



Staat van de rijksverantwoording 2017

Opmaat naar geïntegreerd verantwoorden

2018



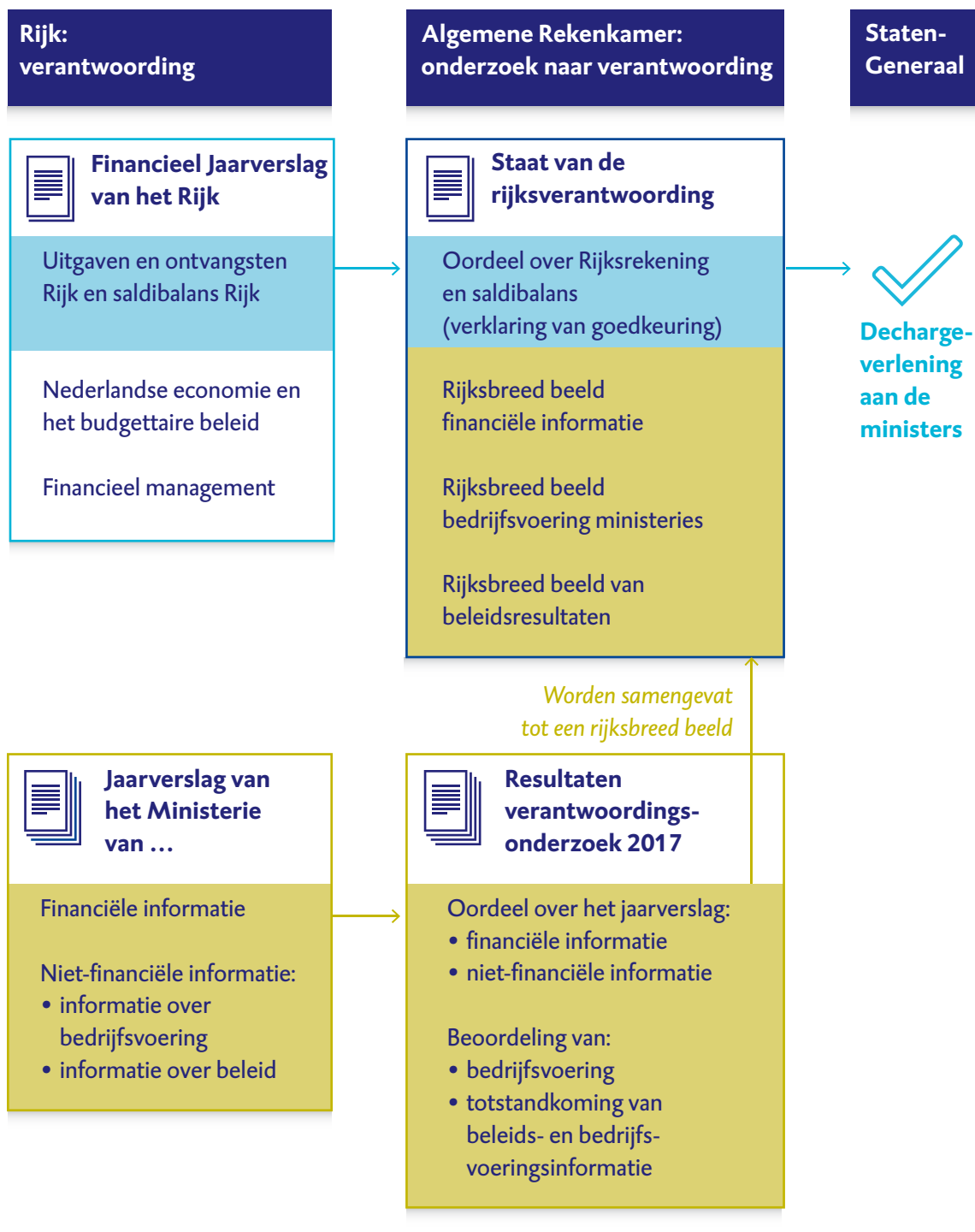


Staat van de rijksverantwoording 2017

Opmaat naar geïntegreerd verantwoorden



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





Inhoud

	Ten geleide: Opmaat naar geïntegreerd verantwoorden	6
1	Publieke verantwoording: krijgen we waar voor ons geld?	9
1.1	Invloed van rijksbeleid op ons geluk	9
1.2	Rijksverantwoording door de jaren heen	12
1.3	Bouwstenen voor een waardevolle verantwoording	14
1.4	Verantwoordingsonderzoek 2017	18
2	Financiële informatie	19
2.1	Verklaring van goedkeuring	20
2.2	Rijksrekening en Financieel Jaarverslag van het Rijk nader bekeken	22
2.3	Budgetrecht	27
2.4	Boekhoudstelsels	31
2.5	Nationale verklaring Europese fondsen	35
3	Bedrijfsvoering	37
3.1	Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering	38
3.2	Vitale rijksbrede onderdelen van bedrijfsvoering	42
4	Beleidsresultaten	48
4.1	Zicht op beleidsresultaten door de jaren heen	49
4.2	Duurzame ontwikkelingsdoelen	49
4.3	Onze onderzoeken naar resultaten op duurzame ontwikkelingsdoelen	53
4.4	Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit	56
5	Reactie ministers en nawoord Algemene Rekenkamer	59
5.1	Reactie van de minister van Financiën	59
5.2	Reactie van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	61
5.3	Nawoord van de Algemene Rekenkamer	63

Bijlage 1	
Overzicht fouten en onzekerheden rijksrekening	66
Bijlage 2	
Analyse aangetroffen fouten en onzekerheden	68
Bijlage 3	
Onvolkomenheden	71
Bijlage 4	
Literatuur	73
Bijlage 5	
Eindnoten	79



Ten geleide: Opmaat naar geïntegreerd verantwoord

Een evenwichtige staatsrechtelijke verdeling van macht en tegenmacht vereist een uitgebalanceerd staatsbestel. Macht is nodig om iets gedaan te krijgen; een ideologisch geïnspireerde ambitie, een verlicht onderwijs-ideaal, een praktisch uitvoerbare verlening van vergunningen, een fiscaal voordeel of een sociale voorziening, niets kan tot stand komen zonder de uitoefening van macht. En omdat ondanks goede bedoelingen macht altijd corrupteert, is het ankerpunt van de democratische rechtsstaat de evenwichtige verdeling van de macht. Macht behoeft tegenmacht, altijd. Dat is de les van de geschiedenis. En toch moet er macht zijn om dingen gedaan te krijgen, vooruitgang te bewerkstelligen. En in een democratie is transparante verantwoording door de uitvoerende macht daar onlosmakelijk mee verbonden.

Die gebalanceerde machtenscheiding dient in ieder democratisch systeem geborgd te zijn. De weegschaal mag heen en weer bewegen, maar mag nooit definitief naar de ene of de andere kant doorslaan. Tegenover de regering staan niet alleen de Staten-Generaal die het bestuur kunnen corrigeren, maar er is ook een rechterlijke macht, de Hoge Raad en de Raad van State. De volksvertegenwoordiging autoriseert de inkomsten en uitgaven van het rijk, maar de Algemene Rekenkamer heeft weer de bevoegdheden deze diepgaand te controleren. De Eerste en Tweede Kamer hebben het laatste woord en kunnen zelfs het vertrouwen in ministers opzeggen, maar alleen met een mandaat voor 4 jaar en dan staan alle zetels in ons parlement weer ter discussie. Enzovoort.

Essentieel bij dit alles is het begrip ‘verantwoordelijkheid’ en daarmee ‘verantwoording’. Er is een verantwoordelijke en een partij aan wie verantwoording wordt afgelegd. En er moeten regels en voorschriften zijn waar die partijen aan moeten voldoen. Boekhoudkundige voorschriften, maar ook wettelijke termijnen en duidelijke taakverdelingen. Alles om vrijblijvendheid te voorkomen en tot een transparante en navolgbare verantwoording te komen.

Hoe functioneert die verantwoording in de praktijk van 2018? Hoe is het gesteld met het ideaal dat burgers vooraf via hun volksvertegenwoordiging instemming geven voor het innen van belastingen en het doen van uitgaven? Regelmatig heeft de Algemene Rekenkamer het parlement voorgelegd dat dit ideaal door een reeks van verzelfstandigingen, reorganisaties, decentralisaties en privatiseringen is verwaterd. Het geld is moeilijk of soms





zelfs niet te volgen, resultaten van beleid zijn niet bekend, bevoegdheden niet helder verdeeld en soms is zelfs niet bekend hoeveel geld iets heeft gekost; zomaar een paar conclusies van de afgelopen jaren. ‘Waar de macht verhuist, moet de tegenmacht mee-verhuizen’ – was onze terugkerende hoofdboodschap. Bijvoorbeeld om het budgetrecht van het parlement veilig te stellen. De praktijk van verantwoorden is dus onlosmakelijk verbonden met democratische machtsuitoefening. Daarom is ieder systeem van verantwoording geen technocratie maar democratie.

Gelukkig zijn de opmerkingen van de Algemene Rekenkamer op de kwaliteit van de verantwoording tot nu toe nooit aan dovemansoren gericht geweest. Mede daarom bevat de nieuwe Comptabiliteitswet een artikel dat ministers verplicht meer inzicht te geven in de doelmatigheid en doeltreffendheid van hun beleid. Daarom is de Operatie ‘Inzicht in kwaliteit’ gestart. Daarom wordt gekeken naar de spelregels van de boekhouding teneinde het parlement meer informatie over publieke kosten en publiek vermogen te geven. Daarom worden technologische mogelijkheden benut, zoals het vrijgeven van zogenaamde ‘open data’ teneinde betrokken burgers en maatschappelijke groeperingen de mogelijkheid te geven mee te denken over de inzet en effecten van publiek geld. Daarom ontwikkelen gemeente websites als ‘waarstaatjegemeente.nl’. En daarom brengt het CBS op verzoek van Kamer en kabinet dit jaar voor het eerst de Monitor Brede Welvaart uit. Daarom ook harmoniseerde de vorige minister van Onderwijs de jaarverslaggeving in het onderwijs, want zo schreef ze: “Een goed jaarverslag is niet het einde van een jaarcyclus. Het is het begin van een discussie”. Stuk voor stuk initiatieven die een versterking zijn van onze democratie.

Wie er met die bril naar kijkt, valt iets bijzonders op. Al die mooie initiatieven hebben namelijk tot onbedoeld gevolg dat ze een systeem creëren dat zich het best laat omschrijven als ‘verkokerd verantwoorden’. Het leidt tot meer aparte informatiestromen, meer extra-comptabele cijfers, en daarmee niet noodzakelijkerwijs tot de beoogde vergroting van inzicht in publiek geld. En ook niet tot het geïntegreerde verslagleggen van begroting tot en met verantwoording.

Wat is het geval? De minister van Financiën brengt een jaarverslag uit waarin een deel van de financiën is benoemd, de rijksrekening, maar dat document legt geen relatie met de maatschappelijke effecten van de daarin genoemde € 229 miljard. Maatschappelijke effecten kunnen we wel vinden bij de nieuwe monitor van het CBS, maar een relatie met de verantwoording door de ministers ontbreekt. Datzelfde CBS, brengt namelijk ook de





resultaten van het beleid van gemeenten en provincies in beeld – en dus gaat de monitor niet over de inzet van € 229 miljard uit de rijksrekening, ook niet over de totale uitgaven van de rijksoverheid van € 265 miljard, maar over de meer dan € 300 miljard aan totale collectieve uitgaven van de totale Nederlandse overheid die relevant zijn voor het EMU-saldo. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties geeft vervolgens bij de rijksrekening informatie over het rijkspersoneel en de rijkskantoren, maar stelt ook droogjes in de verantwoording dat waar 20% van de gemeenten geen goedkeurende verklaring van een accountant heeft, dat geen gevolgen heeft voor de rechtmatigheid van de tientallen miljarden die gemeenten van rijkswege ontvangen. De minister voor BHOS heeft weer tot taak de realisatie van de door de VN vastgestelde Strategic Development Goals (SDGs) in beeld te brengen, maar het kabinet legt geen relatie met de rijksrekening. En dit jaar besloot de minister van Algemene Zaken om geen brief bij de algemene verantwoording van het kabinet aan het parlement te sturen, omdat deze toch maar ‘doublures’ zou bevatten.

Alle goede bedoelingen ten spijt dreigt een toekomstperspectief van ‘verkokerd verantwoord’. Waar kan een burger of volksvertegenwoordiger een integraal relaas krijgen van het bevoegd gezag over inkomsten, uitgaven en effecten waar die bestuurder invloed op heeft? Het innen, het besteden, het uitvoeren; de verantwoording ervan is verdeeld over vele verschillende partijen.

Nogmaals, een goed jaarverslag is niet het einde van een jaarcyclus. Het is het begin van een discussie. Een politieke discussie over de inzet van publieke middelen en de gewenste maatschappelijke effecten ervan, voegen we er aan toe. Geïntegreerde verslaglegging moet dat mogelijk helpen maken. In september de plannen, in mei de resultaten. We kiezen ervoor de initiatieven te verstaan als een opmaat daarnaar.



1 Publieke verantwoording: krijgen we waar voor ons geld?

Nederlanders zijn doorgaans gelukkige mensen. Hoewel geluk een persoonlijke beleving is, staat de mate waarin we geluk ervaren niet helemaal los van de maatschappelijke publieke context, waar ook de rijksoverheid deel van uitmaakt. De rijksoverheid is immers op uiteenlopende manieren bij het dagelijkse leven van iedereen in Nederland betrokken. Om de publieke voorzieningen te realiseren, betalen mensen belastingen en premies. Wat hebben zij voor dat geld gekregen? Was het dat waard? Daar moet publieke verantwoording inzicht in geven.

De rijksoverheid voert haar beleid steeds meer uit in samenwerking met andere overheden en instellingen op afstand. Soms op grote afstand, zoals staatsdeelnemingen. Thema's als duurzaamheid vragen meer aandacht. Maatschappelijke en technologische veranderingen beïnvloeden de manier waarop de rijksoverheid haar verantwoordelijkheden invult, en vragen daarmee om een andere, eigentijdse begroting en verantwoording. Wat ons betreft kan de publieke verantwoording meer informatie bevatten en daarmee waardevoller zijn dan zij nu is.

We signaleren een aantal ontwikkelingen die perspectief bieden voor zo'n waardevollere verantwoording. Die ontwikkelingen hebben te maken met bijvoorbeeld inzicht in de kosten, meer en betere beleidsevaluatie, rapportages over brede welvaart en duurzame ontwikkelingsdoelen. De integratie van deze perspectieven met de bestaande praktijk kan leiden tot een rijkere, eigentijdse verantwoording.

In deze publicatie geven we kort weer hoe de rijksverantwoording over 2017 ervoor staat. Eerst staan we stil bij het onderwerp verantwoording zelf. We laten zien dat die vandaag de dag een andere is dan 25 of 50 jaar geleden. Verantwoorden is aan verandering onderhevig. Het beweegt mee met de maatschappelijke ontwikkelingen. Hoe moet de verantwoording van vandaag eruit zien? Dat is altijd een valide vraag.

1.1 Invloed van rijksbeleid op ons geluk

Nederland staat onveranderd hoog in het *World Happiness Report*, waarin de mate van geluk van zo'n 150 landen wordt gerangschikt (Helliwell et al., 2012, Helliwell et al 2018). In het rapport van dit jaar staat Nederland op de 6^e plaats. In 2016 noemde 88% van de Nederlanders zich gelukkig, zo liet het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) weten op de



internationale dag van het geluk (CBS, 2017). Slechts 3% gaf aan zich ongelukkig te voelen; de rest zei gelukkig noch ongelukkig te zijn. Dat Nederlanders gelukkig zijn is niet iets van de laatste jaren. Dat was 25 jaar geleden niet anders. De rapportage *De sociale staat van Nederland*, die het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) elke twee jaar publiceert, schetst een positief beeld (SCP, 2017).¹

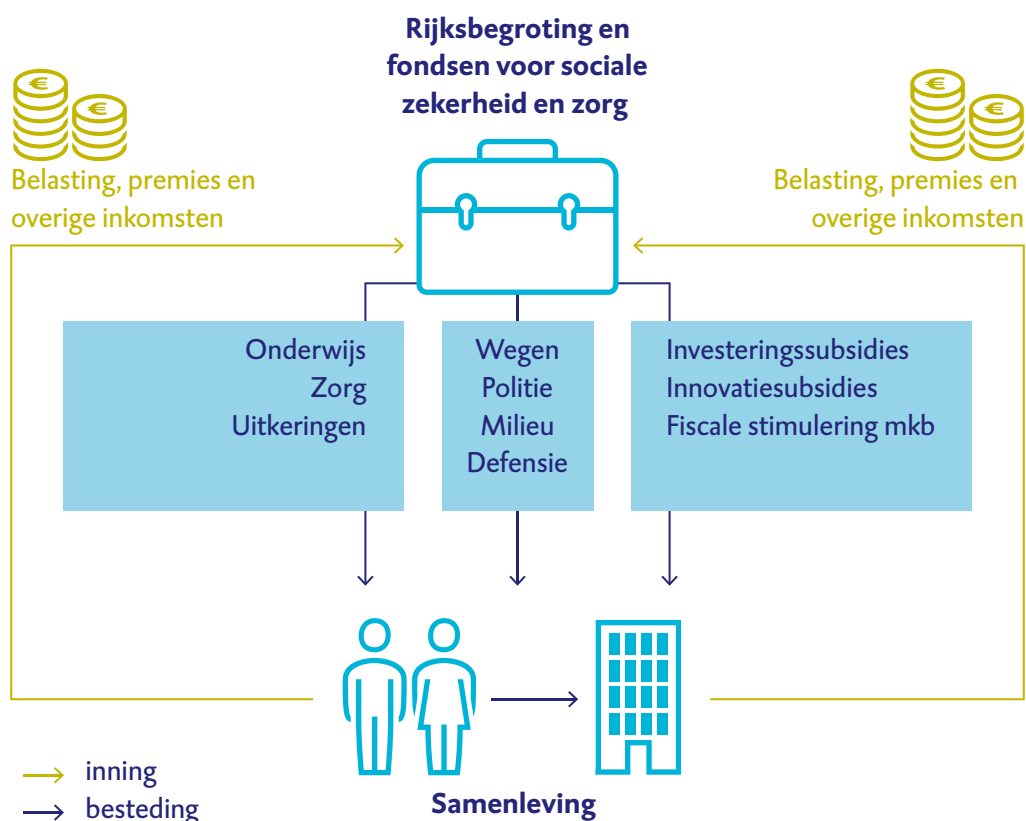
Geluk is een subjectief begrip; het gaat om persoonlijke beleving. Toch staat de mate waarin we geluk ervaren niet helemaal los van de maatschappelijke context en de welvaart waarin we allemaal leven. En die context wordt ook bepaald door familie, vrienden, verenigingen, instellingen en overheden. Dus ook door het rijksbeleid, zowel direct als indirect (SCP, 2017).

Eigenlijk is er weinig tot niets in de omgeving van mensen waarbij de overheid geen rol speelt: de schone grond waarop het huis staat,² de veiligheid in onze straat, de kwaliteit van onze woonomgeving, de beschikbaarheid van het gas, de elektriciteit en het drinkwater dat we gebruiken, de veiligheid van ons voedsel,³ de weg waarover we ons verplaatsen, de school waar kinderen onderwijs krijgen, de zorg, de politie enzovoort. Het zijn maar enkele voorbeelden van de onderwerpen waar de rijksoverheid voor moet zorgen. In hoeverre weten de inwoners van ons land wat de rijksoverheid allemaal verwezenlijkt? En wat er doorgaans ook allemaal goed gaat. Hoe brengen de ministers die prestaties goed over het voetlicht?

Om die publieke voorzieningen te organiseren heeft de rijksoverheid geld nodig. Dit wordt opgebracht door mensen in de vorm van de belasting en premies die zij betalen (figuur 1).

Belasting betalen we niet alleen over bijvoorbeeld ons salaris of over onze dagelijkse boodschappen en benzine. Maar ook als we een huis kopen of ons geld op de bank zetten. Ook dragen we geld af in de vorm van de premies die we betalen. Daarnaast krijgt de rijksoverheid geld binnen uit andere bronnen, zoals de STER-reclame, de veiling van CO₂-emissierechten en de winning van aardgas. Dit zijn de zogenoemde niet-belastingontvangsten van het Rijk.^{4 5}

Hoe burgers en bedrijven te maken hebben met de inkomsten en uitgaven van de publieke sector



Figuur 1 Voorbeelden van inkomstenbronnen voor de rijksoverheid en de fondsen voor sociale zekerheid en zorg en van daarmee gefinancierde voorzieningen

Wat hebben burgers voor dat geld gekregen? En was het geld daarmee goed besteed? Dat is wat de minister van Financiën namens het kabinet jaarlijks op Verantwoordingsdag, de derde woensdag in mei, moet vertellen. Dat is, met andere woorden, waar de publieke verantwoording van het Rijk om draait. Hoeveel er ook verandert in de wereld om ons heen, dit uitgangspunt blijft hetzelfde: het uitgeven van publiek geld vraagt om publieke verantwoording. Het publiek moet erop kunnen vertrouwen dat de overheid zorgvuldig, zuinig en zinnig met publiek geld omgaat (Algemene Rekenkamer, 2016a). Vertrouwen is de basis voor een goed functionerende democratische rechtsstaat.



1.2 Rijksverantwoording door de jaren heen

1.2.1 Comptabiliteitswet

Welke informatie moeten de ministers in hun jaarlijkse verantwoording opnemen? En hoe moeten ze die informatie presenteren? De Comptabiliteitswet geeft aan wat er in het overzicht van ontvangsten en uitgaven van de rijksoverheid moet staan, hoe de verantwoording tot stand moet komen en wie daarbij betrokken moeten zijn. De rijksbegroting en de rijksrekening zijn daarbij belangrijke documenten. In de Comptabiliteitswet staat ook wie de ontvangsten en uitgaven moet controleren en welke bevoegdheden daar bij horen. Met ingang van 2018 is er een nieuwe, geactualiseerde Comptabiliteitswet van kracht, de Comptabiliteitswet 2016.

1.2.2 Terug in de tijd: operatie Comptabel Bestel

Nog maar 40 jaar geleden zat het financieel beheer bij de ministeries in het slop. De rijksrekening over 1978 werd pas in 1985 bij de Tweede Kamer ingediend. Begrotingen van ministers waren onvergelijkbaar. Slechts een enkel ministerie had een goedkeurende accountantsverklaring. De Tweede Kamer vroeg het kabinet om schoon schip te maken. Dat was in 1986 het startsignaal voor de zogeheten Operatie Comptabel Bestel. In samenwerking met de Tweede Kamer en de Algemene Rekenkamer stelde het kabinet orde op zaken. De rechtmatigheid en het financieel beheer verbeterden. Departementale begrotingen werden vergelijkbaar. De achterstanden werden ingehaald. In 1993 hadden alle ministeries een goedkeurende accountantsverklaring. In diezelfde periode is vastgelegd dat de Algemene Rekenkamer alles niet zelf meer hoefde te controleren, maar gebruik kon maken van de controles van de departementale accountantsdiensten.⁵

1.2.3 Aandacht voor bedrijfsvoering

Toen de rechtmatigheid meer op orde was, kwamen de doelmatigheid en doeltreffendheid van het overheidsbeleid meer in beeld. De relatie tussen begroting en (financiële) verantwoording werd versterkt door de introductie van een algemeen verslag, het *Financieel Jaarverslag van het Rijk*, en een *Verantwoordingsdag* op elke derde woensdag in mei. De eerste Verantwoordingsdag was in 2000. Het eerste Financieel Jaarverslag verscheen over begrotingsjaar 2000, in mei 2001 (Financiën, 2001). Sinds 2013 zijn de begroting en verantwoording gebaseerd op het beginsel van 'verantwoord begroten'. Dat beginsel gaat uit van de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de minister. In de verantwoording geeft de minister weer wat zij/hij in zijn functie als bewindspersoon heeft bereikt en wat zij/hij daarvoor heeft gedaan.



Ministers voeren tegenwoordig nog slechts een deel van het rijksbeleid zelf uit. Meer dan de helft van de uitgaven die via de rijksbegroting lopen, wordt tegenwoordig buiten de ministeries uitgegeven (in 2017 naar schatting 60%).⁶ Dat gebeurt door medeoverheden en zogeheten ‘instellingen op afstand’ zoals scholen, het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en de Sociale Verzekeringsbank (SVB). Deze zijn primair zelf verantwoordelijk voor een zorgvuldige, zuinige en zinnige besteding van het publieke geld dat zij beheren. Zij moeten er, met andere woorden, op letten dat het geld (bestemd voor de jeugdzorg, onderwijs, arbeidsbemiddeling, uitkeringen enzovoort) rechtmatig, doelmatig en doeltreffend wordt uitgegeven. De medeoverheden kennen hun eigen democratisch verantwoordingsproces en de minister houdt in meer of mindere mate toezicht op de instellingen op afstand – dit is afhankelijk van de wettelijke voorschriften. De wetgever heeft daarnaast op enkele beleidsterreinen onafhankelijke toezichthouders ingesteld, zoals De Nederlandsche Bank (DNB), Autoriteit Financiële Markten (AFM), Nederlandse Zorgautoriteit (NZA) en Autoriteit Consument & Markt (ACM).

Het veld van uitvoerende instellingen op afstand van het Rijk is erg divers. Er zijn zelfstandige bestuursorganen (zbo's) en rechtspersonen met een wettelijke taak (rwt's).⁷ Ook zijn er staatsdeelnemingen (zoals TenneT, NS en ProRail), instellingen die werken met een concessie of contractuele relatie (zoals Infrasppeed BV), of instellingen die voor de uitvoering van hun taak van het Rijk een subsidie, garantie of lening ontvangen (zoals het Waarborgfonds voor de Zorgsector). Niet zelden is er sprake van een mengvorm van de zojuist beschreven situaties. Zo kunnen staatsdeelnemingen voor (een deel van) hun werkzaamheden rwt zijn (zoals DNB en ProRail) en zijn er instellingen die naast publiek geld ook private inkomsten hebben. Het veld is, kortom, gevarieerd.

Er bestaat geen integraal overzicht van de diverse instellingen op afstand van het Rijk en hoe hun werkzaamheden worden bekostigd. Hoeveel publiek geld er precies omgaat bij deze instellingen is daarom niet inzichtelijk. De minister van Financiën heeft de omzet van de zbo's over 2016 berekend op ongeveer € 76 miljard. Deze omzet bestaat uit rijksbijdragen, premies en overige inkomsten (Financiën, 2017c; Algemene Rekenkamer, 2016b). Maar behalve zbo's zijn er nog veel meer instellingen op afstand van het Rijk en die zijn in dit bedrag niet meegenomen.

1.2.4 Redenen voor bezinning op publieke verantwoording

Er is alle reden voor een bezinning op de publieke verantwoording. De structuur van organiseren en financieren van publieke diensten is tegenwoordig ingewikkeld en diffuus. Daardoor valt het vaak niet mee om de euro vanaf de belastingbetaler tot aan de publieke



voorziening te volgen. En is de vraag of mensen ‘waar voor hun geld krijgen’ daardoor vaak niet goed te beantwoorden (Algemene Rekenkamer, 2016a). Dat is de rode draad in veel van onze onderzoeksconclusies.

Verder is er een toenemende behoefte aan inzicht in de gevolgen van ons handelen voor plekken en mensen elders op de wereld en voor de generaties na ons. Technische ontwikkelingen zoals de digitale begroting, open data en blockchain vergroten de mogelijkheden om de verantwoording te verrijken. Gegeven al deze ontwikkelingen, is het zoeken naar manieren om inzicht en overzicht te houden.

En er is nóg een reden om de verantwoording van het Rijk te vernieuwen. Bij publieke verantwoording gaat het niet alleen om de verantwoording van een minister aan het parlement. Het gaat er ook om dat de mensen in het land zelf te horen krijgen wat er met het geld is gedaan dat zij hebben betaald. En of zij waar voor hun geld gekregen hebben. Nederland mag dan één van de gelukkigste samenlevingen in de wereld zijn, over de overheid zijn Nederlanders over het algemeen wat minder tevreden.⁸ Zo vindt ongeveer de helft van de mensen dat zij weinig invloed hebben op wat de regering doet. Ongeveer 30% van de mensen vindt zelfs dat wat de regering doet weinig nut heeft voor hun dagelijks leven (SCP, 2017).

1.3 Bouwstenen voor een waardevolle verantwoording

Met het oog op de vaak gebrekkige inzichtelijkheid van de besteding van publiek geld hebben wij twee jaar geleden opgeroepen tot een bezinning op de publieke verantwoording (Algemene Rekenkamer, 2016b). Ook participeerden we in de Adviescommissie Verslaggevingsstelsel rijksoverheid die de voor- en nadelen van alternatieven voor c.q. aanvullingen op het verplichtingen-kasstelsel geïnventariseerd heeft: het baten-lastenstelsel.⁹ De minister van Financiën heeft die inventarisatie maart vorig jaar aan de Tweede Kamer aangeboden (Financiën, 2017a; Adviescommissie Verslaggevingsstelsel rijksoverheid, 2017).

1.3.1 Comptabiliteitswet 2016

De Comptabiliteitswet 2016 die vanaf 1 januari 2018 geldt, geeft enkele voorschriften over beleidsvoornemens in het algemeen en voor die situaties waarin het beleid buiten de ministeries wordt uitgevoerd en publiek geld buiten de ministeries wordt beheerd. De minister moet voortaan bij elk beleidsvoorstel ingaan op de doelstellingen, de doelmatigheid en de doeltreffendheid (Comptabiliteitswet 2016 art. 3.1). Daarnaast schrijft de wet voor dat de minister moet zorgen voor tijdige en betrouwbare informatie voor de verantwoording in zijn jaarverslag, ook als het beleid, de bedrijfsvoering of het toezicht op het beleid door een ander wordt uitgevoerd (Comptabiliteitswet 2016 art. 4.2). Verder



is nu expliciet in de Comptabiliteitswet geregeld dat de minister toezicht moet houden op onder meer de rechtmatige besteding van de publieke middelen en wettelijke taakuitvoering door derden (Comptabiliteitswet 2016 artt. 6.1 en 6.2). Instellingen op afstand van het Rijk zijn primair zelf verantwoordelijk voor de doelmatigheid en doeltreffendheid van de beleidsuitvoering. Nogal wat van deze organisaties moeten daarover verantwoording aan de minister afleggen. De minister beschikt zodoende al over veel meer informatie dan zij/hij nu in het eigen jaarverslag opneemt.

Voorbeeld: informatie over re-integratiebeleid minister van SZW

Met het re-integratiebudget wil de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) uitkeringsgerechtigden met een arbeidsbeperking stimuleren om aan het werk te gaan en te blijven. De uitvoering hiervan ligt bij het UWV. In 2017 is er minder aan re-integratie uitgegeven dan verwacht. Dit blijkt echter niet uit het jaarverslag van de minister. Hij legt hierin nog geen relatie tussen de uitgaven aan re-integratie en dat wat het UWV gedaan heeft om mensen die ondersteuning nodig hebben ook daadwerkelijk te helpen.¹⁰

Het betekent overigens niet dat het verzamelen van beleidsinformatie altijd eenvoudig is. De praktijk leert dat er vaak maar beperkt gegevens over de doeltreffendheid en doelmatigheid beschikbaar zijn. Daarnaast zijn er bijvoorbeeld ook externe factoren die de doeltreffendheid kunnen beïnvloeden. Gegevens over de doelmatigheid of doeltreffendheid moeten apart worden verzameld. Het verzamelen en interpreteren van dergelijke gegevens is een vak op zichzelf. De Studiegroep Begrotingsruimte heeft voorgesteld om de deskundigheid op dit terrein binnen de ministeries te verbeteren (Financiën, 2016). De operatie *Inzicht in kwaliteit* die de Studiegroep daarom bepleitte, is inmiddels van start gegaan.

We geven hieronder enkele andere ontwikkelingen waar we wat ons betreft niet aan voorbij kunnen gaan.

1.3.2 Inzicht in kosten

De financiële informatie vormt een fundament in de verantwoording van het Rijk. Maar wat bijvoorbeeld een weg of een jachtvliegtuig werkelijk kost, is met de informatie die nu in de rijksrekening staat niet altijd te beantwoorden. Bij de meeste rijksuitgaven is dat niet zo'n probleem, omdat die betrekking hebben op zaken waarvan de kosten min of meer vastliggen. Denk aan de uitgaven voor een werkloosheidsuitkering. Maar bij de uitgaven aan een onderzeeboot, een kantoorpand of een politiebureau ligt dat anders. Die gaan namelijk vele jaren mee en moeten worden onderhouden. Inzicht in de kosten vergroot dan het inzicht in de doelmatigheid van het beleid.



1.3.3 Ook aandacht voor gevolgen van beleid voor mens en milieu

Een volgende bouwsteen van een meer ‘omvattende’ verantwoording is informatie over de staat van ons land op *andere*, niet-financiële aspecten van welvaart.

Monitor Brede Welvaart

Op Verantwoordingsdag 2018 verschijnt voor het eerst de Monitor Brede Welvaart. Deze monitor van het CBS onder verantwoordelijkheid van de minister van Economische Zaken en Klimaat (EZK), is ontwikkeld op verzoek van de Tweede Kamer, naar aanleiding van het parlementair onderzoek ‘Breed welvaartsbegrip’. De monitor schetst de staat van de Nederlandse welvaart op basis van een groot aantal indicatoren, zoals consumptie en inkomen, gezondheid, vrije tijd, klimaat, kennis en financieel kapitaal. Maar ook tevredenheid. Deze indicator laat zien hoe mensen denken over hun leven als geheel (Planbureau voor de Leefomgeving, SCP en Centraal Planbureau, 2017). De monitor gaat bovendien *expliciet* in op de gevolgen van ons handelen voor de rest van de wereld en voor volgende generaties.

De monitor is geen evaluatie van het overheidsbeleid maar beschrijft de staat van ons land, waarin de rijksoverheid, net als provincies en gemeenten, één van de vele spelers is. De resultaten van het rijksbeleid zijn impliciet natuurlijk wel mede bepalend voor de welvaart. De monitor biedt een mooie aanleiding om de beleidsresultaten van het Rijk onder de loep te nemen (Algemene Rekenkamer, 2016d). Wat heeft de rijksoverheid dankzij het Persoonsgebonden Budget bijgedragen aan de zorg?¹¹ Of aan de luchtkwaliteit?¹² De duurzame ontwikkelingsdoelen versterken de noodzaak deze en soortgelijke vragen te beantwoorden.

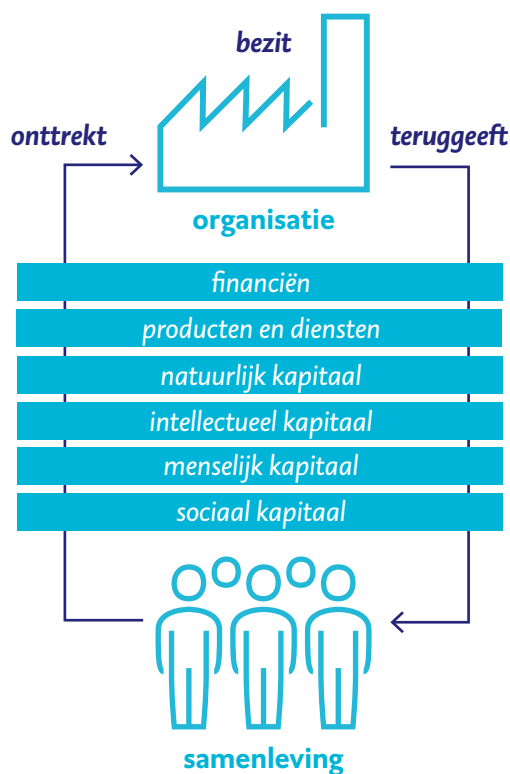
Duurzame ontwikkelingsdoelen

In 2015 heeft de lidstaat Nederland samen met de andere lidstaten van de Verenigde Naties (VN) toegezegd de duurzame ontwikkelingsdoelen van de VN – ook wel Sustainable Development Goals (SDG's) genaamd – in eigen land te zullen realiseren. De rijksoverheid is één van de partijen in Nederland die daaraan bijdraagt. Andere betrokken partijen zijn mede-overheden, bedrijven, het maatschappelijk middenveld, jongeren en kennisinstellingen. In een gezamenlijke rapportage berichten deze partijen jaarlijks over de voortgang die elk van hen geboekt heeft. Deze rapportage, die verschijnt onder de verantwoordelijkheid van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS), is dus op te vatten als een verantwoording. Volgens de minister van Financiën zullen de duurzame ontwikkelingsdoelen in de Monitor brede welvaart geïntegreerd worden (Algemene Rekenkamer, 2017a).

Gevolgen van beleid voor mens en milieu als onderdeel van de verantwoording

In het bedrijfsleven is al een aantal jaren sprake van het streven om niet-financiële informatie over 'mens en milieu' in de jaarlijkse verantwoording te integreren ('*Integrated Reporting*'). Hiermee geeft een bedrijf haar stakeholders te kennen niet alleen belang te hechten aan winstmaximalisatie maar ook aan andere waarden. Een bedrijf voert dan als het ware niet alleen een 'boekhouding' voor zijn financiën en zijn producten of diensten, maar ook één voor minder tastbare, maatschappelijke waarden (figuur 2). Dat kan gaan om 'natuurlijk kapitaal' als grondstoffen of menselijk kapitaal als competenties en ervaringen (IIRC, 2013).

Idealiter geeft de verantwoording een samenhangend beeld van wat een organisatie aan haar (natuurlijke) omgeving onttrekt, bezit en teruggeeft



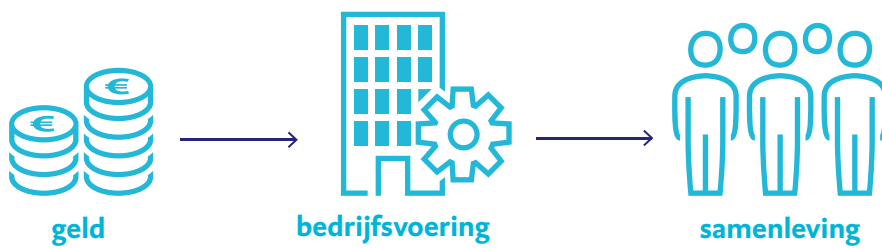
Figuur 2 Onderdelen van integrale verantwoording ('*Integrated reporting*')

Een integrale verslaglegging is op al die onderliggende 'boekhoudingen' gebaseerd en geeft een samenhangend beeld van wat een organisatie qua (natuurlijke) omgeving onttrekt, bezit en teruggeeft. Ook deze verslaggeving neemt de *gevolgen voor mensen en milieu* mee, zowel voor de huidige als voor toekomstige generaties.

1.4 Verantwoordingsonderzoek 2017

Op Verantwoordingsdag 2018, de dag waarop de minister van Financiën de verantwoording – die traditioneel ingaat op financiën, bedrijfsvoering en resultaten – aan de Tweede Kamer overhandigt, bieden wij op klassieke wijze de Kamer de uitkomsten aan van ons verantwoordingsonderzoek.

De Algemene Rekenkamer is op grond van de Grondwet belast met het onderzoek van de ontvangsten en uitgaven van het Rijk. In ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek beoordelen we daartoe wat er in de jaarverslagen van de ministers staat over de financiën, de bedrijfsvoering en de beleidsresultaten (figuur 3).



Figuur 3 Opeenvolging van geld, bedrijfsvoering en beleidsresultaten (informatie over de prestaties en effecten in de samenleving)

Die resultaten bestaan als het goed is uit twee delen:

1. De *prestaties* die de ministers met hun beleid bereiken in de samenleving. Bijvoorbeeld: de aanleg en het onderhoud van wegen, bruggen, tunnels en viaducten.
2. De *effecten* die deze prestaties teweegbrengen. Bijvoorbeeld: een goede bereikbaarheid en minder files.

De resultaten moeten doelmatig (zuinig) en doeltreffend (zinnig) zijn.

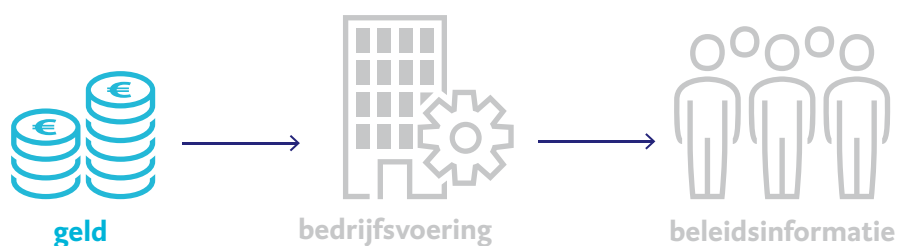
Ons oordeel bij de verantwoording geven we aan de hand van drie vragen:

- Hebben de ministers het geld in 2017 volgens de regels geïnd en besteed?
- Zijn de zaken goed georganiseerd op de ministeries?
- Hebben de ministers voldoende zicht op de mate waarin het beleid de gewenste resultaten heeft?

Deze onderwerpen komen hierna aan de orde in de hoofdstukken 2, 3 en 4 van dit rapport.

2 Financiële informatie

Hebben de ministers het geld in 2017 volgens de regels geïnd en besteed?



Het kabinet heeft de € 228,6 miljard uit de rijksbegroting 2017 nagenoeg geheel volgens de regels besteed. Ook de verantwoording zelf voldoet aan de vereisten. Wij hebben dan ook goedkeuring verleend aan de rijksrekening en de saldi-balans van het Rijk. Ook hebben we de Nationale verklaring van een positief oordeel voorzien. Met deze verklaring legt Nederland als één van de weinige landen in de Europese Unie (EU) verantwoording af over gelden die mensen en instellingen in Nederland uit de Europese fondsen ontvangen hebben. De Nationale verklaring gaat over de rechtmatigheid van de besteding en over het functioneren van de beheer- en controlesystemen.

Zowel de rijksrekening als de Nationale verklaring zijn bijlagen in het Financieel Jaarverslag van het Rijk (FJR). In de hoofdtekst van dit verslag gebruikt de minister van Financiën voor de ‘centrale overheid’ niet dezelfde grondslag als in de rijksrekening. De informatie in het jaarverslag geeft inzicht in de samenstelling van het financieringssaldo. De cijfers in de rijksrekening betreffen de geldstromen waarover het parlement budgetrecht heeft. Dat is een deel van de publieke geldstroom. Het parlement oefent dat recht uit in de verschillende fasen van de begrotingscyclus. Die start met de begroting en eindigt met de dechargeverlening door het parlement. Voor die dechargeverlening heeft het parlement de verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer nodig.

In de volgende paragrafen gaan we nader op deze punten in. Verder gaan we ook in op de invulling van het budgetrecht en de mogelijkheid die boekhoudstelsels bieden om op eenduidige wijze inzicht te krijgen in financiële stromen. Hierdoor kan de grip van het parlement op de publieke euro versterkt worden.

2.1 Verklaring van goedkeuring

Namens het kabinet legt de minister van Financiën elk jaar verantwoording af over het voorgaande begrotingsjaar. Op 18 april 2018 heeft de minister van Financiën het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2017 aan de Algemene Rekenkamer aangeboden. Het is onze taak om een verklaring van goedkeuring te verstrekken bij de rijksrekening en bij de saldibalans van het Rijk. Deze zijn in het FJR opgenomen.

Verklaring van goedkeuring 2017

Wij keuren de rijksrekening en de saldibalans goed die in het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2017 zijn opgenomen. Van de € 228,61 miljard aan uitgaven is 99,52% rechtmatig, van de € 239,92 miljard aan ontvangsten 99,95% en van de € 251,78 miljard aan verplichtingen 99,28%. Wij verlenen goedkeuring onder het voorbehoud dat het parlement de slotwetten aanneemt die bij de rijksbegroting horen.

Ook hebben wij de rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk en de saldibalans onderzocht die in het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2017 zijn opgenomen. De rekening en saldibalans voldoen aan de verslaggevingseisen en zijn rechtmatig tot stand gekomen. De rekening sluit aan op de verantwoordingsstaten in de jaarverslagen over 2017, de saldibalans op de saldibalansen daarin.

De rijksrekening over 2017 bestaat uit 21 begrotingshoofdstukken. Deze zijn verdeeld over de Koning, de Hoge Colleges van Staat, Koninkrijksrelaties, de ministeries en de begrotingsfondsen. Bij elk van deze hoofdstukken heeft de daarvoor verantwoordelijke minister een jaarverslag opgesteld. Een onderdeel van het jaarverslag is de jaarrekening. Wij hebben al deze jaarverslagen en -rekeningen gecontroleerd. Het totale aantal fouten en onzekerheden in de rijksrekening blijft in 2017 ruim onder de 1%. Over de fouten en onzekerheden van elk afzonderlijk hoofdstuk rapporteren wij in de afzonderlijke rapportages.¹³

De hiervoor genoemde 1% betreft de zogenoemde *tolerantiegrens* voor de rijksrekening: de kwantitatieve norm die wij in onze controle hanteren voor het rapporteren van fouten en onzekerheden. Deze norm geldt zowel voor de ontvangsten, uitgaven als verplichtingen in de rijksrekening. De gedachte hierachter is dat er altijd wel iets fout kan gaan waar mensen werken en dat wij niet alle transacties in detail kunnen controleren. Voor de afzonderlijke begrotingshoofdstukken gelden vanaf dit begrotingsjaar andere kwantitatieve normen.¹⁴

De hoge mate van rechtmatigheid die wij over 2017 signaleren, betekent een voortzetting van de trend van de afgelopen jaren. Hierbij moet wel worden bedacht dat het kabinet meer dan de helft van de rijksuitgaven via de rijksbegroting overmaakt aan medeoverheden,

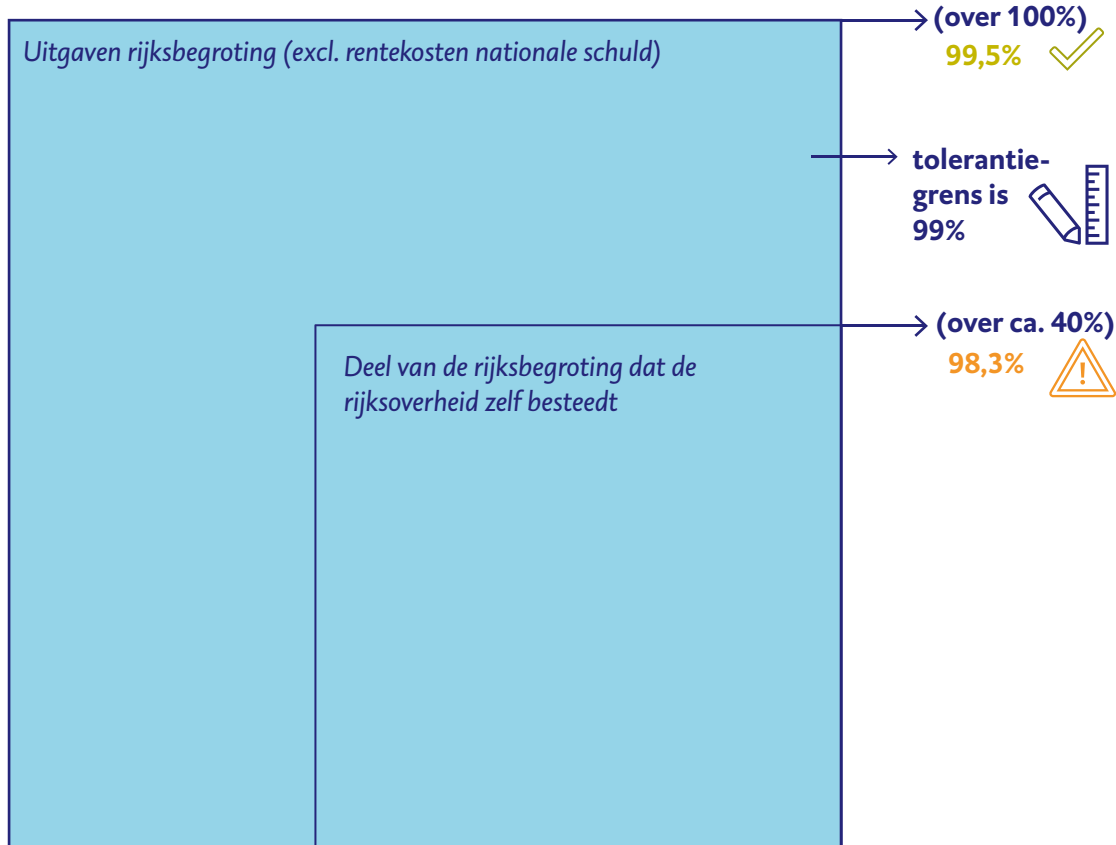


instellingen zoals zbo's en rwt's. In 2017 betrof dit naar schatting 60% van de rijksuitgaven (§ 1.2.3) – bovendien is ongeveer een derde van de totale collectieve uitgaven gefinancierd door premies. De ministers maken deze gelden dus over naar derden. De feitelijke uitvoering van publieke taken vindt daar plaats. De controle van deze uitgaven is daarmee in de praktijk beperkt tot het nagaan of de juiste bedragen op het juiste tijdstip op de juiste rekeningen zijn overgemaakt.

Hoe is het gesteld met de rechtmatigheid van de rijksuitgaven als we deze overdrachtsuitgaven buiten beschouwing laten?

De rechtmatigheid van de uitgaven van de rijksrekening is 99,5% . Die ligt ruim onder de tolerantiegrens van 1%. Als we enkel kijken naar het deel van de rijksbegroting dat de rijksoverheid zelf besteedt (circa 40%), ontstaat er een iets ander beeld (figuur 4). Dan is de zekerheid over de rechtmatigheid 98,3%. Met andere woorden een hogere rechtmatigheid komt onder andere door het grote aandeel van de rijksbegroting dat wordt overgemaakt naar medeoverheden en instellingen op afstand. Voor de directe uitgaven van de ministeries is die hoge rechtmatigheid niet vanzelfsprekend.

Rechtmatigheid van de uitgaven afhankelijk van de focus van de rijksuitgaven



Figuur 4 De rechtmatigheid berekend over alle uitgaven en over de uitgaven die ministers zelf besteden (eigen uitgaven)

2.2 Rijksrekening en Financieel Jaarverslag van het Rijk nader bekeken

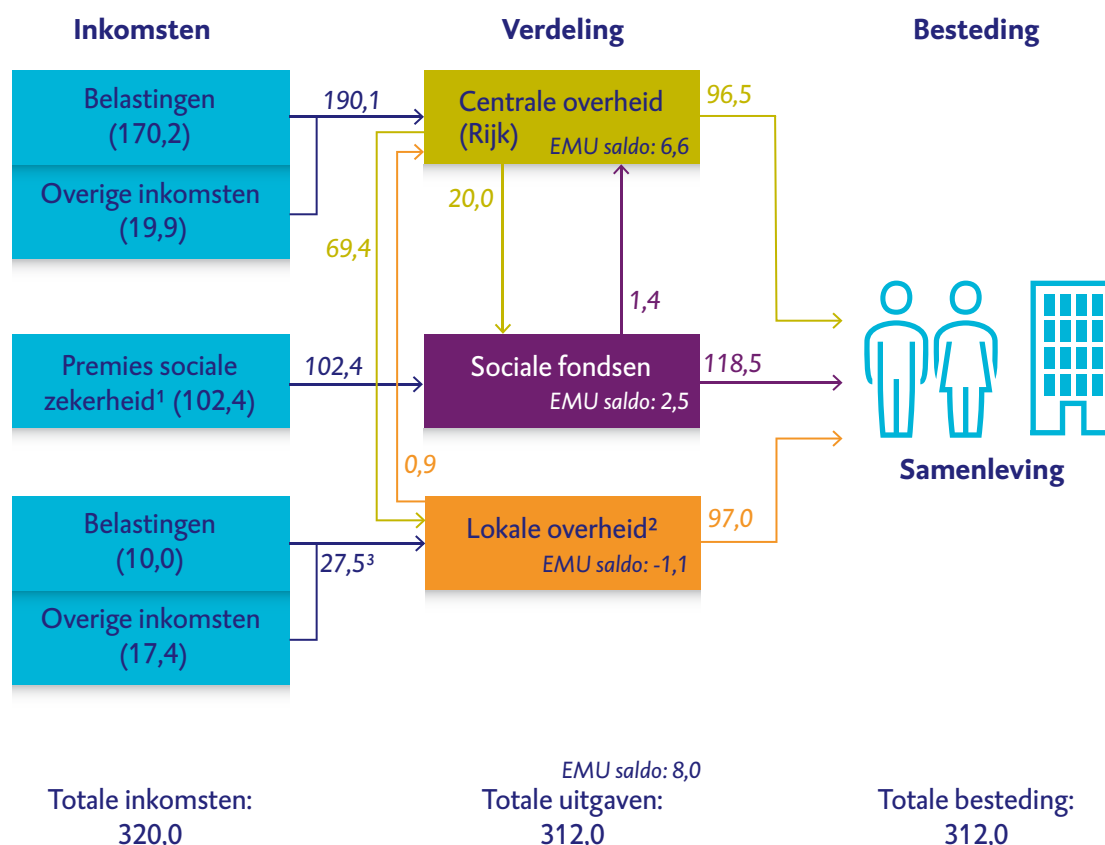
Onze verklaring van goedkeuring hierboven gaat over de *rijksrekening*. De rijksrekening is een *bijlage* in het Financieel Jaarverslag van het Rijk. De rijksrekening bevat andere cijfers dan de inkomsten en uitgaven van de ‘centrale overheid’ waarmee de minister van Financiën het *Financieel Jaarverslag van het Rijk* opent. Niet alle inkomsten en uitgaven uit het jaarverslag staan in de rijksrekening. Het omgekeerde geldt ook: niet alles in de rijksrekening staat in het jaarverslag. Waarom is dit zo? We lichten het hieronder toe.

De rijksrekening en de genoemde cijfers in het Financieel Jaarverslag hebben elk een ander doel en daarmee een andere samenstelling. De financiële onderdelen waaruit het

Financieel Jaarverslag van het Rijk is opgebouwd zijn zodanig gerangschikt dat zij het *financieringssaldo* van de Nederlandse overheid weergeven, ook wel *EMU-saldo*. Het Financieel Jaarverslag is namelijk samengesteld volgens definities van de Europese Monetaire Unie (EMU). Het financierings- of EMU-saldo is het bedrag dat de Nederlandse overheid als geheel, dus inclusief provincies en gemeenten, extra moet lenen of overhoudt om de uitgaven te kunnen bekostigen. In 2017 hield de overheid € 8,0 miljard over.

Volgens de definitie van de Europese Monetaire Unie omvat de Nederlandse overheid meer dan de rijksoverheid, provincies en gemeenten. Ook de fondsen voor sociale zekerheid en zorg en onderwijsinstellingen behoren hiertoe. De inkomsten en uitgaven van de Nederlandse overheid volgens deze benadering zijn weergegeven in figuur 5.

Geldstromen binnen de publieke sector 2017 (in miljarden euro's)



¹De bedragen die in het blokje fondsen voor sociale zekerheid zijn opgenomen, komen overeen met de cijfers van het CBS volgens de EMU-definitie. Deze bevatten alleen wettelijk verplichte premies.

²Provincies, gemeenten, waterschappen en onderwijsinstellingen

³Het totaal sluit niet aan door afrondingsverschillen.

Figuur 5 Inkomsten, verdeling en uitgaven van de publieke sector in 2017 op EMU-basis.¹⁵

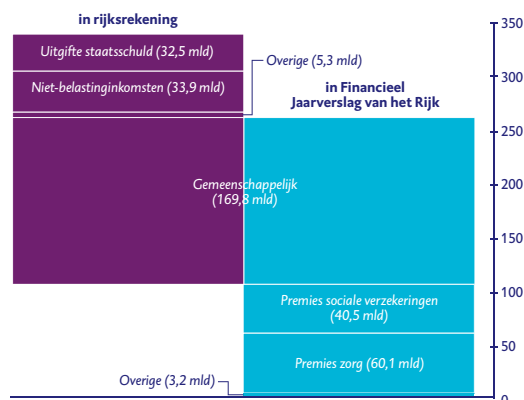
De cijfers in de rijksrekening komen *niet* volgens de EMU-definities tot stand. De rijksrekening bevat alleen de geldstromen waarover het parlement *directe* zeggenschap heeft, oftewel budgetrecht.¹⁶ Dat geldt zoals de figuur hierboven laat zien niet voor de premie-inkomsten en de uitgaven van de fondsen voor sociale zekerheid en zorg,¹⁷ maar wel voor de belastingontvangsten en de zogenoemde niet-belastingontvangsten.

De belangrijkste verschillen tussen de rijksrekening en het Financieel Jaarverslag van het Rijk zijn de volgende:

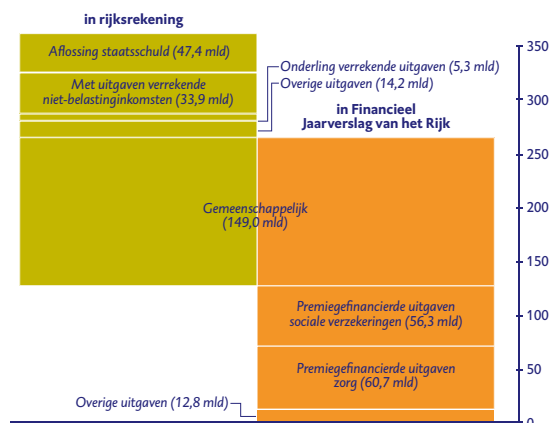
- De premies en uitgaven voor sociale zekerheid en zorg lopen via de sociale fondsen. Deze fondsen zijn geen onderdeel van de rijksbegroting en -rekening. De minister van Financiën neemt de premies en uitgaven wel op in zijn jaarverslag.
- De aflossing op de nationale schuld is wel onderdeel van de rijksrekening, maar niet van de uitgaven die in het Financieel Jaarverslag staan.
- In het Financieel Jaarverslag zijn de niet-belastingontvangsten verrekend met de uitgaven. In de rijksrekening worden deze afzonderlijk weergegeven. De ontvangsten en uitgaven in de rijksrekening zijn daardoor hoger.¹⁸
- De cijfers in de rijksbegroting en rijksrekening zijn opgesteld op kasbasis, maar die in het jaarverslag op transactiebasis. De Europese Monetaire Unie schrijft dat voor. Dit leidt tot zogenoemde technische verschillen. Bij kasbasis is het moment van ontvangst of betaling van het geld het uitgangspunt, bij transactiebasis het moment dat een transactie gesloten is. De ontvangst of uitgave volgt later.¹⁹
- Vanwege de Europese voorschriften zijn bepaalde uitgaven, bijvoorbeeld voor de studieleningen, niet opgenomen in het Financieel Jaarverslag van het Rijk, maar wel in de rijksbegroting en -rekening.

Als we de rijksrekening en het Financieel Jaarverslag van het Rijk naast elkaar leggen, zijn de verschillen zichtbaar; zie figuur 6.

De verantwoording over de inkomsten van het Rijk in de rijksrekening, en in het Financieel Jaarverslag van het Rijk



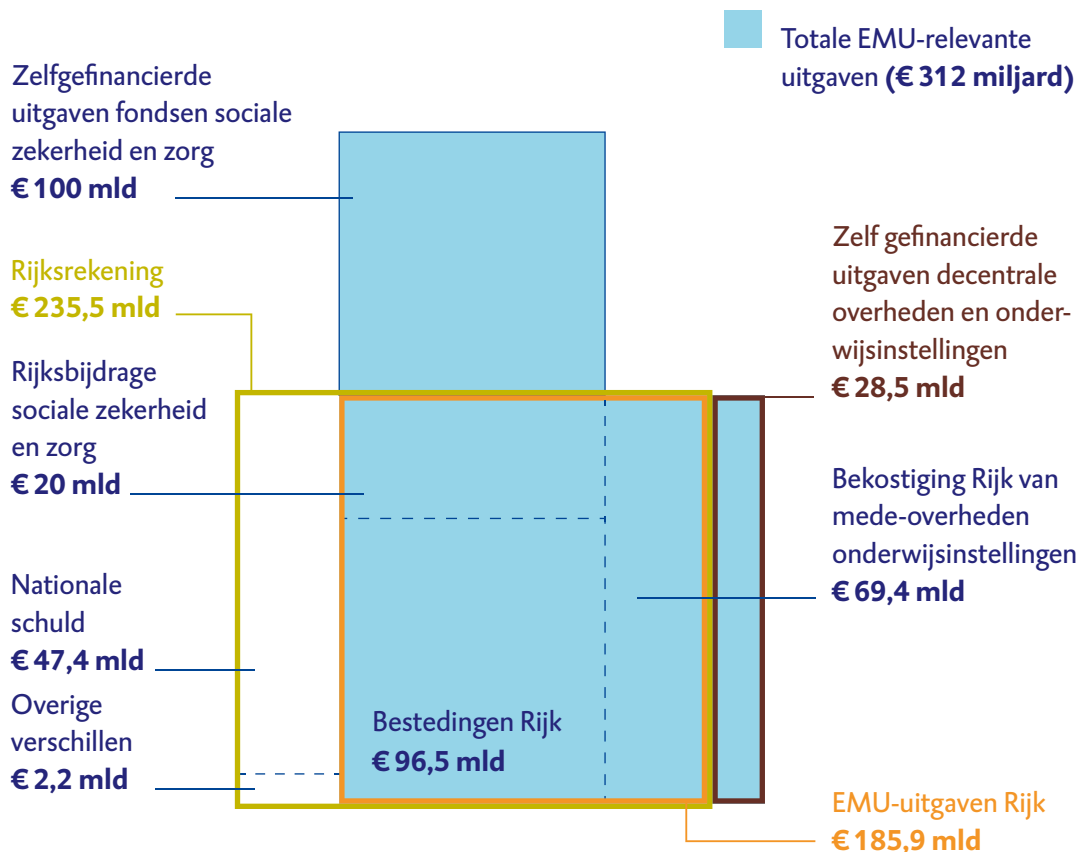
De verantwoording over de uitgaven van het Rijk in de rijksrekening, en in het Financieel Jaarverslag van het Rijk



Figuur 6 Vergelijking rijksrekening met cijfers centrale overheid in Financieel Jaarverslag van het Rijk voor de ontvangsten en voor de uitgaven

Het Financieel Jaarverslag van het Rijk is dus zo ingericht dat direct zichtbaar is hoeveel het financierings- of EMU-saldo bedraagt. Een andere manier om de rijksrekening en het Financieel Jaarverslag met elkaar te vergelijken is om de rijksrekening als het ware te vertalen naar de samenstelling van het EMU-saldo (figuur 7).

De EMU-relevante uitgaven van de Nederlandse overheid (€ 312 miljard) zijn opgebouwd uit de uitgaven van de rijksoverheid, decentrale overheden, onderwijsinstellingen en de fondsen voor sociale zekerheid en zorg



Figuur 7 Schematische weergave van de uitgaven van de Nederlandse overheid in 2017 (op EMU-basis) afgezet tegen de rijksrekening

Om het EMU-saldo te kunnen berekenen tellen de onderwijsuitgaven mee, zo laat figuur 7 zien. Niet alleen het geld dat het Rijk en andere overheden voor onderwijs beschikbaar stellen, maar ook de eigen inkomsten van de onderwijsinstellingen maken deel uit van de EMU-relevante uitgaven. Dit geldt ook voor de medeoverheden.

Deze paragraaf heeft laten zien dat financiële informatie op verschillende manieren kan worden gepresenteerd, afhankelijk van het doel. De rol van het parlement is niet steeds op alle onderdelen van de gepresenteerde cijfers dezelfde.



2.3 Budgetrecht

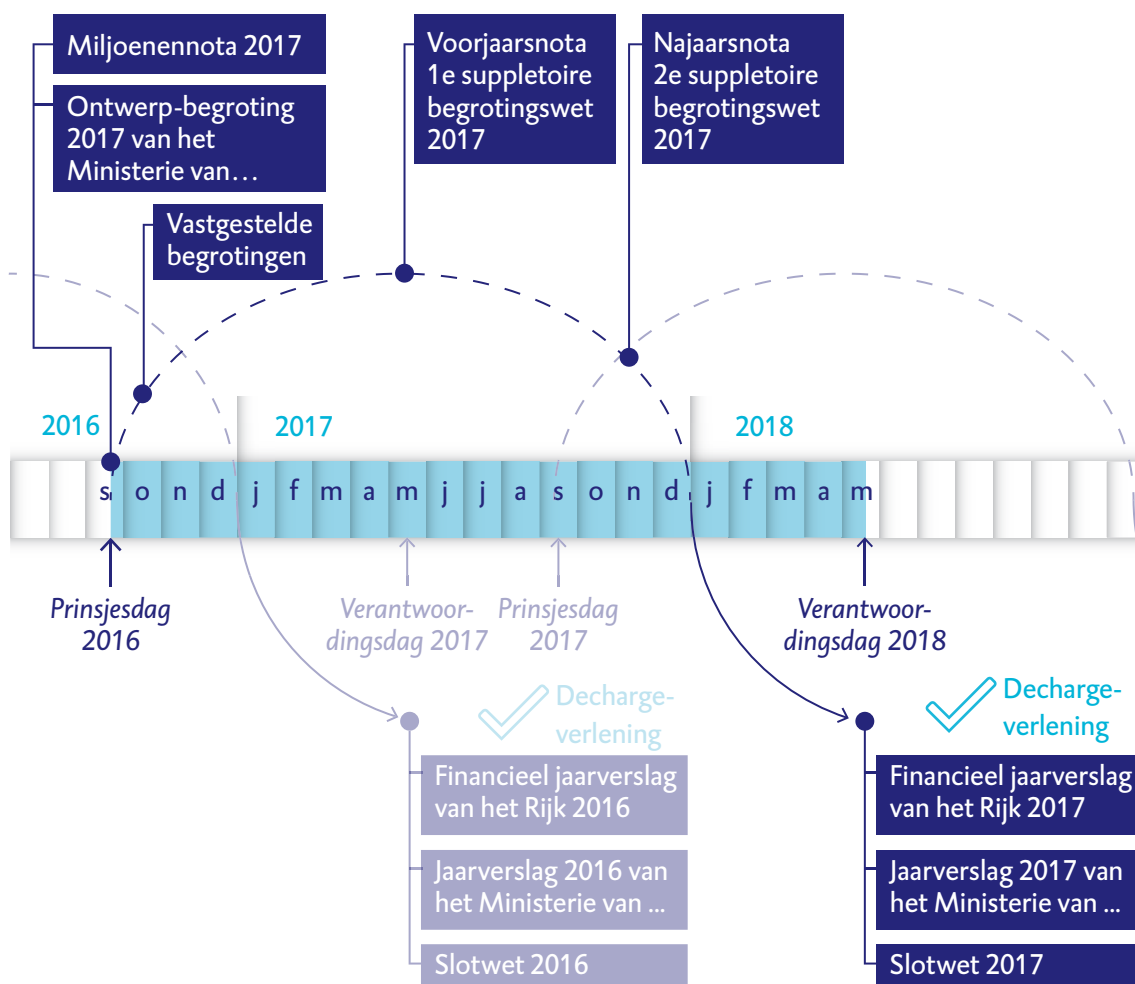
2.3.1 De begrotingscyclus

Het parlement heeft het recht om de ontvangsten en uitgaven van de rijksoverheid te beoordelen en daarover te beslissen; het zogeheten *budgetrecht*. Dat gebeurt via begrotingswetten. Dat budgetrecht is gebaseerd op het democratische principe dat mensen niet alleen belasting betalen, maar ook vooraf via de volksvertegenwoordiging mogen beslissen over de besteding daarvan. Achteraf controleert het parlement of de besteding conform de afspraken was.

Door middel van de rijksbegroting oefent de volksvertegenwoordiging vooraf invloed uit op de besteding van het belastinggeld. En aan de hand van de jaarlijkse verantwoording van het kabinet voert zij achteraf haar controlerende taak uit. Daarbij gaat het parlement na in hoeverre afspraken zijn nagekomen en of het publieke geld zinnig, zuinig en zorgvuldig is besteed.

De uitoefening van het budgetrecht verloopt via de zogenoemde *begrotingscyclus* (figuur 8). Elk parlementair jaar doorloopt deze cyclus. De cyclus start op Prinsjesdag met de voorstellen van het kabinet voor het komende jaar. Op Prinsjesdag 2016 diende het kabinet de voorstellen voor 2017 bij het parlement in. De afzonderlijke begrotingshoofdstukken zijn wetten, zogenoemde begrotingswetten. Het parlement oefent haar budgetrecht uit op de afzonderlijke artikelen in de begroting.

De begrotingscyclus 2017 loopt van september 2016 tot en met mei 2018



Figuur 8 De begrotingscyclus 2017

Omdat de omstandigheden in de loop van het jaar kunnen veranderen, heeft het kabinet in een begrotingsjaar nog twee mogelijkheden de oorspronkelijke begroting aan te passen, namelijk met de Voorjaarsnota (in maart) en in de Najaarsnota (in november). Daarna zijn aanpassingen niet meer mogelijk. Het parlement stemt met deze voorstellen in door de bijbehorende zogenoemde eerste en tweede suppletoire begrotingswetten aan te nemen.

De slotwet is de laatste wet in de begrotingscyclus. Daarmee worden de ramingen uit de voorgaande wetten in overeenstemming gebracht met de uiteindelijke realisaties op

31 december. Slotwetten bevatten alleen technische mutaties. Wanneer deze toch nog beleidsmatige mutaties bevatten, moeten deze tijdig aan de Eerste en Tweede Kamer worden gemeld. Anders kwalificeren wij ze als onrechtmatig. De slotwet verschijnt dus als het begrotingsjaar is afgelopen, in mei van het daaropvolgende jaar.

Nadat de slotwetten zijn aangenomen verleent het parlement *decharge* aan de ministers. De ministers worden dan ontheven van de verantwoordelijkheid voor het gevoerde beheer. Het parlement kan echter pas *decharge* verlenen nadat het de verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer heeft ontvangen. De Tweede Kamer heeft over het begrotingsjaar 2016 op 6 juli 2017 *decharge* verleend en de Eerste Kamer op 26 september 2017. De minister van Financiën heeft de ministers en de Algemene Rekenkamer daarvan op 18 oktober 2017 op de hoogte gesteld.

2.3.2 Budgetrecht in de praktijk

De rijksbegroting en rijksverantwoording bevatten de ontvangsten en uitgaven waarover het parlement budgetrecht heeft – althans formeel. In de praktijk heeft het budgetrecht een beperktere reikwijdte gekregen, mede als gevolg van keuzes van de politiek zelf. Dat komt naar voren uit een onderzoek dat het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven (BOR)²⁰ in 2015 op verzoek van de Tweede Kamer heeft uitgevoerd (BOR, 2015).

De verhoudingsgewijs beperktere reikwijdte van het budgetrecht is onder andere te wijten aan de toename van de premiegefinancierde inkomsten en -uitgaven. Op deze gelden heeft het parlement alleen indirect zeggenschap. Die indirecte zeggenschap houdt in dat het parlement als medewetgever de onderliggende wet- en regelgeving kan aanpassen. Op die manier kan het parlement bijvoorbeeld de hoogte en de duur van WW-uitkeringen en de afbakening van het verplicht verzekerde basispakket beïnvloeden.

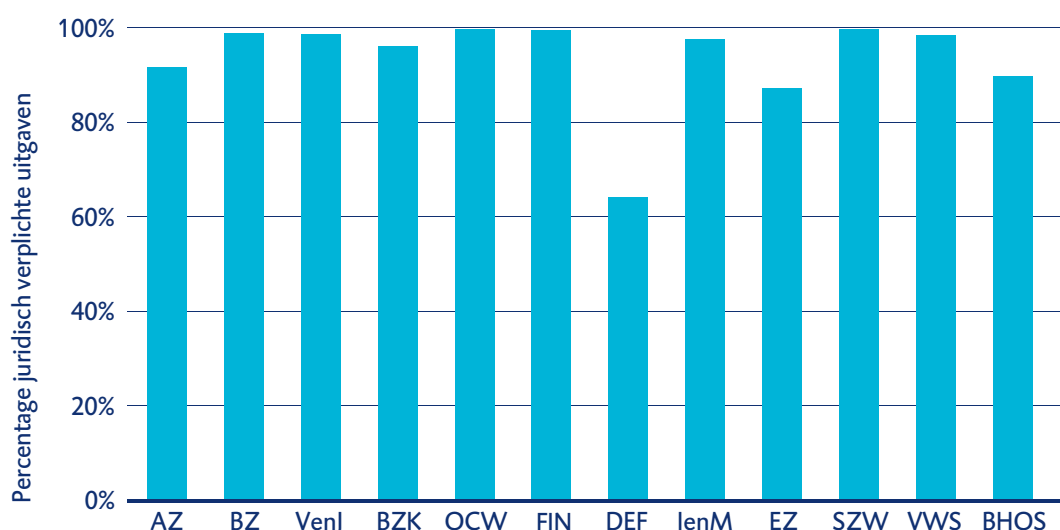
Het BOR verklaart de verandering van de reikwijdte van het budgetrecht van het parlement ook door decentralisaties, privatiseringen en andere vormen van financiering van beleid, zoals garanties en deelnemingen. Daarnaast zijn begrotingsartikelen groter geworden en is de beleidsinformatie afgenomen. Het inzicht dat het parlement heeft op de onderliggende budgetten is daarmee verminderd – en daarmee ook de grip op deze uitgaven. De minister hoeft het parlement immers minder snel om toestemming te vragen.

Voorbeeld: kostenstijging verpleeghuiszorg buiten invloedssfeer parlement

In 2017 is het Kwaliteitskader verpleeghuiszorg van kracht geworden. Dit zou tot een structurele stijging van de uitgaven voor de verpleeghuiszorg leiden met meer dan €2 miljard. De wetgever heeft de ontwikkeling van de kwaliteitsstandaarden geheel bij partijen buiten de rijksoverheid gelegd. De politiek heeft zodoende geen invloed uit kunnen oefenen op dit kader en heeft daarmee ook geen beïnvloedingsmogelijkheden gehad op de kostenstijging die daaruit voortvloeide.²¹

In ons verantwoordingsonderzoek over 2017 constateren we dat ook *verplichtingen* ertoe leiden dat de beslisruimte van het parlement afbrokkelt. Verplichtingen zijn juridisch vastgelegde uitgaven over meerdere jaren. Een begrotingswet betreft altijd één kalenderjaar. Maar nogal wat (door het parlement zelf geaccordeerde) beleidsbeslissingen brengen betalingsverplichtingen voor meerdere jaren met zich mee. Omdat het parlement beter grip wilde op dergelijke meerjarige financiële gevolgen van beleid is het bestaande kasstelsel in de jaren '90 uitgebreid met de verplichtingen en ontstond het huidige verplichtingen-kasstelsel. Desondanks stuurt het parlement in de praktijk toch vooral op de uitgaven. Die ruimte is erg beperkt. Figuur 9 laat dat zien.

Verreweg het grootste deel van de begrote uitgaven ligt al vast door (meerjarige) verplichtingen



Figuur 9 Juridisch verplichte uitgaven in begrotingen voor 2017

De figuur toont per ministerie welk deel van de begrote uitgaven in 2017 voorafgaand aan het jaar al vast lag. Bij een aantal ministeries lagen (bijna) alle uitgaven voor 2017 bij de behandeling van de begroting al vast. Dat wil zeggen: het parlement heeft daar eerder al mee ingestemd. Als er nog wel ruimte is, wil dit overigens niet zeggen dat het parlement daar in materiële zin de handen helemaal vrij heeft. Dat is bijvoorbeeld het geval bij de vrije ruimte op de Defensiebegroting. Die is weliswaar niet juridisch verplicht, maar ligt voor een groot deel vast omdat deze bestemd is voor de gereedstelling van de krijgsmacht. Dat kan bijvoorbeeld gaan om noodzakelijkheden als munitie of brandstof. Het parlement kan de begroting overigens ook verhogen.

Uit het verzoek van de Tweede Kamer aan het BOR maar ook uit de brief waarin de Tweede Kamer een voorstel doet voor het focusonderwerp in de verantwoording 2017 (Tweede Kamer, 2017a) blijkt dat de invulling van het budgetrecht de aandacht van de Tweede Kamer heeft. Het dilemma hierbij is dat de beperktere reikwijdte in belangrijke mate het gevolg is van democratische keuzes. Als het parlement een meer sturende rol bij de uitgaven wil, kan het overwegen juist de verplichtingen meer aandacht te geven.

2.4 Boekhoudstelsels

Een verschijnsel, dat eveneens de grip van het parlement op de besteding belemmert is de vermindering van transparantie (BOR, 2015). Wij hebben evenwel in verschillende onderzoeken gezien dat er mogelijkheden zijn voor meer transparantie. Die worden vooralsnog niet benut. Dat betreft het inzicht in de kosten. Dit is relevant voor bijvoorbeeld vastgoed. Inzicht in de kosten van vastgoed ontstaat door het geld voor de aankoop van bijvoorbeeld een kantoorpand toe te rekenen aan de jaren dat het pand in gebruik is. Dat maakt ook het afwegen van onderhoud en exploitatie (zoals energie, verzekering en beveiliging) gemakkelijker, evenals de afweging tussen huren of kopen.

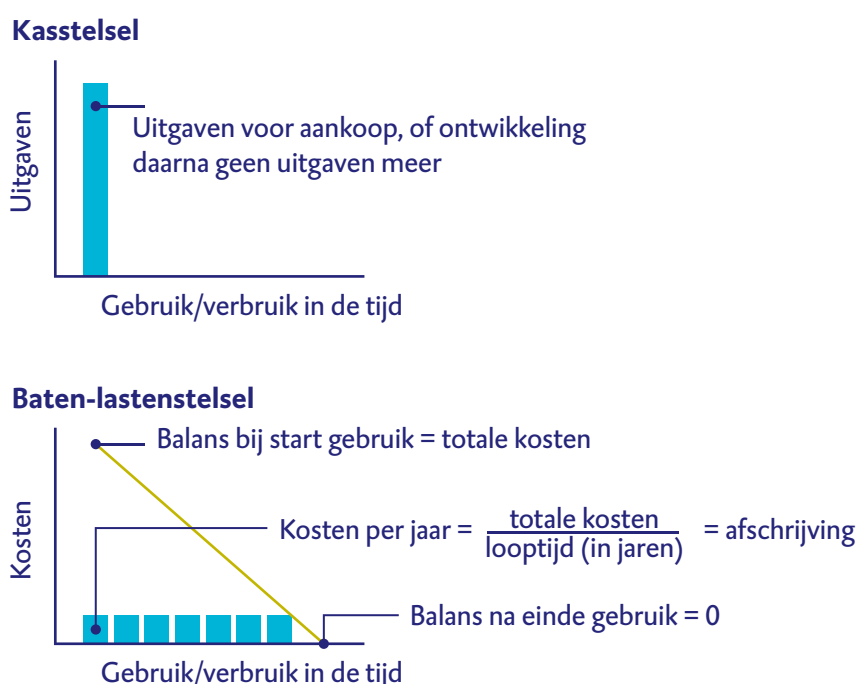
Voorbeeld: geen inzicht in waarde Nederlandse ambassadegebouwen in het buitenland

Tot het vastgoed van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) behoren onder meer de ambassades in het buitenland. De minister moet de komende jaren € 20 miljoen op de huisvesting bezuinigen. De veranderingen in de vastgoedportefeuille van het ministerie moeten tegelijkertijd bijdragen aan het in 2013 gelanceerde programma Modernisering Diplomatie. De minister van BZ weet echter niet goed hoeveel de ambassades waard zijn. Hij noemde ons een bedrag van circa € 1,2 miljard, maar dit is deels op schattingen gebaseerd. Het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) heeft evenmin inzicht in de waarde van de BZ-portefeuille.²²

2.4.1 Verschil tussen verplichtingen-kasstelsel en baten-lastenstelsel

In een verplichtingen-kasstelsel staan de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten centraal en worden alle uitgaven geboekt op de begroting van het jaar waarin ze zijn betaald. Bij een baten-lastenstelsel is de aandacht gevestigd op de kosten (lasten) en opbrengsten (baten), in samenhang met de bezittingen en schulden (figuur 10).

Bij het kasstelsel is het moment van betaling uitgangspunt voor de verantwoording, bij een baten-lastenstel het gebruik/verbruik



Figuur 10 Verantwoording van een investering volgens het kasstelsel en volgens het baten-lastenstelsel. In de figuur is er sprake van lineaire afschrijvingen. Er is geen rekening gehouden met financiering, inflatie, beheer en onderhoud of technische ontwikkelingen

Door te rekenen in termen van baten en lasten en de jaarlijkse afschrijvingen aan te vullen met de jaarlijkse onderhouds- en exploitatiekosten, wordt duidelijk wat een gebouw jaarlijks kost. Ook kan zo worden berekend wat leegstand kost en wat verkoop oplevert. Voor de verkoop is het dan tevens nodig om de marktwaarde te weten. Als die cijfers in de begroting en verantwoording van een minister staan, heeft het parlement een goed beeld van wat de kosten van dat pand zijn en kan het een weloverwogen oordeel geven.

Bedrijven, instellingen, andere overheden en agentschappen hebben al een boekhouding op basis van baten en lasten. Zelfs zzp'ers hebben dat – al was het maar omdat de Belastingdienst hen daartoe verplicht. Ook vrijwel alle nationale overheden in Europa verantwoorden zich op deze wijze of bereiden invoering van een baten-lastenstelsel voor.

2.4.2 Beperkingen en voordelen van het verplichtingen-kasstelsel

Het verplichtingen-kasstelsel dat de Nederlandse rijksoverheid hanteert levert, noodzakelijke informatie voor het parlement, maar geeft *geen inzicht in alle kosten van goederen* en systemen die de rijksoverheid verscheidene jaren achtereen gebruikt. Ook stellen de ministers geen balansen op waaruit de waarde van publieke bezittingen blijken. Er is mede vanwege deze omissies veel voor te zeggen om als rijksoverheid over te stappen op een begroting en verantwoording die is ingericht op basis van baten en lasten – met handhaving van de kasinformatie. Zeker ook omdat ministers de informatie die voor een baten-lastenstelsel nodig is, omwille van de *doelmatigheid* nodig hebben.

Voorbeeld: geen inzicht in kosten Defensiematerieel als gevolg van beperkingen kasstelsel

Het zogeheten Life Cycle Costing-systeem van het Ministerie van Defensie is bedoeld om een goed zicht te krijgen op de kosten van schepen, tanks, vliegtuigen en ander Defensiematerieel. De minister wil dit systeem structureel inbedden in de planning en begroting van het ministerie. Dat lukt niet erg. Wij zien dat de minister van Defensie aanloopt tegen de beperkingen van het geldende boekhoudstelsel op kasbasis.²³

Dit laatste betekent overigens niet dat de informatie die uit een begroting en verantwoording op basis van baten en lasten rolt, altijd voldoende is om de doelmatigheid van uitgaven vast te stellen. De doelmatigheid wordt namelijk bepaald door de verhouding tussen input (geld) en output (de geleverde prestaties). In de praktijk zijn die prestaties lang niet altijd op een eenvoudige wijze te relateren aan een geldbedrag. Zo vraagt de invoering van passend onderwijs nogal wat creativiteit van scholen om leerlingen aan boord te houden. Daarbij is de professionaliteit van de afzonderlijke leraar een belangrijke slaagfactor. En zo zijn er meer voorbeelden waar de uitvoerder zelf de nodige ruimte heeft gekregen om een zo goed mogelijke prestatie te kunnen leveren. De relatie met het geld dat erin is gestoken, is dan minder goed te leggen.

Dat er bezwaren kleven aan een administratie op kasbasis, betekent niet dat een administratie op baten-lastenbasis uitsluitend gemak met zich meebrengt. Een administratie op baten-lastenbasis vereist namelijk wel dat er een financiële waarde kan worden toegekend aan infrastructuur, vastgoed, defensiematerieel, ICT en dergelijke bezittingen.



Voorbeeld: kosten ontmanteling nucleaire installaties lastig vast te stellen

Hoeveel geld moeten nucleaire installaties reserveren voor ontmanteling? Die vraag is best ingewikkeld om te beantwoorden, zo laat ons onderzoek zien. Er zijn namelijk weinig ervaringscijfers, omdat nucleaire installaties onderling niet goed vergelijkbaar zijn en er weinig ervaring met ontmanteling is.²⁴

2.4.3 Voordelen en beperkingen van het baten-lastenstelsel

Waarom heeft begroten en verantwoorden op baten-lastenbasis vooral voordelen?

We noemen er nog enkele.²⁵ Het stelsel biedt een meer ‘natuurlijke’ oplossing voor het administreren van ontvangsten en uitgaven over de jaargrenzen heen. Tot welke knelpunten het huidige stelsel leidt, hebben we laten zien in ons rapport *Begrotingsreserves* (Algemene Rekenkamer, 2016c).

Ook zou het, indien de rijksoverheid een baten-lastensysteem zou hanteren, veel gemakkelijker worden om een vergelijking te maken tussen de rijksbegroting en -verantwoording enerzijds en de boekhouding en jaarstukken van medeoverheden, instellingen, bedrijven en ook de departementale agentschappen anderzijds. Deze laatste zijn namelijk op baten-lastenbasis opgesteld.

Harmonisatie van begrotings- en verslaggevingsvoorschriften is één van de manieren om binnen het openbaar bestuur *één taal* en daarmee meer transparantie te realiseren. Hieronder verstaan we een set van gedeelde begrippen, definities en standaarden, en standaardisatie in de berekening van meerjarige kosten. Hoe groter het netwerk van partijen dat betrokken is bij de uitvoering van overheidsbeleid, hoe belangrijker het is dat al die partijen elkaar verstaan. Dan zijn de geldstromen goed te volgen en is de doelmatigheid en doeltreffendheid beter te beoordelen.

Voorbeeld: spooruitgaven onduidelijk door verschil in boekhoudsystemen IenM en ProRail

Een aantal jaren geleden heeft het veel moeite gekost om te kunnen berekenen hoeveel begrotingsgeld er aan het spoor was uitgegeven. De cijfers bleven steeds wisselen. Dat kwam voor een belangrijk deel omdat het toenmalige Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) en ProRail hun administraties op verschillende leest hadden geschoeid. Het ministerie hanteerde het verplichtingen-kasstelsel, terwijl ProRail een baten-lastenstelsel voerde (Algemene Rekenkamer, 2011 en 2013b).



2.4.4 Standpunt kabinet

Zowel de minister van Financiën als de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) hebben naar aanleiding van ons verantwoordingsonderzoek over 2016 bevestigd dat het van groot belang is dat er binnen het openbaar bestuur één taal wordt gebruikt als het gaat om begroten en verantwoorden.

Naar aanleiding van de eerder genoemde rapport van de Adviescommissie Verslaggevingsstelsel rijksoverheid hebben wij de Tweede Kamer in mei 2017 laten weten er voorstander van te zijn rijksbreed een baten-lastenstelsel in te voeren (Algemene Rekenkamer, 2017c). In februari 2018 heeft het kabinet in reactie op het rapport laten weten de financiële informatie van het Rijk te zullen verbeteren. Over twee jaar wil het kabinet evalueren wat er aan eventuele verdere stappen nog nodig is (Financiën, 2018).

Wij vinden het positief dat het kabinet aankondigt de financiële informatie van het Rijk te zullen verbeteren en daartoe enkele maatregelen treft. We missen echter in de kabinetsreactie een duidelijke keuze voor een baten-lastenstelsel op termijn als meest geëigende oplossing voor de inherente manco's van het huidige stelsel. Het kabinet wil immers over twee jaar, in 2020, evalueren wat er nog nodig is aan eventuele verdere stappen in de richting van een baten-lastenstelsel. Wij vinden dat te vrijblijvend en onvoldoende ambitieus.

2.5 Nationale verklaring Europese fondsen

Een bijzondere geldstroom vormen de subsidies van de Europese Unie (EU) die de EU direct dan wel indirect uitkeert. Deze lopen formeel buiten de Nederlandse overheid om, al kan die overheid wel voor cofinanciering zorgen. De rijksoverheid is vaak wel verantwoordelijk voor het beheer van deze gelden.

De controle van geld dat Nederland uit de EU ontvangt is in handen van de Auditdienst Rijk (ADR), de interne accountant van het Rijk. Deze dienst is onderdeel van het Ministerie van Financiën. De ADR verricht de controles echter niet voor de Nederlandse regering, maar voor de Europese Commissie. Mocht hieruit blijken dat het Europese geld ten onrechte (onrechtmatig) is uitgekeerd, dan stelt de Europese Commissie de lidstaat Nederland aansprakelijk. In het uiterste geval vordert de Commissie het geld terug.

Nederland legt – net als Denemarken en Zweden – politiek verantwoording af over de besteding van het EU-geld dat het ontvangt. Dat doet het kabinet jaarlijks in de *Nationale verklaring*. Deze gaat over de rechtmatigheid van de besteding en over het functioneren van de beheer- en controlesystemen rond de Europese geldstromen. De Nationale verklaring is een bijlage in het Financieel Jaarverslag van het Rijk.





Wij geven jaarlijks een oordeel over de deugdelijkheid van de Nationale verklaring. Wij zijn van oordeel dat de Nationale verklaring 2018 een deugdelijke kwalificatie geeft van zowel het functioneren van de beheer- en controlesystemen als van de rechtmatigheid van de transacties.²⁶ In ons *Rapport bij de Nationale verklaring 2018* die we tegelijk met de resultaten van ons verantwoordingsonderzoek 2017 publiceren, geven we onze bevindingen en aanbevelingen en de reactie van de minister van Financiën (Algemene Rekenkamer, 2018). De minister van Financiën biedt de verklaring samen met ons oordeel aan de Europese Commissie aan.

De afdracht van Nederland aan de EU loopt *wel* via de rijksbegroting, namelijk via de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ).

3 Bedrijfsvoering

Zijn de zaken goed geregeld op de ministeries?



Een goede bedrijfsvoering betekent dat de continuïteit van de ondersteuning en uitvoering gewaarborgd is. Door de jaren heen zien we een afname van grote, structurele problemen op de ministeries. Dergelijke problemen kunnen we als een *onvolkomenheid* aanmerken. Over 2017 kwalificeren we 35 problemen als onvolkomenheid. Op een rijksbegroting van zo'n € 239,9 miljard aan ontvangsten en € 228,6 miljard aan uitgaven hoeft het niet te verbazen dat er onvolkomenheden *kunnen* optreden. Als die problemen hardnekkig worden zonder dat er zicht op verbetering is, kunnen we ze als een *ernstige onvolkomenheid* aanmerken.

Vanwege het belang van een goede bedrijfsvoering besteden we wederom bijzondere aandacht aan rijksbrede onderdelen die grote invloed op functioneren en presteren hebben. Dat zijn personeel, digitale overheid en vastgoed. Het is niet dat er niets is gedaan. Wat betreft het aantrekken van ICT'ers bijvoorbeeld zijn er ideeën, is er onderzoek gedaan, lopen er projecten en zijn medewerkers op het Ministerie van BZK druk in de weer. Desondanks zien we over het geheel genomen niet veel vooruitgang. Er is te weinig informatie om de rijksbrede taken goed te kunnen uitvoeren. Er is bijvoorbeeld nog geen compleet beeld van de ICT-tekorten die de rijksoverheid heeft, het is niet duidelijk of het beheer van ICT-systemen van voldoende kwaliteit is en het ontbreekt bij vastgoed aan zicht op het volume en de waarde van al het rijksvastgoed om de juiste afwegingen te kunnen maken.

Wij bevelen aan om de minister van BZK meer instrumenten in handen te geven om de beheersing van IT-risico's rijksbreed te verbeteren. Zowel het belang van digitalisering bij rijkstaken als de dreigingen nemen toe. Ook bevelen we de minister aan om het werken bij het Rijk voor ICT'ers zo aantrekkelijk mogelijk te maken, door betere arbeidsvoorwaarden en ontwikkel- en loopbaanmogelijkheden. Tenslotte doen we de minister van BZK de aanbeveling om de huisvestingsplannen te herijken en de haalbaarheid van de bezuinigingsvoorstellen op dit front opnieuw te beoordelen.

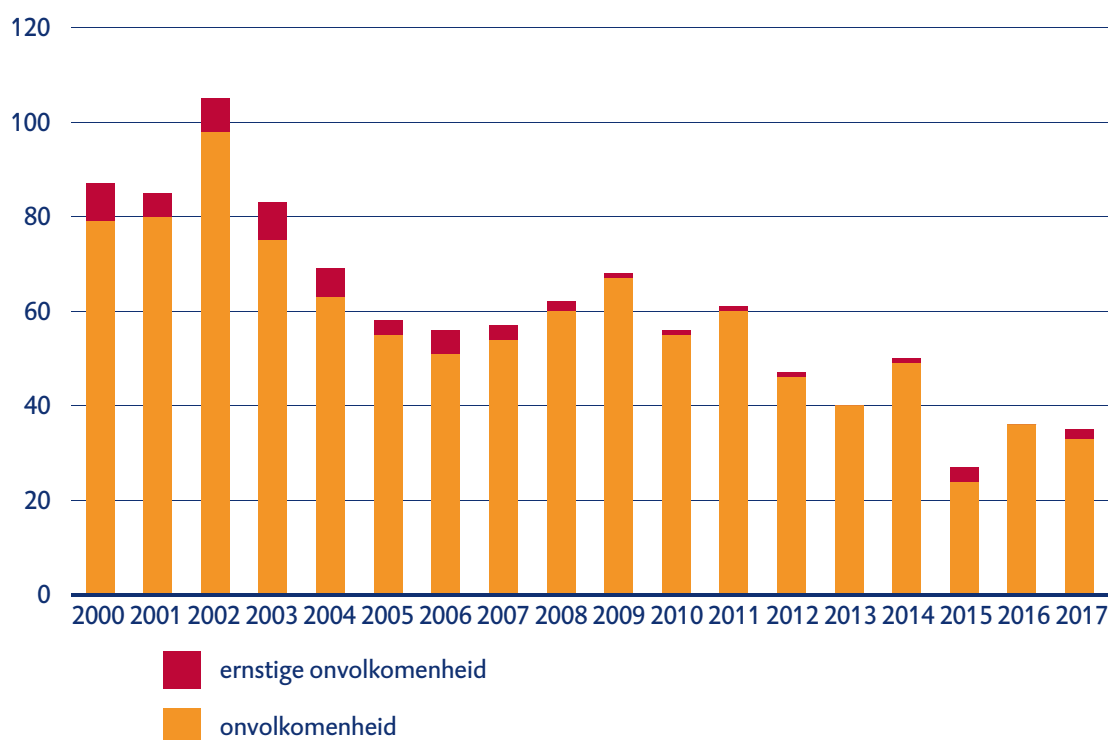
In de volgende paragrafen gaan we nader op deze punten in.

3.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

In ons verantwoordingsonderzoek kijken we ook naar de bedrijfsvoering op de ministeries.²⁷ De tekortkomingen die we daarin signaleren wegen we onderling, waarbij we ook kijken naar hoe een ministerie zich in de tijd heeft ontwikkeld. Er is altijd wel sprake van veranderingen in de rijksdienst, zoals reorganisaties, ontvlechting of samenvoeging van onderdelen van ministeries, bezuinigingen en nieuw beleid. Deze vereisen vaak andere werkwijzen en procedures en kunnen tot problemen in de uitvoering leiden. We nemen in onze beoordeling mee of een tekortkoming de bedrijfsvoering structureel verstoort, gevolgen heeft voor mensen of organisaties buiten het ministerie en/of van groot financieel belang is. Als dat het geval is kunnen we die problemen als een zogenoemde ‘onvolkomenheid’ of ‘ernstige onvolkomenheid’ in de bedrijfsvoering kwalificeren. Over 2017 merken we 35 problemen op de ministeries als onvolkomen aan.

Vanaf 2000 zien we het jaarlijkse door ons geconstateerde aantal onvolkomenheden bij de ministeries geleidelijk afnemen (figuur 11).

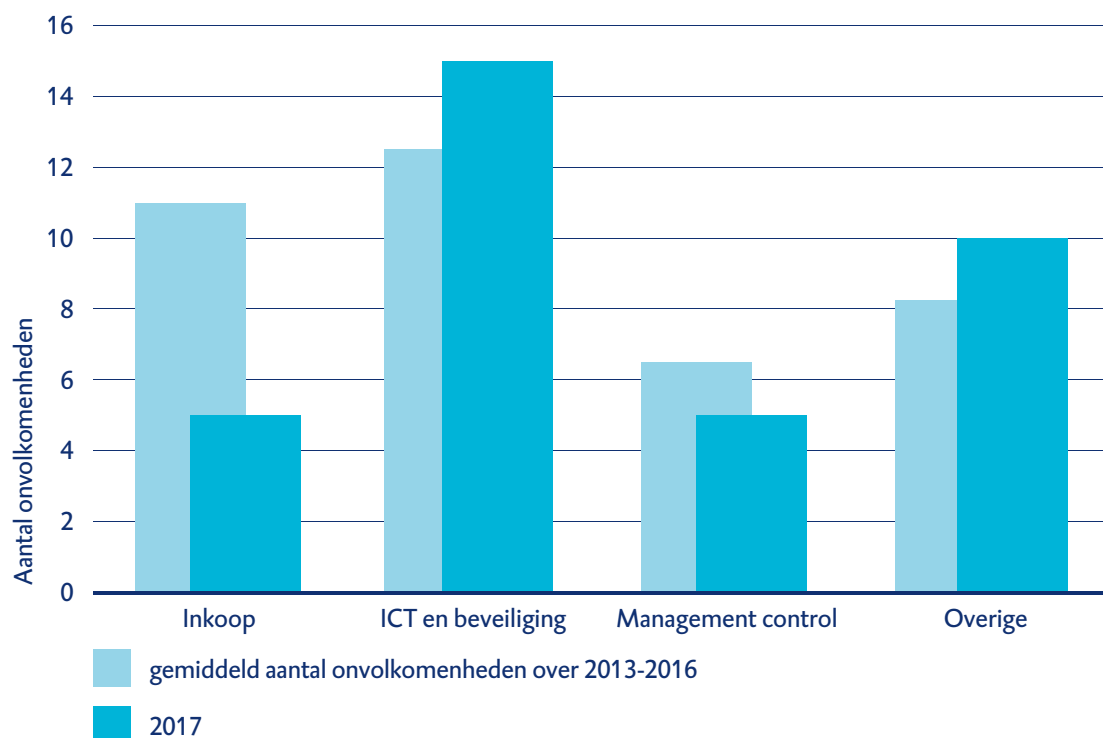
Vanaf 2000 neemt het aantal door de Algemene Rekenkamer geconstateerde onvolkomenheden geleidelijk af



Figuur 11 Ontwikkeling aantal onvolkomenheden van het Rijk over de jaren 2000-2017

Het verloop van het aantal onvolkomenheden dat wij in de periode 2013-2017 bij de ministeries hebben geconstateerd, is per beheerdomein weergegeven in figuur 12.²⁸

De onvolkomenheden liggen in 2017 vooral bij ICT en informatiebeveiliging



Figuur 12 Het aantal onvolkomenheden van het Rijk per onderwerp van bedrijfsvoering, gemiddeld over de jaren 2013-2016 en in 2017

Grote problemen deden zich vooral voor bij ICT/informatiebeveiliging. We zien het aantal onvolkomenheden op het gebied van ICT en informatiebeveiliging toenemen. De ICT en informatiebeveiliging hebben al lang onze aandacht.²⁹ De problemen met de inkoop nemen door de jaren heen af. Van de 35 onvolkomenheden over 2017 zijn er twee ernstig. Het gaat om problemen in het subsidiebeheer van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en bij informatiebeveiliging van de Rijksdienst voor Caribisch Nederland (RCN), onderdeel van Koninkrijksrelaties.

Subsidiebeheer VWS

Het Ministerie van VWS heeft in 2017 voor circa € 1,4 miljard aan subsidies verleend. In ons verantwoordingsonderzoek constateren wij dat het subsidiebeheer bij het ministerie nog grote tekortkomingen vertoont. Naar ons oordeel is het subsidiebeheer in twee opzichten tekort geschoten. Ten eerste is nog te weinig voortgang geboekt bij de uitvoering van de staatssteuntoets. Ten tweede is niet voldoende invulling gegeven aan het beleid

om misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidies tegen te gaan. Bovendien zijn de financiële consequenties van deze tekortkomingen (in termen van het totaalbedrag aan onzekerheid en onrechtmatigheid) dit jaar aanzienlijk.

Informatiebeveiliging Rijksdienst voor Caribisch Nederland

Extra inspanningen en een andere aanpak zijn nodig voor de beveiliging van informatie bij de RCN, de organisatie die ondersteuning levert aan alle departementen en uitvoeringsorganisaties op de BES-eilanden. Al sinds 2014 is bij deze organisatie de informatiebeveiliging van onvoldoende niveau. Uit onderzoek in 2017 naar de beveiliging van het netwerk van de Shared Service Organisatie Caribisch Nederland, het onderdeel van RCN dat verantwoordelijk is voor de bedrijfsvoering, kwam een groot aantal kwetsbaarheden naar voren. Doordat verbindingen tussen het netwerk van de shared service organisatie en applicaties van andere rijksoverheidsinstellingen onvoldoende beveiligd zijn, zorgen deze kwetsbaarheden ook voor kwetsbaarheden in de IT-systemen van andere diensten.

Gezien de ernst van de problematiek hebben wij op 4 april 2018 bezwaar gemaakt tegen de informatiebeveiliging van de RCN (Algemene Rekenkamer, 2018h).³⁰ In de afgelopen jaren is betrekkelijk weinig vooruitgang geboekt en bleven belangrijke beveiligingsrisico's onvoldoende afgedekt door passende beheersmaatregelen. Wij vroegen de minister een verbeterplan op te stellen om de problemen op te lossen en daarbij een onderscheid te maken tussen de aanpak van de meest urgente risico's en de aanpak van andere risico's.

De minister heeft op 30 april 2018 een verbeterplan opgesteld. Hierin geeft de minister aan welke (tijdelijke) maatregelen recentelijk inmiddels zijn getroffen om de verbindingen tussen het netwerk bij RCN en netwerken van andere rijksinstellingen beter te beveiligen. Tevens geeft de minister aan welke maatregelen op de middellange en lange termijn zullen worden uitgevoerd. Het verbeterplan geeft aan dat de minister met veel inzet aan de slag gaat om concrete vervolg maatregelen te treffen om zo de ernstige onvolkomenheid in de informatiebeveiliging aan te pakken. Op basis van de genomen maatregelen en het verbeterplan hebben wij besloten ons bezwaar niet te handhaven. Wij zullen de verdere uitvoering van het verbeterplan aandachtig volgen. Bij de uitvoering van het verbeterplan vragen wij nog aandacht voor de inbedding in het informatiebeveiligingsbeleid en over het inzetten van ICT-deskundigheid.

3.2 Vitale rijksbrede onderdelen van bedrijfsvoering

Rijksbrede onderdelen die een grote invloed hebben op het functioneren en presteren van de rijksoverheid zijn personeel, digitale overheid en vastgoed. Dat is voor ons al vele jaren een reden om hieraan ieder jaar specifiek aandacht te besteden (Algemene Rekenkamer, 2016a); zo ook in ons verantwoordingsonderzoek 2017.³¹ Daarover gaat het vervolg van dit hoofdstuk.

Wat deze onderwerpen met elkaar gemeen hebben is dat de minister van BZK hiervoor een coördinerende taak heeft. De coördinatie van het financieel beheer ligt bij de minister van Financiën.³² De minister van BZK kan 'kaders stellen' en aanwijzingen geven, zo zegt het Coördinatiebesluit organisatie en bedrijfsvoering rijksdienst (2011). Met de 'kaders' bevordert de minister de eenheid, kwaliteit en efficiëntie. De bedrijfsvoering op de ministeries zelf blijft de verantwoordelijkheid van de vakministers. Zij moeten ervoor zorgen dat zij over voldoende gekwalificeerd personeel beschikken en dat de informatiebeveiliging op orde is. Maar in de praktijk lukt het maar niet om voldoende gekwalificeerde ICT'ers aan te trekken, terwijl de rijksoverheid al twee jaar achtereen als beste werkgever uit de bus komt. De informatiebeveiliging schiet op de departementen al jaren tekort en er is onvoldoende zicht op het volume en de waarde van al het rijksvastgoed.

3.2.1 Personeel

De kwaliteit van het personeel van de rijksoverheid is bepalend voor de kwaliteit van functioneren en presteren van het Rijk. Zonder personeel geen overheid. Daarom besteden wij aandacht aan de vraag in hoeverre de rijksoverheid over voldoende gekwalificeerd personeel beschikt. Vorig jaar hebben we in dat kader naar het rijkspersoneel in het algemeen gekeken. Dit jaar hebben we onze aandacht toegespitst op ICT-personeel, inkopers en financieel deskundigen.

In 2017 werkten er, uitgedrukt in fte's, ruim 275.000 mensen bij de rijksoverheid en instellingen. Dit is inclusief defensie, nationale politie, rechterlijke macht, Caribisch Nederland en zbo's (BZK 2018). Zo'n 111.000 fte's werden vervuld door personeel in het deel van de rijksoverheid waarvoor de minister van BZK verantwoordelijk is (BZK, 2018).

Al in 2012 voorzagen we vanwege de omvangrijke bezuinigingen op termijn problemen voor het rijkspersoneelsbestand. Om deze het hoofd te bieden vonden kabinet en Tweede Kamer een strategische personeelsplanning noodzakelijk. Daar was in 2012 echter nog geen sprake van. De rijksoverheid kon de personele gevolgen van de vergrijzing, bezuiniging

en krimpende arbeidsmarkt dus niet overzien (Algemene Rekenkamer, 2012). Vorig jaar constateerden we dat de minister van BZK te weinig informatie had om een strategisch personeelsbeleid te voeren (Algemene Rekenkamer, 2017a).

Tekort aan ICT-personeel duurt voort

Wat het tekort aan ICT'ers betreft is er ten opzichte van vorig jaar niet veel veranderd. Dat betekent niet, dat er niets gedaan is. Zo zijn er voor het aantrekken van ICT'ers ideeën geformuleerd, is er onderzoek gedaan en lopen er projecten van het Ministerie van BZK. Eind 2017 heeft de minister de Tweede Kamer overeenkomstig haar toezegging geïnformeerd hoe zij het tekort aan ICT'ers gaat oplossen. Dat deed zij met het 'Plan van Aanpak ICT-personeel Rijk'. Maar dit plan mist prioritering en financiële dekking.

Inmiddels blijkt ook, dat rijksonderdelen elkaars concurrenten zijn als het gaat om het aantrekken van ICT'ers. Bovendien heeft onderzoek in opdracht van de minister van BZK bevestigd wat eigenlijk al langer bekend was: dat het Rijk alleen voor ICT'ers aan het begin van hun loopbaan een concurrerend salaris kan bieden. Eerdere onderzoeken hadden al laten zien dat de rijksoverheid in het algemeen niet mee kan in een krappe arbeidsmarkt (zie ook Algemene Rekenkamer, 2017a). Bij een beperkt aanbod van specifieke ICT-expertise kan zij de hoge prijs voor die arbeid niet betalen. Inhuren is dan de enige oplossing; dit is duur.

Wat tekorten op ICT-terrein in de praktijk kunnen betekenen hebben we in 2017 gezien bij Logius, een agentschap van het Ministerie van BZK. Logius slaagt er niet in om voldoende gekwalificeerd ICT-personeel te werven. Logius neemt een technisch deel van de digitale overheid voor haar rekening. Zo zorgt Logius voor de technische uitvoering van de Berichtenbox.³³ Logius verricht sommige taken met bijna 50% externe inhuur, wat risico's met zich meebrengt voor de continuïteit en kennisopbouw.

Ook personeelstekorten bij politie en Openbaar Ministerie

Knelpunten in de personele bezetting zien we niet alleen bij de ministeries. Vorig jaar signaleerden we al dat de politie moeite had om voldoende gekwalificeerd personeel te vinden, bijvoorbeeld om cybercrime en financieel-economische criminaliteit aan te pakken. Dit jaar signaleren we ook personeelstekorten bij het Openbaar Ministerie. Het ontbreekt aan voldoende (gespecialiseerde) officieren van justitie. Dit hangt onder meer samen met de snel groeiende behoefte om financieel-economische criminaliteit op te sporen en te vervolgen.³⁴



Formatie versus bezetting

De personeels*formatie* en de personeels*bezetting* zijn te beschouwen als twee kanten van dezelfde medaille. Dit jaar zijn we nagegaan in hoeverre de rijksoverheid erin slaagt om de formatie te vullen met mensen die de juiste expertise hebben.

Vorig jaar hebben we (ook) de andere kant van de medaille belicht, namelijk in hoeverre de formatie is toegesneden op de taken. We signaleerden toen dat de formatie op zichzelf al tot knelpunten leidde. De meeste departementen maakten bijvoorbeeld melding van een hoge werkdruk. De secretarissen-generaal (SG's) – de hoogste ambtenaren op elk ministerie – vroegen zich af of het doorvoeren van nieuwe bezuinigingen nog wel verantwoord was. Problemen met een krappe formatie hadden we ook gesignaleerd bij enkele instellingen waar we nader onderzoek hadden gedaan, zoals bij het Centrum Indicatiestelling Zorg en UWV.

3.2.2 ICT

De rijksoverheid wil de digitale dienstverlening aan burgers en bedrijven optimaliseren. De verantwoordelijkheid voor 'de digitale overheid' ligt sinds januari 2018 bij de staatssecretaris van BZK. De ICT bij de rijksoverheid bestaat uit systemen voor primaire processen (belastingen, uitkeringen, subsidies), ondersteunende processen en databestanden. Deze systemen zijn niet alleen onderling verweven binnen en tussen ministeries, maar ook tussen ministeries en uitvoeringsinstellingen. De systemen die de primaire processen ondersteunen zijn complex en omvangrijk. Ze zijn maatwerk vanwege de vaak ingewikkelde wetgeving die in deze systemen in de vorm van beslisregels geprogrammeerd moet zijn. De verwevenheid met fysieke werkprocessen is bovendien groot.

Voorbeeld van een ingewikkeld digitaliseringsproject: KEI³⁵

Zo'n systeem is het Programma Kwaliteit en Innovatie Rechtspraak (KEI). Dit is onder andere bedoeld voor de digitalisering van de rechtspraak. In het jaarverslag over 2017 schrijft de minister dat de totstandkoming van KEI meer tijd en geld vergt dan voorzien. De minister kan niet zeggen wanneer het project voltooid is. Hij heeft ook nog geen zicht op de gevolgen voor de rechtspraak die de vertraging met zich mee zal brengen.

Gegeven deze complexiteiten en verwevenheden heeft de digitalisering van de rijksoverheid niet alleen veel voordelen, maar maakt het de overheid tegelijkertijd ook kwetsbaar. Denk aan *hacks* op de Democratische partij in de Verenigde Staten, de *ransomware* die het afgelopen jaar wereldwijd spoorwegen en ziekenhuizen trof en de DDoS-aanvallen op banken en Belastingdienst. De urgentie om de informatiebeveiliging goed op orde te hebben is groot. Maar dat lukt de rijksoverheid nog niet erg.

Beperkt zicht op kwaliteit informatiebeveiliging

De rijksoverheid heeft een beperkt inzicht in de kwaliteit van het ICT-beheer van de zogenoemde Shared Service Organisaties. Dit komt doordat op de ministeries bij het afnemen van ICT-diensten van deze organisaties maar mondjesmaat wordt gekeken of de aangeboden diensten voldoen aan bepaalde kwaliteitsstandaarden dan wel voorzien zijn van een zogeheten ‘assurance-rapport’. Waar organisaties wel zo’n rapport hadden, bleken er vaak tekortkomingen in het ICT-beheer te zijn. Dit komt volgens ons omdat er binnen de rijksoverheid geen uniforme maatregelen en standaarden zijn afgesproken.

Een ander onderwerp is de zogenoemde *in control*-verklaring (afgekort ICV) die de SG van elk ministerie jaarlijks moet afgeven. Hiermee staat de SG er borg voor dat de informatie voldoende beveiligd is. Voor zover dat niet het geval is, geeft de SG expliciet aan welk risico’s er nog spelen. De verklaring heeft betrekking op ICT-systemen die het ministerie zelf als kritiek bestempelt, bijvoorbeeld omdat het systeem cruciaal is voor de bedrijfsvoering. Of omdat een inbraak in of het lekken uit het systeem een groot risico voor gebruikers of burgers met zich meebrengt. Vanaf het begin dat de SG’s een ICV moesten afgeven, constateren we problemen (Algemene Rekenkamer, 2015a en 2017a). Dit jaar hadden slechts vier van de elf door ons onderzochte departementen hun verklaring op tijd bij het Ministerie van BZK ingeleverd. De onderbouwing van de ICV’s is ad hoc en impliciet. Bovendien hanteren ministeries verschillende definities over wat een kritiek systeem is.

Informatiebeveiliging zelf: nog niet op orde

De informatiebeveiliging zelf was ook in 2017 op de meeste ministeries nog niet op orde. Van negen ministeries of onderdelen daarvan en de Staten-Generaal kwalificeren we de informatiebeveiliging dit jaar als een onvolkomenheid. Bij de meeste andere departementen zien we kwetsbaarheden in de informatiebeveiliging. Die komen vooral voort uit capaciteitsgebrek. Door de voortdurende ontwikkeling van ICT vereist de informatiebeveiliging een voortdurende verbetering. Stilstand is vaak achteruitgang. De minister van BZK zegt het zo: “In absolute zin bestaat een 100% toekomstbestendige informatiebeveiliging niet. (...) Informatiebeveiliging is een cyclisch proces, dat telkens moet inhaken op nieuwe ontwikkelingen” (BZK, 2017). Daar zijn wij het mee eens.

In mei wordt de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) van kracht. De AVG is een Europese verordening ter bescherming van persoonsgegevens. Organisaties hebben twee jaar de tijd gehad om zich hierop voor te bereiden.



De implementatie van de AVG is ingewikkeld en tijdrovend. Het betekent dat ICT-systemen aanpassing behoeven. De periode van twee jaar is krap, zeker als er nog andere ICT-opgaven zijn. Des te opmerkelijker is het dat de formele startdatum van de implementatieprojecten bij de meeste departementen en uitvoeringsinstellingen pas in de tweede helft van 2017 lag. Enkele ministeries bleken ruim zestien jaar na invoering zelfs nog steeds niet volledig aan de Wet bescherming persoonsgegevens te voldoen. Alle ministeries en instellingen hebben ons laten weten dat zij in mei 2018 wel in belangrijke mate aan de Europese verordening zullen voldoen. Maar: nog niet volledig.

3.2.3 Vastgoed

De bezuinigingen op het vastgoed volgen wij vanaf de start van het programma Compacte Rijksdienst, begin 2011. Dat moest de rijksoverheid slagvaardiger en doelmatiger maken. Met het programma wilde het kabinet diverse bezuinigingen realiseren, onder andere bij het vastgoed van het Rijk. Het beheer daarvan moest centraal gebeuren, door één rijksvastgoedbedrijf (RVB). Het RVB is in 2014 gevormd uit een fusie van vier departementale vastgoedorganisaties. Sinds 2016 is het RVB een agentschap van het Ministerie van BZK. We zagen destijds al in de voorbereiding diverse risico's, bijvoorbeeld het risico dat overheidspanden die moesten worden afgestoten, niet of tegen te lage prijzen zouden worden verkocht. We vreesden dat door het grote aanbod van overheidsvastgoed de prijs zou dalen. Ook signaleerden wij dat de bezuinigingen ertoe zouden kunnen leiden dat verschillende overheidsinstanties zich uit eenzelfde regio of stad zouden terugtrekken: een kantoor, een politiebureau, een rechtbank, een zorginstelling of school. Beslissingen over vastgoed zouden wat ons betreft niet vanuit één perspectief moeten worden genomen, maar vanuit een breder maatschappelijk belang, met een integrale blik op alle incidentele en structurele kosten (Algemene Rekenkamer, 2014). Deze visie is sindsdien leidend geweest in onze onderzoeken naar vastgoed.³⁶

De verantwoordelijke minister voor Wonen en Rijksdienst schreef ons indertijd dat de besparingen voornamelijk door volumereductie (minder gebruik van m²) en niet door verkoop gerealiseerd zouden worden (Algemene Rekenkamer, 2014). In de periode 2014-2017 heeft het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) 83 overheidspanden verkocht met een resultaat van in totaal € 2 miljoen. De gebouwen die een gezamenlijke boekwaarde hadden van € 157 miljoen zijn voor € 259 miljoen verkocht. De oorspronkelijke boekwaarde was zo'n € 100 miljoen hoger, namelijk € 257 miljoen. Voor de verkoop is er echter € 100 miljoen extra op afgeschreven, waardoor er een resultaat van € 102 miljoen lijkt te zijn behaald. Ons is niet bekend wat de WOZ-waarde bedroeg van de 83 verkochte panden.

Geen inzicht in gerealiseerde besparingen

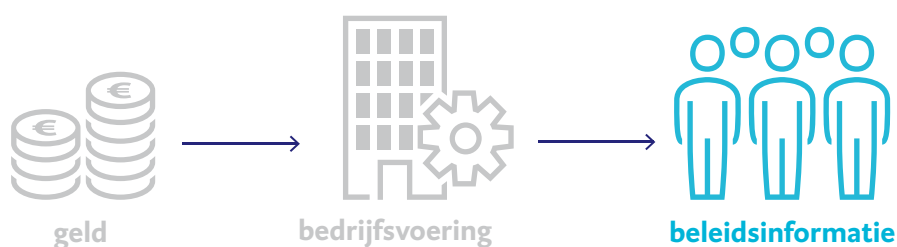
Eerder hebben wij vastgesteld dat de bezuinigingsplannen voor het vastgoed onvoldoende onderbouwd waren (Algemene Rekenkamer, 2015c). Er ontbrak een langetermijnblik en een gedegen businesscase. Hoewel de minister van BZK in de jaren 2014-2017 verbeteringen heeft doorgevoerd, is nog steeds niet duidelijk hoeveel de rijksoverheid op de huisvesting bespaard heeft. Zo is het niet vast te stellen met hoeveel vierkante meters het volume gedaald is. De rijksoverheid heeft bovendien slechts beperkt inzicht in de waarde van haar vastgoed en dit belemmert haar zicht op de realiseerbare bezuinigingen.³⁷

Naast de operatie Compacte Rijksdienst zijn er ook besparingen ingeboekt voor het vastgoed van de Dienst Justitiële Inrichtingen, de nationale politie, het Ministerie van Defensie en het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Wat dit heeft opgeleverd is slechts zeer beperkt bekend. Zo is de nationale politie, die in 2015 nog niet beschikte over een volledige vastgoedadministratie, pas in 2017 begonnen de staat van de gebouwen te inventariseren. Zij denkt daar vier jaar voor nodig te hebben. Het Ministerie van Defensie wilde de besparingen op zijn vastgoed vanaf 2017 realiseren, maar inmiddels is duidelijk dat dit niet gaat lukken. Dat zal nu naar verwachting vanaf 2027 gebeuren.

In januari dit jaar publiceerden wij ons rapport *'Vastgoed bij universiteiten. Twintig jaar na overdracht van eigendom'* (Algemene Rekenkamer, 2018m). We constateerden dat de zes onderzochte universiteiten het vastgoedmanagement op hoofdlijnen op orde hebben.

4 Beleidsresultaten

Hebben de ministers voldoende zicht op de mate waarin het beleid de gewenste resultaten heeft?



Bij het beantwoorden van deze vraag kijken we naar het uitgegeven geld, de prestaties en de effecten. We vragen ons met andere woorden af wat de rijksoverheid in de samenleving heeft bereikt. Door de jaren heen zien we dat het zicht hierop beperkt is. Het programma Inzicht in kwaliteit dat in het regeerakkoord is opgenomen, biedt een goede impuls om meer en betere beleidsinformatie te verkrijgen.

Een andere impuls is de eerder genoemde Monitor Brede Welvaart (§ 1.3.3) waar de Tweede Kamer om verzocht heeft. De monitor geeft weer hoe Nederland er voor staat, maar is niet bedoeld als verantwoordingsdocument. De monitor biedt wel een bruikbaar kader om de beleidsinitiatieven en –resultaten van de rijksoverheid tegen af te zetten. De rapportages over de duurzame ontwikkelingsdoelen – ook wel Sustainable Development Goals (SDG's) genaamd – zijn daarentegen wel op te vatten als verantwoordingsdocumenten. Nederland heeft zich gecommitteerd de ontwikkelingsdoelen ook in Nederland zelf te zullen realiseren. Dan zou ook duidelijker moeten worden wat de rijksoverheid daaraan bijdraagt.

De jaarlijkse informatie over de brede welvaart en de ontwikkelingsdoelen biedt aanknopingspunten voor een integrale en daarmee waardevollere verantwoording. Een integrale verantwoording betekent wat ons betreft niet dat alle informatie op één moment in één document beschikbaar moet zijn. Het gaat erom dat parlement en andere geïnteresseerden zich een integraal beeld moeten kunnen vormen. Wij geven in overweging om de verschillende verslaggevings- en monitordocumenten aan elkaar te koppelen, bijvoorbeeld via de duurzame ontwikkelingsdoelen.

Om te laten zien welke mogelijkheden en dilemma's dat met zich meebrengt, hebben wij een eerste verkenning uitgevoerd. We hebben de beleidsonderzoeken die we in dit verantwoordingsonderzoek gedaan hebben, gekoppeld aan de duurzame ontwikkelingsdoelen. De keuzen die we hierbij maakten staan wat ons betreft open voor discussie. We willen vooral het gesprek hierover bevorderen.

In de volgende paragrafen gaan we nader op deze punten in.

4.1 Zicht op beleidsresultaten door de jaren heen

Uit onze onderzoeken van de afgelopen jaren komt naar voren dat lang niet altijd bekend is of de rijksoverheid haar doelstellingen bereikt. Het is lang niet altijd duidelijk waar het geld aan is besteed of welke prestaties de rijksoverheid heeft geleverd – al dan niet door tussenkomst van andere overheden of instellingen op afstand. Soms is het zelfs onbekend hoeveel geld is besteed, zoals we een paar jaar geleden zagen bij beleidsmaatregelen ten behoeve van oudere werklozen. Vaker nog ontbreekt het aan informatie over de effecten van het gevoerde beleid. Dat is voor ons doorgaans aanleiding om zelf op onderzoek uit te gaan, zoals ons onderzoek naar de schenkingsvrijstelling (Algemene Rekenkamer, 2017d), of onze onderzoeken naar voorarrest en 'kansrijke' aangiften (Algemene Rekenkamer, 2017g en 2017h). Met deze onderzoeken hebben we informatie verzameld over de effecten van beleid, die op het betreffende ministerie niet aanwezig was.

Volgens de eerder genoemde Studiegroep Begrotingsruimte ontbreekt het bij de rijksoverheid vaker aan dit type cijfers. Tijdens het verantwoordingsdebat over 2016 heeft de Tweede Kamer het kabinet bij motie opgeroepen de operatie 'Inzicht in kwaliteit' te starten, die de Studiegroep Begrotingsruimte had voorgesteld. In het regeerakkoord wordt de operatie 'Inzicht in kwaliteit' aangekondigd. Eind 2017 heeft de vaste Tweede Kamercommissie voor Financiën de minister gevraagd om een concrete uitwerking voor de operatie te sturen (Tweede Kamer, 2017d), opdat zij deze in april 2018 met de minister zou kunnen bespreken. In het werkprogramma voor 2018-2021 schrijft de commissie naast haar reguliere taken bijzondere aandacht te zullen besteden aan het evaluatiestelsel van de rijksoverheid (Tweede Kamer, 2018).³⁸

4.2 Duurzame ontwikkelingsdoelen

4.2.1 Voorbereiding rijksoverheid

De minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS) die namens het kabinet een coördinerende rol heeft voor de duurzame ontwikkelingsdoelen (figuur 13),

heeft de Tweede Kamer in september 2016 bevestigd dat Nederland ernaar streeft *alle* doelen in 2030 te halen (Algemene Rekenkamer, 2017e).

De 17 duurzame ontwikkelingsdoelen moeten de aftakeling van de planeet tegengaan en duurzame economische groei bevorderen



Figuur 13 De 17 duurzame ontwikkelingsdoelen van de VN

Het kabinet heeft met de minister voor BHOS gekozen voor een lichte vorm van coördinatie. Of dit voldoende is in situaties waarin beleidsvoorstellen van afzonderlijke ministers onderling strijdig zijn, zal moeten blijken. Beleidsonderwerpen zoals klimaat en de productie van melk en rood vlees gaan bijvoorbeeld niet altijd goed samen. De minister heeft ook zelf weleens gevraagd of BHOS de meest aangewezen minister is om de realisatie van de doelen te coördineren (Algemene Rekenkamer, 2017e). Ter vergelijking: de Duitse regering heeft ervoor gekozen om een staatscommissie aan te stellen onder de bondskanselier.

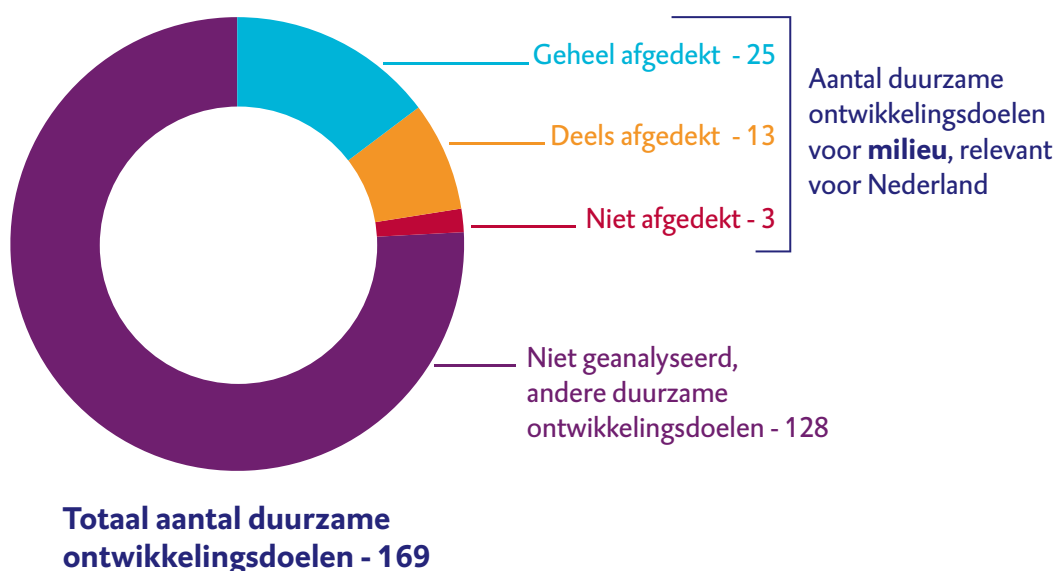
In 2017 zijn wij nagegaan hoe de Nederlandse overheid zich voorbereidt op de implementatie van de duurzame ontwikkelingsdoelen. Wij waren positief over het commitment van de rijksoverheid, de samenwerking met andere relevante partijen en belanghebbenden in de samenleving en de opzet van de monitoring (Algemene Rekenkamer, 2017e). De verantwoordelijkheid voor de realisatie van de verschillende ontwikkelingsdoelen ligt bij de vakministers.

4.2.2 Verantwoording duurzame ontwikkelingsdoelen

Aangezien Nederland de duurzame ontwikkelingsdoelen ook in Nederland zelf wil verwezenlijken, zal Nederland over de voortgang rapporteren. Dat gebeurt ook. In mei 2017 verscheen de eerste Nederlandse rapportage (BHOS, 2017). De samenwerkende partijen doen hierin verslag van hun inzet; zo ook de rijksoverheid. Op elk van de zeventien doelstellingen meldt de overheid op hoofdlijnen welke prestaties zij heeft geleverd, zowel in Nederland als wereldwijd. Daarbij wordt een verband gelegd tussen die inspanningen en de stand van Nederland op die onderdelen.

De 17 doelen zijn geoperationaliseerd in ruim 160 'targets', bijvoorbeeld het verminderen van afval, het duurzaam beheer van bossen of het uitroeien van alle vormen van geweld tegen vrouwen en meisjes inclusief vrouwenhandel. Voor een rapportage hoeft Nederland niet altijd vanaf nul te beginnen. Zo'n twee jaar geleden liet het PBL zien dat de rijksoverheid voor het fysieke domein deels gebruik kan maken van bestaand beleid. PBL baseerde zich op een analyse van de milieudoelstellingen en het milieubeleid. PBL constateerde dat 41 van de ruim 160 targets het milieu betreffen (figuur 14). Voor de meeste hiervan heeft de rijksoverheid al doelen geformuleerd, meestal in overeenstemming met de EU of de VN. De meeste van deze doelen hebben 2020 als horizon, terwijl de ontwikkelingsdoelen tot 2030 strekken. Dit vraagt nog wel om aanpassing (PBL, 2016).

Huidig bestaand beleid dekt duurzame ontwikkelingsdoelen voor milieu al grotendeels af



Figuur 14 Analyse PBL van mate waarin bestaand milieubeleid duurzame ontwikkelingsdoelen afdekt

4.2.3 Relatie rijksrekening, rijksverantwoording en de duurzame ontwikkelingsdoelen

In de departementale begroting en het jaarverslag kan iedere minister de relatie met duurzame ontwikkeling leggen door letterlijk een koppeling te laten zien. Daarmee zet de rijksoverheid een stap naar een integrale verantwoording ('Integrated reporting'). Dat betekent wat ons betreft niet dat alle informatie in één document moet worden samengevat. Verder hoeft de verantwoording niet tot één moment in het jaar beperkt te blijven. Een minister kan op bepaalde momenten in het jaar dieper op onderwerpen ingaan. De informatie moet echter wel zo samengesteld en gepresenteerd worden, dat parlement en andere geïnteresseerden zich een *integraal* beeld van het beleid kunnen vormen. Duidelijk moet zijn dat de ministeriële verantwoordelijkheid zich uitstrekt over die zaken die tot de 'integrale verantwoording' behoren.

De minister van Financiën zou in het Financieel Jaarverslag van het Rijk inhoudelijk op enkele ontwikkelingen kunnen ingaan. In het Financieel Jaarverslag van het Rijk geeft de minister immers ook een overkoepelend beeld van de economie. Op deze wijze kan de bestuurlijke opgave om de duurzame ontwikkelingsdoelen te realiseren beter gevolgd worden.

4.2.4 De prijs van de welvaart

Vorig jaar schreef de minister van Financiën ons, dat de duurzame ontwikkelingsdoelen in de Monitor Brede Welvaart geïntegreerd zullen worden (Algemene Rekenkamer, 2017a). Daarmee zal de nieuwe monitor een beeld geven over het Nederland van vandaag en de gevolgen van ons handelen voor andere plekken op de wereld en voor de generaties na ons. En dat zijn ook elementen die in een eigentijdse overheidsverantwoording thuishoren. Aan de gevolgen van ons handelen hier en nu hangt vandaag of morgen immers een maatschappelijk prijskaartje. Dat kan een virtuele prijs zijn zoals we in dit verantwoordingsonderzoek hanteerden in ons onderzoek naar de luchtkwaliteit (§ 4.4). Of een echte prijs, zoals we lieten zien in onze publicatie over verhandelbare rechten (Algemene Rekenkamer, 2013a).

Dat prijskaartje maakt een integraal beeld extra waardevol. Op deze wijze wordt de eventuele strijdigheid tussen beleidsdoelen duidelijker. Denk aan de eerder genoemde productie van vlees en melk versus het klimaat. Een integrale verantwoording kan, met andere woorden, helpen om de *prijs* – of juist: de opbrengst – zichtbaar te maken van een stijgende consumptie, een beter milieu of een samenleving waarin echt iedereen meedoet.

Jaarverslagen over 2017: nog geen vermelding van duurzame ontwikkelingsdoelen

In maart 2018 verscheen de eerste rapportage over hoe Nederland er voorstaat met de duurzame ontwikkelingsdoelen (CBS, 2018). Wat is het aandeel van de rijksoverheid hierin? Over 2017 zijn wij nagegaan in hoeverre de ministers in hun departementale jaarverslagen melding van de duurzame ontwikkelingsdoelen hebben gemaakt. Met uitzondering van de verantwoording van de minister voor BHOS, komen de doelen niet in de jaarverslagen voor.

4.3 Onze onderzoeken naar resultaten op duurzame ontwikkelingsdoelen

Aangezien de jaarverslagen geen relatie leggen tussen beleid en duurzame ontwikkelingsdoelen, hebben we dat zelf gedaan. Met deze eerste, globale verkenning willen we laten zien wat de mogelijkheden maar ook de dilemma's zijn bij het koppelen van ontwikkelingsdoelen aan de begroting en verantwoording. Neem bijvoorbeeld het programma Luchtkwaliteit. Dit programma is te scharen onder doel 11, *Veilige en duurzame steden en gemeenschappen* (BHOS, 2017).

Sommige beleidsonderwerpen bleken makkelijker onder een ontwikkelingsdoel te plaatsen, dan andere. De keuzen die we hierbij maken staan wat ons betreft open voor discussie. Met de koppelingen willen we vooral het gesprek hierover initiëren.

Melk en rood vlees



Wij gingen na hoe de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) toezicht houdt op de productie en handel van melk en van rood vlees (runderen, varkens, paarden, geiten en schapen), ingrediënten

in het dagelijkse eten van veel mensen. Deze inspecties zijn zowel gericht op de bevordering van voedselveiligheid als dierenwelzijn. Ontwikkelingsdoel 3 *Gezondheid en welzijn* is ook gericht op het verhogen van de voedselproductie door duurzame landbouw. Daar zit een dilemma. Melk en vlees zijn dierlijke producten. Koeien dragen bijvoorbeeld sterk bij aan de uitstoot van CO². Dat staat op gespannen voet met ontwikkelingsdoel 13, *Klimaatverandering aanpakken*.³⁹

Bodemverontreiniging



De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) houdt toezicht op de bodemverontreiniging. Het toezicht is erop gericht om bodemverontreiniging en daarmee ook verontreiniging van oppervlaktewater en grondwater te voorkomen. De verontreiniging kan schadelijk zijn voor mensen,

fauna en flora.⁴⁰ Wij hebben onderzocht hoe de ILT toezicht houdt.

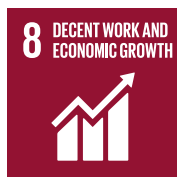
Zwaveluitstoot door zeeschepen



In Nederland is de ILT verantwoordelijk voor het toezicht en de handhaving voor transport, infrastructuur, milieu en wonen. Wij onderzochten hoe de inspectie toezicht houdt op de zwaveluitstoot door

zeeschepen. Vanaf 2020 is er een nieuwe mondiale richtlijn van kracht die de uitstoot door schepen op zee beperkt. Deze richtlijn draagt niet alleen bij aan ontwikkelingsdoel 3 en doel 15, maar ook aan doel 14, *Bescherming van zeeën en oceanen*.⁴¹

Ontmanteling nucleaire installaties



Wij hebben onderzocht hoe de ontmanteling van nucleaire installaties geregeld is. Een betrouwbare, betaalbare en duurzame

energievoorziening is van groot belang voor een ecologisch verantwoorde economische ontwikkeling. Het realiseren hiervan draagt bij aan verschillende duurzame ontwikkelingsdoelen. Maar is ook een belangrijke randvoorwaarde voor andere doelen zoals doel 8, *Fatsoenlijke banen en economische groei*, doel 13, *Klimaatverandering aanpakken*, en doel 3, *Gezondheid en welzijn van mensen*.⁴²

Opsporing en vervolging



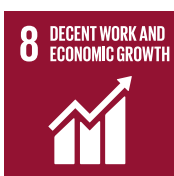
Ontwikkelingsdoel 16 *Vrede, veiligheid en rechtvaardigheid*, gaat ook over justitie. Vorig jaar keken we naar de nationale politie en naar het Nederlands Forensisch Instituut (NFI). Dit jaar bekeken we het vastgoed van de nationale politie. Tot het politievastgoed behoren onder meer politiebureaus, maneges voor de politiepaarden en terreinen om de schietvaardigheden op peil te houden. Ook onderzochten we het Openbaar Ministerie.⁴³

Gedetineerdenbegeleiding



Het onderzoek dat wij in 2016 en 2017 hebben uitgevoerd naar gedetineerdenbegeleiding heeft een duidelijke relatie met ontwikkelingsdoel 16, *Vrede, veiligheid en rechtvaardigheid*. Dit doel gaat namelijk over het beschermen en ondersteunen van individuele vrijheden en recht op een eerlijke rechtsgang en eerlijke behandeling van mensen.⁴⁴

Banen voor mensen met een arbeidsbeperking



Een inclusieve samenleving is een samenleving waarin iedereen mee mag doen, ook met werk. Dat betekent fatsoenlijke banen, ook voor mensen met lichamelijke, verstandelijke of psychische beperking. In vervolg op onze onderzoeken vorig jaar, keken we naar hoe het gaat met de banenplannen voor mensen met een arbeidsbeperking en de beschutte werkplekken voor mensen die niet bij een reguliere werkgever aan de slag kunnen.⁴⁵

Opvang vluchtelingen in de regio



Nederland heeft zich voorgenomen de realisatie van de ontwikkelingsdoelen niet alleen na te streven in Nederland, maar ook elders in de wereld. Vorig jaar keken we naar de opvang van asielzoekers in Nederland. Dit jaar hebben we gekeken naar de opvang van vluchtelingen in de regio. De hoofddoelstellingen van dit beleid raken aan verschillende ontwikkelingsdoelen.⁴⁶

Persoonsgebonden Budget (PGB)



Met een Persoonsgebonden Budget (PGB) zijn mensen in staat om zelf zorg in te kopen bij een zorgverlener of behandelaar naar keuze. Zo kunnen zij de beschikbare zorg beter op hun persoonlijke behoeften en wensen afstemmen. Daarom is het belangrijk dat de governance binnen een ingewikkeld systeem als het PGB-stelsel goed geregeld wordt.⁴⁷

4.4 Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit



Een onderwerp dat direct bijdraagt aan één van de duurzame ontwikkelingsdoelen en één van de onderwerpen waar de eerste Nederlandse SDG-rapportage afzonderlijk op ingaat is het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL). Omdat we vorig jaar constateerden dat het programma al 10 jaar liep maar nog nooit geëvalueerd was, hebben wij dit jaar zelf onderzoek gedaan (Algemene Rekenkamer, 2018b). Hierbij rekenden we met een virtuele prijs voor schade aan de gezondheid. Dit alles is reden om hier bijzondere aandacht aan het NSL te besteden. Het programma valt onder ontwikkelingsdoel 11, *Veilige en duurzame steden en gemeenschappen* (BHOS, 2017). De uitvoering van het NSL ligt zowel in handen van de rijksoverheid als van medeoverheden. Met het programma wil het kabinet de luchtkwaliteit in Nederland verbeteren. Die voldoet nog niet aan de EU-normen voor fijnstof en stikstof. Voor de jaren 2005-2015 was er bijna € 1,6 miljard beschikbaar. Hiervan is tot vorig jaar ongeveer de helft besteed.

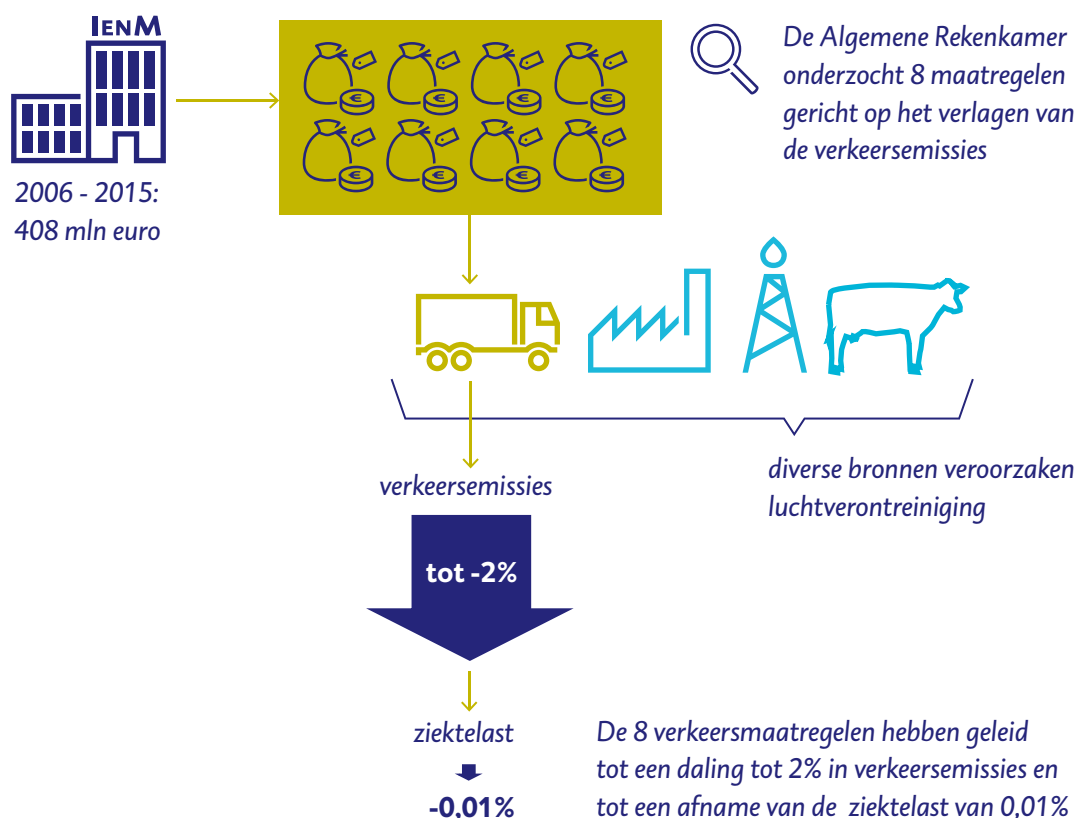
In ons verantwoordingsonderzoek 2016 constateerden we dat de luchtkwaliteit was verbeterd, maar nog niet overal aan de Europese normen voldeed. Bovendien was onduidelijk in hoeverre die verbetering het gevolg van het programma was (Algemene Rekenkamer, 2017a). Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) had slechts beperkt zicht op de (kosten)effectiviteit van de individuele maatregelen. Het was dus niet bekend of de ingezette mix van landelijke en lokale maatregelen de beste mix was om de luchtkwaliteit in Nederland te verbeteren. Hoewel het programma dankzij een aantal verlengingen al tien jaar liep, was het nog niet geëvalueerd.

Luchtvervuiling is op dit moment de belangrijkste oorzaak van milieugerelateerde ziekten in Europa. Door de luchtverontreiniging leeft iedere Nederlander gemiddeld zo'n negen maanden korter.

Het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit moet dat verbeteren, maar de minister weet niet wat de effecten van de maatregelen zijn. Gelet op het belang van een 'schoner' verkeer voor de gezondheid van mensen die in Nederland wonen, hebben wij CE Delft en het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) gevraagd om voor ons acht van de maatregelen uit het pakket verkeersmaatregelen te onderzoeken. Alle maatregelen zijn subsidiemaatregelen. Met dit pakket is ruim € 400 miljoen gemoeid.

Uit ons onderzoek kwam naar voren dat alle acht maatregelen in meer of mindere mate hebben geleid tot een geringe reductie van fijnstof en stikstofdioxide, namelijk een reductie van 2%. De maatregelen hebben de totale ziektelast in Nederland met 0,01% teruggebracht. Anders gezegd: de maatregelen leveren circa 1.150 extra levensjaren op – voor de gehele bevolking (figuur 15).

8 verkeersmaatregelen in het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) leverden voor Nederland een beperkte daling van emissies en een beperkte afname van ziektelast op



Figuur 15 Resultaten van de acht maatregelen in het onderzoek van de Algemene Rekenkamer die bedoeld zijn om de luchtverontreiniging aan te pakken

Ter vergelijking, luchtvervuiling veroorzaakt zo'n 5% van de ziektelast in Nederland. De totale ziektelast is afhankelijk van factoren als leefstijl, arbeidsomstandigheden en milieu. Verder liet ons onderzoek zien dat de minister eenzelfde resultaat met minder dan € 400 miljoen had kunnen bereiken.

Het programma eindigt in 2021 met de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Dan moet er een plan liggen, dat een permanente verbetering van de luchtkwaliteit als doel heeft. Ons onderzoek kan daar input voor geven.

5 Reactie ministers en nawoord Algemene Rekenkamer

De ministers van BZK en Financiën hebben respectievelijk op 25 april 2018 en 7 mei 2018 op ons conceptrapport van de *Staat van de rijksverantwoording 2017* gereageerd.⁴⁸ Beide reacties geven we hieronder verkort weer. De integrale teksten van de reacties staan op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2017. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

5.1 Reactie van de minister van Financiën

De minister is verheugd dat de Algemene Rekenkamer de financiële informatie van het Rijk zoals opgenomen in het Financieel Jaarverslag Rijk 2017 heeft goedgekeurd. Voor de niet-financiële aspecten van de rijksbrede bedrijfsvoering verwijst de minister naar de minister van BZK, die hiervoor een coördinerende verantwoordelijkheid heeft.

Financiële informatie

De minister constateert met ons dat het budgetrecht duidelijke aandacht van de Tweede Kamer in 2017 heeft. Om het budgetrecht goed te kunnen uitvoeren is het van belang dat naast kasuitgaven ook verplichtingen worden vastgelegd. Deze geven immers aan welke kasbetalingen er nog gaan plaatsvinden. Dit biedt het parlement de mogelijkheden om adequaat te kunnen sturen op uitgaven. In 2016 is door de minister en de Algemene Rekenkamer de Adviescommissie Verslagleggingsstelsel rijksoverheid ingesteld. De minister geeft aan dat hij, op basis van het advies van deze commissie, in nauwe samenwerking met andere departementen gaat werken aan de verbetering en harmonisering van het stelsel. De minister is verheugd dat de Algemene Rekenkamer wil meewerken aan dit traject. In 2020 vindt een tussentijdse evaluatie plaats om te beoordelen welke eventuele verdere stappen nodig zijn in de richting van een pragmatisch vormgegeven baten- en lastenstelsel en wat hiervoor een haalbare termijn is. De minister is eveneens verheugd dat ons oordeel over de Nationale verklaring ook dit jaar positief is.

Rijksbrede financiële bedrijfsvoering

Over de ontwikkelingen van de rijksbrede financiële bedrijfsvoering noemt de minister onze constatering dat door de jaren heen het grote aantal structurele problemen afneemt. Voor een reactie op de twee ernstige onvolkomenheden bij het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en bij Koninkrijksrelaties verwijst de minister naar de reacties van de desbetreffende ministers bij de departementale verantwoordingsonderzoeken 2017.

Naar aanleiding van onze constatering dat het veld van uitvoerende instellingen divers is en dat er geen integraal overzicht van deze instellingen is, meldt de minister dat het afgelopen jaar veel financiële data over ZBO's en RWT's is verzameld die op verantwoordingsdag als opendata gepubliceerd zal worden. Hiermee wordt, volgens de minister, reeds inzicht gegeven in een belangrijk deel van de uitvoering.

De minister meldt dat het Ministerie van BZK voor haar eigen vastgoed inzicht biedt in volume en waarde via de balans van het Rijksvastgoedbedrijf. Daarnaast wijst hij op de kabinetsreactie bij het rapport van de Adviescommissie Verslaggevingsstelsel rijksoverheid. Met de maatregel om een pilot staatsbalans te introduceren, wordt bekeken hoe een groter en integraal inzicht kan worden bereikt in de bezittingen en schulden van de Staat en op welke wijze deze kan worden opgenomen in het FJR.

In reactie op onze constatering dat in de veelheid van en variëteit aan financiële informatie meer overzicht, structuur en samenhang kan worden aangebracht, geeft de minister aan dat de overheid digitaliseert en steeds meer datagedreven werkt. Zijn ministerie werkt in dat kader met andere departementen samen aan het programma *Naar een digitale begroting*. De website www.rijksfinanciën.nl is de meest zichtbare uiting van dit programma.

Beleidsinformatie

De minister onderschrijft onze opmerking dat de operatie 'inzicht in kwaliteit' een goede impuls biedt om meer en betere informatie te verkrijgen. In 2017 een start is gemaakt met een aantal trajecten die voortkomen uit het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte. De minister geeft aan dat, naast de vier trajecten die vorig jaar aangekondigd waren, de tijdelijke schrijfwijzer artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet is opgesteld. Deze schrijft voor dat beleidsvoorstellen een toelichting moeten bevatten waarin ingegaan wordt op doelstellingen, doeltreffendheid, doelmatigheid, ingezette instrumenten en uitgaven voor het Rijk en andere maatschappelijke sectoren.

Ook gaat de minister in op het breed welvaartsbegrip. Hij stelt dat voldoende informatie over beleidsdoelen van belang is om te weten in welke mate beleid tot de gewenste resultaten heeft geleid. Informatie over beleidsresultaten wordt onder andere gegeven in rapportages over de duurzame ontwikkelingsdoelen, ook wel Sustainable Development Goals (SDGs) genoemd. De minister schrijft dat ook de Monitor Brede Welvaart van het CBS rapporteert over beleidsresultaten. Deze biedt een beschrijving hoe Nederland ervoor staat op het gebied van de brede welvaart, en op welke terreinen meer of minder gunstige ontwikkelingen kunnen worden geconstateerd.

Tot slot onderschrijft de minister het belang van integrale verantwoording en streeft naar één publicatie over de SDGs en Brede Welvaart.

5.2 Reactie van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Personeel

De minister van BZK geeft aan dat in het *Financieel Jaarverslag van het Rijk in 2017* is aangegeven dat is gekeken naar trends, ontwikkelingen en thema's die de afzonderlijke departementen overstijgen en input kunnen vormen voor het rijksbrede personeelsbeleid. In vervolg hierop wordt in 2018 een onderzoek naar het effect van de veranderende omgeving op de arbeidsmarkt bij de rijksoverheid uitgevoerd. De Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2017 bevat een nadere toelichting op de meerjarige personeelsplanning.

Voor het verkrijgen van inzicht in ICT tekorten verwijst de minister naar haar brief aan de Tweede Kamer (Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 31490, nr. 235). Hierin schrijft zij dat vanaf januari 2018 invulling wordt gegeven aan het plan van aanpak *Versterking HR ICT Rijksdienst*. Onder andere zal worden gewerkt aan het (structureel) versterken van de informatiepositie van het Rijk als ICT-werkgever en deze gericht in te zetten in de interdepartementale netwerken van HR (ICT) professionals. In deze brief geeft zij ook aan dat in 2018 wordt gekeken op welke wijze ingespeeld kan worden op eventuele knelpunten ten aanzien van het beloningsniveau voor het aantrekken en behouden van hoogwaardige en schaarse ICT-specialisten. De minister noemt dit een terechte constatering, omdat alle rijksonderdelen hun personeel uit dezelfde arbeidsmarkt voor ICT'ers moeten halen. Met het programma *Versterking HR ICT Rijksdienst* wil zij een impuls geven aan de interdepartementale samenwerking op dit gebied om deze concurrentie te verminderen. Het programma beoogt ook een stimulans te geven aan het aantrekken van ICT-deskundigheid. Zij noemt in de brief een aantal initiatieven, te weten het Rijks ICT Traineeprogramma en het Rijks Data Science programma. Informatie hierover zal de minister opnemen in de Jaarrapportage Bedrijfsvoering. De minister verwacht de financiering van het plan van aanpak voor het aantrekken, ontwikkelen en behouden van ICT-personeel voor de zomer rond te hebben.

Informatiebeveiliging

De minister deelt onze mening dat de urgentie om de informatiebeveiliging op orde te hebben, groot is. Ook onderschrijft zij dat de dreigingen toenemen. De minister nuanceert de constatering dat grote problemen zich vooral voordoen bij ICT/informatiebeveiliging.

Het gaat hier volgens haar niet om geconstateerde veiligheidsincidenten, maar om onvolkomenheden die vaak hun oorsprong hebben in ontoereikende managementprocessen. Toch noemt zij dat dit ook een punt van zorg is. De minister geeft aan dat zij vanuit haar rijksbrede coördinerende rol de departementen probeert te ondersteunen om de benodigde stappen naar een hoger volwassenheidsniveau te zetten.

Daarnaast is zij met partners in het veiligheidsdomein aan het verkennen met welke centrale voorzieningen de feitelijke veiligheid van de rijksdienst verhoogd kan worden. In relatie tot het genoemde capaciteitsgebrek werkt de minister via het plan van aanpak *Versterking HR ICT Rijksdienst* aan mogelijkheden om meer ICT'ers te werven. Verder wordt bestaand personeel beter opgeleid op onder andere het gebied van informatiebeveiliging.

Over de kwaliteit van de informatiebeveiliging geeft de minister aan dat de In Control Verklaring slechts één van de instrumenten is om inzicht te verkrijgen in deze kwaliteit. Zij deelt de mening dat het goed is om de In Control Verklaring als verantwoordings-systeem tegen het licht te houden en te zien of verbetering mogelijk en noodzakelijk is. Met de departementen heeft zij hier afspraken over gemaakt voor het verantwoordingsjaar 2019. Een onderdeel hiervan is ook, dat bekeken wordt of er andere, betere manieren zijn om Shared Service Organisaties verantwoording af te laten leggen over hun IT-beheer (inclusief informatiebeveiliging).

Vastgoed

De minister geeft aan dat er in de afgelopen 10 jaar veel resultaten zijn bereikt op het gebied van rijksvastgoed en dat de samenwerking tussen de vastgoed-beherende organisaties sterk is verbeterd. Zij wijst daarbij op het belang van de vastgoedstrategieplannen en de werkwijze voor het omgaan met overtollig vastgoed. Op die momenten worden afwegingen gemaakt gericht op het zo doelmatig mogelijk omgaan met maatschappelijk vermogen. Ten aanzien van het verkrijgen van een beter inzicht in het volume en de waarde van het rijksvastgoed attendeert de minister ons op de kabinetsreactie op het rapport van de Adviescommissie Verslaggevingsstelsel rijksoverheid. Zij zal onze aanbeveling onder de aandacht brengen van de minister van Financiën. Het Ministerie van BZK is volgens haar niet het geëigende ministerie om deze coördinerende rol in te vullen conform Besluit taak RVB 2017.

De minister geeft aan dat strak gestuurd wordt om de beoogde besparingen op de masterplannen rijkskantoren te realiseren. In de loop van 2018 wordt gestart met de actualisatie

van de masterplannen rijkskantoren, waarbij een gedetailleerde uitvraag bij departementen plaatsvindt naar de voorziene huisvestingsbehoefte voor de komende vijf jaar. De minister streeft ernaar om de door ons genoemde strategische factoren en nieuwe ontwikkelingen, onder meer op het terrein van de vastgoedmarkt en duurzaamheid, zoveel mogelijk mee te nemen. In dat kader zal zij in navolging van ons advies beoordelen of de bezuinigingsdoelstelling van € 136 miljoen op rijkshuisvesting nog steeds haalbaar is dan wel moet worden herijkt.

Met betrekking tot de ontwikkeling van de apparaatsuitgaven van het Rijksvastgoedbedrijf stelt de minister vast dat enerzijds concrete besparingen gerealiseerd worden (bijvoorbeeld op het terrein van huisvesting en ICT) en dat anderzijds het Rijksvastgoedbedrijf is geconfronteerd met een toegenomen vraag (zowel vanuit het Ministerie van Defensie als de rijksportefeuille). Deze laatste ontwikkeling verklaart voor een belangrijk deel de geconstateerde toename van de apparaatskosten.

Naar aanleiding van onze eerdere onderzoeksbevindingen heeft de minister besloten in de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2017 aanvullend inzicht te geven in de realisatiecijfers van de masterplannen.

5.3 Nawoord van de Algemene Rekenkamer

De reacties van de ministers van Financiën en BZK op de *Staat van de rijksverantwoording* zijn constructief en sluiten aan bij onze bevindingen. We gaan op beide reacties tegelijk in. De bewindslieden vullen elkaar immers aan vanuit hun taak voor enerzijds de financiën en het inzicht in de resultaten (Financiën) en anderzijds de organisatie van de bedrijfsvoering en de inrichting van het openbaar bestuur (BZK). Cruciale onderdelen van deze bedrijfsvoering zijn personeel, ICT en vastgoed. We concentreren ons nu op informatiebeveiliging en integraliteit van de verantwoording.

Informatiebeveiliging

De minister van BZK nuanceert onze constatering dat grote problemen zich vooral voordoen bij ICT/informatiebeveiliging. Volgens haar gaat het om onvolkomenheden gerelateerd aan ontoereikende managementprocessen waarbij veiligheidsincidenten zich nog niet hebben voorgedaan. De onvolkomenheden dragen ons inziens echter wel bij aan een hoger risico op veiligheidsincidenten. De minister is het met ons eens dat digitale dreigingen toenemen en erkent dat er problemen zijn met het aantrekken en behouden van hoogwaardige en schaarse ICT-specialisten. Ook dit zijn elementen die zorgen voor een hoger risico. Daarom achten wij het niet juist om de risico's alleen toe te schrijven aan de ontoe-



reikende managementprocessen.

Integrale verantwoording

De minister van Financiën geeft aan te werken in de richting van een pragmatisch vormgegeven baten- en lastenstelsel. Zoals eerder aangegeven in onze brief van 5 april jl. aan de Tweede Kamer missen wij in de kabinetsreactie van 23 februari 2018 een duidelijke keuze voor een baten-lastenstelsel op termijn als structurele oplossing voor de inherente manco's van het huidige stelsel. Daarin lasen wij immers dat het kabinet over twee jaar, in 2020, wil evalueren wat er nog nodig is aan “eventuele” verdere stappen in de richting van een baten-lastenstelsel. Ook nu spreekt hij van “eventuele stappen”. Wij vinden dat te vrijblijvend en onvoldoende ambitieus.

Voor inzicht in de uitgaven van de overheid en resultaten van het beleid is het ook van belang dat er meer structuur en samenhang gebracht wordt in de veelheid van en variëteit aan financiële informatie. Vorig jaar onderstreepten wij het belang van een gemeenschappelijke taal en tot onze tevredenheid lezen wij nu in de reacties van de ministers terug hoe zij invulling geven aan de adviezen van de Adviescommissie Verslaggevingsstelsel rijksoverheid.

In haar reactie op het ontbreken van inzicht in volume en waarde van het rijksvastgoed geeft de minister van BZK aan dat volgens haar BZK niet het geëigende ministerie is om hier een coördinerende rol in te vervullen. Wij zijn van mening dat – al heeft zij die coördinerende rol niet binnen de rijksoverheid – zij die rol wel heeft voor de inrichting van het openbaar bestuur en derhalve ook voor het rijksvastgoed. Het geeft aan dat het van belang is dat de ministers van Financiën en BZK samen optrekken in deze ontwikkeling.

Een eerste voorbeeld van veelheid en variëteit aan informatie is het interdepartementaal programma ‘Naar een digitale begroting’. Dat is belangrijk, maar wij vinden dat voor een waardevolle rijksverantwoording meer nodig is. Inzicht in de financiën en bedrijfsvoering moet daarvoor gekoppeld worden aan de resultaten van beleid. Nu de financiële en bedrijfsmatige verantwoording in toenemende mate op orde is, zit de ambitie in het zichtbaar maken van de resultaten van beleid. Hierin worden stappen gezet met de operatie ‘inzicht in kwaliteit’ als uitwerking van de adviezen van de Studiegroep Begrotingsruimte.

Meer voorbeelden van veelheid en variëteit zijn de rapportages over de duurzame ontwikkelingsdoelen (SDGs) en de Monitor Brede Welvaart van het CBS. Net als vorig jaar, benoemt de minister het inzichtgevend karakter van deze rapportages. Helaas gaat hij niet in op het punt waar het volgens ons om gaat. Hij geeft aan te streven naar één publicatie over de

SDGs en Brede Welvaart. Wij zijn van mening dat pas van een integrale verantwoording sprake is als ook deze rapportage over de resultaten van het beleid is meegenomen in de rijksverantwoording.

Bijlage 1

Overzicht fouten en onzekerheden rijksrekening

In onderstaande overzichten tonen wij geconstateerde fouten en onzekerheden gesplitst naar rechtmatigheid en deugdelijke weergave op niveau van rijksrekening.

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

Uitgaven (x € miljoen)				
	2016		2017	
	Bedrag	%	Bedrag	%
Totaalbedrag Rijksrekening	223.474,4	100	228.613,69	100
Fouten en onzekerheden in rechtmatigheid	645,5	0,29	902,8	0,39
Fouten en onzekerheden in deugdelijke weergave	259,2	0,12	203,5	0,09
Totaal fouten en onzekerheden	904,7	0,40	1.106,3	0,48

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

Ontvangsten (x € miljoen)				
	2016		2017	
	Bedrag	%	Bedrag	%
Totaalbedrag Rijksrekening	231.663,74	100	239.917,80	100
Fouten en onzekerheden in rechtmatigheid	135,7	0,06	113,5	0,05
Fouten en onzekerheden in deugdelijke weergave	20,6	0,01	4,0	0,00
Totaal fouten en onzekerheden	156,3	0,07	117,5	0,05

Tabel 3 *Verplichtingen: fouten en onzekerheden blijven onder tolerantiegrens (x € miljoen)*

Verplichtingen (x € miljoen)				
	2016		2017	
	Bedrag	%	Bedrag	%
Totaalbedrag Rijksrekening	211.056,5	100	251.781,23	100
Fouten en onzekerheden in rechtmatigheid	560,5	0,27	1.758,2	0,70
Fouten en onzekerheden in deugdelijke weergave	67,3	0,03	50,7	0,02
Totaal fouten en onzekerheden	627,8	0,30	1.808,9	0,72

**Ontwikkeling fouten en onzekerheden: rechtmatigheid en deugdelijke weergave**

Op het totaal van de Rijksrekening is geen sprake van een overschrijding van een tolerantiegrens. Ten opzichte van vorig jaar is het percentage fouten en onzekerheden (rechtmatigheid en deugdelijke weergave) in de uitgaven toegenomen van 0,4% naar 0,48%. Bij de ontvangsten (2016: 0,07%, 2017: 0,05%) is sprake van een lichte afname van het aantal geconstateerde fouten en onzekerheden. Bij de verplichtingen (2016: 0,30%, 2017: 0,72%) is sprake van een toename van het aantal geconstateerde fouten en onzekerheden.



Bijlage 2

Analyse aangetroffen fouten en onzekerheden

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

Overschrijding tolerantie op totaalniveau jaarverslag

Bij 6 begrotingshoofdstukken (2016: 5 begrotingshoofdstukken) ligt het totaal aan fouten of onzekerheden boven de tolerantiegrens op jaarverslagniveau. Dit betreft

- Hoofdstuk V, Buitenlandse Zaken; in totaal € 121,0 miljoen aan fouten en onzekerheden in de deugdelijke weergave van de saldibalans.
- Hoofdstuk VI, Ministerie van Veiligheid en Justitie; in totaal € 61,5 miljoen aan fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid in de verantwoordingsstaat van de agentschappen.
- Hoofdstuk VIII, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap; in totaal € 80,0 miljoen aan fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid in de verantwoordingsstaat van de agentschappen.
- Hoofdstuk X, Defensie; in totaal € 58,4 miljoen aan fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid in de verantwoordingsstaat van de agentschappen.
- Hoofdstuk XVI, Volksgezondheid, Welzijn en Sport; in totaal € 217,8 miljoen aan onrechtmatigheden en € 205,0 miljoen aan onzekerheden in de rechtmatigheid in het totaal van de uitgaven en ontvangsten.
- Hoofdstuk XVIII, Wonen en Rijksdienst:
 - in totaal € 71,8 miljoen aan fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid in het totaal van de uitgaven en ontvangsten.
 - in totaal € 41,7 miljoen aan fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid in de verantwoordingsstaat van de agentschappen.

De fouten en onzekerheden in de verantwoordingsstaten van agentschappen betreffen veelal inkopen van goederen en inhuren van personeel. Deze zijn het gevolg van het niet volgens de geldende regels inkopen van goederen of inhuren van personeel, waaronder het niet-rechtmatig verlengen van inhuurcontracten, het niet correct toepassen van de



procedure van het Dynamisch Aankoopstelsel bij de inhuur van externe expertise en/of het niet toereikend vaststellen of leveranciers de afgesproken prestaties hebben geleverd.

Overschrijding tolerantie op niveau begrotingsartikel

Bij 6 jaarverslagen (2016: 6 begrotingshoofdstukken) overschrijdt het totaalbedrag aan fouten en onzekerheden de rapporteringstolerantie voor de rechtmatigheid en/of deugdelijke weergave op artikelniveau:

- Hoofdstuk VI, Ministerie van Veiligheid en Justitie; in totaal € 100,7 miljoen aan fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de uitgaven op artikel 37.
- Hoofdstuk VIII, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap; in totaal € 71,6 miljoen aan onrechtmatigheden in de verplichtingen op artikel 14.
- Hoofdstuk X, Ministerie van Defensie; in totaal € 61,1 miljoen aan fouten in de rechtmatigheid van de verplichtingen op artikel 7.
- Hoofdstuk XII, Ministerie van Infrastructuur en Milieu:
 - in totaal € 23,4 miljoen aan fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de uitgaven op de artikelen 20, 21 en 98
 - in totaal € 23,3 miljoen aan fouten en onzekerheden in de deugdelijke weergave van de uitgaven in de artikelen 20, 21 en 98.
- Hoofdstuk XV Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid:
 - in totaal € 1,3 miljoen aan fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten op de artikelen 3, 6, 8 en 9.
- Hoofdstuk XVI, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport:
 - in totaal € 793,6 miljoen aan fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen op artikel 1,2,4,5 en 6. in totaal € 16,1 miljoen aan fouten in de rechtmatigheid en € 202,5 miljoen onzekerheid over de rechtmatigheid van de uitgaven op artikel 4.

Uitvoeren van staatssteuntoetsen

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

Inkopen en aanbesteden

Het merendeel van de overschrijdingen wordt ook dit jaar veroorzaakt door het niet volgen van geldende regels en procedures bij inkopen en het inhuren van personeel.



Slotwetmutaties

Het aantal fouten door het niet tijdig informeren van de Staten-Generaal over beleidsmatige mutaties is wederom fors verminderd ten opzichte van vorig jaar. Naast de Tweede Kamer dient ook de Eerste Kamer geïnformeerd te worden. Het niet melden hebben wij geconstateerd bij OCW.

Misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O)

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

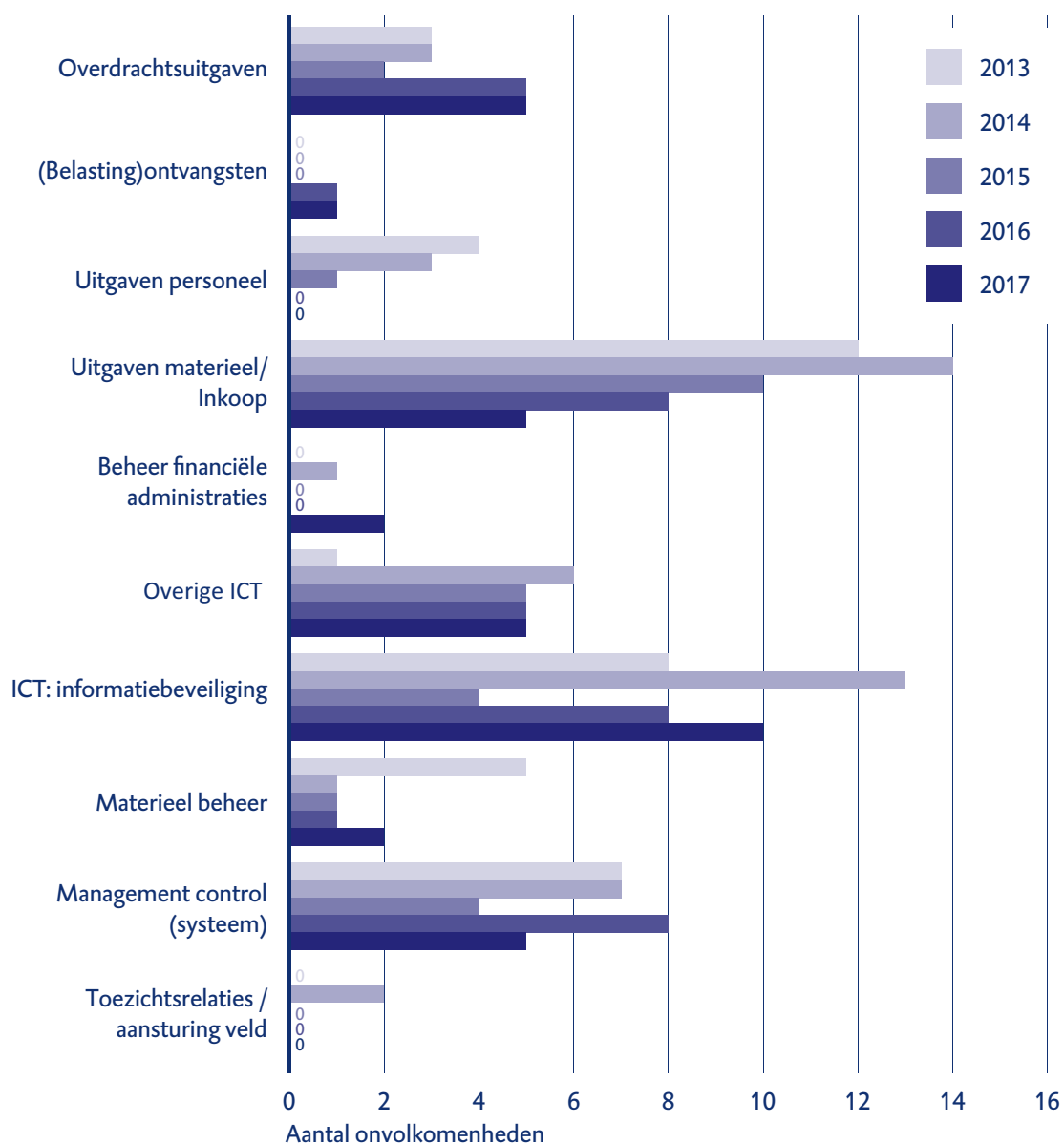
Misbruik en oneigenlijk gebruik overdrachtsuitgaven

Afgelopen jaar hebben wij onvolkomenheden in het beheer van overdrachtsuitgaven gerapporteerd bij VenJ, BHOS, IenM, VWS en SZW die veelal te maken hebben met het niet uitvoeren van het vastgestelde MenO-beleid. Daardoor ontstaan risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik en verwachten wij maatregelen van de ministers.

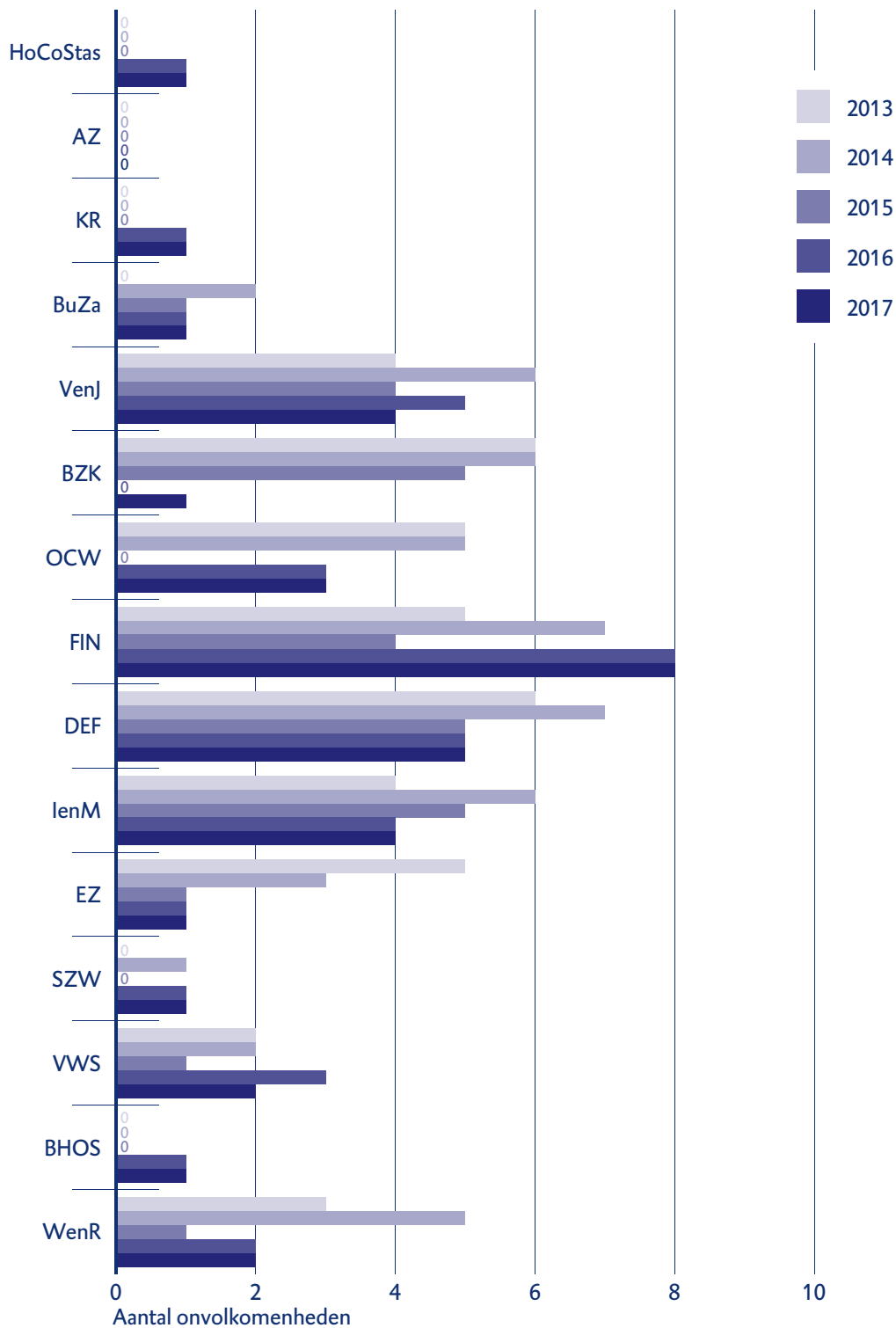
Bijlage 3

Onvolkomenheden

De onvolkomenheden liggen door de jaren heen vooral bij inkoop, ICT en beveiliging, en management control/informatie



Het aantal onvolkomenheden wisselt per ministerie en per jaar





Bijlage 4

Literatuur

Adviescommissie Verslaggevingsstelsel rijksoverheid (2017). *Baten en lasten geherwaardeerd. Voor- en nadelen van verdere toevoeging van baten-lasteninformatie. Rapportage Adviescommissie Verslaggevingsstelsel rijksoverheid*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (1995). *Beheersing informatiebeveiliging*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 24 175, nrs. 1-2.

Algemene Rekenkamer (2011). *Besteding van spoorbudgetten door ProRail*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2012). *Personeelsbehoefte rijksoverheid: strategie en planning*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2013a). *Verhandelbare rechten en milieu Handelssystemen voor CO₂- en NO_x-emissierechten, visvangstquota, melkquota en dierrechten uitgelegd aan de hand van 25 vragen en antwoorden*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2013b). *Rapport bij het Jaarverslag 2012 Infrastructuurfonds (A)*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2014). *Rijksbrede resultaten en thema's verantwoordingsonderzoek 2013. Staat van de rijksverantwoording 2013*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2015a). *Rijksbrede resultaten en thema's verantwoordingsonderzoek 2014. Staat van de rijksverantwoording 2014*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2015b). *Huisvesting Nationale Politie. Doelmatig en doeltreffend beheer van vastgoed*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2015c). *Huisvesting door het Rijksvastgoedbedrijf. Doelmatig en doeltreffend beheer van rijksvastgoed*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2016a): *Inzicht als basis voor vertrouwen. Strategie Algemene Rekenkamer 2016-2020*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2016b). *Inzicht in publiek geld. Uitnodiging tot bezinning op de publieke verantwoording*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2016c). *Begrotingsreserves. Het opzij zetten van geld als begrotings-instrument*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2016d): *Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer. Parlementair onderzoek Breed Welvaartsbegrip*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2017a). *Staat van de rijksverantwoording 2016. Inzicht in publiek geld*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2017b). *Niet-belastingontvangsten. Raming, beheersing en prikkels van ontvangsten van ministeries*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2017c). *Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer. Reactie op rapportage Adviescommissie Verslaggevingsstelsels rijksoverheid*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2017d). *Schenkingsvrijstelling eigen woning. Effecten op de hypotheekschuld*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2017e). *Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer. Voorbereiding realisatie van de Sustainable Development Goals*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2017f). *Op zoek naar inzicht in maatschappelijk verantwoord inkopen bij het Rijk*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2017g). *Voorarrest: verdachten in de cel. Een kwantitatieve analyse van invezekeringstelling en voorlopige hechtenis*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2017h). *'Kansrijke' aangiften bij de politie*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2018a). *Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer. Verslaggevingsstelsel rijksoverheid: kabinetsreactie op het rapport 'Baten en lasten geherwaardeerd.'*

Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2018b). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2017 Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Rapport bij het jaarverslag.* Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2018c). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2017 Ministerie van Economische Zaken. Rapport bij het jaarverslag.* Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2018d). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2017 Ministerie van Buitenlandse Zaken. Rapport bij het jaarverslag.* Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2018e). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2017 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Rapport bij het jaarverslag.* Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2018f). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2017 Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Rapport bij het jaarverslag.* Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2018g). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2017 Ministerie van Defensie. Rapport bij het jaarverslag.* Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2018h). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2017 Koninkrijksrelaties. Rapport bij het jaarverslag.* Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2018i). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2017 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Rapport bij het jaarverslag.*

Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2018j). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2017 Ministerie van Wonen en Rijksdienst. Rapport bij het jaarverslag.* Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2018k). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2017 Ministerie van Veiligheid en Justitie. Rapport bij het jaarverslag.* Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2018l). *Rapport bij de Nationale verklaring 2018 Oordeel bij de verantwoording van lidstaat Nederland over Europese fondsen in gedeeld beheer*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2018m). *Vastgoed bij universiteiten Twintig jaar na overdracht van eigendom Deel 2: Vastgoedmanagement en governance*. Den Haag: eigen beheer.

Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven (2015). *De macht en kracht van het budgetrecht. Het budgetrecht van de Tweede Kamer: Ontwikkelingen en verbeteringsmogelijkheden*. Den Haag: eigen beheer.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2017). *Over geluk*.
<https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2017/12/bijna-90-procent-zegt-zich-gelukkig-te-voelen>, geraadpleegd: 19 maart 2018.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2018). *Duurzame ontwikkelingsdoelen: de stand voor Nederland*. Den Haag: eigen beheer.

Helliwell, John, Richard Layard en Jeffrey Sachs (2012). *World Happiness Report*

Helliwell, John, Richard Layard en Jeffrey Sachs (2018). *World Happiness Report 2018*.

International Integrated Reporting Council (2013). *The International Framework Integrated Reporting*. Eigen beheer.

Ministerie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (2017). *Eerste Nederlandse SDG-rapportage. Nederland ontwikkelt duurzaam*. Den Haag: eigen beheer.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2017). *Brief aan de Tweede Kamer. Toezegging verantwoordingsdebat 2016 over informatiebeveiliging en bijbehorende motie de Vries*. Den Haag: eigen beheer.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2018). *Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2017*. Den Haag: eigen beheer.

Ministerie van Financiën (2001). *Financiële verantwoording over het jaar 2000. Financieel Jaarverslag van het Rijk*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 700, nr. 2.

Ministerie van Financiën (2016). *Rapport van de 15e Studiegroep Begrotingsruimte. Van saldosturing naar stabilisatie*. Den Haag: eigen beheer.

Ministerie van Financiën (2017a). *Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer. Aanbieding rapport Adviescommissie Verslaggevingsstelsel rijksoverheid*. Den Haag: eigen beheer.

Ministerie van Financiën (2017b). *Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer. Aandachtspunten commissie Financiën bij brief over focusonderwerp en Operatie inzicht in Kwaliteit*. Den Haag: eigen beheer.

Ministerie van Financiën (2017c). *Zbo's in beeld 2016*. Den Haag: eigen beheer.

Ministerie van Financiën (2018). *Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer. Reactie van het kabinet op het rapport «Baten lasten geherwaardeerd» van de Adviescommissie Verslaggevingsstelsel rijksoverheid*. Den Haag: eigen beheer.

Planbureau voor de Leefomgeving (2016). *Sustainable Development Goals in the Netherlands. Building blocks for environmental policy for 2030*. Den Haag: eigen beheer.

Planbureau voor de Leefomgeving, Sociaal en Cultureel Planbureau en Centraal Planbureau (2017). *Naar een Verkenning Brede welvaart*. Den Haag: eigen beheer.

Sociaal en Cultureel Planbureau (2017). *De sociale staat van Nederland 2017*. Den Haag: eigen beheer.

Tweede Kamer (2017a). *Brief aan de minister van Financiën over de focusonderwerpen 'Toetsbare beleidsplannen' en 'Verplichtingen: pijler van het budgetrecht'*. Den Haag: eigen beheer.

Tweede Kamer (2017b). *Financieel jaarverslag van het Rijk 2016. Motie van het lid Aukje de Vries c.s. Vergaderjaar 2016-2017, 34 725, nr. 5.*

Tweede Kamer (2017c). *Financieel jaarverslag van het Rijk 2016. Motie van het lid Azarkan. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 34 725, nr. 15.*



Tweede Kamer (2017d). *Brief aan de minister van Financiën. Operatie 'Inzicht in kwaliteit'*. Den Haag: eigen beheer.

Tweede Kamer (2018). *Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer. Werkprogramma Rijksuitgaven. Brief van de vaste commissie voor financiën. Vergaderjaar 2017-2018, 31 597, nr. 14.*



Bijlage 5

Eindnoten

1. Het SCP baseert zich ook op de bevindingen van het CBS en op het World Happiness Report.
2. Zie over bodemverontreiniging ons rapport bij het Jaarverslag 2017 van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) (Algemene Rekenkamer, 2018b).
3. Zijn de melk en de vleeswaren op het brood veilig? De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit let daar op. Zij houdt onder meer toezicht op de productie, verwerking en handel in vlees. Ook let zij op de productie van melk en melkproducten. Meer over het toezicht op vlees en melk in ons rapport bij het Jaarverslag 2017 van het Ministerie van EZ (Algemene Rekenkamer, 2018c).
4. Meer over de gasbaten van het Rijk in ons rapport bij het Jaarverslag 2017 van het Ministerie van Economische Zaken (EZ) (Algemene Rekenkamer, 2018c). Zie voor de niet-belastingontvangsten ons rapport 'Niet-belastingontvangsten. Raming, beheersing en prikkels van ontvangsten van ministeries' (Algemene Rekenkamer, 2017b).
5. Naast de bovengenoemde geldstromen zijn er nog andere publieke geldstromen waarover het parlement geen rechtstreekse zeggenschap heeft. Dat zijn de wettelijke tarieven die instellingen op afstand in rekening brengen bij mensen en bedrijven. Denk aan de tarieven van het Kadaster voor kaarten en uittreksels uit het register, of de tarieven van de Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW) voor de registratie van kentekens. Dit worden wettelijke tarieven genoemd omdat de wetgever, al dan niet gemandateerd aan de minister de hoogte van de tarieven bepaalt. De verantwoording hierover vindt plaats in de jaarrekeningen van de (genoemde) organisaties. De ontvangen tarieven zijn dus niet zichtbaar in de verantwoording van de ministers.
6. Een aantal jaren geleden zijn deze diensten samengegaan in de Auditdienst Rijk.
7. Dit is exclusief de premies en premiegefinancierde uitgaven voor de sociale zekerheid en zorg. Dit lichten we toe in § 2.2.
8. Een zelfstandig bestuursorganen (zbo) en een rechtspersoon met een wettelijke taak (rwt) zijn twee typen instellingen op afstand van de rijksoverheid die publieke taken uitvoeren. Deze typen komen grotendeels overeen. Een privaatrechtelijke zbo heeft altijd openbaar gezag. Dat geldt niet voor alle privaatrechtelijke rwt's – zo hebben basisscholen geen openbaar gezag. Deze zijn wel rwt maar geen zbo. Een rwt is altijd een rechtspersoon, die een wettelijke taak uitvoert en gefinancierd wordt met publiek geld. Dat kan gaan om geld uit de schatkist, premies of wettelijke tarieven. Niet alle zbo's voldoen aan al deze drie eisen – de Kiesraad is bijvoorbeeld geen rechtspersoon. Zie voor een overzicht van rwt's www.rekenkamer.nl.

9. Over het algemeen, want er zijn grote verschillen in opleiding, leeftijd, sekse en inkomen (SCP, 2017).
10. Zie hoofdstuk 2 (§ 2.4) voor een uitleg bij de verschillende boekhoudstelsels die het Rijk kan hanteren.
11. Meer hierover in ons rapport bij het Jaarverslag 2017 van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) (Algemene Rekenkamer, 2018e).
12. Zie ons rapport bij het Jaarverslag 2017 van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) over het Persoonsgebonden Budget (Algemene Rekenkamer, 2018f)
13. Meer over luchtvervuiling in § 4.4 en in ons rapport bij het Jaarverslag 2017 van het Ministerie van IenM (Algemene Rekenkamer, 2018b)
14. Bijlage 1 bevat een overzicht van de totale fouten en onzekerheden, bijlage 2 een analyse van de aangetroffen fouten en onzekerheden.
15. Deze staan in 'Oordelen verantwoordingsonderzoek' op onze website www.rekenkamer.nl onder 'Verantwoordingsonderzoek 2017'.
16. De specificatie van de bestedingen komt eerst in juli 2018 beschikbaar.
17. Zie voor een toelichting op het begrip 'budgetrecht' § 2.3 hierna.
18. Voor de uitgaven van de begroting worden aan het begin van een kabinetsperiode afspraken gemaakt over het maximale uitgavenniveau: het uitgavenkader. Het totale uitgavenkader bestaat uit drie de elkaders. Deze hebben geen wettelijke basis in de Comptabiliteitswet, maar vloeien voort uit de Wet houdbare overheidsfinanciën 2016 en uit begrotingsregels. De de elkaders zijn: de rijksbegroting in enge zin, het budgettair kader Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid en het budgettair kader Zorg. Meer over de laatste twee kaders in onze rapporten bij het Jaarverslag 2017 van de Ministeries van SZW (Algemene Rekenkamer, 2018e) respectievelijk VWS (Algemene Rekenkamer, 2018f).
19. Meer informatie over niet-belastingontvangsten is te vinden in ons rapport Niet-belastingontvangsten (Algemene Rekenkamer, 2017b).
20. Strikt genomen spreken we bij een kasbasis van ontvangsten en uitgaven en bij een transactiebasis over inkomsten en kosten.
21. Het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven (BOR) is inmiddels een dienst van de Tweede Kamer zelf onder de naam Dienst Analyse en Onderzoek.
22. Meer hierover in ons rapport bij het Jaarverslag 2017 van het Ministerie van VWS (Algemene Rekenkamer, 2018f).
23. Zie § 3.2.3 over het rijksvastgoed en ons rapport bij het Jaarverslag 2017 van het Ministerie van BZ (Algemene Rekenkamer, 2018d) over het vastgoed van het Ministerie van BZ.



24. Meer het Life Cycle Costing-systeem in ons rapport bij het Jaarverslag 2017 van het Ministerie van Defensie (Algemene Rekenkamer, 2018g).
25. Meer hierover in ons rapport bij het Jaarverslag 2017 van het Ministerie van IenM (Algemene Rekenkamer, 2018b).
26. Zie verder onze brief van 5 april 2018 aan de Tweede Kamer (Algemene Rekenkamer, 2018a).
27. Zowel de Nationale verklaring als ons begeleidende rapport gaan niet alleen over het jaar 2017. De stukken hebben betrekking op verscheidene periodes. Dit komt doordat per fonds conform Europese regelgeving verschillende verantwoordingstijdvakken zijn gehanteerd.
28. Zoals we in hoofdstuk 1 (§ 1.2.3) hebben besproken gebeurt een belangrijk deel van de uitvoering van het rijksbeleid buiten de ministeries, bij medeoverheden en onafhankelijke instellingen. Het bestuur van de uitvoerende instantie legt in bepaalde gevallen over de uitvoering van haar taak verantwoording af aan de verantwoordelijke minister en aan andere belanghebbenden. Over die verantwoording oordelen wij niet; dat is aan de toezichthoudende partijen die bij de uitvoering op afstand betrokken zijn: de accountant, de raad van toezicht van een school, Provinciale Staten, de gemeenteraad en lokale rekenkamers en onafhankelijke toezichthouders als DNB, AFM, ACM of NZA.
29. Bijlage 3 geeft een overzicht van de onvolkomenheden per jaar per ministerie en per jaar per onderdeel van de bedrijfsvoering.
30. In 1994 onderzochten we de informatiebeveiliging bij alle ministeries. Ondanks verbeteringen sinds 1988 signaleerden we toch nog tekortkomingen. De Algemene Rekenkamer meent 'dat de ambtelijke top van de ministeries in het algemeen onvoldoende sturing geeft aan de informatiebeveiliging. Zo constateert zij dat de meeste ministeries nog steeds onvoldoende inzicht hebben in risico's en dat ongeveer de helft van de ministeries geen actueel beleid voor informatiebeveiliging heeft vastgesteld. Voor zover het beleid voor informatiebeveiliging al is uitgewerkt (...) vertoont deze uitwerking vrijwel altijd zodanige tekortkomingen dat de beveiligingsmaatregelen teveel op ad hoc basis worden genomen' (Algemene Rekenkamer, 1995).
31. 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 via een procedure zoals in de Comptabiliteitswet is omschreven.



32. Meer over personeel, digitale overheid en informatiebeveiliging en vastgoed in ons rapporten bij het Jaarverslag 2017 van de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) (Algemene Rekenkamer, 2018i) en van Wonen en Rijksdienst (WenR) (Algemene Rekenkamer, 2018j).
33. Er kunnen uitzonderingen zijn. Zo hebben militairen en de rechterlijke macht eigen rechtspositieregelingen afgesloten met de ministers van Defensie respectievelijk Justitie en Veiligheid. De minister van Buitenlandse Zaken is verantwoordelijk voor de huisvesting van ambassades.
34. Meer over de Berichtenbox in ons rapport bij het Jaarverslag 2017 van het Ministerie van BZK (Algemene Rekenkamer, 2018i).
35. Meer over de tekorten bij het OM in ons rapport bij het Jaarverslag 2017 van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ) (Algemene Rekenkamer, 2018k).
36. Meer over het Programma KEI in ons rapport bij het Jaarverslag 2017 van het Ministerie van VenJ (Algemene Rekenkamer, 2018k).
37. Zie bijvoorbeeld *'Huisvesting Nationale Politie. Doelmatig en doeltreffend beheer van vastgoed'* (Algemene Rekenkamer, 2015b).
38. Dit is de reden waarom wij enkele jaren geleden ervoor hebben gepleit dat het Rijk zou overschakelen op een baten-lastenadministratie (Algemene Rekenkamer, 2015a).
39. Andere onderwerpen die haar bijzondere aandacht krijgen zijn het gebruik van open data voor de verantwoording, het verslaggevingsstelsel van de rijksoverheid en de aansluiting van begrotingsinformatie op de behoefte van de Tweede Kamer (Tweede Kamer, 2018).
40. Meer over het NVWA-onderzoek in ons rapport bij het Jaarverslag 2017 van het Ministerie van EZ (Algemene Rekenkamer, 2018c).
41. Meer over het onderzoek naar de ILT in ons rapport bij het Jaarverslag 2017 van het Ministerie van IenM (Algemene Rekenkamer, 2018b).
42. Meer over het ILT-onderzoek in ons rapport bij het Jaarverslag 2017 van het Ministerie van IenM (Algemene Rekenkamer, 2018b).
43. Meer over de ontmanteling van nucleaire installaties in ons rapport bij het Jaarverslag 2017 van het Ministerie van IenM (Algemene Rekenkamer, 2018b).
44. Zie over vastgoed bij de politie en de productie van het OM ons rapport bij het Jaarverslag 2017 van het Ministerie van VenJ (Algemene Rekenkamer, 2018k).
45. Meer hierover in ons rapport bij het Jaarverslag 2017 van het Ministerie van BZ (Algemene Rekenkamer, 2018d).
46. Zie over de hulp aan werkzoekenden ons rapport bij het Jaarverslag 2017 van het Ministerie van SZW (Algemene Rekenkamer, 2018e).



47. In ons rapport bij het Jaarverslag voor BHOS (Algemene Rekenkamer, 2018d) gaan we nader in op de opvang in de regio.
48. In het rapport bij het Ministerie van VWS hebben wij aangegeven aan welke uitgangspunten de governance voor het PGB-stelsel zou moeten voldoen (Algemene Rekenkamer, 2018f).
49. Het concept rapport is voor publicatie nog gecorrigeerd. Zo zijn taalkundige verbeteringen doorgevoerd, is aangesloten op gehanteerde termen uit de departementale rapporten bij de jaarverslagen 2017 en het rapport bij de Nationale verklaring 2018 en zijn enkele dubbele tekstpassages geschrapt. Hierdoor komen redactionele afwijkingen voor tussen de conceptversie die de ministers van Financiën en BZK is voorgelegd voor een bestuurlijke reactie en de definitieve versie van dit rapport.



Voorlichting

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

Omslag

Ontwerp: Corps Ontwerpers
Foto: Corbis/Hollandse Hoogte

Den Haag, mei 2018

