

Vergaderjaar 2018–2019

35 200

Financieel jaarverslag van het Rijk 2018

Nr. 31

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 12 juni 2019

De vaste commissie voor Financiën heeft een aantal vragen voorgelegd aan de Algemene Rekenkamer over de brief van 15 mei 2019 inzake het rapport Staat van de rijksverantwoording 2018 (Kamerstuk 35 200, nr. 3).

De Algemene Rekenkamer heeft deze vragen beantwoord bij brief van 11 juni 2019. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Anne Mulder

Adjunct-griffier van de commissie,
Arends

Vraag 1

Welke invloed heeft de fout met de saldibalans op de goedkeurende verklaring van de Algemene Rekenkamer bij de jaarstukken 2018?

Voor het antwoord op deze vraag verwijzen wij naar onze brief van 4 juni jongstleden aan uw Kamer (Kamerstuk 35 200, nr. 7).

Vraag 2

In welke gevallen zijn bezuinigingen ingeboekt maar is de verwachte grotere doelmatigheid niet ontstaan?

Wij hebben geen rijksbreed onderzoek gedaan in hoeverre de bezuinigingen tot een grotere doelmatigheid hebben geleid. Wel zijn wij de afgelopen jaren in onderzoeken op afzonderlijke beleidsterreinen op de relatie tussen bezuinigingen en doelmatigheid ingegaan. Daarbij bleken ontwikkelingen in de *doelmatigheid* niet goed gescheiden te kunnen worden van ontwikkelingen in de *doeltreffendheid*. De bezuinigingen hadden namelijk veelal óók geleid tot bijvoorbeeld een afname van de kwaliteit van de dienstverlening (zie bijvoorbeeld ons onderzoek *Bezuinigingen op uitvoeringsorganisaties* (2013 (Kamerstuk 31 490, nr. 104))). Voorbeelden van deze samenloop die we in de *Staat van de rijksverantwoording 2018* noemen, zijn de problemen in het IT-beheer die deels waren veroorzaakt door de bezuinigingen én de operatie Compacte Rijksdienst, problemen bij UWV als gevolg van bezuinigingen en problemen bij het Ministerie van Defensie. Bij dit ministerie leidden de bezuinigingen tot een vicieuze cirkel van afnemende gereedheid die steeds ad hoc en improviserend moest worden gecompenseerd.

In ons onderzoek *Kosten en opbrengsten van saldoverbeterende maatregelen 2011–2016. Zicht op zes jaar bezuinigen en lasten verzwaren* (2016)(Kamerstuk 34 550, nr. 30) constateerden we dat doorgaans niet bekend is of de beoogde opbrengst ook gerealiseerd is. Dit kwam onder andere omdat, zoals de Minister van Financiën aangaf, de begrotingssystematiek hier niet op is ingericht.

Vraag 3

Is de Rekenkamer gestuit op hogere kosten doordat er, vanwege een lager budget, te laat bruggen, wegen, sluizen en IT-systemen zijn gerepareerd? Zo ja, welke?

We zijn voorbeelden tegen gekomen waarbij te laat onderhoud is gepleegd waardoor uitval van het object ontstond, zoals de sluis bij Bosscherveld. We zijn echter niet nagegaan wat het zou hebben gekost als het onderhoud eerder was uitgevoerd en het probleem daardoor voorkomen had kunnen worden. Kosten van onderhoud zijn in het algemeen vaak hoger naarmate het onderhoud langer wordt uitgesteld. Dat gaat deels om extra maatschappelijke kosten en deels om objectgebonden kosten van onderhoud en vervanging. In ons onderzoek *Instandhouding hoofdwegennet* (2014) (Kamerstuk 34 000 a, nr. 8) verwijzen we naar de relatie tussen uitstel van onderhoud en de afname van doelmatigheid.

Vraag 4

Welke reorganisaties hebben niet tot besparingen geleid?

Wij kwamen de afgelopen jaren reorganisaties en besparingen tegen in onderzoeken die we op afzonderlijke beleidsterreinen gedaan hebben. We constateerden dat een reorganisatie dikwijls niet alleen komt. Zie bijvoorbeeld ons onderzoek *Toezicht bij de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit na de fusie* (2013)(Kamerstuk 26 991, nr. 386) naar de fusie van drie inspecties. De fusie moest onder meer de overlap en tegenstrijdigheden in de regels en de handhaving verminderen. Ook wilde het kabinet een kostenbesparing doorvoeren. Dit alles zou tot een besparing leiden die jaar na jaar niet werd gehaald. Maar meer ministeries hadden te maken met reorganisaties en bezuinigingen. Dit ging om hetzij reorganisaties van de uitvoering, hetzij reorganisaties van de ministeries zelf. Een voorbeeld van de eerste is de decentralisatie van het sociaal domein die met een bezuiniging gepaard ging. Een voorbeeld van de tweede is het programma Compacte Rijksdienst, dat tot een verbetering van de dienstverlening moest leiden, maar tegelijk gepaard ging met een bezuiniging.

Vraag 5

Kan worden gesteld dat de extra middelen voor de overheid of overheidsorganisaties de continuïteit ten goede zijn gekomen?

Op een aantal beleidsterreinen zien we dat het extra geld wel degelijk is gebruikt om de prestaties te kunnen verbeteren, zoals de vergroting van de wervings- en opleidingscapaciteit van de politie. Op andere terreinen is het bij de huidige arbeidsmarktomstandigheden lastig nieuw personeel aan te trekken of kost het tijd voordat het extra geld uitgegeven kan worden, zoals voor de modernisering van de krijgsmacht. Tenslotte is het niet altijd bekend *waar* het geld aan uitgegeven is, zoals het extra geld voor onderwijs. Het is wel bekend dat het Ministerie van OCW een deel van het extra geld naar de scholen heeft overgemaakt, maar niet wat de scholen ermee gedaan hebben. Daardoor is evenmin bekend in hoeverre de extra middelen de continuïteit ten goede komen.

Vraag 6

In hoeverre leidt een zich terugtrekkende overheid tot veranderingen in de welvaart en het welzijn van Nederlanders?

Naar de mate waarin een zich terugtrekkende overheid tot veranderingen in de welvaart en het welzijn leidt, hebben wij geen onderzoek gedaan.

Vraag 7

Welke beleidsmatige slotwetmutaties zijn op geen enkele manier aan het parlement gemeld?

De € 439 miljoen aan niet gemelde beleidsmatige slotwetmutaties bestaan uit:

Departement	Bedrag x € 1 mln
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)	386
Financiën	47
BZK	6
Totaal	439

- Van de niet gemelde slotwetmutaties bij OCW is het leeuwendeel (€ 379 miljoen) ontstaan doordat het ministerie bij de overboeking van de regeerakkoordmiddelen geen rekening heeft gehouden met het

gegeven dat de verplichtingen hiervoor niet synchroon lopen met de uitgaven, doordat bijvoorbeeld school- en kalenderjaar niet samenvallen.

- De € 47 miljoen van *Financiën* (€ 35,5 miljoen aan verplichtingenmutaties en € 11,1 miljoen aan uitgaven) hangen voornamelijk samen met ICT-uitgaven bij de Belastingdienst. Financiën heeft deze mutaties destijds als autonome, zijnde niet-beleidsmatige, mutaties beschouwd en derhalve niet gemeld.
- De niet gemelde slotwetmutaties van € 6 miljoen bij *BZK* hebben voor ruim € 4 miljoen betrekking op uitbetaalde aanvragen Stimuleringsregeling energieprestatie huursector (STEP) en voor € 1,4 miljoen op de bijdrage aan het A&O-fonds 2019.

Vraag 8

In hoeverre had een contracyclisch begrotingsbeleid de personeelstekorten kunnen voorkomen? Had een contracyclisch begrotingsbeleid de huidige tekorten beïnvloed?

Deze vraag is op basis van ons onderzoek niet te beantwoorden.

Vraag 9

Heeft de Rekenkamer zicht op de oorzaken van specifieke personeelstekorten, in het bijzonder ICT'ers? In hoeverre spelen hierbij primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden een rol? Speelt de Wet normering topinkomens een rol bij het werven van leidinggevende ICT'ers?

In het Verantwoordingsonderzoek 2018 hebben wij gekeken naar de personeelstekorten op een aantal specifieke beleidsterreinen, zoals bij de Dienst Justitiële Inrichtingen van het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Vorig jaar hebben we in het Verantwoordingsonderzoek 2017 gekeken naar de personeelstekorten bij specifieke functies, zoals ICT. Wat betreft ICT'ers hebben we de Minister van BZK aanbevolen om aandacht te besteden aan aantrekkelijk rijksbreed werkgeverschap «door onder andere betere arbeidsvoorwaarden en ontwikkel- en loopbaanmogelijkheden, rijksbreed waar mogelijk, specifiek waar nodig». In zijn reactie gaf de Minister aan dat volgens het plan van aanpak *Versterking HR ICT Rijksdienst* (Kamerstuk 31 490, nr. 235) in 2018 gekeken zal worden hoe ingespeeld kan worden op eventuele beloningsknelpunten. Ook zegde de Minister toe dat informatie over het plan van aanpak zou worden opgenomen in de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk (JBR). Wij constateren dat het JBR 2018 niet naar deze knelpunten verwijst. Wij geven u in overweging navraag te doen bij de Minister van BZK naar de stand van zaken rond dit vraagstuk.

Vraag 10

In hoeverre worden risico's verkleind wanneer het IT-beheer binnen de rijksoverheid helemaal op orde is?

De samenleving is de laatste jaren razendsnel gedigitaliseerd. Niet alleen ons sociale leven en onze dagelijkse activiteiten, ook transacties met de rijksoverheid verlopen steeds vaker digitaal via internet. Denk aan belastingzaken regelen, huurtoeslag aanvragen, aangifte doen bij de politie of een uitkering of studielening wijzigen. Deze ontwikkeling brengt niet alleen mogelijkheden met zich mee de dienstverlening te verbeteren, maar brengt ook (nieuwe) risico's met zich mee.

Om te zorgen dat de overheid haar taken voor burgers en bedrijven niet alleen modern maar ook betrouwbaar kan (blijven) uitvoeren en om de

(nieuwe) risico's tot een aanvaardbaar niveau te mitigeren, moet de ICT goed worden beheerd. Bij IT-beheer gaat het bijvoorbeeld om het maken van back-ups, het waarborgen van functiescheidingen, het testen van wijzigingen en het toezien op de toegangsbevoegdheden. Deze maatregelen verkleinen de risico's, bijvoorbeeld op het gebied van verlies of manipulatie van data. Die risico's kunnen evenwel niet geheel worden uitgesloten.

Vraag 11

Kunnen de problemen bij ICT-beveiliging nader worden geduid? In hoeveel gevallen konden bijvoorbeeld onbevoegden toegang krijgen tot privacygevoelige informatie? In hoeveel gevallen kon informatie onbedoeld publiek worden?

Problemen in de informatiebeveiliging hadden betrekking op vier van de vijftien door ons onderzochte aandachtsgebieden uit het volwassenheidsmodel. Deze aandachtsgebieden zijn getoetst aan de Baseline Informatiebeveiliging Rijk 2012 waar wij in het Verantwoordingsonderzoek 2018 over hebben gerapporteerd. Deze aandachtsgebieden zijn *Governance*, *Organisation*, *Incident Management* en *Risk management*. Een voorbeeld van een tekortkoming in de *Governance* is het ontbreken van een door de directie goedgekeurd informatiebeveiligingsbeleid dat niet ouder is dan 3 jaar. Een voorbeeld van een tekortkoming in de *Organisation* is het ontbreken van een overzicht van functionarissen en vertegenwoordigers uit verschillende delen van de organisatie met relevante rollen en functies. Een voorbeeld van een tekortkoming in het *Incident management* is het ontbreken van inzicht in incidenten en – voor zover er incidenten waren – een te summiere rapportage hierover aan de departementsleiding. Een voorbeeld bij het laatste aandachtsgebied, *Risk Management*, is het gebrek aan inzicht in de kritieke systemen. Vanuit de centrale sturing van het ministerie is er dan bijvoorbeeld geen inzicht in welke kritieke systemen er binnen het ministerie zijn en wanneer een laatste en verplichte toets op kwetsbaarheden, audit of risicoanalyse is uitgevoerd op deze systemen. Daar waar deze wel zijn uitgevoerd, zijn de resultaten hiervan niet altijd vertaald in een verbeterplan.

Daarnaast had de Minister van BZK meer aan informatiebeveiliging kunnen doen vanuit haar coördinerende rol, mede dankzij onder andere haar aanpassingen in het coördinatiebesluit. Zo bevalen wij aan dat de Minister van BZK in het proces van de zogenoemde «In Control Verklaring» meer informatie van de ministeries op zou kunnen vragen. Uit ons onderzoek bleek dat het Ministerie van BZK (CIO-Rijk) er ten onrechte van uit gaat dat ministeries bepaalde standaardinformatie voorhanden hebben.

Op basis van het door ons uitgevoerde onderzoek naar de informatiebeveiliging kunnen wij geen uitspraak doen in hoeveel gevallen onbevoegden toegang tot privacygevoelige informatie konden krijgen of in hoeveel gevallen informatie onbedoeld publiek is geworden. Wij geven u in overweging navraag te doen bij de betreffende bewindslieden over de incidenten rondom toegang tot privacygevoelige informatie.

Vraag 12

Zijn de tekortkomingen in het beheer van spoor- auto- en vaarwegen en vastgoed ontstaan vanwege bezuinigingen sinds 2010?

Er is een relatie tussen tekortkomingen in het beheer en financiële tekorten.

Bezuinigingen, zoals het niet toekennen van loon- en prijsbijstelling, zijn één van de oorzaken van financiële tekorten. Tekorten ontstaan ook door onvoorziene omstandigheden of tegenvallers: meer areaal (zonder dat het onderhoudsbudget meegroeide), hogere kosten of incidenten. In onze rapporten *Instandhouding hoofdwegennet* (2014) (Kamerstuk 34 000 A, nr. 8), *Instandhouding hoofdvaarwegennet* (2015) (Kamerstuk 34 300 A, nr. 6) en *Instandhouding hoofdwatersysteem* (2016) (Kamerstuk 27 625, nr. 380) gaan we hier nader op in. Een voorbeeld van een incident met grote financiële consequenties dat in het rapport *Instandhouding hoofdvaarwegen* wordt genoemd, is de berging van de «Baltic Ace». De Baltic Ace was een schip voor het vervoer van auto's en vrachtwagens, dat op 5 december 2012 in het Nederlandse deel van de Noordzee is gezonken.

De gebrekkige staat van het vastgoed van het Ministerie van Defensie is mede te verklaren doordat jarenlange taakstellingen op Defensie zijn vertaald in een relatief grote bezuiniging op de ondersteunende diensten en in een verlaging van de normen voor beheer en door tekortkomingen in het vastgoedbeheer.

Vraag 13

Klopt het dat er ongeveer 5 miljard euro is uitgetrokken aan intensiveringen, en dat dit later tot ongeveer 4 miljard euro is bijgesteld? Wat is de oorzaak van deze bijstelling?

Ja, dat klopt. In het regeerakkoord is voor € 4,995 miljard aan intensiveringen opgenomen in 2018. Een klein deel van dit geld, € 44 miljoen, stond eind 2018 volgens de Najaarsnota (Kamerstuk 35 095, nr. 1) nog op de Aanvullende Post. Dat wil zeggen dat het geld nog niet was toegekend door de Minister van Financiën en nog niet was toegevoegd aan een departementale begroting. Van het geld dat in 2018 wel is toegevoegd aan de begroting, schatten wij dat € 1 miljard niet is uitgegeven (zie vraag 14).

Vraag 14

Hoeveel van de 4 miljard euro aan intensiveringen is niet uitgegeven? Hoeveel van de niet uitgegeven middelen blijven beschikbaar voor volgend jaar?

Van de € 5 miljard aan extra geld uit het regeerakkoord (Kamerstuk 34 700, nr. 34) dat in 2018 zou worden uitgegeven, hebben wij becijferd dat ongeveer € 1 miljard niet is uitgegeven en is doorgeschoven naar volgende begrotingsjaren. De vraag hoeveel er in 2018 is uitgegeven van het extra geld is niet direct af te leiden uit de cijfers in de jaarverslagen van de ministers. Dit komt omdat de ministeries het geld, nadat het is toegevoegd aan de begroting en verschillende begrotingsposten, niet voor elke maatregel afzonderlijk blijven volgen. Het extra geld is niet apart zichtbaar in hun begrotingsadministraties. Om toch een indicatie te krijgen van de hoeveelheid geld voor intensiveringen die in 2018 «overbleef» ten opzichte van wat van tevoren was geraamd hebben wij het volgende gedaan:

- Voor de 19 intensiveringen in het regeerakkoord die wij meerjarig volgen (zie ons onderzoek *Zicht op extra geld kabinet Rutte III. Navolgbaarheid en onderbouwing maatregelen* (2018))(Kamerstuk 34 700, nr. 63), hebben we gekeken hoeveel er volgens de planning in de Startnota (Kamerstuk 34 775, nr. 54) zou worden toegevoegd aan de begroting 2018. Dit was € 2,407 miljard
- Vervolgens hebben we gekeken wat er in 2018 daadwerkelijk is toegevoegd aan regeerakkoord-middelen aan de begroting. Dit was

€ 2,595 miljard. Dit gebeurde met name tijdens de Voorjaarsnota 2018 (Kamerstuk 34 960, nr. 1).

- Vervolgens hebben we gekeken wat er op de betreffende artikelen in 2018 is afgeboekt in de Najaarsnota ten opzichte van de totalen per Voorjaarsnota (Kamerstuk 35 095, nr. 1). Dit beschouwden wij als beste indicatie van niet uitgegeven geld in het begrotingsjaar 2018. Dit betrof € 1,051 miljard voor de betreffende begrotingsposten.
- Dit afgeboekte bedrag hoeft niet per se niet uitgegeven geld uit het regeerakkoord te zijn. Er zijn diverse redenen waarom geld afgeboekt kan worden. Het geeft wel een indicatie dat extra geld lang niet allemaal is uitgegeven.
- Daarom hebben we deze onderuitputting ook in historisch perspectief bekeken.
- In enkele beleidsonderzoeken bij ons Verantwoordingsonderzoek 2018 geven we meer inzicht in de feitelijke besteding van het extra geld, zoals bij het Ministerie van Defensie en de Politie (Ministerie van JenV).

Eigenlijk gaat het dus om circa € 1 miljard aan afgeboekte bedragen ten opzichte van € 2,5 miljard aan extra geld. Dat we ons in het persbericht beperken tot de verhouding € 5 miljard extra waarvan € 1 miljard niet is uitgegeven, is uit voorzichtigheid. Dit omdat we de andere artikelen die extra geld ontvingen vanuit het regeerakkoord niet hebben onderzocht.

Voor zover het niet lukte om de extra middelen in 2018 op te maken, zijn deze volgens de Minister van Financiën met een kasschuif naar latere jaren doorgeschoven. Zodoende blijft het geld meerjarig beschikbaar, zoals ook vermeld in de Miljoenennota 2019.

Vraag 15

Om welke reden telt de Rekenkamer, in tegenstelling tot de regering, aspirant-agenten niet mee?

Wij tellen aspirant-agenten niet mee, omdat deze niet volledig inzetbaar zijn.

Vraag 16

Welke rol speelt de salariering en de werkdruk bij het aantrekken van mensen voor politie, onderwijs en verpleeghuiszorg?

Wij hebben geen onderzoek gedaan naar de rol die de salariering en werkdruk op de drie specifieke beleidsterreinen spelen. Voor het antwoord op deze vraag verwijzen wij u naar de verantwoordelijke bewindspersonen.