo is in 2012 de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) aangepast om de kwaliteit van evaluaties en de informatievoorziening hierover in de begrotingen en jaarverslagen te vergroten en ziet ook de minister het aanscherpen van de algemene doelstellingen als een belangrijk verbeterpunt. Met het openbaar maken van de informatie over de rijksuitgaven is verder een belangrijke stap gezet in de door de rijksoverheid nagestreefde transparantie.

De minister onderschrijft het belang om gezamenlijk met de Algemene Rekenkamer op te trekken bij de verdere invulling van Verantwoord Begroten door de ministeries.

Informatie over realisatie bezuinigingsdoelstelling 2012

In reactie op onze bevinding dat expliciete informatie over de realisatie van bezuinigingsdoelstellingen over 2012 ontbreekt in het financieel Jaarverslag van het Rijk over 2012 (FJR) geeft de minister aan dat het kabinet bij sluitende kaders op koers ligt in het realiseren van de ingeboekte besparingen. Het volgen van de voortgang van de bezuinigingsmaatregelen zal voortaan geschieden via het overzicht van financiële wetgevingsmaatregelen van de minister van Veiligheid en Justitie. In het FJR 2012 is daarnaast een overzicht opgenomen waarin op geaggregeerd niveau inzicht wordt geboden in de budgettaire ontwikkeling van de opvolgende ombuigingspakketten.

Beleidsmatige mutaties na tweede suppletoire begrotingen

De minister deelt onze opvatting dat (grote) beleidsmatige mutaties niet thuishoren in de slotwetten. Het Kabinet zal zich ook in 2013 inspannen om alle beleidsmatige mutaties in de uitgaven in de suppletoire begrotingen op te nemen. De minister merkt op dat zover het gaat om verplichtingen waarbij de kasuitgaven in latere jaren tot uiting komen, de kasuitgaven normaliter in de Voorjaarsnota tot uiting komen. De Tweede Kamer heeft dan nog op dat moment de mogelijkheid om haar budgetrecht te doen gelden. Hij zegt wel toe zijn de ministers er op attent te maken dat beleidsmatige mutaties in de verplichtingen in principe niet thuishoren in de slotwetten, maar dat de Tweede Kamer op ordentelijke wijze geïnformeerd moet worden over nieuwe departementale beleidsvoorstellen met budgettaire gevolgen.

Invloed Europees beleid op de nationale begrotingen en verantwoordingen

De minister is van mening dat de plicht van lidstaten om eventuele stabiliteitsprogramma's inclusief nationale begrotingsplannen voor de middellange termijn uiterlijk 30 april in te dienen bij de Europese Commissie geen gevolgen heeft voor onze begrotings- en verantwoordingscyclus. Omdat in de huidige verantwoordingscyclus de realisatiecijfers van het afgelopen jaar eind februari meestal al bekend zijn en de doorwerking daarvan voor het lopende en daaropvolgende jaren gewoonlijk al in maart en april bekend zal zijn, kan deze informatie volgens de minister betrokken worden bij de besluitvorming over de Nederlandse inbreng in het Europese semester.

Het nationale controlebestel

De minister deelt onze mening dat doublures in het controlebestel zoveel mogelijk voorkomen moeten worden. Hiervoor is het van belang dat alle partijen binnen het controlebestel zich baseren op internationaal aanvaarde normen en standaarden. De minister geeft aan dat hij in overleg zal treden met de ADR en de Algemene Rekenkamer om – waar mogelijk – tot nog meer uniforme standaarden en uitgangspunten te komen. Waar nodig zal de minister deze standaarden wettelijk vastleggen. De minister ziet het afgeven van de interne (controle)verklaring door de Auditdienst Rijk (ADR) op voorhand niet als een doublure met de verklaring van de Algemene Rekenkamer. Beide verklaringen dienen volgens hem een ander doel, voorzien in andere behoeften en zijn bovendien voor andere gebruikers. De interne controleverklaringen van de Auditdienst Rijk zijn volgens de minister accountantsoordelen en primair bedoeld om zekerheid te verschaffen aan de vakministers en de ambtelijke departementsleiding, terwijl de externe verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer primair bedoeld is voor de Tweede Kamer om na afloop van het jaar decharge te kunnen verlenen aan de vakministers.

De minister geeft verder aan dat de eis van een strikte scheiding tussen de adviserende en certificerende (controlerende) taken volgens hem niet van toepassing is op interne auditdiensten zoals de ADR. Het is volgens de minister juist de taak van een interne auditdienst om zowel zekerheid als advies te verschaffen. Ook wijst hij er op dat bij een interne auditdienst de commerciële prikkels ontbreken die de combinatie van controle- en adviesopdrachten problematisch kunnen maken.

Controle en verantwoording noodfonds EFSF

De minister is het niet eens met onze constatering dat de publieke externe controle en verantwoording van het noodfonds EFSF en het eerste Griekse leningenprogramma (Griekse Leningfaciliteit GLF) nog niet geregeld is. Volgens hem kan democratische controle door nationale parlementen en rekenkamers plaatsvinden via de nationale begrotingen. Immers in het geval van het EFSF betreft het een door de Staat afgegeven garantie, en in het geval van het GLF een bilaterale lening aan een andere Staat. Verder acht de minister de controle van de Trojka Europese Commissie, ECB en IMF op de besteding van het EFSF en het GLF afdoende en wijst hij op de afspraken die hij in september 2012 heeft gemaakt over de informatievoorziening aan de Tweede Kamer over de monitoring van de uitvoering van de financiële bijstand door de Trojka (Financiën, 2012).

Nederlandse afdrachten aan de Europese Unie

De minister is het niet eens met onze conclusie dat sprake is van een diffuse verdeling van verantwoordelijkheden voor de Nederlandse afdrachten aan de Europese Unie en dat het wenselijk zou zijn deze op te nemen in de nationale verklaring. Hij wijst erop dat er in 2002 juist voor is gekozen om de Nederlandse afdrachten op te nemen in de begroting van de minister van Buitenlandse Zaken, omdat dit duidelijker is voor de Tweede Kamer. Het belangrijkste deel van de af te dragen «eigen middelen» is gebaseerd op een percentage van het Bruto Nationaal Inkomen (BNI). De vaststelling van het BNI gebeurt door het onafhankelijke CBS op basis van Europese wetgeving. De CBS-berekeningen worden bovendien getoetst door Eurostat. Het opnemen van de afdrachten in de Nationale verklaring zou volgens hem een ongewenste politieke beoordeling zijn bij de onafhankelijke totstandkoming van het BNI-cijfer. De huidige gekozen verantwoordelijkheidsverdeling is een sluitend en goed werkbaar systeem waaraan een Nationale verklaring volgens hem niets kan toevoegen.

Nawoord Algemene Rekenkamer bij reactie minister van Financiën

Systeemverantwoordelijkheid en toezicht op begrotingsadministraties

De minister zegt toe te zullen onderzoeken hoe hij zijn toezichtrol op begrotingsadministraties actiever kan invullen en of deze toezichtrol moet worden versterkt met de mogelijkheid om op dit terrein dwingende aanwijzingen te kunnen geven. Hiermee zet de minister een stap in de goede richting. De kwaliteit van de begrotingsadministraties vormt een fundament voor een ordelijke en controleerbare bedrijfsvoering. Het is daarom naar onze mening wenselijk dat de minister actief toezicht houdt op de kwaliteit van deze administraties, niet alleen bij de invoering van nieuwe financiële systemen, maar ook in het geval van bestaande administraties. Verder dient de minister te acteren wanneer de kwaliteit van een administratie onder het afgesproken niveau komt.

Subsidiebeheer

De minister zegt toe binnenkort zijn collega bewindspersonen te adviseren omtrent de verbetering van het subsidiebeheer. Wij vinden het belangrijk dat de minister ook nagaat of zijn adviezen worden opgevolgd en of er sprake is van een adequaat beleid voor misbruik en oneigenlijk gebruik. Ook hier dient het toezicht actief te worden opgepakt.

Beleidsmatige mutaties na tweede suppletoire begrotingen

De minister van Financiën zegt toe dat het kabinet zich zal inspannen om alle beleidsmatige mutaties in de uitgaven na de suppletoire begrotingen zo spoedig mogelijk per brief aan de Tweede Kamer te melden. De minister kent een minder zwaar gewicht toe aan mutaties in de verplichtingen. Wij wijzen erop dat door het aangaan van verplichtingen de bestedingsruimte voor toekomstige jaren wordt ingeperkt. Dit heeft gevolgen voor de budgetflexibiliteit en het budgetrecht van de Tweede Kamer. Wij pleiten er daarom voor dat het kabinet voor mutaties in de verplichtingen dezelfde spelregels hanteert als voor uitgaven. Ten aanzien van deze spelregels is het wel van belang dat de minister van Financiën in de Rijksbegrotingsvoorschriften duidelijker aangeeft wat wordt verstaan onder beleidsmatige mutaties.

Controlebestel

De Algemene Rekenkamer is en blijft van mening dat de combinatie van controle en advies ook problematisch is in de situatie waar auditors van een interne auditdienst zekerheid moeten verschaffen over de werking van de interne beheersmaatregelen als die mede gebaseerd zijn op adviezen van diezelfde auditdienst. Commerciële prikkels neutraliseren is niet het enige vraagstuk bij het combineren van controlerende en adviserende taken. Wanneer een auditor zowel adviseert als controleert bestaat het risico dat zijn aanbevelingen als dwingende richtlijnen worden beschouwd en/of dat zijn kritisch vermogen afneemt omdat hij de implementatie van zijn eigen adviezen beoordeelt.

Verder is er naar onze mening wel degelijk sprake van een doublure in het controlebestel. De Auditdienst Rijk en de Algemene Rekenkamer verrichten voor een deel dezelfde activiteiten ten aanzien van dezelfde organisatieonderdelen en voor een deel met hetzelfde doel. Het op elkaar afstemmen van standaarden en werkwijze kan een zekere mate van overlap verminderen, maar niet wegnemen.

De minister en de Algemene Rekenkamer zullen hierover nader overleg voeren.

Controle en verantwoording noodfonds EFSF

De minister geeft aan dat het Nederlandse parlement en de Nederlandse rekenkamer via de reguliere bevoegdheden voor de rijksbegroting, democratische controlebevoegdheden hebben ten aanzien van het Nederlandse aandeel in de Griekse Leningfaciliteit (GLF) en het EFSF. Wij merken met nadruk op dat onze controle beperkt is tot de manier waarop het geld de Nederlandse begroting verlaat. Over de rechtmatigheid of doeltreffendheid van de bestedingen uit de GLF en het EFSF nadat het geld de Nederlandse begroting heeft verlaten, hebben we geen informatie. Daardoor kunnen wij geen onafhankelijke controle op de rechtmatigheid en doeltreffendheid uitvoeren. Ook hebben we geen bevoegdheden om zelf controles uit te voeren.

Wij onderschrijven het belang van het werk van de Trojka voor de controle op de besteding van de financiële steun van de GLF en het EFSF, maar stellen wel vast dat het hier gaat om betrokken partijen en niet over onafhankelijke partijen.

Wij hebben geen controlemogelijkheden op de werkzaamheden van de Trojka. De opvatting van de minister dat er voldoende informatie is over het bereiken van de beleidscondities en dat er voldoende controle op die informatie is, delen wij derhalve niet. Ons oogpunt betreft namelijk de onafhankelijke en publieke controle.

De afspraken die in september 2012 met de Kamer zijn gemaakt over de parlementaire betrokkenheid bij EFSF/ESM-aangelegenheden vinden we een stap in de goede richting. Mogelijkheden voor onafhankelijk extern onderzoek zouden het democratische controleproces compleet maken. In zijn reactie op ons EU-tendrapport 2013 heeft de minister toegezegd om te verkennen of EFSF-middelen onder de controle van het externe auditcomité van het ESM kunnen worden gebracht, nu het EFSF en het ESM vrijwel als één organisatie functioneren. Wij vinden het belangrijk dat de minister de Tweede Kamer op korte termijn informeert over de stand van zaken.

Nederlandse afdrachten aan de Europese Unie

Opname van de afdrachten in de Nationale verklaring kan een belangrijke toegevoegde waarde hebben omdat de huidige publieke verantwoording onvoldoende inzicht biedt in de onderliggende beheers- en controlesystemen. Het door de minister gehanteerde argument van politieke

inmenging gaat niet op. Immers de afdrachten worden in de huidige systematiek reeds verantwoord door opname in de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Bovendien berust er een systeemverantwoordelijkheid voor het CBS bij de minister van Economische Zaken. Publieke verantwoording en externe controle zijn een adequaat instrument om vertrouwen in het functioneren van de betrokken actoren te versterken. Bovendien heeft een onafhankelijke controle door de Algemene Rekenkamer een mitigerend effect op de politieke inmenging.²²

5.2 Reactie minister voor Wonen en Rijksdienst

Compacte rijksdienst

Naar aanleiding van onze conclusie dat de haalbaarheid van de door het kabinet Rutte/Verhagen beoogde besparingen van het programma Compacte Rijksdienst nog niet overtuigend is aangetoond merkt de minister voor Wonen en Rijksdienst (WenR) onder meer op dat er zich bij sommige projecten substantiële baten voordoen, zonder dat daaraan een formeel vastgestelde business case ten grondslag ligt. Als voorbeelden noemt de minister de besparing van € 44 miljoen door de vereenvoudiging van de administratieve processen bij het UWV en de besparing van € 12,5 miljoen in de sfeer van de facilitaire dienstverlening. Verder geeft hij aan dat in de komende maanden alsnog een aantal business cases wordt afgerond.

De minister geeft ons in overweging om ook aan te geven welke besparingen op een andere wijze dan door middel van een business case zijn onderbouwd.

In tegenstelling tot de Algemene Rekenkamer is de minister voor WenR optimistisch over de realisatie van de aanvullende besparingen die het kabinet Rutte/Asscher beoogt te realiseren door intensivering van het programma Compacte Rijksdienst. De minister gaat er vooralsnog van uit dat de aanvullende besparingen zich gewoon voor zullen doen. Ook gaat hij ervan uit dat in een aantal projecten een groter besparingspotentieel zit.

Naar aanleiding van het pleidooi van de Algemene Rekenkamer om een samenhangende visie op de Rijksdienst van de toekomst te ontwikkelen verwijst de minister naar de Hervormingsagenda Rijksdienst die hij in mei aan de Tweede Kamer verwacht aan te bieden. In deze Hervormingsagenda zal ook de governance van de bedrijfsvoering aan de orde komen.

Systeemverantwoordelijkheid rijksbrede bedrijfsvoering

De minister geeft aan dat zijn systeemverantwoordelijkheid op het terrein van personeel, informatie- en communicatietechnologie (ICT), Organisatie, huisvesting, inkoop, facilitaire dienstverlening en beveiliging drie componenten kent:

1. kaderstelling door het vastleggen van normen of standaarden;
2. monitoring door het volgen van de uitvoering in de praktijk, en;
3. het plegen van interventies door het aanspreken van betrokkenen op de naleving van normen en standaarden of het aanpassen van de kaders aan geconstateerde tekortkomingen.

Deze functies van het inrichten en beheren van een goed functionerend systeem en het monitoren en indien nodig bijsturen in dit systeem zijn toevertrouwd aan de Interdepartementale Commissie Bedrijfsvoering Rijksdienst en de onderliggende Interdepartementale Commissies. De

²² Zie ook ons nawoord in ons Rapport bij de Nationale verklaring 2013.

kaderstelling op de terreinen van de bedrijfsvoering waarvoor de minister voor WenR verantwoordelijk is, vindt plaats op basis van rijksbrede afspraken zonder wettelijke grondslag. Een uitzondering geldt voor de kaders die de minister voor WenR op grond van een aan hem gegeven bevoegdheid wil baseren op het Coördinatiebesluit organisatie en bedrijfsvoering 2011. Op deze basis zijn twee kaders vastgesteld op het terrein van het Organisatie- en personeelsbeleid. Dit zijn het Functiegebouw Rijk en het Kader Topstructuur en Topfuncties Rijk 2007.

Het stelsel van rijksbrede bedrijfsvoering is van recente datum en nog volop in ontwikkeling. De reikwijdte, invulling en verdeling van de (systeem)verantwoordelijkheden verschilt voor de diverse onderdelen van de rijksbrede bedrijfsvoering al naar gelang de aard en het ontwikkelstadium van het betreffende bedrijfsvoeringsdomein en de risico's die hieraan zijn verbonden voor de rijksdienst. In de loop van 2013 wordt volgens de minister verder invulling gegeven aan de systeemverantwoordelijkheid voor de rijksbrede bedrijfsvoering, met name aan het monitoren van de rijksbrede bedrijfsvoering en het zo nodig bijsturen daarvan.

Systeemverantwoordelijkheid inkoopbeheer

De minister geeft aan dat gewerkt wordt aan structurele oplossingen voor de geconstateerde onvolkomenheden in het inkoopbeheer door onder meer:

- het aantal inkooppunten te verminderen;
- verdere professionalisering via gerichte bijeenkomsten en opleidingen;
- verdere invoering van categoriemanagement;
- de rol van de departementale Coördinerend Directeuren Inkoop te versterken;
- elektronisch contractbeheer bij het Rijk, DigilInkoop en het elektronisch factureren in te voeren.

Ondanks de bovengenoemde oplossingen sluit de minister als gevolg van de complexiteit van de aanbestedingsregels niet uit dat bij aanbestedingen fouten blijven optreden. Hij wijst er wel op dat uit een nalevingsmeting van het Ministerie van Economische Zaken blijkt dat van alle aanbestedingsplichtige organisaties de kerndepartementen relatief hoog scoren op een correcte toepassing van de aanbestedingsregels. Dit laat volgens hem zien dat het omgaan met Europese aanbestedingsregels het Rijk ernst is.

Ten slotte wijst de minister op de commissie van aanbestedingsexperts die door de minister van EZ is ingesteld. Deze commissie behandelt klachten van ondernemers en aanbestedende diensten. Hierdoor krijgen ondernemers een aanvullende laagdrempelige mogelijkheid om vermeende onregelmatigheden in een vroegtijdig stadium van de aanbesteding aan te geven.

Systeemverantwoordelijkheid informatiebeveiliging

Op grond van zijn systeemverantwoordelijkheid zal de minister bij zijn collega's aandacht vragen voor het oplossen van de geconstateerde onvolkomenheden. De minister geeft verder aan dat in 2013 alle ministers de Baseline Informatiebeveiliging Rijksdienst zullen implementeren. Dit moet bijdragen aan een rijksbrede invulling van gezamenlijke kaders voor de informatiebeveiliging. Daarnaast is per 1 januari 2013 de Rijks-BVA (Beveiligingsambtenaar) aangesteld. Hij zal samen met de CIO Rijk toezien op de naleving van afspraken en kaders.

Systeemverantwoordelijkheid veiligheidsonderzoeken

De ministers van BZK en WenR hebben beiden een systeemverantwoordelijkheid voor de Wet veiligheidsonderzoeken. De ministers hebben hun reactie op dit punt onderling afgestemd. Voor hun reactie en ons nawoord daarop verwijzen wij hier naar de reactie van de minister van BZK.

Nawoord Algemene Rekenkamer bij reactie minister van WR

Systeemverantwoordelijkheid rijksbrede bedrijfsvoering

De minister erkent dat het van belang is aan de systeemverantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering een nadere invulling te geven. We vragen de minister deze verantwoordelijkheid voor de verschillende bedrijfsvoeringsdomeinen zo concreet mogelijk uit te werken zodat er duidelijkheid gaat ontstaan over de verdeling van verantwoordelijkheden tussen hem en de andere ministers. Daarboven op wijzen wij op het belang van transparante informatievoorziening over het systeem en het handelen van de systeemverantwoordelijk minister naar aanleiding van die informatie.

Compacte rijksdienst

Met betrekking tot de door het kabinet Rutte/Verhagen beoogde besparingen hebben wij onderzocht in hoeverre is voldaan aan de door het kabinet zelf gestelde eis dat de haalbaarheid van deze besparingen moet zijn aangetoond door middel van een business case alvorens deze projecten in aanvang te nemen. Getoetst aan deze eis is onze conclusie dat slechts € 171 miljoen is onderbouwd door middel van een business case. Daarnaast hebben we vastgesteld dat in totaal € 193 miljoen op een andere wijze is onderbouwd. Wij verbinden hieraan de conclusie dat van de totaal beoogde bezuinigingen ad € 788 miljoen nog tenminste € 426 miljoen moet worden onderbouwd.

De overige besparingen die de minister noemt hebben geen bij ons bekende onderbouwing. Om die reden hebben wij deze in ons overzicht buiten beschouwing gelaten.

De minister schrijft dat hij ervan uitgaat dat de *extra* besparingen die het kabinet Rutte/Asscher wil realiseren door intensivering van het programma Compacte Rijksdienst «zich gewoon zullen voordoen». Gelet op onze hiervoor genoemde conclusies inzake de beperkte onderbouwing van de besparingen en de bandbreedte van het ambitieniveau wijzen wij op het risico van «wens-denken».

Met belangstelling kijken wij uit naar de Hervormingsagenda Rijksdienst waarin de minister onder andere ingaat op zijn visie op de Rijksdienst van de toekomst. We waarderen het dat de minister aangeeft in deze agenda ook in te gaan op de governance van de bedrijfsvoering binnen de Rijksdienst. Hierdoor wordt duidelijker dan nu het geval is hoe de verantwoordelijkheden zijn verdeeld tussen de minister van WR en de andere ministers.

Systeemverantwoordelijkheid inkoopbeheer

De minister wijst, net als in 2011, op een aantal verbeteringen op het gebied van het inkoopbeheer. Wij hebben vastgesteld dat deze maatregelen in 2012 nog niet hebben geleid tot het terugdringen van het aantal onvolkomenheden in het beheer van inkopen. Wij vragen daarom de ingezette maatregelen te intensiveren en te versnellen.

5.3 Reactie minister van BZK

Financieel beheer en management controlsysteem

De minister is het niet eens met onze conclusie dat het management controlsysteem in 2012 niet goed heeft gefunctioneerd. Dit systeem heeft er volgens de minister voor gezorgd dat de departementale leiding zich gedurende 2012 al bewust was van de door de Algemene Rekenkamer geconstateerde problemen in de uitvoering van verschillende (financieel-administratieve) processen van het kerndepartement en aanpalende baten-lastenagentschappen. De minister onderschrijft overigens wel de conclusie van de Algemene Rekenkamer dat het (financieel) beheer bij BZK op onderdelen beter moet gaan functioneren. Hiertoe zijn volgens de minister vele concrete initiatieven genomen. Voor zijn meer uitvoerige reactie op de bedrijfsvoering verwijst de minister naar zijn bestuurlijk reactie op het Rapport bij het Jaarverslag BZK.

Single information single audit

De minister onderschrijft de conclusie dat het sisa-systeem in 2012 in eerste instantie onvoldoende heeft gefunctioneerd en dat pas na herstelwerkzaamheden door de betrokken accountantskantoren voldoende zekerheid kon worden verkregen over de rechtmatige besteding van de specifieke uitkeringen. De minister wijst erop dat volgens hem adequaat is geanticipeerd op de ontstane situatie. De single review door de Auditdienst Rijk is in 2012 eerder uitgevoerd dan in voorgaande jaren waardoor er ruimte ontstond voor het verrichten van eventueel noodzakelijk herstelacties.

De minister wijst erop dat het sisa-systeem momenteel op een aantal punten wordt verbeterd en verwijst daarbij naar zijn voortgangsrapportage sisa van 21 december 2012 aan de Tweede Kamer (BZK, 2012). In de eerste plaats zal binnenkort het onderzoek naar de inbedding van sisa in de gemeenten worden afgerond. Naar aanleiding van dit onderzoek zal het proces van financiële verantwoording bij gemeenten worden verbeterd. In de tweede plaats heeft de minister samen met zijn collega bewindslieden maatregelen genomen om de sisa bijlage (invulwijzer, verantwoordingslijst) te verbeteren. In de derde plaats worden acties ondernomen om op rijksniveau het beleid en de regelgeving ten aanzien van specifieke uitkeringen te stroomlijnen en aan te scherpen, onder meer ten aanzien van het terugvorderingsbeleid.

Wet veiligheidsonderzoeken

De minister wijst erop dat het systeem van veiligheidsonderzoeken in 2012 in samenspraak met de Algemene Rekenkamer is geanalyseerd. Naar aanleiding hiervan zijn afspraken gemaakt en is het systeem gewijzigd, onder meer door de aanstelling van de Rijks-BVA (Beveiligingsambtenaar) per 1 januari 2013.

De minister onderschrijft dat hij (voor het civiele deel en ook buiten het Rijk) samen met de minister van Defensie (voor het militaire deel) systeemverantwoordelijk is voor de Wet veiligheidsonderzoeken (Wvo). Dit betreft de uitvoering van de veiligheidsonderzoeken. De verantwoordelijkheid voor de integrale beveiliging rijksbreed berust bij de minister voor WR en zal worden vastgelegd in het nieuwe nog op te stellen Beveiligingsvoorschrift Rijksdienst.

De minister geeft aan dat de AIVD en het Directoraat-Generaal Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk met het oog op de systeemverantwoordelijkheid voor de rijksbrede bedrijfsvoering onlangs afspraken hebben gemaakt

over de exacte verdeling van taken, rollen en verantwoordelijkheden ten aanzien van de omgang met vertrouwensfuncties. Ten aanzien van de monitoring van de uitvoering van de Wvo geeft hij aan dat, in tegenstelling tot de Algemene Rekenkamer, er geen onderscheid wordt gemaakt tussen actieve en passieve monitoring. De AIVD rapporteert volgens de minister periodiek over eventuele onregelmatigheden in de uitvoering van de Wvo aan de departementen en de Rijks-BVA voor zover de AIVD beschikt over deze gegevens uit hoofde van de uitvoering van de Wvo. Daarnaast kunnen volgens de minister ook de BVA's gevraagd worden te rapporteren aan de Rijks-BVA over eventuele onregelmatigheden. De minister is van mening dat de Rijks-BVA hiermee beschikt over informatie op basis waarvan de Rijks-BVA een oordeel kan geven over de wijze waarop binnen het Rijk vertrouwensfuncties worden aangewezen en medewerkers op die functies worden geplaatst. Wanneer er sprake is van onvolkomenheden in het systeem zal de Rijks-BVA een interventie in het systeem plegen, aldus de minister. Ten slotte reageert de minister positief op onze aanbeveling om de interne processen op het gebied van vertrouwensfuncties bij de departementen te verbeteren en te uniformeren en daarbij gebruik te maken van P-Direkt. De Rijks-BVA zal worden gevraagd dit advies nader uit te werken.

Nawoord Algemene Rekenkamer bij reactie minister BZK

Single information, single audit

In zijn reactie benadrukt de minister het belang van de door hem ondernomen acties voor het verbeteren van de verantwoording over specifieke uitkeringen. Verder geeft de minister aan dat het onderzoek naar de inbedding van de verantwoording over specifieke uitkeringen bij gemeenten, zoals opgenomen in de voortgangsrapportage van de minister, volgens plan wordt uitgevoerd en zal leiden tot verdere acties. Dit onderzoek wordt meegenomen in de acties voor de stroomlijning en aanscherping van het beleid en de regelgeving ten aanzien van de specifieke uitkeringen. Wij zullen de genoemde analyses en nog te ondernemen acties van de minister van BZK volgen. Wij zullen daarbij in het bijzonder aandacht besteden aan de noodzakelijke verbeteringen bij het ministerie van SZW.

Wet veiligheidsonderzoeken

Net als vorig jaar hebben wij vastgesteld dat niet alle departementen de Wvo goed naleven. Wij vinden dat de minister op grond van zijn systeemverantwoordelijkheid dit beeld zelf had moeten hebben en dat hij de betreffende ministers daarop had moeten aanspreken.

We constateren dat de minister een groot deel van onze aanbevelingen overneemt en dat hij serieus werk maakt van het verbeteren van het beleid voor veiligheidsonderzoeken. Vooral de informatievoorziening over de uitvoering van het beleid wordt aanzienlijk verbeterd. Gezien het belang van veiligheidsvraagstukken willen wij benadrukken dat verkregen informatie niet onbenut mag blijven. Wanneer het nodig is, dan is het van belang dat de minister ingrijpt.

BIJLAGE 1 BEGROTE EN VERANTWOORDE BEDRAGEN

(bedragen in € mln)

		Uitgaven		Ontvangsten	
		Vastgestelde begroting 2012	Rekening 2012	Vastgestelde begroting 2012	Rekening 2012
Begrotingen					
I	De Koning	39,5	40,2	0,0	0,4
IIa	Staten-Generaal	141,9	147,2	3,0	6,9
IIb	Overige Hoge Colleges van Staat	111,4	117,2	5,2	6,9
III	Algemene Zaken	56,8	52,8	3,4	6,5
IIIa	Kabinet der Koningin	2,4	2,4	2,4	2,4
IIIb	Commissie van toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten	1,1	0,9	0,0	0,0
IV	Koninkrijksrelaties	428,1	431,7	33,4	110,3
V	Buitenlandse Zaken incl. EU (eigen middelen)	11.723,6	10.774,1	740,5	760,8
VI	Veiligheid en Justitie	11.407,7	11.467,3	1.350,6	1.320,3
VII	Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties	4.809,3	5.028,3	665,6	701,1
VIII	Onderwijs, Cultuur & Wetenschap	33.694,0	34.169,2	1.197,6	1.244,7
IXa	Nationale Schuld	45.729,0	60.819,6	44.534,9	68.542,5
IXb	Financiën	12.602,5	11.362,8	129.887,2	114.847,9
X	Defensie	7.866,3	8.066,8	341,1	433,6
XII	Infrastructuur en Milieu	10.805,9	10.503,7	57,3	97,7
XIII	Economische zaken, Landbouw en Innovatie	5.372,8	4.853,8	12.932,6	12.543,6
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	31.066,0	31.898,0	1.847,5	2.103,2
XVI	Volksgezondheid, Welzijn en Sport	17.565,0	18.813,8	45,8	900,8
	Subtotaal	193.423,4	208.549,6	193.647,9	203.629,7
Begrotingsfondsen					
A	Infrastructuurfonds	7.986,7	7.599,2	7.986,7	7.643,3
B	Gemeentefonds	18.334,1	18.500,8	18.334,1	18.500,8
C	Provinciefonds	1.116,5	1.686,0	1.116,5	1.686,0
F	Diergezondheidsfonds	9,7	15,4	9,7	12,6
I	Bonaire, St Eustatius en Saba	24,9	38,5	24,9	38,5
	Subtotaal	27.471,9	27.840,0	27.471,9	27.881,3
	Totaal generaal	220.895,3	236.389,6	221.119,8	231.510,9

*) De totalen exclusief consolidatie sluiten aan op de Rijksrekening

**) De bedragen van de begrotingsfondsen zijn exclusief overlopende posten

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

Overzicht A Verplichtingen

De bevindingen van de Algemene Rekenkamer over de rekeningen 2012

		Verant- woord bedrag	Totaal fouten en onzekeerheden		Verant- woord bedrag	Totaal fouten en onzekeerheden in de rechtmatigheid		Totaal fouten en onzekeerheden in de deugdelijke weergave	
		2011	2011		2012	2012		2012	
		(€ mln)	(% verant- woord bedrag)	(€ mln)	(€ mln)	(% verant- woord bedrag)	(€ mln)	(% verant- woord bedrag)	(€ mln)
Begrotingen									
I	De Koning	39,9	0,0	0,0	40,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Ila	Staten-Generaal	147,2	0,8	1,2	146,4	0,0	0,0	0,0	0,0
Ilb	Overige Hoge Colleges van Staat	123,2	0,5	0,6	116,2	0,0	0,0	0,0	0,0
III	Algemene Zaken	53,9	0,1	0,0	53,2	0,0	0,0	0,0	0,0
IIIa	Kabinet der Koningin	2,4	0,0	0,0	2,4	0,0	0,0	0,0	0,0
IIIb	Commissie van toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten	0,8	0,0	0,0	0,9	0,0	0,0	0,0	0,0
IV	Koninkrijksrelaties	218,5	3,5	7,6	116,0	3,2	3,7	0,0	0,0
V	Buitenlandse Zaken incl. EU (eigen middelen)	9.462,1	0,1	12,2	11.368,7	0,1	13,4	0,0	2,0
VI	Veiligheid en Justitie	12.078,0	0,1	8,5	12.646,4	0,0	4,7	0,2	28,9
VII	Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties	5.643,3	0,2	9,5	5.225,9	0,5	27,3	0,1	2,7
VIII	Onderwijs, Cultuur & Wetenschap	34.395,7	1,1	376,8	36.766,0	0,8	295,9	0,1	23,9
IXa	Nationale Schuld	58.206,8	0,0	0,0	60.819,6	0,0	0,0	0,0	0,0
IXb	Financiën	91.238,6	0,0	1,0	31.780,3	0,0	0,4	0,0	0,0
X	Defensie	7.440,6	0,8	59,0	7.967,1	0,0	2,2	0,4	31,1
XII	Infrastructuur en Milieu	10.923,6	1,0	104,3	10.045,7	0,1	6,2	0,2	20,7
XIII	Economische zaken, Landbouw en Innovatie	8.417,2	0,4	33,0	6.569,2	0,2	13,2	0,0	0,0
XV	Sociale Zaken en Werkgele- genheid	30.420,0	0,1	26,4	32.416,2	0,0	4,4	0,0	0,0
XVI	Volksgezondheid, Welzijn en Sport	18.815,5	0,2	35,5	18.077,6	0,1	12,5	0,0	0,3
	Totaal begrotingen	287.627,0	0,2	675,8	234.157,9	0,2	383,7	0,0	109,5
Begrotingsfondsen									
A	Infrastructuurfonds	6.654,6	0,0	0,8	8.582,7	0,0	2,4	0,0	0,0
B	Gemeentefonds	18.390,0	0,0	0,0	18.470,6	0,0	1,0	0,0	0,1
C	Provinciefonds	1.268,3	0,0	0,0	1.686,3	0,0	0,0	0,0	0,0
F	Diergezondheidsfonds	15,9	1,0	0,2	15,4	0,0	0,0	0,0	0,0
I	Bonaire, St Eustatius en Saba	28,2	0,0	0,0	35,5	0,0	0,0	0,0	0,0
	Totaal begrotingsfondsen	26.357,0	0,0	0,9	28.790,6	0,0	3,4	0,0	0,1
	Totaal generaal	313.984,0	0,2	676,7	262.948,5	0,1	387,1	0,0	109,6

Overzicht B/C Uitgaven + Ontvangsten¹
De bevindingen van de Algemene Rekenkamer over de rekeningen 2012

		Verantwoord bedrag ¹	Totaal fouten en onzekerheden	Verantwoord bedrag ¹	Totaal fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid	Totaal fouten en onzekerheden in de deugdelijke weergave		
		2011	2011	2012	2012	2012		
		(€ mln)	(% verantwoord bedrag)	(€ mln)	(% verantwoord bedrag)	(€ mln)	(% verantwoord bedrag)	(€ mln)
Begrotingen								
I	De Koning	40,7	0,0	0,0	40,7	0,0	0,0	0,0
IIa	Staten-Generaal	149,3	0,8	1,3	154,1	0,0	0,0	0,0
IIb	Overige Hoge Colleges van Staat	128,9	0,2	0,3	124,0	0,0	0,0	0,0
III	Algemene Zaken	59,4	0,1	0,1	59,3	0,9	0,5	0,0
IIIa	Kabinet der Koningin	4,8	0,9	0,0	4,8	0,0	0,0	0,0
IIIb	Commissie van toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten	0,8	0,0	0,0	0,9	0,0	0,0	0,0
IV	Koninkrijksrelaties	484,8	1,1	5,4	542,0	0,6	3,0	0,0
V	Buitenlandse Zaken incl. EU (eigen middelen)	11.902,1	0,3	38,3	11.534,9	0,1	14,5	0,2
VI	Veiligheid en Justitie	12.960,1	0,1	18,7	12.787,6	0,1	14,6	10,2
VII	Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties	6.281,6	1,0	62,1	5.729,4	1,6	89,3	0,0
VIII	Onderwijs, Cultuur & Wetenschap	35.155,3	0,3	115,0	35.413,9	0,2	53,8	40,7
IXa	Nationale Schuld	113.674,4	0,0	0,0	129.362,1	0,0	0,0	0,0
IXb	Financiën	130.870,8	0,2	275,0	126.210,7	0,0	60,1	0,0
X	Defensie	8.616,2	1,6	139,7	8.500,4	0,9	76,3	42,7
XII	Infrastructuur en Milieu	11.278,9	0,1	10,3	10.601,4	0,1	12,8	0,0
XIII	Economische zaken, Landbouw en Innovatie	17.890,7	0,6	109,5	17.397,3	0,0	5,9	10,4
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	33.222,3	0,1	17,9	34.001,2	0,1	21,1	1,6
XVI	Volksgezondheid, Welzijn en Sport	19.956,3	0,3	68,3	19.714,6	0,4	79,8	0,0
	Totaal begrotingen	402.677,3	0,2	861,8	412.179,3	0,1	431,9	105,7
Begrotingsfondsen								
A	Infrastructuurfonds	16.493,4	0,4	73,5	15.242,6	0,2	26,0	1,3
B	Gemeentefonds	37.152,9	0,0	0,0	37.001,6	0,0	0,0	0,0
C	Provinciefonds	2.536,2	0,0	0,0	3.372,0	0,0	0,0	0,0
F	Diergezondheidsfonds	26,5	0,6	0,2	28,0	0,0	0,0	0,0
I	Bonaire, St Eustatius en Saba	50,3	0,0	0,0	77,1	0,0	0,0	0,0
	Totaal begrotingsfondsen	56.259,1	0,1	73,7	55.721,3	0,0	26,0	1,3
	Totaal generaal	458.936,4	0,2	935,5	467.900,5	0,1	457,9	107,0

¹ De uitsplitsing naar uitgaven en ontvangsten vindt plaats in overzicht B en overzicht C.

Overzicht B Uitgaven
De bevindingen van de Algemene Rekenkamer over de rekeningen 2012

		Verantwoord bedrag	Totaal fouten en onzekerheden		Verantwoord bedrag	Totaal fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid		Totaal fouten en onzekerheden in de deugdelijke weergave	
		2011	2011		2012	2012		2012	
		(€ mln)	(% verantwoord bedrag)	(€ mln)	(€ mln)	(% verantwoord bedrag)	(€ mln)	(% verantwoord bedrag)	(€ mln)
Begrotingen									
I	De Koning	39,9	0,0	0,0	40,2	0,0	0,0	0,0	0,0
IIa	Staten-Generaal	144,3	0,9	1,3	147,2	0,0	0,0	0,0	0,0
IIb	Overige Hoge Colleges van Staat	122,1	0,2	0,3	117,2	0,0	0,0	0,0	0,0
III	Algemene Zaken	55,8	0,1	0,1	52,8	1,0	0,5	0,0	0,0
IIIa	Kabinet der Koningin	2,4	1,9	0,0	2,4	0,0	0,0	0,0	0,0
IIIb	Commissie van toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten	0,8	0,0	0,0	0,9	0,0	0,0	0,0	0,0
IV	Koninkrijksrelaties	436,6	0,7	3,2	431,7	0,7	3,0	0,0	0,0
V	Buitenlandse Zaken incl. EU (eigen middelen)	11.014,6	0,3	38,3	10.774,1	0,1	14,5	0,0	0,0
VI	Veiligheid en Justitie	11.438,5	0,2	18,5	11.467,3	0,1	14,6	0,1	8,5
VII	Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties	5.275,6	1,2	62,1	5.028,3	1,8	89,3	0,0	0,0
VIII	Onderwijs, Cultuur & Wetenschap	33.964,3	0,3	86,0	34.169,2	0,2	53,8	0,1	20,4
IXa	Nationale Schuld	58.206,8	0,0	0,0	60.819,6	0,0	0,0	0,0	0,0
IXb	Financiën	9.709,1	0,2	18,7	11.362,8	0,1	11,3	0,0	0,0
X	Defensie	8.156,4	1,6	128,9	8.066,8	0,9	76,3	0,5	42,7
XII	Infrastructuur en Milieu	11.209,0	0,1	10,3	10.503,7	0,1	12,8	0,0	0,0
XIII	Economische zaken, Landbouw en Innovatie	5.943,6	0,4	21,3	4.853,8	0,1	3,1	0,2	10,4
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	30.766,6	0,1	17,8	31.898,0	0,1	20,7	0,0	1,2
XVI	Volksgezondheid, Welzijn en Sport	19.145,2	0,4	68,3	18.813,8	0,3	57,4	0,0	0,0
	Totaal begrotingen	205.631,4	0,2	475,1	208.549,6	0,2	357,5	0,0	83,2
Begrotingsfondsen									
A	Infrastructuurfonds	8.372,5	0,9	72,5	7.599,2	0,3	26,0	0,0	1,3
B	Gemeentefonds	18.576,4	0,0	0,0	18.500,8	0,0	0,0	0,0	0,0
C	Provinciefonds	1.268,1	0,0	0,0	1.686,0	0,0	0,0	0,0	0,0
F	Diergezondheidsfonds	15,9	1,0	0,2	15,4	0,0	0,0	0,0	0,0
I	Bonaire, St Eustatius en Saba	25,1	0,0	0,0	38,5	0,0	0,0	0,0	0,0
	Totaal begrotingsfondsen	28.258,1	0,3	72,6	27.840,0	0,1	26,0	0,0	1,3
	Totaal generaal	233.889,5	0,2	547,7	236.389,6	0,2	383,4	0,0	84,5

Overzicht C Ontvangsten
De bevindingen van de Algemene Rekenkamer over de rekeningen 2012

		Verantwoord bedrag	Totaal fouten en onzekerheden	Verantwoord bedrag	Totaal fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid	Totaal fouten en onzekerheden in de deugdelijke weergave		
		2011	2011	2012	2012	2012		
		(€ mln)	(% verantwoord bedrag)	(€ mln)	(% verantwoord bedrag)	(€ mln)	(% verantwoord bedrag)	(€ mln)
Begrotingen								
I	De Koning	0,8	0,0	0,0	0,4	0,0	0,0	0,0
Ila	Staten-Generaal	4,9	0,0	0,0	6,9	0,0	0,0	0,0
IIb	Overige Hoge Colleges van Staat	6,7	0,0	0,0	6,9	0,0	0,0	0,0
III	Algemene Zaken	3,6	0,0	0,0	6,5	0,0	0,0	0,0
IIIa	Kabinet der Koningin	2,4	0,0	0,0	2,4	0,0	0,0	0,0
IIIb	Commissie van toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
IV	Koninkrijksrelaties	48,3	4,6	2,2	110,3	0,0	0,0	0,0
V	Buitenlandse Zaken incl. EU (eigen middelen)	887,6	0,0	0,0	760,8	0,0	0,0	0,2
VI	Veiligheid en Justitie	1.521,6	0,0	0,2	1.320,3	0,0	0,0	1,6
VII	Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties	1.006,0	0,0	0,0	701,1	0,0	0,0	0,0
VIII	Onderwijs, Cultuur & Wetenschap	1.191,0	2,4	29,0	1.244,7	0,0	0,0	20,3
IXa	Nationale Schuld	55.467,6	0,0	0,0	68.542,5	0,0	0,0	0,0
IXb	Financiën	121.161,7	0,2	256,3	114.847,9	0,0	48,9	0,0
X	Defensie	459,8	2,3	10,8	433,6	0,0	0,0	0,0
XII	Infrastructuur en Milieu	69,9	0,0	0,0	97,7	0,0	0,0	0,0
XIII	Economische zaken, Landbouw en Innovatie	11.947,0	0,7	88,2	12.543,6	0,0	2,8	0,0
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	2.455,7	0,0	0,1	2.103,2	0,0	0,4	0,4
XVI	Volksgezondheid, Welzijn en Sport	811,1	0,0	0,0	900,8	2,5	22,4	0,0
	Totaal begrotingen	197.045,9	0,2	386,7	203.629,7	0,0	74,5	22,5
Begrotingsfondsen								
A	Infrastructuurfonds	8.120,9	0,0	1,0	7.643,3	0,0	0,0	0,0
B	Gemeentefonds	18.576,4	0,0	0,0	18.500,8	0,0	0,0	0,0
C	Provinciefonds	1.268,1	0,0	0,0	1.686,0	0,0	0,0	0,0
F	Diergezondheidsfonds	10,5	0,0	0,0	12,6	0,0	0,0	0,0
I	Bonaire, St Eustatius en Saba	25,1	0,0	0,0	38,5	0,0	0,0	0,0
	Totaal begrotingsfondsen	28.001,1	0,0	1,0	27.881,3	0,0	0,0	0,0
	Totaal generaal	225.046,9	0,2	387,8	231.510,9	0,0	74,5	22,5

Overzicht D Baten-lastenagentschappen
De bevindingen van de Algemene Rekenkamer over de rekeningen 2012

(bedragen in €x1000)

		Aantal	Totaal baten	Totaal fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid		Totaal fouten en onzekerheden in de deugdelijke weergave	
baten-lastenagentschappen				(% verantwoord bedrag)	(€ mln)	(% verantwoord bedrag)	(€ mln)
III	Algemene Zaken	1	33,1			0,7	0,2
V	Buitenlandse Zaken incl. EU (eigen middelen)	1	21,5				
VI	Veiligheid en Justitie	6	3.146,8	1,1	35,6	1,6	47,1
VII	Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties	10	2.344,8	0,5	12,0	0,4	9,7
VIII	Onderwijs, Cultuur & Wetenschap	2	307,8	4,0	12,4	0,0	0,1
IXb	Financiën	2	47,1	2,6	1,2		
X	Defensie	3	706,5	0,0	0,1	0,1	1,0
XII	Infrastructuur en Milieu	4	2.605,6	1,1	28,9	0,6	15,2
XIII	Economische zaken, Landbouw en Innovatie	6	981,1	2,1	20,9	1,0	10,0
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	2	33,5				
XVI	Volksgezondheid, Welzijn en Sport	6	506,7	4,3	21,7	0,3	1,5
	Totaal baten-lastendiensten	43	10.734,5	1,2	132,8	0,8	86,4

Overzicht E Saldibalans
De bevindingen van de Algemene Rekenkamer over de rekeningen 2012

		Verantwoord bedrag	Totaal fouten en onzekerheden	Verantwoord bedrag	Totaal fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid	Totaal fouten en onzekerheden in de deugdelijke weergave		
		2011	2011	2012	2012	2012		
		(€ mln)	(% verantwoord bedrag)	(€ mln)	(% verantwoord bedrag)	(€ mln)	(% verantwoord bedrag)	(€ mln)
Begrotingen								
I	De Koning	28,6	0,0	0,0	28,9	0,0	0,0	0,0
IIa	Staten-Generaal	113,2	0,0	0,0	121,9	0,0	0,0	0,0
IIb	Overige Hoge Colleges van Staat	16,1	0,0	0,0	14,4	0,0	0,0	0,0
III	Algemene Zaken	2,6	0,0	0,0	3,5	0,0	0,0	0,0
IIIa	Kabinet der Koningin	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
IIIb	Commissie van toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
IV	Koninkrijksrelaties	3.069,0	0,1	2,6	2.699,4	0,1	2,8	0,0
V	Buitenlandse Zaken incl. EU (eigen middelen)	16.866,8	0,1	25,2	18.108,5	0,0	0,0	20,4
VI	Veiligheid en Justitie	14.299,2	0,4	55,2	15.805,5	0,0	0,0	145,4
VII	Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties	4.518,5	0,1	4,4	5.189,7	0,0	0,0	0,0
VIII	Onderwijs, Cultuur & Wetenschap	51.777,5	0,9	481,3	56.054,3	0,0	0,0	519,7
IXa	Nationale Schuld	362.314,7	0,0	0,0	379.237,5	0,0	0,0	80,4
IXb	Financiën	347.470,0	0,0	158,3	363.330,8	0,1	280,3	0,4
X	Defensie	7.158,8	0,2	14,8	7.386,8	0,0	0,0	8,4
XII	Infrastructuur en Milieu	10.997,8	0,5	51,2	12.472,4	0,0	0,0	312,9
XIII	Economische zaken, Landbouw en Innovatie	33.768,5	0,0	3,0	43.518,6	0,0	0,0	18,4
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	26.012,0	0,0	1,0	28.701,0	0,0	0,0	0,0
XVI	Volksgezondheid, Welzijn en Sport	12.046,0	0,0	0,6	11.251,5	0,0	0,0	0,0
	Totaal begrotingen	890.459,5	0,1	797,6	943.924,7	0,0	283,1	1.119,7
Begrotingsfondsen								
A	Infrastructuurfonds	19.079,4	0,0	4,9	20.085,7	0,0	0,0	101,5
B	Gemeentefonds	39.763,3	0,0	0,0	40.098,2	0,0	0,0	0,8
C	Provinciefonds	2.649,4	0,0	0,0	2.895,9	0,0	0,0	0,0
F	Diergezondheidsfonds	118,5	0,0	0,0	117,5	0,0	0,0	0,0
I	Bonaire, St Eustatius en Saba	3,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Totaal begrotingsfondsen	61.613,6	0,0	4,9	63.197,3	0,0	0,0	102,3
	Totaal generaal	952.073,1	0,1	802,6	1.007.122,1	0,0	283,1	1.222,0

BIJLAGE 3 METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING

Financiële informatie

De Algemene Rekenkamer maakt mede op basis van de CW 2001 voor haar oordelen gebruik van de werkzaamheden van de Auditdienst Rijk.²³ De Auditdienst Rijk voert een volledige jaarrekeningcontrole uit conform de *Nadere Voorschriften Controle en Overige Standaarden van accountants*. Wij onderzoeken op basis van de Fundamental Auditing Principles (level 3) die gelden voor *Supreme Audit Institutions*. Wij voeren onze eigen werkzaamheden uit. Deze bestaan onder meer uit een beoordeling van het werk van de interne auditdiensten. Voorts hebben wij in 2012 nader onderzoek gedaan naar de interne beheersing door de ministeries, controle door de auditdiensten van de subsidie-uitgaven, personele uitgaven, baten van de baten-lastenagentschappen en naleving van EU-aanbestedingsprocedures. Hoewel wij niet elke geldstroom in 2012 hebben onderzocht, zijn wij van oordeel dat wij voldoende werk hebben verricht om met een redelijke mate van zekerheid te kunnen stellen dat er geen materiële fouten in de jaarrekeningen zitten.

Oordeelsvorming financiële informatie: tolerantiegrenzen

Als bij de rijksrekening, de verantwoordingsstaten, de saldibalansen en/of afgerkende voorschotten de tolerantiegrens wordt overschreden, wordt dat vertaald in ons oordeel bij de jaarrekening/het jaarverslag. Als de tolerantiegrens bij een van de begrotingsartikelen wordt overschreden, rapporteren wij dit in een toelichtende paragraaf op ons oordeel, omdat het budgetrecht van de Tweede Kamer zich bevindt op artikelniveau.

In ons oordeel maken wij onderscheid tussen enerzijds de deugdelijke weergave en het voldoen aan de verslaggevingsvoorschriften van de jaarrekening van het ministerie en anderzijds de rechtmatigheid. De informatie in de jaarrekening is deugdelijk weergegeven als deze juist en volledig is; komen de aangegane verplichtingen bijvoorbeeld overeen met hoe ze zijn weergegeven in de jaarrekening, of zijn ze in werkelijkheid hoger? De jaarrekening voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften, als zij voldoet aan de Comptabiliteitswet 2001 en de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften. Verplichtingen, uitgaven, ontvangsten en balansposten zijn rechtmatig als zij tot stand zijn gekomen in overeenstemming met de doelomschrijving van de toepasselijke begrotingsartikelen, de toepasselijke begrotingswetten, andere wettelijke regelingen, overeenkomsten en beschikkingen.

In de tabel hierna staan de tolerantiegrenzen die wij hanteren bij onze oordeelsvorming.

²³ Dit geldt voor alle jaarrekeningen behalve voor die van het Ministerie van Defensie en het Ministerie van VenJ. Deze ministeries beschikken nog over een eigen interne auditdienst van wiens werkzaamheden wij gebruik gemaakt hebben.

<i>Financiële overzichten¹</i>	<i>Tolerantie (in% of miljoen)²</i>		<i>Omvangsbasis</i>
	<i>Fouten + onzekerheden³</i>		
Rijksrekening	1%		Totale uitgaven Rijk Totale ontvangsten Rijk
Rijkssaldibalans	1%		Totaal van de relevante posten ⁴
Begrotingsartikel: < € 100 miljoen > € 100 miljoen en ≤ € 150 miljoen > € 150 miljoen en ≤ € 500 miljoen > € 500 miljoen	10% 10% 15 miljoen 3%		Totaal verplichtingen Uitgaven + ontvangsten
Afgerekende voorschotten: < € 100 miljoen > € 100 miljoen en ≤ € 150 miljoen > € 150 miljoen en ≤ € 500 miljoen > € 500 miljoen	10% 10% 15 miljoen 3%		Het bedrag aan afgerekende voorschotten
	<i>Fouten</i>	<i>Onzekerheden</i>	
Verantwoordingsstaat: < € 100 miljoen > € 100 miljoen en ≤ € 150 miljoen > € 150 miljoen en ≤ € 500 miljoen > € 500 miljoen en ≤ 1,5 miljard > 1,5 miljard	10% 10% 15 miljoen 15 miljoen 1%	10% 10% 15 miljoen 3% 3%	Totaal verplichtingen Totaal uitgaven + ontvangsten + totaal baten van derden
Verantwoordingsstaat Baten- lastenagentschappen: < € 100 miljoen > € 100 miljoen en ≤ € 150 miljoen > € 150 miljoen en ≤ € 500 miljoen > € 500 miljoen en ≤ 1,5 miljard > 1,5 miljard	10% 10% 15 miljoen 15 miljoen 1%	10% 10% 15 miljoen 3% 3%	Som van de baten van alle baten- lastenagentschappen
Saldibalans: < € 100 miljoen > € 100 miljoen en ≤ € 150 miljoen > € 150 miljoen en ≤ € 500 miljoen > € 500 miljoen en ≤ 1,5 miljard > 1,5 miljard	10% 10% 15 miljoen 15 miljoen 1%	10% 10% 15 miljoen 3% 3%	Som van de bedragen van de relevante posten ⁴

¹ De tolerantie voor het Jaarverslag als geheel is overschreden als de tolerantiegrens voor een van de volgende omvangsbases is overschreden: (1) het totaal van de verplichtingen; (2) het totaal van de uitgaven + het totaal van de ontvangsten + het totaal van de baten van derden; (3) de som van de bedragen van de relevante posten in de saldibalans.

² Deze toleranties gelden zowel voor fouten en onzekerheden in de deugdelijke weergave, als voor fouten en onzekerheden op het gebied van de rechtmatigheid.

³ Voor de rijksrekening, de rijkssaldibalans, de begrotingsartikelen en de afgerekende voorschotten, telt de Algemene Rekenkamer fouten en onzekerheden bij elkaar, alvorens deze te toetsen aan de tolerantiegrenzen.

⁴ De relevante posten in de rijkssaldibalans en de saldibalansen zijn: liquide middelen, intracomptabele vorderingen, intracomptabele schulden, extracomptabele vorderingen, extracomptabele schulden, voorschotten, openstaande rechten, openstaande verplichtingen (incl. garanties) en deelnemingen.

Deugdelijke totstandkoming niet-financiële informatie

Wij hebben onderzocht of de *totstandkoming* van de informatie over de *prestatie-indicatoren* in de jaarverslagen van de ministers voldoet aan de in de Rijksbegrotingsvoorschriften gestelde eisen voor de deugdelijke totstandkoming. Wij hebben de overige niet-financiële informatie in de jaarverslagen van de ministers niet onderzocht. Een prestatie-indicator is deugdelijk tot stand gekomen als het totstandkomingsproces ordelijk en controleerbaar is en de risico's op onbetrouwbare informatie voldoende zijn afgedekt met beheersmaatregelen. Daarnaast hebben we beoordeeld of de indicator eenduidig is, dat wil zeggen dat de omschrijving van de indicator in het jaarverslag in overeenstemming is met hetgeen is

gemeten en dat de gehanteerde begrippen eenduidig zijn gedefinieerd. Ten slotte hebben we beoordeeld of de prestatie-indicatoren voldoen aan de verslaggevingsvoorschriften die zijn opgenomen in de Rijksbegrotingsvoorschriften. Het onderzoek naar de deugdelijke totstandkoming heeft het karakter van een beoordeling. Dit betekent dat de zekerheid die wij bieden dat de prestatie-indicatoren een betrouwbaar beeld geven van de werkelijkheid, lager is dan de zekerheid die wij bieden bij ons oordeel over de financiële informatie.

Deugdelijke totstandkoming informatie in bedrijfsvoeringsparagraaf

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

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

Oordeel over financieel beheer en materieelbeheer

Wij doen onderzoek naar het financieel beheer en materieelbeheer op basis van een risico-inschatting. Op de kwaliteitskaart geven wij aan welke aspecten van het financieel beheer in 2012 zijn onderzocht. De bevindingen worden gewogen op basis van een wegingsschema. In dit wegingsschema spelen onder andere een rol: de aard van de bevinding, de financiële omvang van de bevinding, of er sprake is van een toezegging aan de Tweede Kamer en de duur van de bevinding. Het risicoprofiel, de kwaliteit van de belangrijke beheersmaatregelen en aard en omvang van gevonden fouten spelen een belangrijke rol bij de afweging of er sprake is van een onvolkomenheid. De weging van de bevindingen vindt zo veel mogelijk plaats door middel van rijksbrede vergelijking en mondt uit in een conclusie in termen van het al dan niet bestaan van een onvolkomenheid of ernstige onvolkomenheid in de bedrijfsvoering van het ministerie.

Wij beoordelen de onvolkomenheden ook op basis van bestuurlijke overwegingen, zoals de duur van de onvolkomenheid en de inschatting of de minister genegen is de onvolkomenheid op te lossen. Het zwaarste instrument dat wij kunnen hanteren om verbeteringen binnen de rijksoverheid af te dwingen is het maken van bezwaar.

Onze werkzaamheden hebben, mede vanwege de risicogerichte keuzes, de kwalitatieve en bestuurlijke afwegingen, het karakter van een beoordeling. Dit betekent dat het oordeel over het financieel beheer en materieelbeheer lager is dan de zekerheid die wij bieden bij ons oordeel over de financiële informatie.

Onderzoek beleidsthema's

De Algemene Rekenkamer heeft dit jaar een vijftal beleidsthema's nader onderzocht. Centraal staat hierbij de vraag of minister met hun jaarverslagen een goed inzicht verschaffen in de vraag of de belastingbetaler waar voor zijn geld krijgt. Hiervoor is het nodig dat (a) nagegaan kan worden of het geld aan het beoogde doel wordt besteed, (b) of voor dat geld de beloofde prestaties worden geleverd en (c) of de met het geld beoogde doelen worden gerealiseerd. Bij de keuze van de thema's hebben we gelet op het financieel belang («hoeveel geld kost dit?»), op de belangstelling van de Tweede Kamer («zijn er debatten en/of Kamervragen gesteld?») en op de mate waarin de betreffende minister de Tweede Kamer informeert over het thema. Voor ons onderzoek naar de beleids-thema's hebben we ons – naast de departementale jaarverslagen – gebaseerd op bestaande informatie (bijvoorbeeld evaluatieonderzoeken, departementale rapportages, databestanden van het CBS) en gesprekken met beleidsmakers en uitvoerders van beleid.

AFKORTINGEN

AIVD	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
AZ	(Ministerie van) Algemene Zaken
Bbp	Bruto binnenlands product
BZ	(Ministerie van) Buitenlandse Zaken
BZK	(Ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
DWM	De Werkmaatschappij
EFSF	European Financial Stability Facility
EMU	Economische en Monetaire Unie
EU	Europese Unie
EZ	(Ministerie van) Economische Zaken
IenM	(Ministerie van) Infrastructuur en Milieu
ICT	Informatie- en communicatietechnologie
IMF	Internationaal Monetair Fonds
IT	Informatietechnologie
LWOO	Leerwegondersteunend onderwijs
M&O	Misbruik en oneigenlijk gebruik
OCW	(Ministerie van) Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Rwt	Rechtspersoon met een wettelijke taak
Sisa	Single information, single audit
SZW	(Ministerie van) Sociale Zaken en Werkgelegenheid
VenJ	(Ministerie van) Veiligheid en Justitie
VWS	(Ministerie van) Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Vmbo	Vorbereidend middelbaar beroepsonderwijs
WenR	(Minister voor) Wonen en Rijksdienst
Wvo	Wet veiligheidsonderzoeken
Zbo	Zelfstandig bestuursorgaan

LITERATUUR

Algemene Rekenkamer (2007). *Rijk Verantwoord 2006; Rapport bij het Financieel jaarverslag van het Rijk 2006 en uitkomsten rechtmatigheidsonderzoek*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 31 031, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2010). *Staat van de beleidsinformatie 2009*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 939, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2011a). *Verbetering verantwoording en begroting*. Brief aan de Tweede Kamer d.d. 15 april 2011 met reactie een op de voorstellen van de minister van Financiën van 22 maart 2011 inzake verbetering verantwoording en begroting. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 31 865, nr. 28. Den Haag: Sdu.

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

Algemene Rekenkamer (2012a). *Staat van de rijksverantwoording 2011*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 240, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2012b). *Verantwoording en toezicht bij organisaties op afstand van het Rijk; Achtergronddocument 2012*. Den Haag: november 2012.

Algemene Rekenkamer (2012c). *Factsheets vooropname 2012*. Bijlage bij brief van de Algemene Rekenkamer d.d. 20 september 2012. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 412, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2013a). *Verbetering verantwoording en begroting*. Brief aan de Tweede Kamer d.d. 25 februari 2013 over aandachtspunten bij de uitwerking van Verantwoord Begroten. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 31 865, nr. 48. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2013b). *Rapport bij het Jaarverslag 2012 van het Ministerie van Economische Zaken (XIII)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 605 XIII, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2013c). *Bezuinigingen op uitvoeringsorganisaties*. Bijlage bij brief van de Algemene Rekenkamer d.d. 24 januari 2013. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 31 490, nr. 104. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2013d). *EU-trendrapport 2013; Ontwikkelingen in het financieel management van de Europese Unie*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 523, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2013e). *Rapport bij de Nationale verklaring 2012*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 523, nr. 8. Den Haag: Sdu.

BZK (2011a). *Onderhoudsrapportage specifieke uitkeringen 2011*. Bijlage bij brief van de minister van BZK d.d. 12 mei 2011. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 500B, nr. 13. Den Haag: Sdu.

BZK (2011b). *Vernieuwing van de rijksdienst*. Brief van de minister BZK aan de Tweede Kamer d.d. 24 november 2011 met het overzicht stand van zaken Compacte Rijksdienst. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 31 490, nr. 80. Den Haag: Sdu.

BZK (2012). *Voortgangsrapportage SiSa*. Brief van de minister van BZK aan de Tweede Kamer d.d. 21 december 2012 over de maatregelen ten aanzien van de werking en toepassing van SiSa. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 400 B, nr. 5 (herdruk). Den Haag: Sdu.

Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis (2012). *Autonomie verplicht. Rapport onderzoek financiële problematiek Amarantis*.

Financiën (2012) *Raad voor Economische en Financiële Zaken*. Brief van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer d.d. 13 september 2012 over de vormgeving van de parlementaire betrokkenheid bij ESM-besluiten. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 21 501-07, nr. 942. Den Haag: Sdu.

RvS (2013). *Advies inzake de verankering van de democratische controle bij de hervormingen in het economisch bestuur in Europa ter bestrijding van de economische en financiële crisis*. Raad van State, 18 januari 2013.

Tweede Kamer (2013). *Debat over het wetsvoorstel Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (XIII) voor het jaar 2013 (onderdeel economie en innovatie) (33 400-XIII) d.d. 16 januari 2013*. Handelingen 2012–2013, nr. 40. Den Haag: Sdu.

WR (2013). *Vernieuwing van de rijksdienst*. Brief van de minister voor Wonen en Rijksdienst aan de Tweede Kamer d.d. 29 maart 2013 over het uitstel van diverse toezeggingen inzake het Strategisch Personeelsbeleid Rijk 2020. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 31 490, nr. 114. Den Haag: Sdu.

Websites

www.tweedekamer.nl/hoe_werkt_het/de_nederlandse_democratie/taken_en_rechten/Budgetrecht.jsp

www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/richtlijnen/2013/01/14/abc-fiche-budgetrecht-versie-2-januari-2013.html