

Staat van de rijksverantwoording 2020

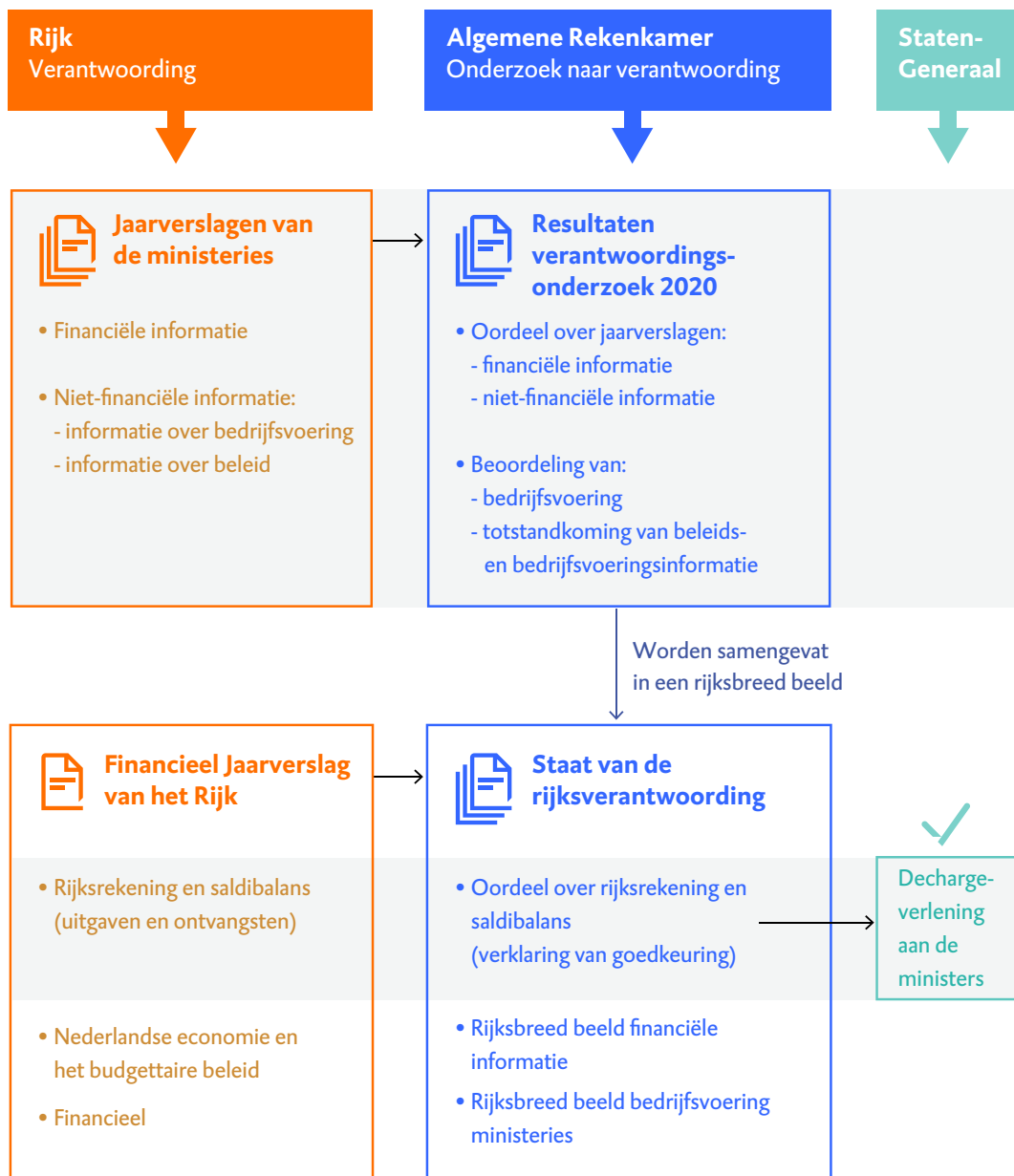
Testen, controleren, waarderen

2021



Algemene
Rekenkamer

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



Inhoud

Ten Geleide: testen, controleren, waarderen | 5

1. Inleiding | 7

- 1.1 In het teken van de coronapandemie | 7
- 1.2 Rechtmatigheid inkomsten en uitgaven Rijk | 8
- 1.3 Bedrijfsvoering | 9
- 1.4 Beleid in de praktijk | 9

2. Financiële informatie: is het geld volgens de regels geïnd en besteed? | 11

- 2.1 Publieke geldstromen | 11
- 2.2 Rechtmatigheid | 13
 - 2.2.1 Verklaring van goedkeuring | 17
 - 2.2.2 Uitgaven aan bestrijding coronacrisis | 19
 - 2.2.3 Significante fouten en onzekerheden Ministerie van VWS | 20
 - 2.2.4 Andere fouten en onzekerheden in de verplichtingen | 20
 - 2.2.5 Andere bevindingen bij de uitgaven | 21
 - 2.2.6 Ontvangsten | 23
- 2.3 Verantwoording besteding Europees geld | 25

3. Bedrijfsvoering: zijn de zaken goed geregeld? | 26

- 3.1 Veilig digitaal werken | 26
 - 3.1.1 WhatsApp | 28
 - 3.1.2 Informatiebeveiliging rijksbreed | 29
 - 3.1.3 Potentieel datalek Ministerie van Buitenlandse Zaken | 31
- 3.2 IT-beheer coronasteunmaatregelen | 31
- 3.3 Onvolkomenheden | 32
 - 3.3.1 VWS kan fors deel uitgaven pandemie niet rechtmatig verantwoorden | 33
 - 3.3.2 Tekortkomingen in vastgoedmanagement Defensie | 34
 - 3.3.3 Aantal onvolkomenheden neemt licht toe | 35

4. Beleidsresultaten: krijgen we waar voor ons geld? | 40

4.1 Fiscale regelingen | 41

4.1.1 Investeringsaftrek | 41

4.1.2 Lijfrenteaftrek | 42

4.1.3 Specifieke zorgkosten | 42

4.1.4 Landbouvvrijstelling | 43

4.1.5 Toetsingskader voor fiscale regelingen | 43

4.1.6 Herziening fiscale regelingen | 45

4.2 Beleid in de praktijk | 48

4.2.1 Al doende leren | 49

4.2.2 Gebalanceerde aanpak | 50

4.2.3 Regeren is vooruitzien - met een blik achterom | 52

5. Reactie en nawoord | 55

5.1 Reactie van de minister van Financiën | 55

5.2 Reactie van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken
en Koninkrijksrelaties | 57

5.3 Nawoord van de Algemene Rekenkamer | 58

Bijlagen | 60

Bijlage 1 Over het verantwoordingsonderzoek | 60

Bijlage 2 Overzicht fouten en onzekerheden rijksrekening | 66

Bijlage 3 Analyse aangetroffen fouten en onzekerheden | 67

Bijlage 4 Onvolkomenheden | 74

Bijlage 5 Literatuur | 76

Bijlage 6 Eindnoten | 80

Ten Geleide: testen, controleren, waarderen

De samenleving wordt in vele opzichten getest. Vele mensen lieten zich in 2020 testen op het coronavirus: in totaal namen medewerkers van de GGD'en meer dan 6 miljoen coronatesten af. In 2021 blijft het aantal uitgevoerde tests verder oplopen, zeker met de mogelijkheid van zelftesten die er nu ook is. Op het moment van afronden van dit verantwoordingsonderzoek bespreekt het kabinet een wetsontwerp, dat moet reguleren hoe via testen toegang wordt verkregen tot sportwedstrijden, musea en theaters.

Niet alleen mensen worden getest. Door de coronacrisis wordt ook de rijksoverheid getest. De hele wereld en dus ook Nederland werd geconfronteerd met een enorme gezondheids crisis. Het kabinet moest in hoog tempo ingrijpende beslissingen nemen om de coronacrisis te bestrijden en de gevolgen te beheersen. Beslissingen met gevolgen voor de zorg, de economie en het sociale leven in Nederland. Afstand houden en thuiswerken werden de norm. Winkels, horeca en sportclubs gesloten. Later werd ook een avondklok ingesteld.

Hoewel het onze rol is te onderzoeken waar problemen zijn, is het gepast ook te benoemen dat veel goed ging. En om bescheiden toe te voegen dat het makkelijker is achteraf te oordelen dan snel, adequaat en zorgvuldig de juiste antwoorden te geven. In korte tijd wisten ministeries en uitvoeringsorganisaties steunmaatregelen – zoals steun aan ondernemingen, en de NOW-regeling – uit te rollen. Ook is het een compliment waard dat ICT-afdelingen binnen het Rijk de systemen in de lucht hielden toen circa 175.000 rijksambtenaren van de ene op de andere dag thuis moesten gaan werken.

Maar we mogen ook niet verbloemen dat de coronacrisis structurele zwakheden aan het licht bracht. Zaken die al kwetsbaar waren, komen aan de oppervlakte te liggen in tijden van crisis; die hebben de spreekwoordelijke test dus niet goed doorstaan. Zo bleek dat het financieel beheer bij veel departementen kwetsbaar was en specifiek bij het Ministerie van VWS ernstig tekortschoot. Maar dat probleem ontstond niet opeens in 2020. In de afgelopen 20 jaar constateerden we al 17 keer een onvolkomenheid bij het subsidiebeheer van het Ministerie van VWS. Het lag dus niet alleen aan de crisis, want er wás al wat aan de hand. In die gevallen geldt het gezegde 'never waste a good crisis' en pak dat probleem aan.

Testen gaat over de vraag of ook in moeilijke tijden een taak volbracht kan worden. Bij wind mee en zonneshijn trapt iedereen makkelijker op de pedalen. Maar de vraag is hoe sterk de eenzame fietser is die kromgebogen over zijn stuur tegen de wind zichzelf een weg moet banen. In een vitale democratie is het van belang dat ook in uitzonderlijke omstandigheden het democratische proces overeind blijft en alle partijen zich aan de democratische spelregels houden. Burgers en bedrijven in Nederland moeten erop kunnen vertrouwen dat ook dan politieke besluiten transparant en weloverwogen worden genomen, en dat over deze besluiten politieke verantwoording en controle plaats blijven vinden. Allemaal moeten we onze toegevoegde rol naar letter en geest blijven invullen. Dat geldt niet alleen voor regering en parlement, maar ook voor de rechterlijke macht, de Nationale ombudsman en de Algemene Rekenkamer.

Voor ons betekent dit dat wij vanuit onze grondwettelijke taak onderzoek doen naar de ontvangsten en uitgaven van het Rijk. Het is onze rol om het parlement en de samenleving te voorzien van onafhankelijke oordelen over het presteren en functioneren van de rijksoverheid. Dus ook in tijden van crisis. Buitengewone omstandigheden maken niet dat we ineens een andere rol krijgen, of onze bestaande rol anders invullen: we controleren de rijksoverheid op basis van dezelfde normen als ieder ander jaar. Wat vroeger onrechtmatig was, is nu ook onrechtmatig. Wat vroeger onvolkomen was, is dat nu ook. Wat vroeger onvoldoende informeren was, is dat nu ook.

Maar of het in de huidige context en in de actuele omstandigheden tot een zelfde waardering leidt, dat is een andere vraag. Vorig jaar keken we vooruit naar 2020 en wezen we al op deze plek naar de gevolgen van de coronacrisis: "Het is daardoor reëel dat in 2020 meer problemen ontstaan bij onder meer aanbestedingen en subsidieverlening." Nu, een jaar later, onderzoeken we de feiten en beoordelen die. We zijn gevoelig voor en aanspreekbaar op de veranderde context. Dat is ook terug te vinden in onze conclusies en aanbevelingen: we willen feitelijk én fair zijn. Ze leiden tot een kritische kanttekening bij de verklaring van goedkeuring bij de rijksrekening.

Het is vervolgens aan het parlement om de uitkomsten van ons onderzoek te waarderen en in een politieke context te plaatsen. Vorig jaar waarschuwden we: parlement, 'let op uw saeck'. En: 'stel uzelf de vraag of nood ook wet breekt'. Die boodschap bleek terecht. Want in het afgelopen jaar zagen we dat het parlement meerdere keren niet in staat werd gesteld zich vooraf uit te spreken over voorgenomen uitgaven van het kabinet. Terwijl dat naar letter en geest van de wet wel moet – altijd. Als iedereen rolvast is, vormt dat de basis van vertrouwen voor een goed functionerende democratie. Het kabinet verantwoordt zich aan de volksvertegenwoordiging. Wij controleren en overhandigen weliswaar een verklaring van goedkeuring bij de rijksrekening, maar daarbij hoort dus die kritische kanttekening. Het laatste woord is aan het parlement. Zo hoort het.

1.

Inleiding

1.1 In het teken van de coronapandemie

De coronapandemie laat zijn sporen na. In de wereld, in Europa, in Nederland. In de samenleving, doordat het virus in golven over Nederland heen kwam en toesloeg in heel veel huishoudens, gezinnen, families, vriendenclubs. In februari 2021 passeerde Nederland de grens van 1 miljoen mensen die besmet zijn geweest met het coronavirus sinds het begin van de pandemie. Eind april 2021 telde het aantal patiënten dat vanwege het virus in het ziekenhuis had gelegen op tot meer dan 60.000. Begin mei 2021 waren er in totaal meer dan 17.000 doden te betreuren.

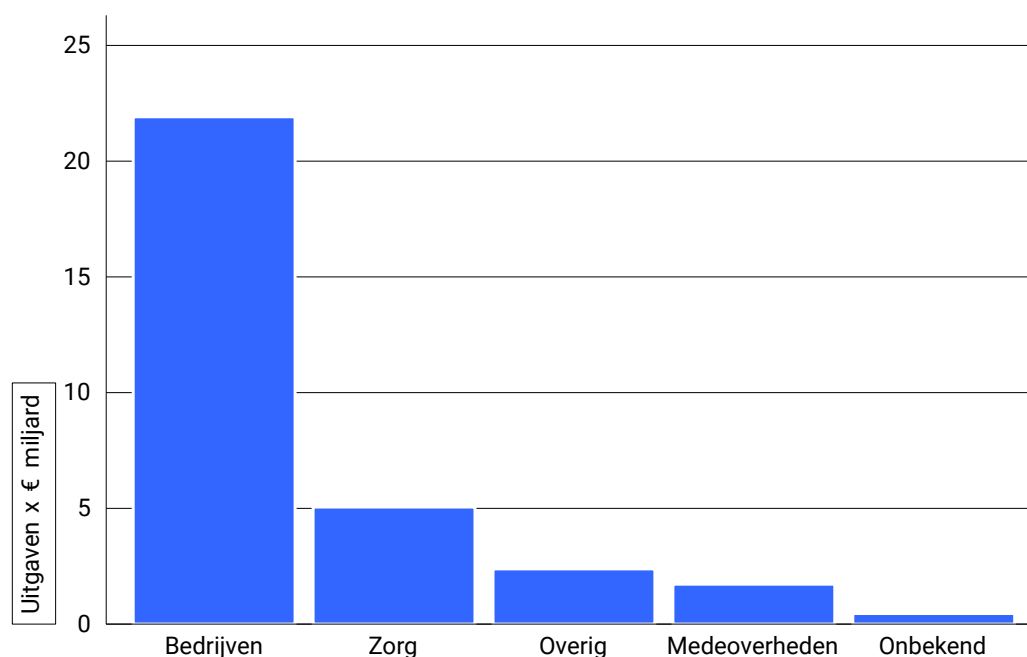
De coronapandemie laat ook zijn sporen na in de economie. Na de economische krimp in 2020 raamt het Centraal Planbureau een groei van 2% voor 2021. Maar de stijging van het aantal werklozen in het laatste kwartaal van 2020 naar 384.000, ten opzichte van 316.000 in hetzelfde kwartaal van 2019, kan een voorbode zijn van wat nog zal volgen.

Waar de coronapandemie eveneens zichtbaar zijn sporen in achterlaat, is het huishoudboekje van de rijksoverheid - een rijksoverheid die alle zeilen bijzette om deze ongekennde crisis te managen en de gevolgen ervan te verlichten. Uit het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2020 blijkt dat er over 2020 na 4 jaren van overschotten opnieuw een begrotingstekort is ontstaan, van bijna € 34 miljard, -4,3% van het bruto binnenlands product (bbp). Ook is de overheidsschuld na 5 jaren van daling weer boven de 50% uitgekomen. In geld uitgedrukt groeide de schuld van € 395 miljard in 2019 (48,6% van het bbp) naar bijna € 435 miljard in 2020 (54,5% van het bbp).

De uitgaven aan coronasteunmaatregelen zijn hiervan de belangrijkste oorzaak. De Algemene Rekenkamer houdt in de Coronarekening op haar website de uitgaven bij aan maatregelen om de gevolgen van de coronacrisis te bestrijden. Die toont dat hieraan in 2020 € 29 miljard is uitgegeven. Figuur 1 laat zien dat veruit het meeste geld naar bedrijven ging en daarna naar de zorg.

Figuur 1 Veruit het meeste geld ging naar bedrijven

Grootste deel van de coronacrisisuitgaven gaat naar bedrijven



1.2 Rechtmatigheid inkomsten en uitgaven Rijk

In ons verantwoordingsonderzoek controleren wij de rijksrekening. Daarbij stellen wij de vraag of de ministers het geld volgens wet- en regelgeving hebben geïnd en besteed. De norm is dat dit voor 100% het geval moet zijn. Maar waar mensen werken kan altijd wel iets fout gaan. Daarom hanteren wij een tolerantiegrens van 1% aan fouten en onzekerheden inzake de rechtmatigheid van ontvangsten, uitgaven en verplichtingen (uitgaven in de toekomst, waarvoor een juridische verplichting is aangegaan). Helaas constateren wij dat deze tolerantiegrens in 2020 is overschreden. Dit geldt zowel voor de uitgaven als voor de verplichtingen. De laatste keer dat dit gebeurde is 12 jaar geleden. In 2019 werd de tolerantiegrens eveneens overschreden, maar toen alleen bij de verplichtingen. Deze bijzonderheid vraagt extra aandacht van het parlement bij de decharge en van de bewindslieden om herhaling en structurele doorwerking te voorkomen.

In hoofdstuk 2 gaan wij dieper in op de oorzaken hiervan en de consequenties die wij daaraan verbinden. Relevant is dat de onrechtmatigheden voor een groot deel samenhangen met uitgaven ter bestrijding van de coronacrisis. Als die buiten beschouwing worden gelaten, zou het beeld ten opzichte van voorgaande jaren stabiel zijn. Echter, het is onze verwachting dat in 2021 en wellicht ook in latere jaren de effecten van de coronasteunmaatregelen tot uitdrukking zullen komen in de rechtmatigheid van de rijksrekening.

1.3 Bedrijfsvoering

Wij controleren ook of de ministers de zaken goed geregeld hebben op hun departement, de bedrijfsvoering en dus het financieel en materieel beheer op orde hebben. De coronapandemie heeft daar een andere wending aan gegeven. Om de verspreiding van het virus een halt toe te roepen, werd op 12 maart 2020 thuiswerken de norm. Van de ene dag op de andere werd thuis de vaste werkplek van circa 175.000 ambtenaren. Desondanks ging het werk door, bleef de kwaliteit daarvan hoog en wisten IT'ers de systemen in de lucht te houden.

Toch is het ook op verschillende punten niet goed gegaan. Tot 2015 daalde het aantal onvolkomenheden in de bedrijfsvoering. Na enkele jaren van stabilisatie van het aantal tekortkomingen in de bedrijfsvoering van ministeries en Hoge Colleges van Staat is dit aantal sinds 2018 weer gaan stijgen. Ons onderzoek leverde in 2020 50 onvolkomenheden op, vooral op het punt van informatiebeveiliging en IT-beheer, maar ook het financieel en materieel beheer.

Van de 50 onvolkomenheden die wij hebben geconstateerd zijn er 2 ernstig. Ten eerste schoot bij de minister van VWS het financieel beheer over de uitgaven ter bestrijding van de coronapandemie ernstig tekort. Het gaat om € 5,1 miljard publiek geld dat deels onrechtmatig is uitgegeven aan onder meer de inkoop van beschermingsmiddelen en beademingsapparatuur voor zorginstellingen en aan testmaterialen. En ten tweede constateerden wij bij de minister van Defensie tekortkomingen in het vastgoedmanagement en een gebrekkig inzicht in de onderhoudsstaat van gebouwen. In hoofdstuk 3 lichten wij de achtergronden toe van deze ontwikkelingen, die ons zorgen baren.

1.4 Beleid in de praktijk

De wettelijke taak van de Algemene Rekenkamer is de inkomsten en uitgaven van het Rijk te controleren en daarover te rapporteren op de 3e woensdag in mei. Maar daarnaast doen we veel onderzoek naar de vraag of beleid doeltreffend is. Ook in dit verantwoordingsonderzoek hebben wij gekeken of het beleid dat ministers in het afgelopen jaar voerden heeft gewerkt.

Dat bespreken wij in hoofdstuk 4. Daarin staat de vraag centraal of de burger waar krijgt voor zijn geld. Ook in dit deel van ons verantwoordingsonderzoek klinken de gevolgen van de coronapandemie door. Wij keken bijvoorbeeld naar de subsidieregeling om scholieren te helpen die als gevolg van de schoolsluitingen leerachterstanden opliepen. Een ander voorbeeld is de repatriëring van reizigers die in het buitenland waren gestrand.

Maar onze blik was veel breder. We hielden in totaal 14 beleidsinstrumenten van verschillende departementen tegen het licht. In het bijzonder bekeken we 4 fiscale regelingen. Onze conclusie is dat geen van die regelingen een helder doel had, waardoor ook niet is vast te stellen of dat is bereikt. Dit onderzoek past in een reeks van rapporten die de Algemene Rekenkamer in de loop der jaren uitbracht over fiscale regelingen, waarin de conclusie was dat ook het financieel beslag ervan veelal onbekend was en de effectiviteit vaak onduidelijk. Dat brengt ons tot de oproep om alle regelingen waarin belastingen worden gebruikt als middel om een beleidsdoel te bereiken opnieuw te beoordelen. Deze regelingen en de gedachte erachter vragen volgens ons om een diepgaande heroverweging. Waarbij steeds aan de orde moet komen welke prijs er met een regeling is gemoeid en of zij aangepast of beter afgeschaft kan worden.



2.

Financiële informatie: is het geld volgens de regels geïnd en besteed?

In dit hoofdstuk doen we verslag van ons onderzoek naar inkomsten en uitgaven van de rijksoverheid over 2020.



Wij gaan op de eerste plaats in op de uitkomsten van onze controle van de rijksrekening, het overzicht van uitgaven en ontvangsten van het Rijk in het voorgaande jaar. Bij die controle stellen wij de vraag of de ministers het geld volgens de regels hebben geïnd en besteed. De norm is dat fouten, en daarbij opgeteld de bedragen waarvan de rechtmatigheid onzeker is, zich in hooguit 1% mogen voordoen. Deze tolerantiegrens geldt zowel voor de ontvangsten, de uitgaven als de verplichtingen (uitgaven in de toekomst, waarvoor een juridische verplichting is aangegaan). Misschien klinkt 1% als weinig, maar het gaat per rubriek om € 3 à 4 miljard. Ons oordeel geven wij in de vorm van een verklaring van goedkeuring bij de rijksrekening.

2.1 Publieke geldstromen

De loop van de publieke geldstromen, van de bronnen – belastingen, premies – tot aan de bestemming – de samenleving – is ingewikkeld. Figuur 2 hieronder brengt dat in beeld.

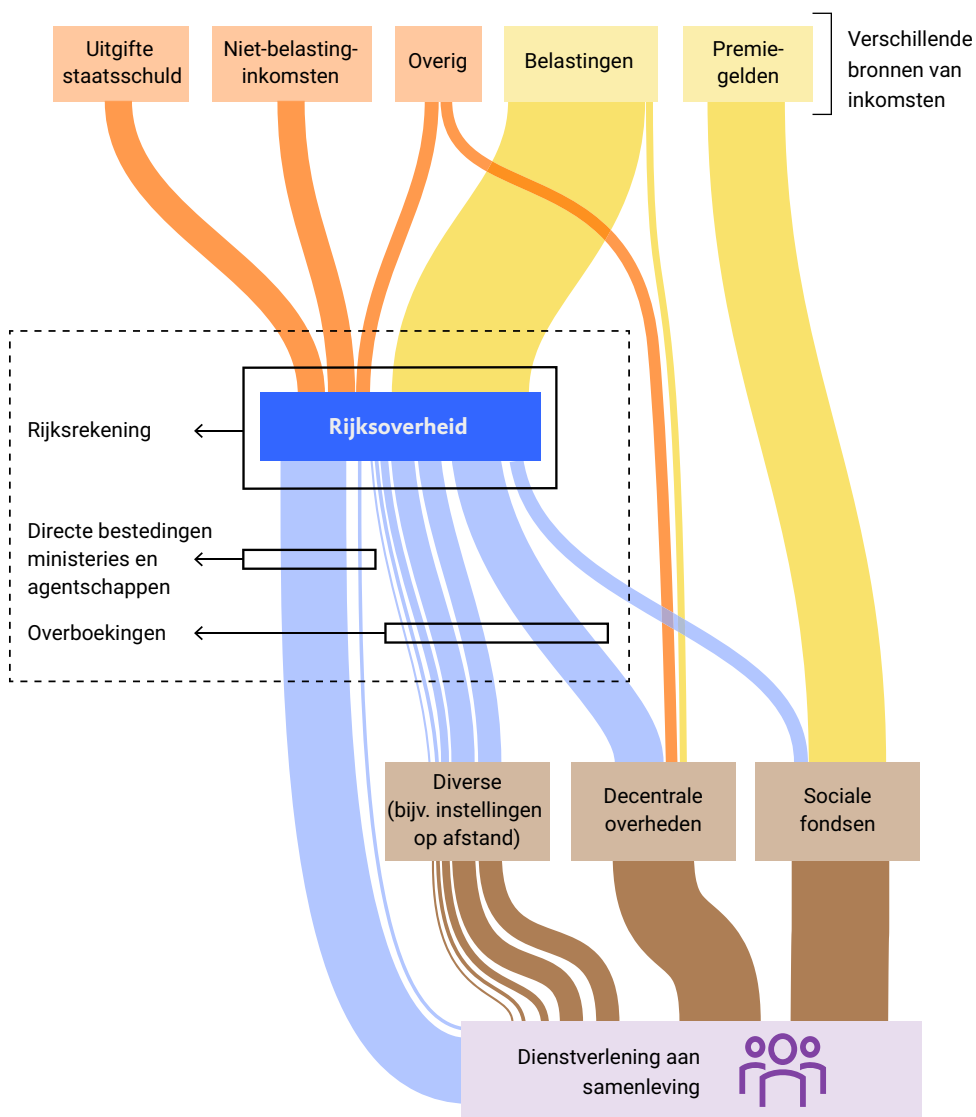
Op Verantwoordingsdag biedt de minister van Financiën de Tweede Kamer het Financieel Jaarverslag van het Rijk (FJR) aan. Onderdeel daarvan is de rijksrekening, het overzicht van ontvangsten en uitgaven van het Rijk in het voorgaande jaar. De cijfers over ontvangsten en uitgaven in het FJR en de rijksrekening zijn niet precies hetzelfde. Dat komt doordat het FJR is opgesteld volgens de definities van de Europese Monetaire Unie (EMU). Volgens die definitie wordt ook de geldstroom die via de sociale fondsen loopt meegenomen. In de rijksrekening blijft die grotendeels buiten beschouwing. Verder wordt op de rijksrekening wel het bedrag verantwoord dat lokale en provinciale overheden ontvangen om publieke taken uit te voeren (zoals de Wmo, de Participatiewet en de Jeugdwet). Maar de precieze aanwending van deze gelden blijft buiten de rijksrekening. Een groot deel van het publieke geld wordt dus wel via de rijksbelastingen geïnd, maar voor de daadwerkelijke aanwending niet gecontroleerd en verantwoord op de rijksrekening.

De wettelijke taak van de Algemene Rekenkamer om te controleren of de publieke gelden rechtmatig, doelmatig en doeltreffend zijn besteed, richt zich op de rijksrekening. Ons verantwoordingsonderzoek gaat vooral over de geldstromen die de ministeries direct besteden en die lopen via de 'instellingen op afstand' van het Rijk (zoals UWV, de NS en het CBR). Ook dat is in figuur 2 weergegeven.

Figuur 2 De loop van de publieke geldstromen is ingewikkeld

Twee derde van de uitgaven van het Rijk zijn overboekingen naar andere partijen

Ons verantwoordingsonderzoek richt zich vooral op dit deel van de ontvangsten en uitgaven van de rijksoverheid



2.2 Rechtmatigheid

Verplichtingen

Bij onze controle van de rijksrekening is voor het tweede jaar op een rij gebleken dat bij de verplichtingen (uitgaven in de toekomst, waarvoor een juridische verplichting is aangegaan) de tolerantiegrens is overschreden. Sinds 2008 was een dergelijke overschrijding niet meer voorgekomen. In 2019 bleek 98,92% van de verplichtingen rechtmatig tot stand te zijn gekomen. In 2020 is dat verder gezakt naar 97,52%; met deze fouten en onzekerheden inzake de rechtmatigheid is ruim € 9,1 miljard gemoeid.

Ruim twee derde van dit bedrag, € 6,4 miljard, hangt samen met de bestrijding van de coronacrisis. Voor een belangrijk deel, namelijk € 5,0 miljard, is het te laat of onvolledig informeren van het parlement over nieuwe maatregelen om de coronacrisis te bestrijden de oorzaak.

Vooraf informeren parlement over spoedmaatregelen is wettelijke plicht

In de Comptabiliteitswet is vastgelegd dat nieuw beleid pas mag worden uitgevoerd, nadat de Tweede en Eerste Kamer hebben ingestemd met de begroting die dit met zich meebrengt. De wet maakt een uitzondering voor nieuw beleid dat in het belang van de staat geen uitstel duldt. De minister kan van deze regel afwijken, op voorwaarde dat hij het parlement hierover vooraf informeert, opdat het parlement indien het dat nodig acht de minister ter verantwoording kan roepen. Dit staat in artikel 2.27 van de Comptabiliteitswet.

Gebeurt dat niet, dan schendt de minister het budgetrecht van het parlement. Als een minister de Tweede en Eerste Kamer niet vooraf heeft geïnformeerd over de verplichtingen die hij is aangegaan, beschouwen wij die als onrechtmatig. In het coronajaar, waarin verschillende ministers met grote spoed maatregelen invoerden om de pandemie te bestrijden, is het parlement een aantal keer te laat geïnformeerd. Dit speelde bij de minister van VWS rond het tekenen van overeenkomsten, bij de ministers van EZK en LNV bij de invoering van steunmaatregelen en bij de minister van BZK bij het verstrekken van leningen ter bestrijding van de economische crisis die volgde op het wegvallen van toerisme op Aruba, Curaçao en Sint-Maarten door de coronapandemie.

Ook los van de coronacrisis hebben ministers vorig jaar het parlement niet altijd vooraf geïnformeerd over spoedmaatregelen die leiden tot verplichtingen tot uitgaven. Een opvallend voorbeeld daarvan is het voorstel van de minister van Financiën om gedupeerden in de affaire rond de kinderopvangtoeslag € 30.000 uit te keren. Wij gaan hier in ons rapport *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2020 Ministerie van Financiën* nader op in.

De minister van VWS heeft vorig jaar niet alleen het parlement te laat geïnformeerd over voorgenomen uitgaven en verplichtingen, zoals in het kader hierboven is aangegeven. Wij hebben ook omvangrijke fouten en onzekerheden inzake de rechtmatigheid geconstateerd, die een directe relatie hebben met tekortkomingen in het financieel beheer. Het gaat om de verplichtingen die de minister van VWS is aangegaan ter bestrijding van het de pandemie, zoals de inkoop van mondkapjes en beademingsapparatuur. Omdat het financieel beheer van het Ministerie van VWS op deze

verplichtingen tekortschoot, hebben wij formeel bezwaar gemaakt bij de minister. In hoofdstuk 3, § 3.3, gaan wij verder in op dit bezwaar en op de ernstige onvolkomenheid in het financieel beheer bij de minister van VWS.

Uitgaven

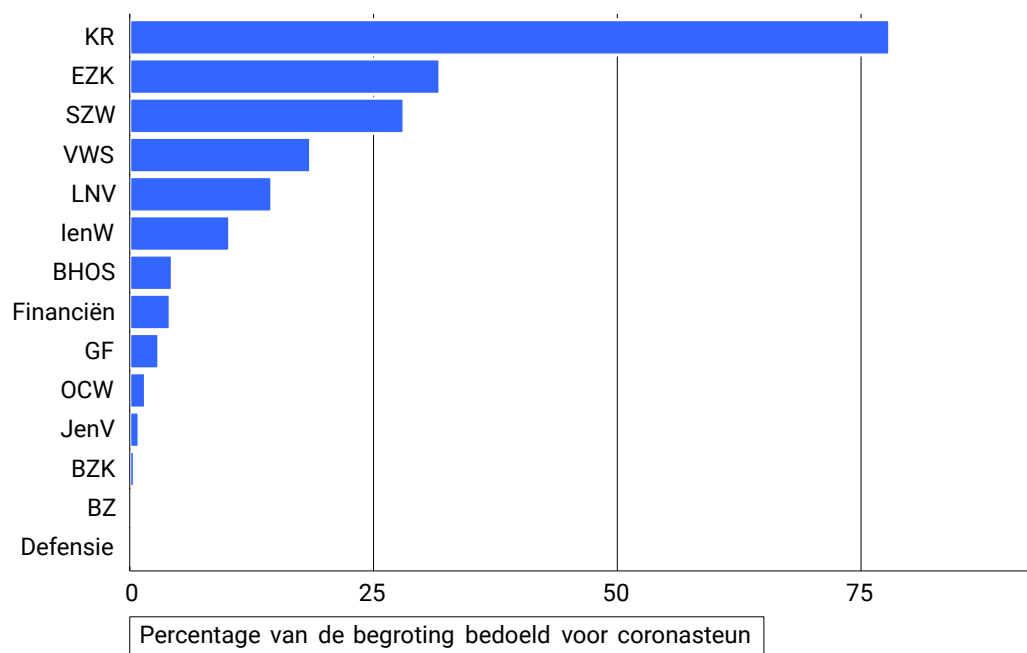
In 2020 is ook bij de uitgaven de tolerantiegrens van maximaal 1% voor fouten en onzekerheden inzake de rechtmatigheid en de betrouwbaarheid overschreden. Ook dat was sinds 2008 niet meer voorgekomen. Het totaal aan geconstateerde fouten en onzekerheden in de uitgaven bedraagt € 4,3 miljard, wat neerkomt op 1,52%. Ruim de helft hiervan hangt samen met de bestrijding van de coronacrisis. Ook hier is vooral de minister van VWS in gebreke gebleven. Uitgaven voldoen niet aan de wet- en regelgeving en van levering van goederen ontbraken ontvangstbewijzen.

Impact bestrijding coronacrisis

De coronacrisis heeft niet alleen grote impact op het niveau van uitgaven van de rijksoverheid in zijn geheel, maar ook op de begrotingen van de departementen afzonderlijk, zoals ook figuur 3 laat zien.

Figuur 3 Bestrijding van de coronacrisis heeft grote impact op de begrotingen van de departementen

Uitgaven coronacrisis bepalen vaak de begroting

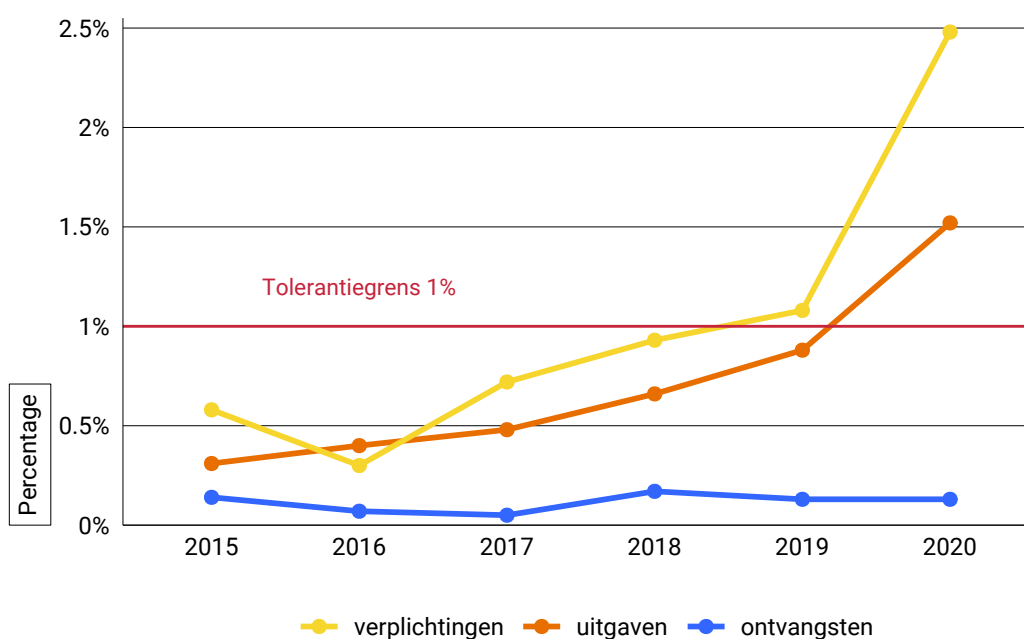


Rechtmatigheid onder druk

Uit ons verantwoordingsonderzoek blijkt dat de rechtmatigheid van de verplichtingen en uitgaven van het Rijk de laatste jaren onder druk staat. In ons verantwoordingsonderzoek over 2017 zeiden we dat het kabinet de miljarden uit de rijksbegroting 'nagenoeg geheel' volgens de regels had besteed. Over 2018 stelden we vast dat de omvang van de fouten 'nog net beneden de norm' bleef. In het verantwoordingsonderzoek 2019 maakten we een 'kritische kanttekening' bij de rijksrekening, omdat de tolerantiegrens voor verplichtingen was overschreden.

Figuur 4 Overschrijding van de tolerantiegrens van 1% fouten en onzekerheden inzake rechtmatigheid bij verplichtingen en uitgaven

Rechtmatigheid uitgaven en verplichtingen staat onder druk



Een belangrijk signaal dat de rechtmatigheid van verplichtingen en uitgaven onder druk staat, is dat wij bij 9 begrotingshoofdstukken fouten en onzekerheden op totaal-niveau constateerden die de tolerantiegrenzen overschrijden. Vorig jaar waren dat er 6. Figuur 5 geeft daarvan een overzicht. Nadere toelichting op alle overschrijdingen van de tolerantiegrens is te vinden in bijlage 3 bij dit rapport.

Figuur 5 Bij 9 begrotingshoofdstukken is tolerantiegrens rechtmatigheid overschreden

In 2020 werd op 9 begrotingshoofdstukken de tolerantiegrens overschreden

		2019	2020
I	De Koning		
IIA	Staten Generaal		
IIB	Overige Hoge Colleges van Staat, KvdG		
III	Algemene Zaken		
IV	Koninkrijksrelaties en BES fonds	→	
V	Buitenlandse Zaken		
VI	Justitie en Veiligheid	→	
VII	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties		
VIII	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap		
IX	Financiën en Nationale Schuld		
X	Defensie		
XII	Infrastructuur en Waterstaat	→	
XIII	Economische Zaken en Klimaat		
XIV	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit		
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid		
XVI	Volksgezondheid, Welzijn en Sport		
XVII	Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking		
A	Infrastructuurfonds		
B	Gemeentefonds		
C	Provinciefonds		
J	Deltafonds		

2.2.1 Verklaring van goedkeuring

De Algemene Rekenkamer stelt conform artikel 7.14 van de Comptabiliteitswet een verklaring van goedkeuring op bij de rijksrekening en de rijkssaldibalans. Wij kunnen in uitzonderlijke situaties wel de goedkeuring tijdelijk aanhouden of een aantekening maken nadat we bezwaar hebben gemaakt. Dat stelt ons in staat om kwesties van bijzonder belang nadrukkelijk bij beide Kamers van de Staten-Generaal onder de aandacht te brengen. Het parlement kan dit dan aan de orde stellen, voordat het de ministers decharge verleent – dat betekent ontheffen van hun verantwoordelijkheid over het financieel beheer.

Uit de verklaring van goedkeuring blijkt dat de verplichtingen voor 97,52% rechtmatig tot stand zijn gekomen. De uitgaven zijn voor 98,48% rechtmatig tot stand gekomen. Dit is in beide gevallen minder dan de vereiste 99%.

Wij verlenen goedkeuring aan de rijksrekening en -saldibalans die zijn opgenomen in het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2020. Van de € 283,92 miljard aan uitgaven is 98,48% rechtmatig en van de € 296,06 miljard aan ontvangsten 99,87%. Van de € 366,20 miljard aan verplichtingen is 97,52% rechtmatig. Gegeven de aard en omvang van de overschrijding van de tolerantiegrenzen, plaatsen wij een kritische kanttekening bij onze goedkeuring. De rijksrekening en -saldibalans voldoen aan de verslaggevingsvereisten en zijn rechtmatig tot stand gekomen, met uitzondering van de overschrijdingen van de tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden bij de verplichtingen en de uitgaven. De rijksrekening sluit aan op de verantwoordingsstaten in de jaarverslagen over 2020 en de rijkssaldibalans op de saldibalansen daarin. Wij verlenen deze goedkeuring onder voorbehoud dat het parlement de slotwetten aanneemt die bij de rijksrekening horen.

Kritische kanttekening bij onze verklaring van goedkeuring

Wij plaatsen net als vorig jaar een kritische kanttekening bij onze goedkeuring van de rijksrekening.

Vorig jaar was de overschrijding vooral het gevolg van een eenmalige uitgave die achteraf via een suppletoire begroting was goedgekeurd. Nu zien we een toename van het aantal gevallen waarin het parlement voor een voldongen feit wordt geplaatst en verwachten we een structurele doorwerking naar de eerstvolgende jaren. Dat vraagt aandacht van het parlement bij de dechargeverlening. En het vraagt aandacht van de verantwoordelijke ministers om herhaling te voorkomen. Het parlementair budgetrecht is de hoeksteen van het democratisch bestel, het belang ervan kan niet worden overschat. Essentieel is het antwoord op de vraag of het parlement voldoende geïnformeerd was om zijn wettelijk vastgelegde rol te kunnen vervullen. Zoals hierboven geschetst, is dat rijksbreed meermaals niet of te laat gebeurd.

Uit ons onderzoek blijkt dat zowel bij de verplichtingen als de uitgaven de tolerantiegrens van 1% is overschreden. Dat is een zorgelijke conclusie. Omdat veel onrechtmatigheden samenhangen met coronasteunmaatregelen, verwachten wij dat de effecten hiervan ook de komende jaren zichtbaar zullen zijn. Wij denken hier bijvoorbeeld aan de voorschotten die verstrekt zijn om onder meer het bedrijfsleven te ondersteunen in de coronacrisis. De rechtmatigheid van die voorschotten kan pas

achteraf gecontroleerd worden. Het gaat om grote geldstromen, die enerzijds van cruciaal belang kunnen zijn bij het voortbestaan van een onderneming en de daarmee verbonden werkgelegenheid, en anderzijds zijn opgebracht door burgers en bedrijven die mogen verwachten dat het juiste bedrag op de juiste plek terecht is gekomen.

2.2.2 Uitgaven aan bestrijding coronacrisis

Als gevolg van de coronacrisis heeft het kabinet in 2020 een aantal ingrijpende maatregelen genomen, in veel gevallen met een spoedeisend en operationeel karakter. In totaal is € 29 miljard uitgegeven aan steunmaatregelen om de gevolgen van de coronapandemie en -crisis op te vangen.

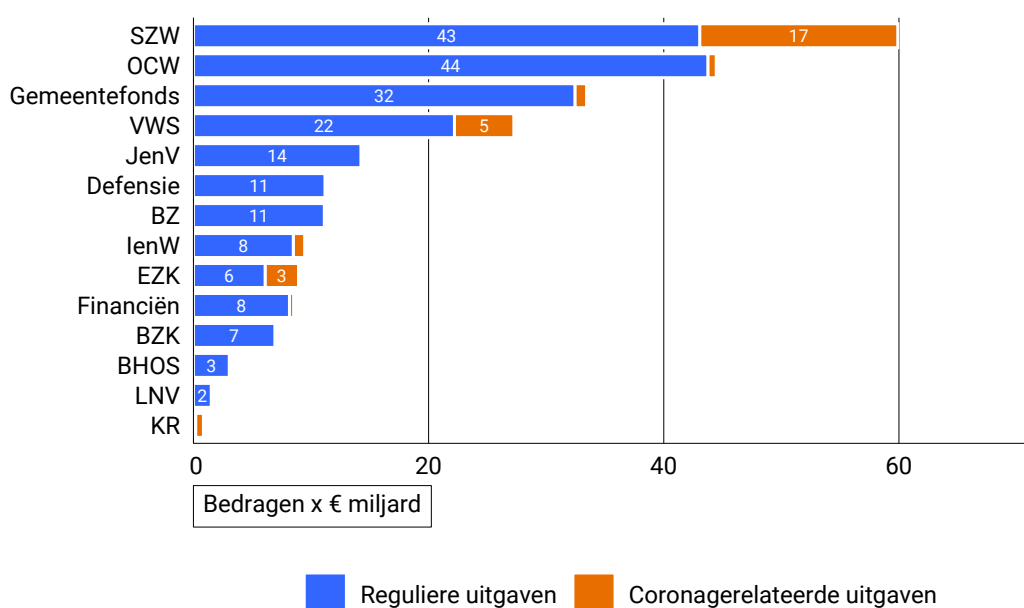
Uitgaven per maatregel

In de eerste weken van de pandemie trof het Rijk vooral maatregelen voor de zorgsector en noodhulp. Maar na de afkondiging van de 'intelligente lockdown' op 23 maart 2020 volgden maatregelen ter ondersteuning van bedrijven en hun medewerkers.

Figuur 6 geeft de 3 grootste geldstromen weer: steun voor bedrijven (€ 21,9 miljard), uitgaven aan de publieke gezondheid (€ 5,1 miljard) en steun voor medeoverheden (€ 1,7 miljard). Meer dan de helft van de totale uitgaven aan maatregelen tegen de coronacrisis, € 17 miljard, liep via de minister van SZW.

Figuur 6 *Uitgaven gerelateerd aan de coronacrisis ten opzichte van reguliere uitgaven per departement*

Coronagerelateerde uitgaven zitten vooral bij SZW en VWS. Bij KR is de relatieve omvang het grootst (78%).



2.2.3 Significante fouten en onzekerheden Ministerie van VWS

De uitvoering van spoedmaatregelen in verband met de coronapandemie heeft grote gevolgen gehad voor het Ministerie van VWS. De coronacrisis heeft niet alleen dag in, dag uit de aandacht van het Ministerie van VWS in beslag genomen. Ook legde de besteding van de coronagelden grote druk op de bedrijfsvoering.

Het Ministerie van VWS kon slechts met ondersteuning van de Auditdienst Rijk en het Ministerie van Financiën een financiële verantwoording over 2020 opstellen. Dit gebeurde op een laat moment en ging gepaard met vertraging en zeer omvangrijke correctieboekingen. Ondanks deze inspanningen zijn er grote fouten en onzekerheden inzake de rechtmatigheid geconstateerd van zowel de verplichtingen als de uitgaven en de betrouwbaarheid van de uitgaven. Vanwege de grote omvang hebben deze fouten en onzekerheden directe consequenties voor onze financiële oordelen over de verantwoording van de minister van VWS én de rijksrekening.

2.2.4 Andere fouten en onzekerheden in de verplichtingen

Minister van EZK – parlement niet vooraf geïnformeerd

De minister van EZK heeft de Tweede en Eerste Kamer niet tijdig (vooraf) geïnformeerd over 3 coronaregelingen die hij met spoed invoerde. Dit heeft wel achteraf plaatsgevonden. Wij beschouwen de verplichtingen die ermee zijn gemoeid als onrechtmatig.

Het gaat om de volgende regelingen:

- Garantie Ondernemingsfinanciering Corona (GO-C) voor circa € 612 miljoen;
- Corona Overbruggingslening (COL-faciliteit) voor € 100 miljoen;
- Regeling Tegemoetkoming Ondernemers Getroffen Sectoren (TOGS) Caribisch Nederland voor circa € 3,3 miljoen.

Minister van LNV – Eerste Kamer niet vooraf geïnformeerd

Ook de minister van LNV heeft de Staten-Generaal niet vooraf geïnformeerd, conform de Comptabiliteitswet. Het gaat om maatregelen ter bestrijding van de gevolgen van de coronacrisis voor de sierteelt, de frietaardappelsector, de visserij en de aquacultuur. De minister lichtte de Tweede Kamer wel tijdig in, maar de Eerste Kamer pas nadat de maatregelen al waren genomen. Hierdoor is zij in totaal voor € 228,6 miljoen aan verplichtingen onrechtmatig aangegaan.

Minister van Financiën – parlement niet vooraf geïnformeerd

Vlak voor de kerst vorig jaar besloot het kabinet om gedupeerden in de affaire rond de kinderopvangtoeslag € 30.000 uit te keren. De staatssecretaris van Financiën stuurde hierover een brief naar de Tweede Kamer en communiceerde gelijktijdig via de sociale media. Dit wekte de verwachting dat de aangekondigde regeling en de daaruit voortvloeiende aanspraak op de staat geen voorstel betrof, maar een bestuurlijk besluit. Daarmee is het parlement voor een voldongen feit gesteld. Daardoor is de verplichting van € 457,1 miljoen die hieruit voortkomt niet rechtmatig tot stand gekomen.

Minister van OCW – ontoereikende maatregelen tegen misbruik en oneigenlijk gebruik

Bij de minister van OCW constateren we € 410,1 miljoen aan fouten en onzekerheden. Meer dan de helft daarvan, € 264,4 miljoen, is terug te leiden op ontoereikende maatregelen om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen bij 2 subsidieregelingen.

Niet-gemelde slotverschillen

Het parlement heeft budgetrecht over de begroting van ministeries en keurt de uitgaven goed. Als er na publicatie van de najaarsnota, uiterlijk op 1 december van het lopende jaar nog begrotingswijzigingen (mutaties) plaatsvinden, wordt via de slotwet de laatste stand van de begroting in overeenstemming gebracht met de uiteindelijke realisatie. De beide Kamers keuren die dan achteraf goed.

Om het parlement te informeren over zulke mutaties en de kans te geven er iets van te vinden, stuurt de betreffende minister het parlement hierover in december een zogeheten 'veegbrief'. De beleidsmatige mutaties die níet in deze brief staan en dus niet of niet tijdig zijn gemeld, beschouwen wij in lijn met de Comptabiliteitswet 2016 als onrechtmatig.

Over 2020 is in totaal voor € 1,8 miljard aan beleidsmatige mutaties ten onrechte niet (tijdig) gemeld. Het niet (tijdig) melden hebben wij voornamelijk geconstateerd bij het Ministerie van VWS en het Ministerie van Financiën (totaal € 1,7 miljard). Die bedragen zijn overigens al onrechtmatig op grond van het niet vooraf informeren van het parlement over nieuw beleid (zie § 2.2).

2.2.5 Andere bevindingen bij de uitgaven

Rechtstreekse uitgaven

Circa 60% van wat de rijksoverheid uitgeeft, gaat niet naar de departementen om er beleid mee uit te voeren maar wordt rechtstreeks overgeboekt naar gemeenten, provincies, op afstand geplaatste instellingen en aan de Europese Unie (EU). Zulke stortingen doet de rijksoverheid correct.

Uitgaven steunmaatregelen

Naast de al genoemde fouten en onzekerheden inzake de rechtmatigheid van uitgaven door de minister van VWS, wijzen wij hier op de TOGS-regeling van de minister van EZK. De regeling was bedoeld voor ondernemers die als gevolg van corona schade leden door verlies van omzet, terwijl de vaste lasten doorliepen. Via de TOGS-regeling konden zij een eenmalige tegemoetkoming van € 4.000 ontvangen. Hieraan is in totaal € 867 miljoen uitgegeven. Uit steekproefcontroles die het ministerie zelf achteraf deed, blijkt dat de rechtmatigheid van ruim een derde hiervan, € 312,7 miljoen, onzeker is. Dat komt doordat betrokken ondernemers achteraf niet konden aantonen dat de opgegeven bedragen aan omzetverlies en vaste lasten aannemelijk zijn.

Decentralisatie-uitkeringen

In 2018 en 2019 rapporteerden wij dat de minister van BZK en de staatssecretaris van Financiën de uitgaven aan decentralisatie-uitkeringen aan gemeenten en provincies niet doen zoals de Financiële-verhoudingswet dat voorschrijft. Het Rijk verbindt namelijk voorwaarden aan deze uitkeringen. Dat is in strijd met de wet, die bepaalt dat gemeenten en provincies de decentralisatie-uitkering naar eigen inzicht mogen besteden. Daarmee zijn deze uitgaven onrechtmatig. Daarnaast beoordelen wij het financieel beheer dat hiermee samenhangt sinds 2018 als een onvolkomenheid. In 2019 ging het om een bedrag van € 828 miljoen, in 2020 is dit gedaald tot € 643 miljoen. Dat komt doordat de minister van BZK samen met de staatssecretaris van Financiën aan de slag is gegaan. In de praktijk zijn er desondanks toch nog onrechtmatige uitgaven bij de decentralisatie-uitkeringen. Daarom beschouwen wij deze onvolkomenheid nog niet als opgelost.

Bestuurskosten

Jaarlijks onderzoeken we de bestuurskosten, oftewel de kosten van bewindslieden die samenhangen met het ambt. Deze kosten zijn gevoelig voor politieke en maatschappelijke discussie. Ze behoeven daarom aandacht; ook de schijn van niet-integer handelen is een risico voor het aanzien van de overheid en het vertrouwen in de publieke sector.

De conclusie die we trekken uit ons onderzoek is positief. Er zijn geen onoorbare, niet-functionele uitgaven gedeclareerd. Wel vinden wij dat het beheer van de bestuurskosten op het volgende punt beter kan. Wij hebben namelijk vastgesteld dat 7 departementen, te weten JenV, BZK, OCW, Financiën, IenW, EZK en LNV, in 2020 niet hebben voldaan aan de verplichting om de uitgaven van de politieke en ambtelijke top binnen een maand na uitbetaling te publiceren.

Verblijfskosten Eerste Kamerleden

Dit jaar hebben we ook onderzoek gedaan naar de verblijfskostenvergoeding van de leden van de Eerste Kamer. Deze vergoeding is afhankelijk van de afstand tussen de woonplaats van de senator en het gebouw van de Eerste Kamer. Uit ons onderzoek naar deze vergoedingen bleek dat ze juist berekend en betaald zijn in 2020.

2.2.6 Ontvangsten

Onzekerheden belastingopbrengsten

Bij de ontvangsten uit belastingen is het per definitie onzeker of iedere belastingplichtige de juiste bedragen heeft opgegeven en afgedragen. Dit staat onze goedkeuring normaal gesproken niet in de weg, omdat de Belastingdienst deze onzekerheid door onder meer voorlichting en controles zoveel mogelijk beperkt.

De onzekerheden over de volledigheid van de belastingontvangsten in 2020 zijn echter groter dan vorig jaar. Dit is het gevolg van verschillende factoren, die ertoe hebben geleid dat de Belastingdienst in 2020 niet volgens plan kon handhaven en toezicht houden.

Gevolg thuiswerken op belastingcontroles

De maatregelen ter bestrijding van de coronapandemie vormden een van die factoren. Die leidden ertoe dat de Belastingdienst en Douane een aantal werkzaamheden, zoals fysiek toezicht, boekenonderzoeken en bedrijfsbezoeken, niet konden uitvoeren. Ook trad er vertraging op bij de werving en opleiding van nieuwe medewerkers bij de Belastingdienst, die al enige jaren met een tekort aan capaciteit kampt.

Andere oorzaken

Er waren ook andere oorzaken die het toezicht en de handhaving door de Belastingdienst onder druk zetten. Zo werd in februari 2020 het FSV-systeem waarmee fraude kon worden opgespoord uitgezet, omdat het strijdig was met de wet (Algemene Verordening Gegevensbescherming). Hierdoor gingen fraudesignalen verloren. Ook was er onderbezetting bij verschillende directies. Enerzijds kwam dat door de capaciteitstekorten, anderzijds doordat andere werkzaamheden prioriteit kregen. Zo werden medewerkers van de directies Particulieren en MKB gedetacheerd bij de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen.

Wij stellen vast dat dit alles ten koste is gegaan van het niveau van toezicht en handhaving door de Belastingdienst. Wij kunnen echter de mate waarin dit is gebeurd noch de omvang van de onzekerheden in cijfers uitdrukken. Dat komt mede doordat de Belastingdienst nog geen minimumnorm heeft kunnen vaststellen voor toezicht.

Daardoor is het niet mogelijk om te beoordelen of het gerealiseerde toezicht in 2020 daaraan voldeed.

Terugblik Algemene Rekenkamer op de toeslagenaffaire

De Algemene Rekenkamer heeft sinds 2005 onderzoek gedaan naar de uitvoering van de toeslagen door de Belastingdienst. De samenvatting hiervan is te vinden in onze brief *Toeslagen: lessen uit 15 jaar onderzoek* uit februari 2020 (Algemene Rekenkamer, 2020). Een van de lessen was dat er geen disbalans mag ontstaan tussen controle op misbruik en goede dienstverlening aan burgers. Deze disbalans is wel ontstaan en is het afgelopen jaar groter gebleken dan we wisten.

Het rapport *Ongekend onrecht* van de parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag is ook voor ons aanleiding geweest om terug te blikken op onze rol de afgelopen 15 jaar. Het rapport heeft duidelijk gemaakt dat er grote fouten in de uitvoering zijn gemaakt.

De Algemene Rekenkamer had in de periode 2005-2010 veel aandacht voor de IT-ondersteuning in de bedrijfsvoering, de organisatieprocessen, en het daarbij horende belang van goede controle op de rechtmatigheid van de uitgaven voor de toeslagen. Dat was begrijpelijk omdat de aandacht van de Belastingdienst in die periode vooral gericht was op het tijdig betalen van voorschotten van toeslagen aan burgers. Vanaf 2013 verschoof de aandacht van regering en parlement, en daarmee ook van de Belastingdienst, van dienstverlening aan burgers naar meer controle op de rechtmatigheid met een strenge fraudeaanpak. Terugkijkend zijn we van oordeel dat we de afgelopen jaren in onze onderzoeken meer aandacht hadden moeten besteden aan de signalen dat mensen slachtoffer werden van de harde fraudeaanpak van de Belastingdienst. Dat we de fraudeaanpak van de Belastingdienst in 2015 als een best practice kwalificeerden is achteraf gezien wrang – temeer daar we zelf aangaven dat een aanpak primair preventief en niet repressief behoort te zijn. Door ons onderzoek ook te richten op de gevolgen voor burgers zouden we een vollediger beeld hebben geschetst. Wij trekken ons dit aan en zullen deze les een plaats geven in onze externe oriëntatie, onze risicoanalyses en onze onderzoeken. Het burgerperspectief zoals opgenomen in onze strategie *Vertrouwen in verantwoording 2021-2025* onderstreept het belang dat wij hieraan hechten. De Algemene Rekenkamer oordeelt jaarlijks of de uitgaven, ontvangsten en aangegane verplichtingen van de rijksoverheid rechtmatig zijn geweest. Op basis hiervan keurt de Rekenkamer ieder jaar de rijksrekening goed en kan het parlement decharge verlenen aan de ministers. Voor de toets aan wet- en regelgeving neemt de Rekenkamer onder meer de uitspraken van de hoogste

bestuursrechter over de interpretatie van wet- en regelgeving als uitgangspunt. De Raad van State verliet op 23 oktober 2019 de harde uitleg van de wet en gaf een nieuwe duiding aan de relevante bepalingen in de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) en de Wet kinderopvang (Wko). Ook kregen ouders onterecht de kwalificatie opzet/grove schuld. In formele zin is de vraag daarmee relevant wat de gevolgen hiervan zijn voor de rechtmatigheid van de met de kinderopvangtoeslag samenhangende invordering. De dienst Toeslagen moet deze openstaande terugvorderingen opnieuw beoordelen en deze zijn mogelijk (deels) oninbaar. Op de saldibalans van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) is voor bijna € 180 miljoen vorderingen opgenomen op ouders die mogelijk gedupeerd zijn. Wij constateren daarom dat de rechtmatigheid van deze post op de saldibalans van het Ministerie van SZW voor bijna € 180 miljoen onzeker is.

2.3 Verantwoording besteding Europees geld

Met ingang van 2021 leggen verschillende departementen in een aparte EU-paragraaf in hun jaarverslag over het voorgaande jaar, in dit geval dus 2020, verantwoording af over het beheer en de (rechtmatigheid van de) besteding van EU-subsidies in Nederland. Voorheen verantwoordde het kabinet zich over de besteding van Europees geld via de Nationale Verklaring, een bijlage bij het Financieel Jaarverslag van het Rijk dat verscheen op Verantwoordingsdag. Wij deden hierover jaarlijks verslag in ons Rapport bij de Nationale Verklaring. Vorig jaar was de Nationale Verklaring over 2019 in orde, net als voorgaande jaren. Dat afzonderlijke ministers nu in hun jaarverslagen verantwoording afleggen over de besteding van Europees geld, heeft als belangrijkste reden dat het verantwoordingsproces daarmee efficiënter wordt ingericht.

Wij controleren de totstandkoming van deze EU-paragraaf als onderdeel van ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek naar de bedrijfsvoering van departementen. Daarnaast kan de Algemene Rekenkamer aanvullend onderzoek doen naar de rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid van de EU-subsidies in Nederland. Op dit moment doen wij bijvoorbeeld onderzoek naar de toegevoegde waarde van de besteding van EU-subsidies in Nederland.

3.

Bedrijfsvoering: zijn de zaken goed geregeld?

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



De Algemene Rekenkamer onderzoekt of de ministers de zaken goed georganiseerd hebben op hun departementen en of zij hun taken naar behoren uitvoeren. De coronapandemie heeft een andere wending gegeven aan dit onderzoek. Allereerst omdat het werk van de rijksoverheid zich grotendeels verplaatste naar de woningen van haar medewerkers. Hierdoor is heel veel werk op afstand gedaan, per telefoon, per e-mail, per internet. Ten tweede omdat dit ook voor ons verantwoordingsonderzoek gold.

3.1 Veilig digitaal werken

Het jaar 2020 is het jaar van thuiswerken geworden. Zeker voor de rijksoverheid. Op 12 maart 2020 kondigde premier Rutte in een persconferentie af dat in de strijd tegen het virus thuiswerken de norm werd. De dag erop al lagen gebouwen van ministeries, Hoge Colleges van Staat en uitvoeringsorganisaties er verlaten bij.

De circa 175.000 ambtenaren van ministeries en Hoge Colleges van Staat verplaatsten hun werk naar keukentafels, studeerkamers of inderhaast tot werkplek getrans-

formeerde zolderkamers. Met inzet van computers, laptops, tablets, mobiele telefoons, van kantoor of van zichzelf, ging het werk door. En niet zomaar, zo goed en zo kwaad als dat ging onder de omstandigheden: de kwaliteit bleef hoog. Ondanks de enorme aantallen thuiswerkers, die lang niet allemaal ervaren waren, hielden de ICT-ondersteuners de systemen in de lucht. Dat is bewonderenswaardig.

Pandemie bracht het Ministerie van Algemene Zaken thuiswerkrevolutie

Tot vlak voor de coronapandemie was het voor de 400 ambtenaren van het Ministerie van Algemene Zaken niet gebruikelijk om thuis te werken. De cultuur was dat iedereen standaard op kantoor werkte.

Toen in maart 2020 thuiswerken de norm werd, moesten er in allerijl thuiswerkvoorzieningen worden getroffen. Nu wilde het toeval dat er bij het Ministerie van AZ een groot project liep, AZ Next, met als doel de verouderde ICT aan te passen aan de eisen van deze tijd en toekomstbestendig te maken. In februari 2020 was in dit kader net een project afgerond dat het telewerken op een hoger peil moest brengen. De IT-organisatie is in maart 2020 direct aan de slag gegaan om dit uit te bouwen en zo thuiswerken voor alle ambtenaren van het ministerie mogelijk te maken. Om snel te kunnen werken, werd de operatie ingericht naar het model van een wasstraat: medewerkers kregen achter elkaar telefoons en laptops uitgereikt en kregen de beschikking over een app (token) om overal ter wereld veilig te kunnen inloggen op de eigen systemen. Het resultaat was, in de woorden van de chief information officer van het Ministerie van AZ, dat de medewerkers creatief en flexibel aan de slag gingen en dat de stroperigheid verdween. Ondanks de regels die aan inkoop zijn gesteld en de lange levertijden traden er geen vertragingen op. Het resultaat was dat alle AZ-ambtenaren na korte tijd vanuit huis hun werk konden doen.

De digitale omwenteling die zich zo in sneltreinvaart heeft voltrokken in het werk van de rijksoverheid, bracht ook vragen met zich mee. Over informatiebeveiliging, over bescherming van de IT tegen computervirussen en gijzelsoftware, over betrouwbaarheid van systemen, over de capaciteit van de verbindingen. De Algemene Rekenkamer deed daarom vorig jaar onderzoek naar digitaal thuiswerken bij de rijksoverheid. Daaruit bleek dat sommige ambtenaren, in strijd met de veiligheidsinstructies, privé-e-mail, WhatsApp en onveilige vergaderdiensten gebruikten voor het uitwisselen van vertrouwelijke informatie. In ons verantwoordingsonderzoek hebben we daarom expliciet gekeken naar het gebruik van WhatsApp en programma's voor videobellen bij het Rijk.

3.1.1 WhatsApp

Opgelicht worden via de WhatsApp? Het kan de beste overkomen, leert ons onderzoek naar informatiebeveiliging bij de ministeries, beide Kamers der Staten-Generaal en Hoge Colleges van Staat. Afgelopen jaar slaagden criminelen erin de WhatsApp-accounts te hacken van tenminste 5 Tweede Kamerleden, 1 Eerste Kamerlid, top-ambtenaren van het Ministerie van EZK en verschillende medewerkers van bijna alle ministeries. Het ging deze hackers om geld, maar het is denkbaar dat het ook om informatie had kunnen gaan.

Figuur 7 Het overnemen van een WhatsApp-account is technisch niet ingewikkeld.

Fraude via WhatsApp-accounts van rijksambtenaren is geen uitzondering

Het overnemen van een WhatsApp-account is technisch niet ingewikkeld



WhatsApp wordt binnen de rijksdienst ontraden voor zakelijk gebruik. Er mag zeker geen gevoelige informatie mee worden gedeeld. Toch gebruiken veel ambtenaren de berichtenapp. En niet alleen voor in de privésfeer, maar soms ook voor het werk. ICT-helpdesks ondersteunen WhatsApp niet, gebruik ervan beschouwen ze als een persoonlijke keus. Een nadeel daarvan is dat niet alle (pogingen) tot overname van accounts worden gemeld.

3.1.2 Informatiebeveiliging rijksbreed

Over de hele linie gezien is de stand van informatiebeveiliging in 2020 niet anders dan in 2019. Figuur 8 hieronder maakt dat duidelijk. Toch stellen we vast dat er de afgelopen jaren vooruitgang is geboekt. Vrijwel alle organisaties die de informatiebeveiliging in 2019 niet op orde hadden, hebben hier in 2020 werk van gemaakt. Dit heeft echter nog niet geleid tot voldoende beheersing van de risico's, waardoor de onvolkomenheden nog niet zijn opgelost. Dat geldt onverkort voor de Algemene Rekenkamer zelf, waar dit jaar ook de informatiebeveiliging is onderzocht. Ook bij onszelf zijn op dit gebied tekortkomingen vastgesteld, die leiden tot een onvolkomenheid.

Figuur 8 Problemen met informatiebeveiliging bij veel ministeries en Hoge Colleges van Staat (nog) niet opgelost

In 2020 is bij veel organisaties ontwikkeling aangetoond in het oplossen van de onvolkomenheid voor informatiebeveiliging. Toch kent de rijksbrede informatiebeveiliging nog veel onvolkomenheden.

	2016	2017	2018	2019	2020	
 Algemene Zaken	✓	✓	✗	✓	✓	
 Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	✓	⚠	✗	✗	✗	▶
 Buitenlandse Zaken	✓	✗	✗	⊗	✗✗	
 Defensie	✗	✗	✗	✓	✓	
 EZK en LNV ¹	✗	✗	✓	✓	✓	
 Financiën	✓	✗	✗	✓	✓	
 Infrastructuur en Waterstaat	✓	✗	✗	✗	✗	
 Justitie en Veiligheid	✗	✗	✗	✓	✓	
 Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	✓	⚠	✗	✗	✗	▶
 Sociale Zaken en Werkgelegenheid	✓	✓	✓	✓	✓	
 Volksgezondheid, Welzijn en Sport	✗	✗	✓	✗	✗	▶
 Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO)	✗	✗	✗	✗	✗	▶
 Nationale ombudsman				✗	✗	▶
 Raad van State				✗	✗	▶
 Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN) ²	✗	⊗	✗	✗	✗	▶
 Staten-Generaal ³	✗	✗	✗	⚠	✗	Eerste Kamer ⚠ Tweede Kamer
 Algemene Rekenkamer					✗	

 In orde
  Aandachtspunten
  Onvolkomenheid
  Ernstige onvolkomenheid
 ▶ Er is in het afgelopen jaar ontwikkeling aangetoond in het oplossen van de onvolkomenheid
 || Er is in het afgelopen jaar weinig/geen ontwikkeling aangetoond in het oplossen van de onvolkomenheid

¹ Er is één directie verantwoordelijk voor zowel de informatiebeveiliging van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat als van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

² RCN is onderdeel van het Ministerie van BZK en valt onder het directoraat-generaal Koninkrijksrelaties

³ De Staten-Generaal bestaat uit de Tweede en de Eerste Kamer. Vanaf 2020 vermelden wij ze apart.

3.1.3 Potentieel datalek Ministerie van Buitenlandse Zaken

Bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft zich afgelopen jaar een incident voorgedaan met de informatiebeveiliging. Tijdens ons onderzoek naar repatriëring van in het buitenland gestrande reizigers stuitte wij op lijsten met namen, adressen, geboortedata, telefoonnummers, bank- en verzekeringsgegevens van 18.000 personen. Niet slechts een klein aantal gemachtigden kon erbij, maar ook andere medewerkers met een account van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Het ministerie heeft dit datalek gedicht. Aanvullend technisch onderzoek wees uit dat alleen bevoegden de informatie hadden geraadpleegd.

Het voorval leidde tot nader onderzoek naar het bredere vraagstuk van de informatiebeveiliging op het ministerie. Daaruit bleek dat de toegang tot vertrouwelijke stukken niet goed was afgeschermd. Zoeken op een trefwoord als 'privé' leverde vertrouwelijke stukken van buitenlandse posten op, zoals privéadressen van medewerkers en notulen van besloten overleggen. Plus een handzaam overzicht van alle gebruikersnamen en inlogcodes voor de sociale media van een van de ambassades. Wij constateerden dan ook dat wij met het document in de hand konden beschikken over het officiële twitteraccount van deze post. En wij niet alleen, dat konden ook andere medewerkers van het ministerie. Deze tekortkomingen in de toegangsbeveiliging bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken zijn dermate groot, dat wij ze hebben gekwalificeerd als een nieuwe onvolkomenheid.

3.2 IT-beheer coronasteunmaatregelen

Goed beheer van IT is noodzakelijk om systemen goed te laten draaien, betrouwbare informatie te genereren en de toegang tot informatie te reguleren. De coronapandemie heeft hieraan nog een extra dimensie gegeven. De noodmaatregelen die het Rijk trof voor steun aan inmiddels bijna een half miljoen gebruikers – zoals ondernemers, zorgmedewerkers, scholen, culturele instellingen – moesten allemaal snel beschikbaar komen.

Wij hebben onderzoek gedaan naar het IT-beheer bij de ministeries die de meeste steunmaatregelen troffen. Wij constateren dat er, ondanks die tijdsdruk, geen noemenswaardige problemen zijn gerezen bij het gebruik van de IT-systemen. Beleidsambtenaren en IT'ers werkten goed samen om de steunmaatregelen te effectueren. In veel gevallen kon dit snel gebeuren, door bestaande systemen aan te passen.

Samenwerking bevorderde snelle aanpak bij ministeries van EZK en LNV

Een voorbeeld van goede samenwerking tussen beleidsambtenaren en IT-afdelingen om coronasteunmaatregelen te treffen, gaven de ministeries van EZK en LNV. Uit ons onderzoek blijkt dat de regelingen in goed overleg met de minister, beleidsdirectie en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland tot stand kwamen. Regelingen konden daardoor redelijk eenvoudig en snel geautomatiseerd worden, met gebruik van bestaande systemen.

Wij wijzen er wel op dat normaal gesproken controleurs van binnen en buiten de organisatie de werking van zulke systeemaanpassingen beoordelen, voordat ze in gebruik worden genomen. Ze bekijken dan onder andere of de opzet van het systeem goed is en of testen tot positieve uitkomsten leiden. Dat is nu beperkt gebeurd, omdat de systemen in korte tijd beschikbaar moesten komen. Het risico daarvan is dat er later fouten aan het licht kunnen komen. Een voorbeeld van zo'n fout meldde de minister van SZW op 22 maart 2021 in een brief aan de Tweede Kamer: doordat er per ongeluk een verkeerde datum was ingevuld in een script, ontvingen 21 startende ondernemers ten onrechte een tegemoetkoming in de loonkosten (NOW).

Wij hebben er gezien de omstandigheden begrip voor dat toetsing op de IT-systemen beperkt heeft plaatsgevonden. Dat neemt niet weg dat er zo risico's zijn genomen, bijvoorbeeld waar het gaat om wie toegang heeft tot de systemen. Wij vragen de betrokken departementen daarom om de betreffende IT-systemen in 2021 alsnog te toetsen.

3.3 Onvolkomenheden

Wij gebruiken de term onvolkomenheid als wij in ons onderzoek naar de bedrijfsvoering van de ministeries en Hoge Colleges van Staat grote tekortkomingen tegenkomen. Wij beoordelen elke tekortkoming aan de hand van enkele vragen. Verstoort zij stelselmatig de uitvoering van werkzaamheden van een ministerie of Hoog College van Staat? Heeft zij gevolgen voor mensen of organisaties buiten het ministerie? Is er verhoudingsgewijs veel geld mee gemoeid? Beantwoorden we één of meer van deze vragen met 'ja', dan spreken we van een onvolkomenheid.

Ernstige onvolkomenheden

Als problemen bij een departement groot of hardnekkig zijn en er te weinig zicht is op verbetering, kunnen wij die beoordelen als ernstige onvolkomenheid. Vorig jaar zagen wij er 1 bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Daar bestonden toen al 3 jaar

gebreken in de beveiliging van de uitwisseling van informatie met de EU en de NAVO. Dit probleem is nog niet opgelost, maar er is wel aan gewerkt. Hierom beoordelen wij dit nu als een onvolkomenheid.

Dit jaar constateren wij 2 ernstige onvolkomenheden. In de eerste plaats zagen wij bij het Ministerie van VWS grote tekortkomingen in het financieel beheer over de uitgaven aan bestrijding van de coronapandemie, waardoor onder meer de rechtmatigheid ervan niet vaststaat. In de tweede plaats zien wij bij het Ministerie van Defensie dat er al sinds 2018 gebrek aan inzicht is in de staat van het vastgoed. In 2020 liepen de achterstanden in het onderhoud verder op. Wij vinden het gebrek aan vooruitgang bij het oplossen hiervan zorgelijk. Daarom beoordelen wij deze onvolkomenheid nu als ernstig.

3.3.1 VWS kan fors deel uitgaven pandemie niet rechtmatig verantwoorden

De coronapandemie heeft vanaf maart 2020 ook zijn tol geëist van het Ministerie van VWS. Terwijl bestrijding van het virus alle aandacht van de ministers en hun medewerkers opeiste, kwamen structurele zwakheden in de bedrijfsvoering van het ministerie bloot te liggen.

Het financieel beheer over de uitgaven die zijn gedaan om de coronapandemie te bestrijden schoot ernstig tekort. Het gaat om € 5,1 miljard publiek geld, dat deels onrechtmatig is uitgegeven aan onder meer de inkoop van beschermingsmiddelen en beademingsapparatuur voor zorginstellingen en aan testmaterialen.

Al vanaf september 2020 was duidelijk dat het financieel beheer als gevolg van de bestrijding van de pandemie grote tekortkomingen vertoonde. Desondanks heeft de minister van VWS het financieel beheer niet tijdig versterkt. Aanvankelijk werd op het ministerie gedacht dat de problemen oplosbaar waren. Half november – middenin de tweede coronagolf – werd duidelijk dat dit niet zo was. Het heeft uiteindelijk tot half december geduurd eer het ministerie in actie kwam om het financieel beheer van de uitgaven ter bestrijding van de pandemie te verbeteren.

Pas begin 2021 is het Ministerie van VWS hard aan de slag gegaan om greep te krijgen op de uitgaven in 2020 en zich daarover te kunnen verantwoorden. Ook om in beeld te krijgen hoeveel geld er is besteed aan maatregelen om de pandemie te bestrijden ten opzichte van de aangepaste begroting. Deze inspanning kon niet meer voorkomen dat er in de verantwoording forse fouten en onzekerheden optraden over

de rechtmatige besteding van gelden en de betrouwbaarheid van de uitgaven. Ook was 9 dagen uitstel nodig om de jaarrekening vast te stellen. Dit gebeurde uiteindelijk op 24 maart 2021.

Wij constateren dat het financieel beheer onder het vereiste niveau was en de organisatie niet tijdig is versterkt, wat wel nodig was om de grote uitdaging aan te kunnen die de coronapandemie met zich meebracht. Zo ontbreken bijvoorbeeld ontvangstbewijzen voor rechtstreekse leveringen van goederen als beademingsapparatuur aan zorginstellingen. Ook is niet duidelijk of de aantallen afgenomen coronatesten op facturen die de minister van VWS betaalde klopten. Daarbovenop is het parlement te laat geïnformeerd, bijvoorbeeld over een belangrijke overeenkomst die het ministerie sloot, waardoor het budgetrecht van het parlement is geschonden.

Dit alles beoordelen wij als een ernstige onvolkomenheid. We wijzen erop dat het financieel beheer de nodige aandacht en acties van de minister en de leiding van het departement vereist, om te voorkomen dat deze tekortkomingen zich ook in 2021 en later voordoen. Dit is ook de reden waarom we op 2 april 2021 bezwaar hebben gemaakt tegen het financieel beheer van het Ministerie van VWS. Het betreft een bezwaar op grond van artikel 7.21, lid 1 van de Comptabiliteitswet 2016.

De minister van VWS heeft op 3 mei 2021 de ernstige tekortkomingen die wij hebben geconstateerd in het financieel beheer onderkend en een verbeterplan ingediend. Dit plan voorziet in forse investeringen in het financieel beheer. Op korte termijn moet dit greep geven op de uitgaven die samenhangen met bestrijding van de coronapandemie. Op langere termijn moet dit leiden tot structurele versterking van het financieel beheer. We hebben het verbeterplan beoordeeld. Op grond hiervan hebben we besloten het bezwaar op te heffen. Wij onderstrepen het belang van een snelle start met de uitvoering van het plan, zodat de eerste resultaten in het begrotingsjaar 2021 zichtbaar worden. Ook wijzen wij erop dat er op korte termijn concrete afspraken gemaakt moeten worden over de toetsing van de voortgang. We zullen de uitvoering van het verbeterplan aandachtig volgen.

3.3.2 Tekortkomingen in vastgoedmanagement Defensie

Het Ministerie van Defensie is eigenaar van 11.000 gebouwen, variërend van kazernes tot kantoren, en 34.000 hectare aan (oefen)terreinen. Voor het onderhoud en beheer hiervan is het Rijksvastgoedbedrijf van het Ministerie van Binnenlandse Zaken verantwoordelijk. Voor een goed functionerende krijgsmacht en de inzetbaarheid van mensen en materieel is de beschikbaarheid van een veilige werk- en leefomgeving essentieel. Echter, de staat van onderhoud van gebouwen en terreinen gaat achteruit. De minister heeft hier onvoldoende zicht op.

Wij vinden het zorgelijk dat een oplossing voor dit probleem, dat al sinds 2018 bestaat, nog niet in zicht is. Daarom beoordelen wij dit als een ernstige onvolkomenheid. Wij zien wel dat het ministerie en het Rijksvastgoedbedrijf, dat het vastgoed van Defensie beheert en onderhoudt, zich in het afgelopen jaar hebben ingespannen om hun werkrelatie te verbeteren en meer zicht te krijgen op de staat van het onderhoud. Wij erkennen ook dat het tijd kost eer dit resultaten oplevert. Maar feit blijft dat er structurele tekortkomingen zijn in het vastgoedmanagement en dat de minister van Defensie geen zicht heeft op de staat van gebouwen, waarvoor het Rijksvastgoedbedrijf dat onder de minister van BZK valt medeverantwoordelijk is.

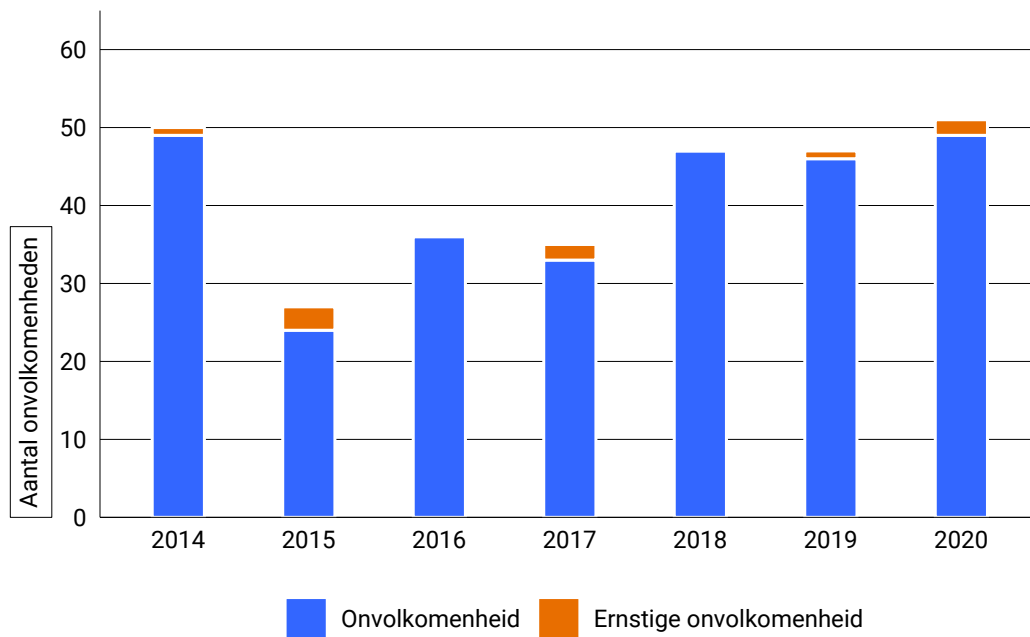
Een belangrijke oorzaak van deze problemen is dat er al jarenlang onvoldoende budget beschikbaar is voor onderhoud. Het beschikbare geld gaat vooral op aan reparaties en het verhelpen van storingen, die met preventief onderhoud voorkomen hadden kunnen worden. Het onderhoudswerk stapelt zich op en het achterstallig onderhoud neemt steeds verder toe. In de nabije toekomst dreigt deze situatie nog te verergeren. Het budget, dat nu al ontoereikend is, wordt volgens interne ramingen na 2022 bijna gehalveerd.

3.3.3 Aantal onvolkomenheden neemt licht toe

Wij stellen vast dat het aantal onvolkomenheden in de bedrijfsvoering van ministeries en Hoge Colleges van Staat in de afgelopen jaren niet verder is gedaald. Tot 2015 was er een afnemende trend, maar die heeft zich niet doorgezet in de afgelopen kabinetsperiode. Het aantal onvolkomenheden is gegroeid van 35 in 2017 naar 47 in 2018 en 2019 en naar 50 in 2020.

Figuur 9 Totaal aantal onvolkomenheden afgelopen 7 jaar

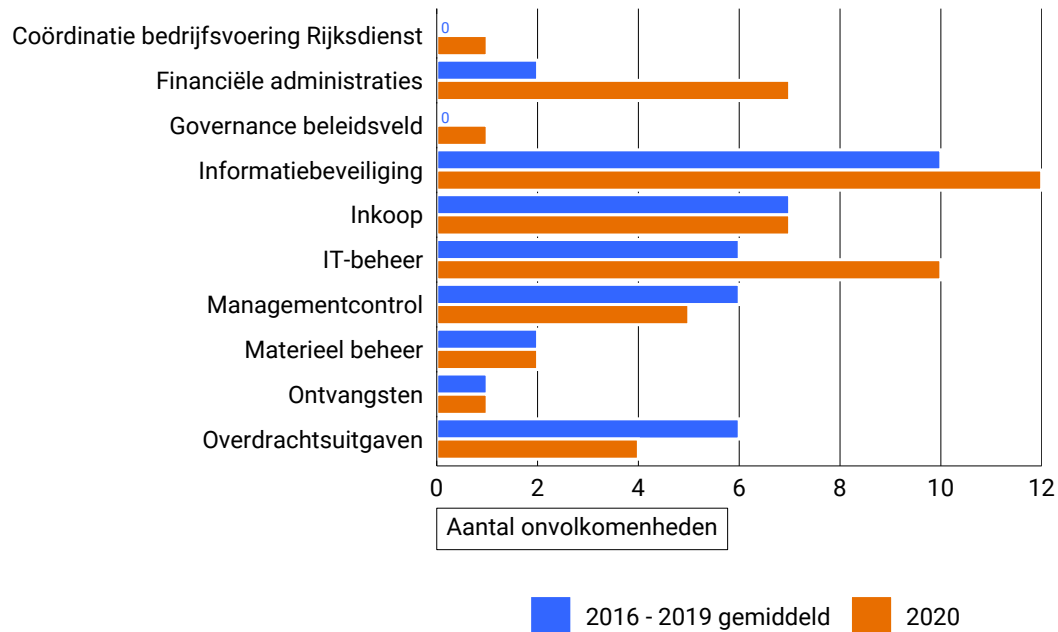
Aantal onvolkomenheden neemt sinds 2015 weer toe



Net als in de vorige jaren zijn er veel onvolkomenheden op het gebied van informatiebeveiliging (12) en IT-beheer (10). Een deel van de verklaring is dat deze problemen meer op de voorgrond zijn getreden nu het werk van de rijksoverheid op grote schaal digitaal heeft plaatsgevonden. Maar het laat ook zien dat tekortkomingen rond de informatiebeveiliging en het beheer van IT hardnekkig van aard zijn.

Figuur 10 Onvolkomenheden in 2020, gegroepeerd naar functies en afgezet tegen het gemiddeld aantal onvolkomenheden 2016-2019

Meeste onvolkomenheden voor informatiebeveiliging en IT-beheer



Ook de stijging van het aantal onvolkomenheden bij financiële administraties laat zien dat we zorgen hebben over diverse ministeries, waaronder VWS en lenW, en over de Eerste Kamer. Een goede financiële administratie is immers een belangrijke basis voor het betrouwbaar en rechtmatig verantwoorden van publiek geld. Een belangrijk signaal is dat het aantal begrotingshoofdstukken waarbij we geen goedkeurend oordeel op totaalniveau konden geven is gestegen van 6 naar 9 van de 21.

Minister van BZK

De veelheid aan taken, rollen en samenwerkingspartners van de minister van BZK zorgt ervoor dat de vijver van potentiële onvolkomenheden bij het Ministerie van BZK groter is dan bij de meeste andere ministeries. Dit weerspiegelt zich in het grote aantal van 10 onvolkomenheden en 10 aandachtspunten bij de bedrijfsvoering. Veel van deze onvolkomenheden en aandachtspunten zijn terug te voeren op problemen bij sharedserviceorganisaties, agentschappen en zbo's. De minister van BZK kan vanuit verschillende rollen betrokken zijn bij deze organisaties: als eigenaar, opdrachtgever, verantwoordelijke voor het taakveld of als degene die aanstuurt of faciliteert. Wij bevelen de minister van BZK daarom ook aan voortvarender op te treden bij het oplossen van de problemen die onder de onvolkomenheden en aandachtspunten liggen. Veel van die problemen bestaan al enkele jaren. Ook bevelen wij aan de financiële functie binnen het departement te versterken.

Minister van Financiën

Vorig jaar, in ons verantwoordingsonderzoek over 2019, zagen we dat het Ministerie van Financiën goed op weg was met verbetering van de bedrijfsvoering. Van de 9 onvolkomenheden (1 bij het kerndepartement, 8 bij de Belastingdienst) die wij in 2018 noteerden, waren er in 2019 4 opgelost. Bij de oplossing van de resterende 5 maakte de Belastingdienst goede vorderingen.

Nu moeten wij constateren dat het aantal onvolkomenheden met 1 is toegenomen, van 5 naar 6. De Belastingdienst heeft 1 van de 5 onvolkomenheden van vorig jaar kunnen verhelpen, maar daar zijn 2 nieuwe tekortkomingen in de bedrijfsvoering, waarvan 1 bij het ministerie, voor in de plaats gekomen. De Belastingdienst moet nog steeds veel werk verzetten om de bedrijfsvoering op orde te brengen. Dit jaar hebben we het beleid van de Belastingdienst ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik onderzocht. Ook hier is nog zoveel te doen dat wij dit als een onvolkomenheid beoordelen.

Hiernaast zien wij een onvolkomenheid bij het kerndepartement zelf. Wij vinden dat de minister is tekortgeschoten in zijn rol als toezichthouder. Allereerst bij de totstandkoming van steunmaatregelen in de vorm van leningen en garanties om de gevolgen van de coronacrisis te bestrijden. Hiermee moet de minister van Financiën instemmen, voordat de ministerraad erover besluit. Dat is bij slechts 10 van de 27 regelingen gebeurd. Ten tweede heeft hij te weinig toegezien op de naleving van de regels rond nieuwe en bestaande fiscale regelingen, zoals de verplichting om ze te evalueren. Tot slot oordelen wij dat hij eerder had kunnen handelen op het punt van het falende financieel beheer en de verantwoording bij het Ministerie van VWS.

Wij zien in dat de tekortkomingen in de bedrijfsvoering van het Ministerie van Financiën niet allemaal binnen 1 of 2 jaar kunnen worden opgelost. Zeker de Belastingdienst heeft meer tijd en ruimte nodig. Daarom vinden wij dat er geen nieuwe grote wissels op de Belastingdienst mogen worden getrokken. Dat betekent niet dat niks kan. Maar wel dat niet alles kan.

Hoge Colleges van Staat

We concluderen dat ook de Hoge Colleges van Staat problemen ondervinden bij de organisatie van informatiebeveiliging. Anders dan Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen zijn de Hoge Colleges niet gebonden aan het normenkader voor informatiebeveiliging (de BIO, ofwel de Baseline Informatiebeveiliging Overheid). Zij hebben echter wel de ambitie om aan die normen te voldoen.

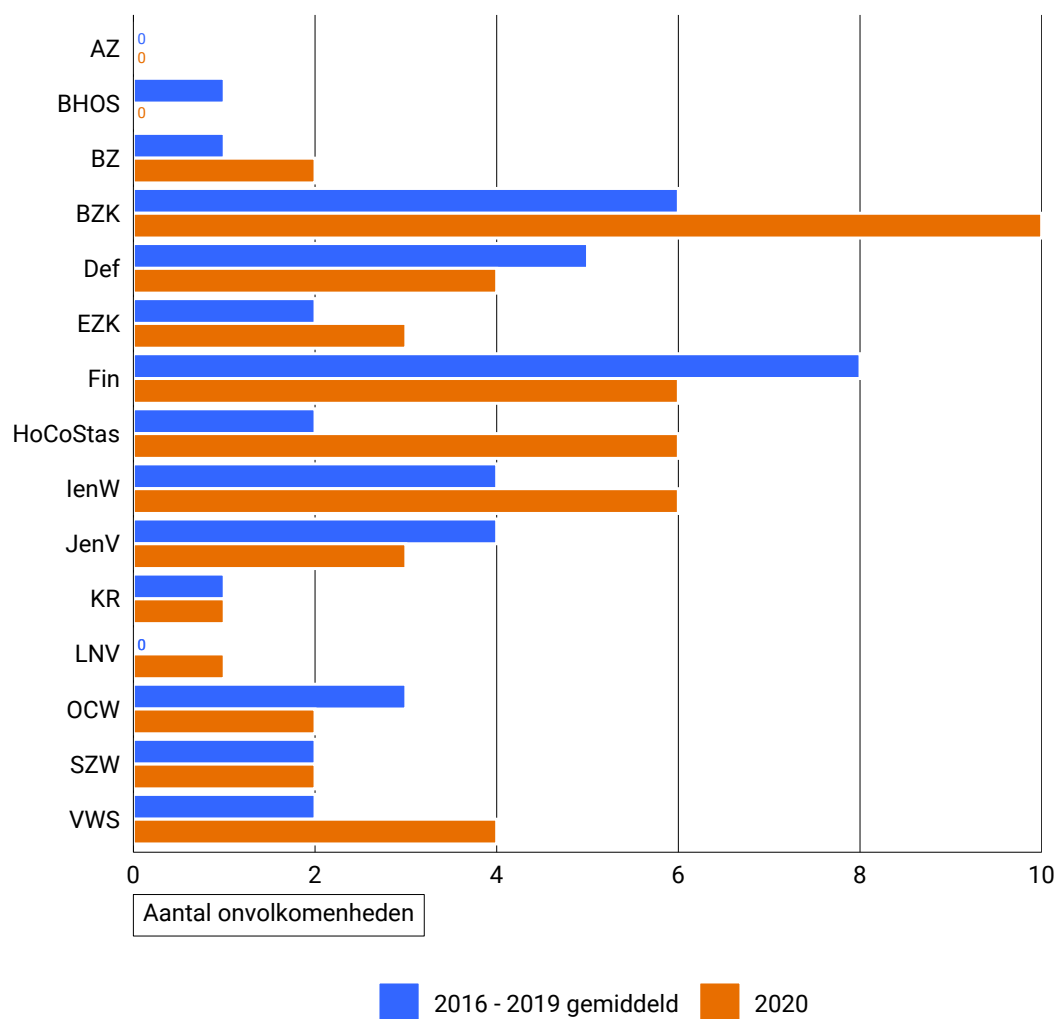
Wij zien dat de Eerste Kamer, de Raad van State, de Algemene Rekenkamer en de Nationale ombudsman de informatiebeveiliging hebben verbeterd, maar ook dat zij de risico's op dit gebied nog onvoldoende beheersen. De organisaties hebben bijvoorbeeld geen risicoanalyses gedaan om tot de juiste beveiliging van informatie

en informatiesystemen te komen. De Algemene Rekenkamer en de Nationale ombudsman tonen vooruitgang bij de aanpak van de problemen, terwijl de Raad van State wat achterblijft. De beide Kamers van de Staten-Generaal hebben de informatiebeveiliging evenmin op orde. Wij bevelen alle Hoge Colleges van Staat, de Kiesraad en de Kabinetten van de Gouverneurs daarom aan meer samen te werken op dit gebied.

Het financieel beheer van de Kabinetten van de Gouverneurs van Aruba, Curaçao en Sint-Maarten is duidelijk verbeterd. Het Kabinet van de Gouverneur van Curaçao heeft de onvolkomenheid van vorig jaar opgelost, Sint-Maarten is goed op weg. Bij deze (kleine) organisaties bevelen wij ook meer samenwerking aan.

Figuur 11 Spreiding van onvolkomenheden 2020 over de ministeries en Hoge Colleges van Staat, afgezet tegen het gemiddeld aantal onvolkomenheden 2016-2019

Meeste onvolkomenheden bij het Ministerie van BZK



4.

Beleidsresultaten: krijgen we waar voor ons geld?

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



De Algemene Rekenkamer heeft de taak om te beoordelen of het rijksbeleid doelmatig wordt uitgevoerd en doeltreffend is. Daarvoor keken we naar de inkomsten en uitgaven in 2020 van de rijksoverheid met al haar departementen. Daarnaast doen we veel onderzoek naar de vraag of beleid doeltreffend is. In ons verantwoordingsonderzoek 2020 zoomden we ook in op 14 departementale beleidsmaatregelen, waarbij we ons afvroegen of ze de beoogde resultaten opleveren en of de opbrengst in verhouding staat tot de kosten.

We bekeken daarom hoeveel geld ermee is gemoeid, of er een duidelijk doel is gesteld en of de resultaten die gaandeweg worden geboekt in beeld zijn. Onze onderzoeksvragen waren: hebben de ministers zicht op de resultaten van hun beleid? Houden zij het parlement goed op de hoogte van de vorderingen? En degenen voor wie het beleid is bedoeld, merken die iets van de activiteiten? Krijgen burgers waar voor hun geld? Over die vragen gaat dit hoofdstuk.

In het bijzonder hielden we 4 fiscale regelingen tegen het licht. Ook deden we vervolgonderzoek. Net als vorig jaar keken we naar de voortgang van het Programma

Aardgasvrije Wijken en het herstel van stormschade uit 2017 op Sint-Maarten. Beide vallen onder verantwoordelijkheid van de minister van BZK. Daarnaast bekeken we 8 programma's, regelingen en maatregelen van verschillende ministeries. Daarvan worden er 6 betaald uit de belastingen die het Rijk int. De financiering van de andere 2, de re-integratie van gedeeltelijk arbeidsongeschikten en de palliatieve zorg, komt voor het overgrote deel uit premies voor werknemers- en volksverzekeringen, die van ieders inkomen worden ingehouden. Hieronder gaan we op de uitkomsten van deze onderzoeken in.

4.1 Fiscale regelingen

Iedere belastingplichtige weet dat er aftrekposten, vrijstellingen en teruggaven bestaan. Maar weinigen zullen beseffen dat er in 2020 volgens het kabinet 116 van zulke fiscale regelingen bestonden, waarmee volgens raming in de Miljoenennota 2020 een belastingderving was gemoeid van bijna € 111 miljard. Iets om over na te denken, want het totaalbedrag aan belastinginkomsten in 2020 werd op Prinsjesdag 2019 geraamd op € 194 miljard.

In de periode 1999-2021 deed de Algemene Rekenkamer regelmatig onderzoek naar fiscale regelingen. Meestal concludeerden we dat de doelstellingen vaag zijn, de onderbouwing gebrekkig en het resultaat onduidelijk. Toch wordt de vraag of een regeling nut heeft of beter kan worden afgeschaft zelden gesteld.

In ons verantwoordingsonderzoek over 2020 bekeken we nog eens 4 fiscale regelingen, die naar schatting tot € 2,4 miljard aan belastingvermindering leidden. Het gaat om de landbouwvrijstelling (€ 1.336 miljoen), de lijfrenteaf trek (€ 463 miljoen), de kleinschaligheidsinvesteringsaf trek (€ 386 miljoen) en de aftrek specifieke zorgkosten (€ 256 miljoen).

Het bijzondere aan fiscale regelingen is dat ze een gedeelde verantwoordelijkheid zijn van de minister van Financiën, die verantwoordelijk is voor het budget dat ermee is gemoeid, en de minister die er beleid mee uitvoert. Huiselijk gezegd draagt Financiën de lasten en zijn de lusten voor de vakminister.

4.1.1 Investeringsaf trek

Uit ons onderzoek blijkt telkenmale dat lang niet altijd aantoonbaar is dat fiscale maatregelen daadwerkelijk tot lusten leiden. Neem de aftrekpost voor kleinschalige investeringen. Hiermee wil de minister van EZK kleine en middelgrote ondernemers stimuleren om hun bedrijf te moderniseren of te professionaliseren en zo de vleugels

uit te slaan. Maar of de aftrekpost, die sinds 2001 bestaat, dit doel binnen bereik brengt is niet vast te stellen. Er zijn geen streefcijfers en de minister houdt niet bij welke bedragen er zijn geïnvesteerd.

4.1.2 Lijfrenteaftrek

Ook bij de lijfrenteaftrek speelt het probleem dat er geen streefcijfers zijn. Met deze aftrekpost wil de minister van SZW werkenden die een onvolledig of helemaal geen pensioen hebben stimuleren om geld opzij te zetten voor de oude dag. Maar welk percentage van deze doelgroep de aftrekpost benut, houdt de minister niet bij. Tot die doelgroep behoren in ieder geval de 2 miljoen werkenden zonder pensioen: 1,2 miljoen zzp'ers en andere kleine ondernemers en 800.000 werknemers die geen pensioen opbouwen via hun werkgever (dit komt veel voor bij ICT'ers, uitzendkrachten, de detail- en groothandel). Maar van de 1,2 miljoen kleine ondernemers maakt maar 10% gebruik van de aftrekpost. Hoeveel werknemers zonder pensioen dat doen, is niet bekend. Een data-analyse van de belastingaangiften over 2018, die wij maakten in het kader van het onderzoek naar de aftrekpost, geeft een grove indicatie: 5%. Deze data-analyse laat ook zien dat mensen met een pensioentekort die de aftrekpost toepassen, dit pas doen als de pensioenleeftijd in zicht komt. En dan nog vinden de meeste begunstigen de regeling zo ingewikkeld, dat ze er niet aan beginnen. Daarnaast zou het kunnen helpen een andere naam te verzinnen voor deze aftrekpost. Zelfs de makers van Monopoly hebben na 85 jaar besloten afscheid te nemen van de kanskaart *'lijfrente vervalt, u ontvangt f 100'*, omdat hij uit de tijd is.

4.1.3 Specifieke zorgkosten

Dat de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de staatssecretaris van Financiën en de minister die het beleid uitvoert kan wringen, illustreert ons onderzoek naar de werking van de fiscale regeling voor zorgkosten die niet vergoed worden door de zorgverzekeraar of de gemeente. Deze regeling is bedoeld voor mensen die een chronische ziekte of beperking hebben en daardoor jaarlijks hoge eigen kosten hebben voor bijvoorbeeld speciale medicatie of een bijzonder dieet.

De bestaande verantwoordelijkheidsverdeling tussen beide bewindslieden werkt in de hand dat er weinig aandacht is voor de uitwerking van de regeling voor deze doelgroep. Dit komt doordat de staatssecretaris van Financiën vanuit zijn rol voornamelijk kijkt naar de uitvoerbaarheid van de regeling en de financiële gevolgen ervan. Op beide aspecten beoordeelt hij de regeling negatief. Volgens de staatssecretaris van Financiën maken ook mensen die doorgaans in goede gezondheid verkeren gebruik van de regeling, bijvoorbeeld als ze in een jaar een hoge rekening voor de tandarts of de

fysiotherapeut hebben moeten betalen. Ook kan de Belastingdienst uit de opgave niet opmaken of de kosten daadwerkelijk zijn gemaakt. Daarom wil de staatssecretaris het liefste af van deze fiscale regeling.

De minister van VWS is verantwoordelijk voor het doel van beleid: een tegemoetkoming bieden voor de extra zorgkosten die mensen met een chronische ziekte of beperking maken. Maar in de praktijk krijgt hij hierop weinig zicht. Mede hierdoor zijn de resultaten van de regeling nooit geëvalueerd.

Wij vinden dat de minister van VWS de fiscale regeling kan en moet evalueren om alsnog zicht te krijgen op de resultaten. Uit ons onderzoek blijkt dat de fiscale regeling een goed middel is om de doelgroep te bereiken. Wij vinden discussie over deze fiscale regeling wenselijk. Maar dan wél over alle aspecten ervan: niet alleen over de financiële gevolgen en de uitvoering, maar ook het doel en het bereik van de regeling.

4.1.4 Landbouwvrijstelling

De landbouwvrijstelling bestaat sinds november 1918 en gaat nu haar 103de verjaardag tegemoet. Dit niettegenstaande het feit dat het doel ervan sinds 2001 is vervallen. De landbouwvrijstelling voorziet erin dat een boer die landbouwgrond verkoopt en dankzij stijgende grondprijzen winst maakt, hierover geen belasting hoeft te betalen. Zolang de verkoopsom de prijs in het agrarische circuit niet overstijgt, rekent de fiscus dergelijke winst niet tot de bedrijfswinst.

Bij de invoering in 1918 was het doel om grondeigenaren die hun land verpachtten (meestal aan boeren) niet anders te behandelen dan grondeigenaren die hun land bewerkten (zoals boeren). Maar dit doel is vervallen sinds in 2001 de Wet inkomstenbelasting werd gewijzigd. Vanaf dat moment is tussen deze twee groepen namelijk juist fiscale óngelijkheid ontstaan. Dat komt doordat de verpachters belasting moeten betalen over de waardeverhoging van hun grond, terwijl voor boeren nog steeds de landbouwvrijstelling geldt. En zonder doel kan een regeling ook niet effectief zijn, stelt de Algemene Rekenkamer vast.

De fiscale regeling is verschillende malen voorwerp van onderzoek geweest. Van de Raad van State, van het toenmalige Landbouw-Economisch Instituut, van een ambtelijke werkgroep van het Ministerie van Financiën. Alle onderzoeken kwamen op hetzelfde uit: aanpassen of afschaffen. En dat is ook het oordeel van de Algemene Rekenkamer.

4.1.5 Toetsingskader voor fiscale regelingen

Een minister die een fiscale regeling wil inzetten, moet de noodzaak daarvan onderbouwen. De minister van Financiën heeft hiervoor een toetsingskader opgenomen in

de rijksbegrotingsvoorschriften. Het is een lijst van 7 vragen, waarop het antwoord elke keer een volmondig en weloverwogen 'ja' moet zijn, voordat de minister een fiscale regeling mag inzetten. Ook bij evaluatie van een bestaande regeling moet het toetsingskader gebruikt worden. Als daarbij blijkt dat de regeling niet meer aan de voorwaarden voldoet, moet aanpassing of afschaffing worden overwogen.

Een van de redenen om voorwaarden te stellen aan de invoering van fiscale regelingen, is dat ze leiden tot minder belastinginkomsten en daar geldt zelden een limiet voor. Waartoe dit kan leiden, illustreert de schenkingsvrijstelling eigen woning in 2013-2014, die wij in 2017 onderzochten. De belastingderving van deze vrijstelling was geraamd op € 104 miljoen, maar viel met € 1 miljard tien keer zo hoog uit. Een rekening die geheel ten laste kwam van de minister van Financiën. De uitgaven aan een subsidieregeling zijn daarentegen vaak wel begrensd. Als er dan meer wordt uitgegeven dan is geraamd, moet de betrokken minister dat binnen zijn begroting oplossen.

Wij bekeken de 4 fiscale regelingen uit ons verantwoordingsonderzoek 2020 met dit toetsingskader in de hand. Bijna steeds was het antwoord op de 7 vragen: nee, niet van toepassing of ten dele. Op 2 uitzonderingen na. Bij de lijfrenteaf trek volgde een onomwonden 'ja' op de vraag of financieel ingrijpen noodzakelijk was om te bevorderen dat werkenden een pensioen opbouwen. En alleen de investeringsaftrek was uitgebreid geëvalueerd.

Opmerkelijk is dat het antwoord op de vraag waarom een fiscale regeling beter werkt dan een subsidie geen enkele keer werd onderbouwd. En dat geen van de 4 fiscale maatregelen een helder doel had. Of het middel het doel dient, is dan ook heel moeilijk vast te stellen. Als er al evaluatie plaatsvindt.

Figuur 12 De 4 fiscale regelingen die wij onderzochten voldoen niet aan het toetsingskader

Geen enkele onderzochte fiscale regeling voldoet aan het toetsingskader

Toetsingskader	4 fiscale regelingen			
	Specifieke zorgkosten	Kleinschaligheids-investeringsaftrek	Landbouw-vrijstelling	Lijfrente-aftrek
1. Heldere probleemstelling	✓	✗	✗	✓
2. Doel helder en eenduidig	✗	✗	✗	✗
3. Financiële interventie noodzakelijk	✓	✗	✗	✓
4. Subsidie voorkeur boven heffing	●	●	●	●
5. Fiscale regeling voorkeur boven directe subsidie	✗	✗	✗	✗
6. Evaluatie	✗	✓	✗	✗
7. Horizonbepaling	✗	✗	✗	✗

 Ja  Nee
 Ten dele  Deze vraag is niet van toepassing, omdat wij alleen al bestaande fiscale regelingen onderzochten

4.1.6 Herzie fiscale regelingen

Wij keken niet alleen in dit verantwoordingsonderzoek naar een aantal afzonderlijke fiscale regelingen. Dat doen we al 20 jaar. Neem de 30%-regeling voor experts uit het buitenland ('expats') (2016), de schenkingsvrijstelling eigen woning (2017) en auto-belastingen (2019-2020). Breder onderzoek deden we in 1999 (*Belastingen als beleidsinstrument*), dat we in 2008 herhaalden (onder de subtitel *Terugblik 2008*), in 2010 (*Inzicht in belastinguitgaven, specifieke uitkeringen en subsidies*), in 2015 (*Nota over de toestand van 's Rijks Financiën*) en 2017 (*Zicht op belastingverlichtende regelingen*).

In ons onderzoek 'Belastingen als beleidsinstrument' uit 1999 bekeken wij 34 fiscale regelingen die als doel hebben bepaald gedrag van burgers en bedrijven te stimuleren of juist te ontmoedigen. Voorbeelden waren de 'Tante Agaathregeling', een belastingvoordeel voor mensen die geld staken in beginnende bedrijven, en de energiebelasting voor kleinverbruikers, om die aan te zetten tot energiebesparing. Onze conclusie over alle onderzochte regelingen was voorzichtig: 'er leek een zekere werking te zijn op het gedrag'. Want, schreven wij, doordat het vaak ontbrak aan 'toetsbare doelstellingen, was moeilijk vast te stellen of de doelen werden gerealiseerd'. Wij bevalen

daarom aan om de inzet van met name stimuleringsregelingen zorgvuldig af te wegen, onder andere vanwege de moeilijke beheersbaarheid van de belastingderving die ermee samenhangt.



In 2017 deden wij wederom een onderzoek naar 'belastingverlichtende regelingen'. We bekeken niet alleen 'belastingfaciliteiten', waaronder wij de circa 100 'belasting-uitgaven' rekenden die sinds 1998 zijn opgenomen in de Miljoenennota, maar ook 'belastinginstrumenten': bepalingen in de belastingwetgeving die gericht zijn op de koopkracht van verschillende groepen Nederlanders, het inkomens- en het vermogensbeleid. In totaal ging het om 213 van dergelijke regelingen, die met elkaar gemeen hebben dat ze de belastinginkomsten verminderen.

Onze conclusie: van 6 op de 10 fiscale regelingen is onbekend of de beoogde doelen en effecten zijn bereikt en tegen welke prijs. Evenmin was duidelijk welke minister inhoudelijk verantwoordelijk was. Dit hinderde het afleggen van verantwoording over de effectiviteit van de regelingen. We constateerden dat er geen overzicht van fiscale regelingen in Nederland bestaat dat periodiek wordt geactualiseerd. Derhalve heeft ook het parlement geen totaalbeeld.

In de tussenliggende studies drongen wij er daarom op aan de inzet van fiscale regelingen zorgvuldig af te wegen, duidelijke doelen te stellen, te volgen of ze het gewenste resultaat opleveren en of dat op een efficiënte manier gebeurt en ze regelmatig te evalueren. Precies wat wij nu ook concluderen uit de studies naar de 4 fiscale regelingen in ons verantwoordingsonderzoek 2020.

Figuur 13 Onderzoeken naar fiscale regelingen in de afgelopen 20 jaar

De tijd is gekomen om alle fiscale regelingen scherp tegen het licht te houden

-
-  **2020** **Autobelastingen als beleidsinstrument III**
Fiscaal voordeel *elektrische (bestel)auto's*: dure maatregel om CO2 te verminderen
-
-  **2019** **Schenkingsvrijstelling eigen woning**
Effectief middel, maar belastingderving voor 2013 en 2014 ruim tien keer groter dan geraamd
- Autobelastingen als beleidsinstrument I**
Fiscale stimulering elektrische auto's: dure manier om CO2-uitstoot terug te dringen
- Autobelastingen als beleidsinstrument II**
Heroverweeg, want brengen milieudoelen niet dichterbij
-
-  **2017** **Zicht op belastingverlichtende regelingen**
Van 6 op de 10 fiscale regelingen onbekend of beoogde doelen zijn behaald en tegen welke prijs
-
-  **2016** **30%-regeling voor experts uit het buitenland**
Regeling niet goed onderbouwd, effectiviteit onduidelijk, financieel beslag veel groter dan verwacht
-
-  **2015** **Fiscale maatregelen zuinige auto's**
Tussen 2008 – 2013 kosten meer dan € 2,7 mld, reductie CO2 onbekend. Dure maatregel om CO2 te verminderen
- Nota over de toestand van 's Rijks Financiën**
Brief Tweede Kamer over belastinguitgaven, met speciale aandacht voor het milieu
-
-  **2010** **Inzicht in belastinguitgaven, specifieke uitkeringen en subsidies**
Effectiviteit van 77 van 100 regelingen onbekend. 23 andere: 16 effectief, 7 niet effectief
- Tweede Kamerdossier 's Rijks financiën**
De rijksoverheid weet vaak niet of financiële instrumenten het beoogde effect hebben
-
-  **2008** **Terugblikonderzoek Belastingen als beleidsinstrument**
Regelmatig gaan evalueren, anders geen zicht op effect
-
-  **2003** **Tussen beleid en uitvoering**
Beperkt aantal evaluaties en hierin ontbreekt vaak oordeel over effectiviteit regeling
-
-  **1999** **Belastingen als beleidsinstrument**
Vaak geen toetsbare doelstellingen, daardoor resultaten moeilijk vast te stellen

De uitkomsten van al deze onderzoeken bij elkaar leiden ons tot de conclusie dat de tijd is gekomen om de huidige wildgroei van het aantal fiscale regelingen flink terug te snoeien. Dat kan op basis van het toetsingskader uit de rijksbegrotingsvoorschriften, zoals ook de bedoeling is maar wat in de praktijk niet gebeurt. Hierbij moet expliciet de vraag aan de orde komen of het beter is een fiscale regeling aan te passen of af te schaffen.

Bij deze analyse moet ook meegewogen worden wat de gevolgen zijn voor de uitvoeringscapaciteit van de Belastingdienst van alle drie de opties: handhaven, aanpassen of afschaffen van aftrekposten, teruggaven, vrijstellingen en kortingen. Want ook afschaffen van een fiscale regeling kost inzet van de Belastingdienst. Maar dat kan niet de enige reden zijn om een regeling te laten voortbestaan.

4.2 Beleid in de praktijk

We richtten in ons verantwoordingsonderzoek over 2020 de schijnwerper op 8 verschillende departementale beleidsmaatregelen. Bij de selectie daarvan waren risicoanalyses ons kompas, waarbij we letten op het effect op burgers en bedrijven, doelmatige uitvoering of financiële gevolgen.

Aan bod kwamen:

- het herstel van aardbevingsschade in Groningen en het aardbevingsbestendig maken van woningen (ministeries van BZK en EZK);
- de subsidieregeling sanering varkenshouderij Ministerie van LNV);
- de aanpak van droogte in Nederland (Ministerie van IenW);
- de bestrijding van de natuurbranden in de Peel en De Meinweg in april 2020 (ministeries van JenV en Defensie);
- de repatriëring van reizigers die door corona waren gestrand in het buitenland (Ministerie van Buitenlandse Zaken);
- de subsidieregeling om leerlingen die door de schoolsluitingen achterstand opliepen weer op weg te helpen (Ministerie van OCW);
- de re-integratie van gedeeltelijk arbeidsongeschikten (Ministerie van SZW);
- de zorg rondom het levenseinde (Ministerie van VWS).

Hoewel de onderwerpen van onderzoek uiteen liepen, valt er toch wel iets over de hele linie te zeggen. Drie vraagstukken komen vaak aan de orde in deze onderzoeken. Allereerst de vraag of de overheid, al doende, leert van lessen, opgedaan in het verleden maar ook in het heden, in de praktijk van de uitvoering. Ten tweede of

de uitgangspunten van goed beleid – doeltreffendheid, doelmatigheid en zorgvuldigheid – met elkaar in balans zijn. En ten derde, regeren is vooruitzien, zoals het gezegde wil. Maar gebeurt dat ook?

4.2.1 Al doende leren

Óf de overheid kan leren van ervaringen, al doende, is verbonden met een reeks basale voorwaarden waaraan beleid moet voldoen. Is er een duidelijk doel? Is de aanpak onderbouwd? Is het uitvoerbaar? Zijn er voldoende mensen en middelen? Zijn de kosten afgewogen tegen de opbrengsten? Worden de resultaten bijgehouden? En als die tegenvallen, is dan in beeld wat het knelpunt is? Kan de aanpak tussentijds bijgesteld worden? De ambitie getemperd?

Te vaak blijkt uit ons onderzoek dat beleid niet voldoet aan al deze voorwaarden, die het mogelijk maken al doende te leren en tegelijkertijd het parlement op de hoogte te houden van de voortgang. Een goed voorbeeld hiervan is ons onderzoek naar de subsidieregeling inhaal- en ondersteuningsprogramma's onderwijs, voor steun aan leerlingen en mbo-studenten 'in een kwetsbare positie' die een achterstand opliepen als gevolg van de sluiting van de scholen tijdens de eerste coronagolf in het voorjaar van 2020. Wij concluderen dat de ministers voor Onderwijs, die beiden betrokken waren, er snel werk van maakten dit probleem aan te pakken. Maar of de inhaalprogramma's effectief zijn, kunnen ze uiteindelijk moeilijk vaststellen. Dat komt doordat zij de scholen vrijlieten om te bepalen welke leerlingen geholpen zouden worden bij het inhalen van een achterstand en met welke ondersteuning dat het best zou kunnen. Deze werkwijze leidt ertoe dat het straks niet goed mogelijk is de effectiviteit van de programma's en de mate waarin de bedoelde leerlingen zijn bereikt in kaart te brengen en te evalueren.

Dat was ook onze boodschap 2 maanden geleden, toen de ministers van OCW aankondigden dat zij € 8,5 miljard extra uittrekken voor een Nationaal Programma Onderwijs. Met dit extra geld willen zij onderwijsachterstanden bestrijden die leerlingen en mbo-studenten opliepen tijdens de sluiting van scholen. In een brief aan de Tweede Kamer en de betrokken ministers hebben wij opgeroepen om te waarborgen dat het extra geld daadwerkelijk ten goede komt aan de beoogde doelen. Dat vereist vooraf duidelijkheid over die doelen en de doelgroepen die onderwijsinstellingen moeten bereiken en de informatie die nodig is om de resultaten vast te kunnen stellen.

Scholen moeten wiel opnieuw uitvinden

Voor het verantwoordingsonderzoek hielden wij interviews met school-directeuren en docenten. Daaruit bleek dat zij blij waren met de vrijheid om zelf te bepalen welke leerlingen extra hulp nodig hadden bij het inhalen van achterstanden en op welke manier dat het best zou kunnen. Ze zagen dit als een teken van vertrouwen.

Er was ook een maar: er was geen uitwisseling van ervaringen, waardoor de scholen niet van elkaar konden leren. Eén van de directeuren bracht onder woorden waar dit toe leidde: "Ik ben benieuwd naar wat andere scholen hebben gedaan. Scholen zijn heel erg het eigen wiel aan het uitvinden en dat is jammer, er zouden veel meer voorbeelden van best practices kunnen zijn. We bellen wel eens bevriende collega's maar het is weinig structureel. Goede voorbeelden zouden handig zijn geweest."

Soms blijkt dat de rijksoverheid wel degelijk lessen trekt uit eerdere ervaringen en die inzet om tot beter beleid te komen. Wij constateren dat bijvoorbeeld bij de opzet van een subsidieregeling om varkenshouderijen die stankoverlast veroorzaken te stimuleren om te stoppen. Wat niet wil zeggen dat dit meteen heeft geleid tot een optimale regeling. Wij bevelen de minister van LNV aan nieuwe saneringsregelingen effectiever te maken. Bijvoorbeeld door doelgericht te subsidiëren: hoe beter het resultaat, hoe hoger de subsidie.

Hoge tijdsdruk kan een leerproces in de weg zitten, doordat er geen ruimte is voor reflectie of om ervaringen te laten bezinken. Iets dergelijks heeft zich voorgedaan bij het programma om de aardbevingsschade door gaswinning in Groningen te herstellen. Hier ging in de afgelopen jaren steeds het roer om, wat tot uiting kwam in de ene na de andere wijziging van beleid en de uitvoering daarvan. Voor de bewoners van het gebied werd dit onnavolgbaar, waardoor velen het vertrouwen in de overheid verloren. Dat bemoeilijkt nu verwezenlijking van de ambitie om vanaf 2020 de bewoner centraal te zetten. Wij bevelen de betrokken ministers van BZK en EZK aan om de komende tijd géén nieuwe beleidswijzigingen door te voeren maar ruimte en tijd te geven aan de uitvoering van beleid. Dat is nodig, omdat de Groningers nu vaak niet weten waar ze aan toe zijn en dat scheidt onzekerheid.

4.2.2 Gebalanceerde aanpak

Wat in enkele onderzoeken opvalt, is dat een aanpak niet altijd uitgebalanceerd is. Drie ankerpunten van goed beleid, tevens de punten waarop ons verantwoordingsonderzoek zich toespitst, zijn doeltreffendheid, zorgvuldigheid en doelmatigheid

– of de kosten opwegen tegen de opbrengsten. Krijgt een van deze uitgangspunten de overhand, dan kan dat ten koste gaan van de andere twee.

Dat er een dilemma kan ontstaan tussen zorgvuldigheid en snelheid, laat het onderzoek zien dat wij op verzoek van de Tweede Kamer deden naar het verloop van de operatie om gedupeerden van de affaire rond de kinderopvangtoeslag tegemoet te komen. De Belastingdienst richtte daarvoor in 2020 een uitvoeringsorganisatie op met 500 medewerkers, die de moeilijke opdracht kreeg ouders zorgvuldig, maar ook snel te compenseren. Uiteindelijk koos de organisatie ervoor om het werk secuur uit te voeren en deed zij haar best om alle aanwezige informatie te achterhalen. Met als nadeel dat het veel tijd nam – onbegrijpelijk veel tijd in de ogen van de ouders. Het plan was om in 2020 5.000 gedupeerden tegemoet te komen; dat werden er maar 500.

Een voorbeeld waarbij juist snelheid boven zorgvuldigheid wordt gesteld is te vinden in de onderzoeken die wij afgelopen jaar deden naar de bestrijding van de coronacrisis. Zo pleitten wij voor meer controle vooraf als ondernemers, die hun omzet als gevolg van de coronacrisis met meer dan 20% zagen dalen, een beroep doen op de NOW-regeling die een tegemoetkoming in de loonkosten biedt.

Lessen uit onderzoeken naar coronacrisis

Tijdens de coronacrisis hielden wij de vinger aan de pols van de rijksoverheid.

In een vijftal onderzoeken keken wij naar:

- steun aan grote ondernemingen, zoals KLM en scheepsbouwer IHC;
- risico's van de crisis voor de overheidsfinanciën;
- digitaal thuiswerken bij de rijksoverheid;
- het coronatestbeleid;
- de NOW-regelingen die ondernemers met meer dan 20% omzetverlies helpen met de loonkosten.

Daarnaast houden wij in de Coronarekening op de website van de Algemene Rekenkamer bij wat de totale begrote uitgaven aan alle verschillende maatregelen zijn en hoe groot het beroep is dat erop wordt gedaan.

Een belangrijke vraag, en niet alleen bij crisisbestrijding, is of de overheid heeft geleerd en nog steeds leert van opgedane ervaringen. Na evaluatie van onze onderzoeken in het kader van de coronacrisis concludeerden wij: ja en nee, het Rijk doet zijn best, maar handelt veel ad hoc af. Waarbij 'ad hoc' niet te verwarren is met leveren van maatwerk – een misverstand dat wij in ons onderzoek *Steun aan grote ondernemingen – leren van het verleden* benoemden.

Wij zeiden dat de overheid, net als een kleermaker, juist door een standaard-aanpak te volgen tot maatwerk komt. Dat lukt niet door ad hoc aan de slag te gaan, oftewel, volgens Van Dale, 'meteen en ter plekke, zonder te streven naar een duidelijke lijn, naar een breder verband'.

Grenzen aan snelheid

Bestrijding van crises vraagt om snel handelen en dus om snelle besluitvorming. Dat kan in principe, als er een draaiboek klaarligt dat zich in de praktijk en in oefeningen heeft bewezen. Maar er zijn ook grenzen aan de snelheid die de overheid kan bereiken. Besluitvorming kost nu eenmaal tijd in ons gedecentraliseerde staatsbestel met zijn vele bestuurslagen, waar geen macht ongebreideld is.

De drang om snel in te grijpen kan op gespannen voet komen te staan met zorgvuldigheid van beleid. Denk aan het verstrekken van voorschotten waarvan de rechtmatigheid later wordt bepaald, zoals wij in ons onderzoek naar de NOW-regelingen constateerden: "Eerst uitbetalen en dan pas uitgebreid controleren of aan de regels voldaan wordt, leidt tot een grote invorderingsopgave en het risico dat betrokkenen die te goeder trouw zijn in de financiële problemen komen." De minister van SZW verwacht inmiddels dat er bij circa 60% van de gevallen sprake zal zijn van terugbetaling van (een deel van) het voorschot.

Voorwaarde is en blijft ook het vooraf en goed informeren van het parlement, dat volgens ons onderzoek naar steun aan individuele bedrijven gebreken vertoonde. Zo werd de Eerste Kamer niet op de hoogte gesteld van een lening van € 150 miljoen, verstrekt aan de Stichting Garantiefonds Reisgelden. En is bij de steun aan scheepsbouwer IHC de speciale procedure om beide Kamers van de Staten-Generaal vooraf te betrekken bij beslissingen niet gevolgd.

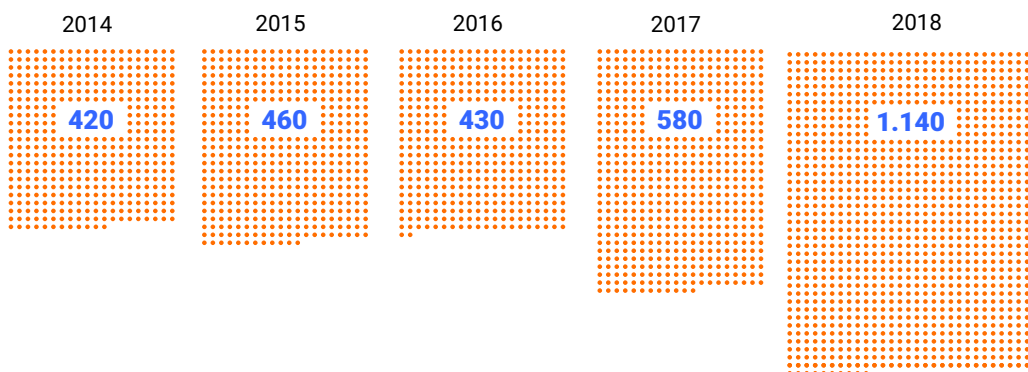
4.2.3 Regeren is vooruitzien - met een blik achterom

De veelgebruikte uitdrukking 'regeren is vooruitzien' is nu eens niet afkomstig van een Romeinse keizer of Chinese wijsgeer. Het is een van de vele pakkende uitspraken - tegenwoordig zouden we ze oneliners noemen - van de Franse journalist, politicus en krantenmagnaat Emile de Girardin (1802 – 1881). Hij bedoelde ermee dat regeerders vooral hun blik op de toekomst moeten richten en niet achter de feiten moeten aanlopen. Maar dat betekent nu ook weer niet dat ze niet achterom mogen kijken. Sterker, wij pleiten ervoor om dat regelmatig te doen, al was het maar om te kijken hoever we gekomen zijn. Wie niet weet waar hij vandaan komt, weet ook niet waarheen hij onderweg is.

Hoe belangrijk het is om vooruit te kijken illustreert ons onderzoek naar de bestrijding van twee grote natuurbranden, die in april vorig jaar uitbraken in de Deurnese Peel en De Meinweg. De veenbrand in de Peel, op de grens van Noord-Brabant en Limburg, was de grootste natuurbrand ooit in Nederland. Er ging 710 hectare in de as. Die in De Meinweg, op de grens van Limburg en Duitsland leidde tot een van de grootste evacuaties sinds de Tweede Wereldoorlog, een heel dorp van 4.200 zielen en een manege met 70 paarden. Zowel de universiteit Wageningen als Brandweer Nederland voorspelt dat het risico op natuurbranden groter wordt, als gevolg van toenemende droogte en hogere temperaturen door klimaatverandering. CBS-cijfers ondersteunen die verwachting.

Figuur 14 *Het risico op natuurbranden in Nederland groeit*

Het aantal natuurbranden in Nederland stijgt



Met het oog op die toekomst is er alle reden om te kijken hoe de bestrijding van beide branden verliep. De afloop was goed, beide branden zijn uiteindelijk geblust. Echter, zeggen wij in ons onderzoek, dat is mede een gevolg van toeval: de coronacrisis. Die zette bij het Ministerie van Defensie, dat werd ingeschakeld, een streep door oefeningen en inzet van eenheden in het buitenland. Daarnaast waren er veel brandweervrijwilligers beschikbaar.

Tijdens de bluswerkzaamheden kwamen er ook knelpunten aan het licht. Zo blijkt er maar 1 team van brandweerlieden te bestaan dat gespecialiseerd is in bluswerk in moeilijk begaanbaar, in dit geval moerassig terrein. Deze *handcrew*, bestaande uit ongeveer 80 Overijsselse brandweerlieden, bleek cruciaal voor de brandbestrijding in de Deurnese Peel. Zij trokken in groepjes van 3 met het bluswater in een rugzak en speciale 'vuurwapen' het gebied in om het vuur te doven. De *handcrew* heeft zo lange, zware dagen moeten maken.

Een ander knelpunt bleek bij de inzet van blushelikopters van het Ministerie van Defensie (4 Chinooks en een Cougar). Die konden maar bij 1 brand tegelijk in actie komen. Dat kwam doordat het grondteam dat de waterzakken (*bambibuckets*) vult

en aan de helikopters hangt te klein was om het op te splitsen. Ook is het materieel van het grondteam beperkt inzetbaar. Van de 8 beschikbare voertuigen waren bij de brandbestrijding alleen de 2 vrachtwagens met hijskraan bruikbaar. Een risico is dat die wagens zwaar verouderd zijn, waardoor ze regelmatig in onderhoud zijn of gerepareerd moeten worden. Bij dit alles komt nog dat de Chinooks in de loop van 2021 ter modernisering worden omgewisseld, waardoor er dit jaar minder beschikbaar zullen zijn. De Cougarhelikopters, het alternatief, kunnen niet zoveel bluswater dragen als de Chinooks.

Uit dit onderzoek blijkt duidelijk dat een blik achterom, anders gezegd een evaluatie, helderheid schept over de agenda voor de dag van morgen en de verdere toekomst. Regeren wordt dan inderdaad vooruitzien.

5.

Reactie en nawoord

De minister van Financiën en de staatssecretaris van BZK hebben op 10 mei 2021 op ons conceptrapport van de Staat van de rijksverantwoording gereageerd. Beide reacties geven we hieronder weer. De integrale teksten staan op [www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek 2020](http://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2020). We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

5.1 Reactie van de minister van Financiën

De minister gaat in zijn reactie in op de financiële informatie, de rijksbrede financiële bedrijfsvoering en de beleidsresultaten. Op niet-financiële onderwerpen die de bedrijfsvoering raken verwijst hij naar de reactie van de staatssecretaris van BZK als coördinerend bewindspersoon. Voor specifieke conclusies per departement verwijst de minister van Financiën naar de betreffende bewindspersonen.

Financiële informatie van het Rijk

De minister van Financiën bevestigt het beeld dat 2020 een bijzonder jaar was, ook voor het huishoudboekje van de rijksoverheid, dat zijn weerslag had op de rechtmatigheid van verplichtingen en uitgaven van het Rijk. Hij bevestigt onze oordelen en bevindingen over de overschrijdingen hiervan ten opzichte van de tolerantiegrens van 1%. Ook hecht hij net als wij aan het budgetrecht van het parlement, verklaart hij in reactie op onze bevinding dat een belangrijk deel van de onrechtmatigheden te wijten is aan het te laat of onvolledig informeren van het parlement over spoedmaatregelen om de coronacrisis te bestrijden. De minister geeft aan dat hij zich ervoor gaat inzetten om herhaling van deze fouten en onzekerheden inzake de rechtmatigheid

te voorkomen en dat hij zijn collega-ministers zal verzoeken datzelfde te doen. Ook heeft de minister begrip voor onze kritische kanttekening bij de goedkeuring van de rijksrekening. Hij geeft aan dat zijn ministerie departementen ondersteunt bij rechtmatigheidsvraagstukken en dat ook de komende tijd nadrukkelijk zal blijven doen.

Rijksbrede financiële bedrijfsvoering

De minister noemt vooral de toename van het aantal onvolkomenheden op het gebied van financieel beheer opvallend. Hij geeft aan dat zijn ministerie een faciliterende rol zal spelen bij het delen van best practices en de kennisuitwisseling tussen departementen ten behoeve van het oplossen van onvolkomenheden. Ook geeft de minister van Financiën aan dat zijn departement het Ministerie van VWS net als in de afgelopen maanden, waar nodig, zal ondersteunen bij de verbetering van het financieel beheer.

Beleidsresultaten

De minister onderschrijft dat rijksbeleid doelmatig en doeltreffend moet zijn. Naast regulier toezicht hierop wordt er op verschillende manieren gewerkt aan de versterking van het stelsel en de instrumenten die hieraan bijdragen. Zo is bij de begroting van 2021 een start gemaakt met de Strategische Evaluatie Agenda. Hierin is specifieke aandacht voor het opstellen van een evaluatieplanning op de meest relevante (beleids)thema's van departementen.

De minister deelt onze conclusie dat de naleving van het toetsingskader voor fiscale regelingen kan worden verbeterd. Hij neemt onze aanbeveling ter harte om fiscale regelingen alleen toe te passen als deze onlosmakelijk verbonden zijn met de heffingsstructuur van de belastingwetgeving of als een fiscale regeling aantoonbaar de meest effectieve en doelmatige manier is om bepaalde beleidsdoelen te bereiken. Hij geeft aan dat de Miljoenennota informatie bevat over het budgettaire beslag, doelstellingen, laatst uitgevoerde en geplande evaluaties van de fiscale regelingen. Ook onderschrijft hij dat ministers verantwoordelijk zijn voor de evaluaties van de eigen regelingen. Tevens geeft de minister aan dat onze aanbevelingen in het verlengde liggen van de conclusies van de evaluatiedoorlichting van fiscale regelingen die de staatssecretaris van Financiën in juni 2020 naar de Kamer stuurde. Een van de aanbevelingen uit de evaluatiedoorlichting is dat de (fiscale) instrumentkeuze nadrukkelijker moet worden onderzocht en dat zo veel mogelijk een horizonbepaling moet worden gehanteerd. Een andere aanbeveling is kwaliteit boven kwantiteit te stellen en aandacht te hebben voor politieke afwegingen rond fiscale regelingen. De minister geeft aan dat het kabinet deze aanbevelingen heeft overgenomen.

Naar aanleiding van onze toetsing van beleid in de praktijk bevestigt de minister onze constatering dat beleid vaak niet voldoet aan alle voorwaarden zoals een duidelijke doelstelling, een onderbouwde aanpak en een afweging van kosten en baten. Hij geeft aan dat departementen werken aan verbeteringen. Zo hebben alle departementen vanaf halverwege 2020 tot begin 2021 meegedaan aan een pilot om de vindbaarheid te vergroten van de vereiste toelichting bij de onderbouwing van beleid.

Door de tijdsdruk die de bestrijding van de coronapandemie met zich meenam, was er volgens de minister van Financiën niet altijd sprake van een gebalanceerde aanpak met betrekking tot zorgvuldigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid. Desalniettemin heeft het kabinet in een vroeg stadium aandacht besteed aan de evaluatie van beleids-overwegingen. Zo werkt de minister van Financiën momenteel met de ministers van EZK en SZW aan de opzet van een gezamenlijke evaluatieaanpak van de budgettaire meest omvangrijke steunmaatregelen. Tevens heeft hij het Centraal Planbureau gevraagd de macro-economische effecten van deze steunmaatregelen te onderzoeken. De lessen uit de evaluaties dienen als input voor de beleidskeuzes die in de (nabije) toekomst worden gemaakt.

Afsluitend geeft de minister aan dat de kritische en onafhankelijke blik van de Algemene Rekenkamer het kabinet helpt, ook tijdens de coronacrisis, bij het op orde houden van de rijksfinanciën. Hij neemt onze opmerkingen ter harte en gaat aan de slag om het komende jaar verbeteringen door te voeren.

5.2 Reactie van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties schrijft:

“De coronapandemie heeft het denken over hoe we vandaag en in de toekomst het werk en werken bij de rijksoverheid beter kunnen organiseren in een stroomversnelling gebracht. Het verplaatsen van de werkomgeving van vele tienduizenden ambtenaren van ministeries en Hoge Colleges van Staat met behoud van kwalitatieve en kwantitatieve productie is - zoals u ook aangeeft - een prestatie van formaat.

Op basis van de in het afgelopen jaar opgedane ervaringen en uitgevoerde onderzoeken heb ik de Tweede Kamer geïnformeerd over de stappen die worden gezet om te komen tot een andere organisatie van het werk bij de Rijksdienst. Hiervoor is gestart met het rijksbrede programma ‘Hybride Werken’ (thuis, op kantoor en op locatie) dat tot doel heeft dit anders werken blijvend mogelijk te maken en daarmee bij te dragen aan het optimaal functioneren van de rijksoverheid en een betere werk-privé balans van medewerkers. De uitkomsten van de eerste medewerkersonderzoeken laten zien

dat ruim 80% van de medewerkers in de toekomst meer thuis wil werken dan voor de coronapandemie. Op dit moment werk ik met het programma Hybride Werken samen met de departementen aan het ondersteunen van de transitie van thuis werken naar hybride werken door voorbereidingen en aanpassingen in de sociale, de digitale en de fysieke werkomgeving.

Met u onderschrijf ik dat de versnelling van het hybride werken een intensivering van aandacht en middelen behoeft voor ICT en informatiebeveiliging. Vanuit de huidige prioritering is onder meer een campagne 'bewust veilig werken' ingezet. Er wordt interdepartementaal gewerkt aan het beheersen van de risico's. Gespecificeerde aandacht voor het onderwerp informatiebeveiliging wordt vanuit mijn coördinerende rol georganiseerd op bestuurlijk niveau.

De I-aspecten van diverse trajecten worden in samenhang gepresenteerd in de nieuwe I-strategie Rijk 2021-2025 die ik nog voor de zomer zal aanbieden aan de Tweede Kamer.

Conform mijn reactie op uw onderzoek 'Focus op digitaal thuiswerken' en een aantal maatregelen rond de ICT en informatiebeveiliging (o.a. Besluit BVA-stelsel Rijksdienst 2021) zal verder worden gewerkt aan bewustwording en verbeterde informatiebeveiliging."

5.3 Nawoord van de Algemene Rekenkamer

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

Het is van groot belang dat de minister aangeeft dat hij en zijn collega-ministers zich ervoor gaan inzetten om herhaling van fouten en onzekerheden inzake de rechtmatigheid te voorkomen. Vooral het tijdig informeren van zowel de Tweede Kamer als de Eerste Kamer over nieuw beleid achten wij vanuit het budgetrecht essentieel. Daar komt bij dat wij ervan uitgaan dat de minister van Financiën er ook op toeziet dat een beroep op deze bepaling wordt gedaan in de uitzonderlijke situatie dat dringende belangen van de staat geen uitstel van de uitvoering van nieuw beleid dulden. In andere gevallen dienen de Staten-Generaal zoals gebruikelijk nieuw beleid via een (suppletore) begrotingswet vooraf te autoriseren. De Algemene Rekenkamer kan de naleving hiervan controleren.

Ook de kwaliteit van het financieel beheer is een onderwerp dat rijksbreed aandacht verdient en niet alleen omdat dit het afgelopen jaar bij het Ministerie van VWS kwetsbaar is gebleken. Ook bij andere ministeries hebben we hierbij onvolkomenheden geconstateerd en is bij 9 begrotingshoofdstukken de tolerantiegrens voor de rechtmatigheid overschreden.

Wij begrijpen dat de minister gelet op zijn demissionaire status een slag om de arm houdt in reactie op de wildgroei van fiscale regelingen die wij zien. Wij vertrouwen erop dat de resultaten van ons onderzoek behulpzaam zijn voor de nieuw gekozen Tweede Kamer en de formatie van een nieuw kabinet. Wij zullen de invoering van de aanbevelingen uit de evaluatiedoorlichting van de fiscale regelingen met belangstelling volgen om vast te kunnen stellen of die wildgroei daarmee voldoende wordt teruggesnoeid. Dit geldt op vergelijkbare wijze ten aanzien van de voorgestelde verbeteringen bij het toetsen van de doelmatigheid en effectiviteit van beleid.

Net als de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties onderkennen wij de uitdagingen van het hybride werken voor ICT en informatiebeveiliging. Ondanks verbeteringen bij sommige ministeries zien wij nog steeds belangrijke ICT-gerelateerde risico's binnen het Rijk en houden we hier ook de komende jaren net als de staatssecretaris continu aandacht voor.

Bijlagen

Bijlage 1 Over het verantwoordingsonderzoek

In ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek beoordelen wij de jaarverslagen die de ministers op Verantwoordingsdag aanbieden aan de Staten-Generaal. Wij onderzoeken ook de bedrijfsvoering en beleidsresultaten van de ministeries gedurende het begrotingsjaar.

Wij voeren ons onderzoek uit op basis van de internationale kwaliteitsstandaarden voor rekenkamers, de International Standards of Supreme Audit Institutions (ISSAIs). Ons kwaliteitssysteem vereist dat wij onafhankelijk, integer en deskundig zijn, gedegen onderzoek doen, onze oordelen goed onderbouwen met feiten en daarover helder rapporteren. We waarborgen de kwaliteit van onze onderzoeksrapporten door een interne kwaliteitstoets uit te voeren.

Deze bijlage beschrijft kort de manier waarop wij ons verantwoordingsonderzoek uitvoeren. Een uitgebreide methodologische verantwoording staat op onze website: www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2020.

Financiële informatie

De financiële verantwoordingsinformatie die wij onderzoeken bestaat uit de rijksrekening en de rijkssaldibalans in het Financieel Jaarverslag van het Rijk, en de jaarverslagen van de ministeries (art. 7.12 CW 2016, 1e lid onder c). De minister van Financiën is verantwoordelijk voor het opmaken van het Financieel Jaarverslag van het Rijk (art. 2.29 CW 2016, 4e lid).

Wij onderzoeken of:

- de financiële verantwoordingsinformatie in de rijksrekening en de rijkssaldibalans aansluit op de financiële verantwoordingsinformatie in de verantwoordingsstaten en de saldibalansen in de jaarverslagen van de ministeries (art. 3.8 CW 2016, 2e lid);
- de financiële verantwoordingsinformatie in de jaarverslagen van de ministeries aan de wettelijke eisen voldoet.

Op basis van ons onderzoek geven wij een verklaring van goedkeuring bij de rijksrekening en de rijkssaldibalans (art. 7.14 CW 2016, 2e lid). Deze verklaring is een voorwaarde voor de Staten-Generaal om, aan de hand van het betreffende jaarverslag, goedkeuring te kunnen verlenen aan de minister voor het gevoerde financieel beheer (art. 2.40 CW 2016, 2e lid).

De verklaring van goedkeuring nemen wij op in ons rapport *Staat van de rijksverantwoording*. Hierin geven wij een beschouwing over het jaar dat is onderzocht. Het oordeel van de Algemene Rekenkamer is een bestuurlijk oordeel, geen controleverklaring zoals een accountant afgeeft. Wij kunnen bij onze verklaring een aantekening plaatsen als wij bezwaar hebben gemaakt tegen het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering of de verantwoording daarover en dat bezwaar handhaven (art. 7.22 CW 2016, 6e lid).

Wij onderzoeken de jaarverslagen van de ministeries. De inhoud van de jaarverslagen is uitgewerkt in de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften. De minister is verantwoordelijk voor het opmaken van het jaarverslag (art. 2.29 CW 2016, 2e lid).

Wij onderzoeken of de financiële verantwoordingsinformatie voldoet aan de normen van betrouwbaarheid, ordelijkheid en rechtmatigheid. Ook onderzoeken we of de jaarverslagen op de juiste manier zijn ingericht (art. 3.8 CW 2016, 1e lid).

Voor de normen voor onderzoek naar financiële informatie (financial audit) sluiten de ISSAIs aan bij de internationale controlestandaarden: de International Standards of Auditing (ISA). Deze standaarden stellen gedetailleerde eisen aan de planning en uitvoering van een controle en aan de rapportage daarover. Wij passen de ISSAIs toe, rekening houdend met de inrichting van het Nederlandse controlebestel en de comptabele regelgeving. De jaarverslagen van de ministeries worden gecontroleerd door de Auditdienst Rijk (ADR). De ADR geeft bij elk jaarverslag een controleverklaring af. Om efficiënt te werken maken wij zoveel mogelijk gebruik van de controlewerkzaamheden van de ADR. Wij toetsen jaarlijks het kwaliteitssysteem van de ADR en stellen risicogericht vast of de controlewerkzaamheden van de ADR goed zijn

uitgevoerd en de bevindingen hebben geleid tot de juiste oordelen. Daartoe reviewen wij de controle van de ADR en voeren wij aanvullende eigen controlewerkzaamheden uit. Daarnaast ligt onze opdracht en de formulering van ons oordeel vast in de Comptabiliteitswet.

Wij leggen onze bevindingen en conclusies uit het onderzoek vast in een rapport per jaarverslag (art. 7.14 CW 2016, 1e lid). De Algemene Rekenkamer geeft bestuurlijke oordelen over de betrouwbaarheid, ordelijkheid en rechtmatigheid op totaalniveau en op artikelniveau.

Belangrijke fouten en onzekerheden lichten wij toe als uitzondering bij ons oordeel. Een fout of onzekerheid kan om 2 redenen belangrijk zijn:

- op grond van de financiële omvang, als de fout of onzekerheid hoger is dan de tolerantiegrens;
- op grond van de aard van de fout, los van de financiële omvang.

Deze fouten en onzekerheden nemen wij op in een toelichtende paragraaf bij ons oordeel.

Bedrijfsvoering

De minister is verantwoordelijk voor:

- de bedrijfsvoering van het ministerie;
- het periodiek onderzoeken van de doeltreffendheid en doelmatigheid van die bedrijfsvoering;
- het begrotingsbeheer en de daartoe gevoerde administraties;
- het financieel beheer en de daartoe gevoerde administraties;
- het materieelbeheer voor zover dat betrekking heeft op roerende zaken en de daartoe gevoerde administraties (art. 4.1 CW 2016, 2e lid);
- het opmaken van het jaarverslag (art. 2.29 CW 2016, 2e lid).

Wij onderzoeken of:

- het begrotingsbeheer ordelijk en controleerbaar is (art. 3.2 CW 2016);
- het financieel beheer doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (art. 3.2 CW 2016);
- het verwerven, beheren en afstoten van materieel doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (art. 3.4 CW 2016);
- de financiële administratie betrouwbaar en controleerbaar wordt ingericht en gevoerd (art. 3.5 CW 2016);
- de overige aspecten van de bedrijfsvoering, zoals informatiebeveiliging, ITbeheer, management control, sturing en toezicht, voldoen aan de daaraan te stellen eisen;

- de niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag over de bedrijfsvoering betrouwbaar tot stand is gekomen en niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie (art. 3.9 CW 2016).

De eisen waaraan de bedrijfsvoering moet voldoen zijn uitgewerkt in lagere regelgeving en/of opgenomen in beoordelingskaders die de Algemene Rekenkamer of andere organisaties hebben opgesteld. Waar dat van belang is, vermelden wij het normenkader dat wij hebben gehanteerd.

Het normenkader voor het verantwoordingsonderzoek naar de informatiebeveiliging komt voort uit de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO). De BIO bevat maatregelen om informatiebeveiligingsrisico's te beheersen. We toetsen een selectie van deze beheersmaatregelen binnen 4 aandachtsgebieden: governance, organisatie, risicomanagement en incidentmanagement. Daarmee richten we ons op het fundament van de informatiebeveiliging binnen organisaties. We toetsen zowel de beschreven procedures en verantwoordelijkheidsverdeling op papier, als de werking daarvan in de praktijk.

Voor elke organisatie beoordelen we de effectiviteit van de beheersmaatregelen: in hoeverre dragen zij bij aan het beheersen van een informatiebeveiligingsrisico? Vervolgens bepalen we met een risico-impactanalyse de ernst van de bevinding per beheersmaatregel. De ernst hangt onder andere af van de context van het departement en of het ministerie aanvullende beheersmaatregelen heeft getroffen bij het risico. Daarnaast nemen we in ons eindoordeel mee in hoeverre onze aanbevelingen uit eerdere verantwoordingsonderzoeken zijn opgevolgd.

Het normenkader voor het onderzoek naar het lifecyclemanagement van het IT-landschap is gebaseerd op relevante normen en best practices uit de internationaal geaccepteerde raamwerken COBIT, ITIL en ASL. Deze normen en best practices zijn vervolgens gemodelleerd naar de situatie bij het Rijk.

Het normenkader is opgebouwd uit de 5 stappen in het lifecyclemanagementproces, het inzicht in het IT-landschap en de PDCA-cyclus van Deming (Plan, Do, Check, Act). In het verantwoordingsonderzoek 2020 beoordelen wij de beheersingsmaatregelen die zijn getroffen om te voldoen aan de normen met betrekking tot het inzicht in het IT-landschap.

Een groot deel van de taken en verantwoordelijkheden die horen bij lifecyclemanagement zijn belegd bij de departementale CIO's. We toetsen alleen de normen bij hun taken en verantwoordelijkheden voor het lifecyclemanagement. Deze taken en verantwoordelijkheden zijn bijvoorbeeld vastgelegd in (openbare) Kamerstukken, maar ook in stukken die in het rijksbrede CIO-beraad zijn gepasseerd.

Wij onderzoeken niet ieder jaar alle onderdelen van de bedrijfsvoering. Wij maken een selectie op basis van risicoanalyse en periodiciteit. Als wij in ons onderzoek tekortkomingen constateren in de bedrijfsvoering, vermelden wij deze. Wij spreken dan van (ernstige) onvolkomenheden. In onze rapporten geven we niet alleen informatie over de onvolkomenheden, maar ook over belangrijke risico's en aandachtspunten.

Daarnaast geven wij een oordeel over de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie in het jaarverslag. Het onderzoek naar de betrouwbare totstandkoming richt zich op het proces van de totstandkoming van de informatie en minder op de informatie zelf. Wij geven dus geen oordeel over deze niet-financiële informatie.

Beleidsresultaten

De minister is verantwoordelijk voor:

- het ontwikkelen, vaststellen en uitvoeren van het beleid;
- het toezicht houden op het uitvoeren van het beleid;
- het periodiek onderzoeken van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid;
- de in de begroting opgenomen informatie;
- de in het jaarverslag opgenomen informatie (art. 4.1 CW 2016).

Wij onderzoeken of:

- het gevoerde beleid doeltreffend en doelmatig is (art. 7.16 CW 2016);
- de niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag over het beleid betrouwbaar tot stand is gekomen en niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie (art. 3.9 CW 2016).

In het onderzoek gaat het vooral om de vraag of de belastingbetaler waar voor zijn geld krijgt en of de ministers het parlement hierover voldoende informeren. De eisen waaraan beleid moet voldoen zijn uitgewerkt in lagere regelgeving en/of opgenomen in beoordelingskaders die de Algemene Rekenkamer of andere organisaties hebben opgesteld. Waar dat van belang is, vermelden wij het normenkader dat wij hebben gehanteerd. Wij selecteren de beleidsterreinen die wij onderzoeken op basis van thema en maatschappelijke relevantie. De concrete vraagstelling en normstelling verschilt per onderzoek.

Ons onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid binnen het verantwoordingsonderzoek leidt tot bevindingen, conclusies en aanbevelingen. Daarnaast geven wij een oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie in het jaarverslag. Het onderzoek naar de betrouwbare totstandkoming richt zich op het proces van de totstandkoming van de informatie en minder op de informatie zelf. Wij geven dus geen oordeel over deze niet-financiële informatie.

Bijlage 2 Overzicht fouten en onzekerheden rijksrekening

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

Tabel 1 *Uitgaven: fouten en onzekerheden overschrijden de tolerantiegrens (x € miljoen)*

Uitgaven (x € miljoen)	2019		2020	
	Bedrag	%	Bedrag	%
Totaalbedrag rijksrekening	245.736,0	100	283.918,5	100
Fouten en onzekerheden in rechtmatigheid	1.906,5	0,78	3.135,0	1,10
Fouten en onzekerheden in betrouwbaarheid en ordelijkheid	252,0	0,10	1.198,2	0,42
Totaal fouten en onzekerheden	2.158,5	0,88	4.333,2	1,52

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

Ontvangsten (x € miljoen)	2019		2020	
	Bedrag	%	Bedrag	%
Totaalbedrag rijksrekening	247.716,9	100	296.061,4	100
Fouten en onzekerheden in rechtmatigheid	313,6	0,12	363,4	0,12
Fouten en onzekerheden in betrouwbaarheid en ordelijkheid	19,6	0,01	13,7	0,01
Totaal fouten en onzekerheden	333,2	0,13	377,1	0,13

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

Verplichtingen (x € miljoen)	2019		2020	
	Bedrag	%	Bedrag	%
Totaalbedrag rijksrekening	267.535,0	100	366.198,3	100
Fouten en onzekerheden in rechtmatigheid	2.815,7	1,06	8.831,2	2,41
Fouten en onzekerheden in betrouwbaarheid en ordelijkheid	63,7	0,02	273,6	0,07
Totaal fouten en onzekerheden	2.879,4	1,08	9.104,8	2,48

Bijlage 3 Analyse aangetroffen fouten en onzekerheden

Op het niveau van de afzonderlijke jaarverslagen hebben wij fouten en onzekerheden geconstateerd die onze tolerantiegrenzen overschrijden. Bij 9 begrotingshoofdstukken is er sprake van dergelijke fouten en onzekerheden op jaarverslagniveau. Daarnaast zijn er bij 15 verschillende begrotingshoofdstukken belangrijke fouten en onzekerheden op artikelniveau en/of afgerekende voorschotten geconstateerd. De uitkomsten zijn hieronder samengevat. Een nadere toelichting op de geconstateerde fouten en onzekerheden is te vinden in de rapporten bij de afzonderlijke jaarverslagen.

Overschrijding tolerantie op totaalniveau jaarverslag

Bij 9 begrotingshoofdstukken (2019: 6) ligt het totaal aan fouten of onzekerheden boven de tolerantiegrens op jaarverslagniveau. Dit betreft:

- Hoofdstuk IV, Koninkrijksrelaties; in totaal € 138,7 miljoen aan fouten met betrekking tot de rechtmatigheid bij de uitgaven en de ontvangsten.
- Hoofdstuk VI, Ministerie van Justitie en Veiligheid; in totaal € 87,5 miljoen aan fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid in de samenvattende verantwoordingsstaat baten- en lastenagenschappen.
- Hoofdstuk VII, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; in totaal € 219,6 miljoen aan fouten met betrekking tot de rechtmatigheid bij de verplichtingen. Voorts in totaal € 195,9 miljoen aan fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid in de samenvattende verantwoordingsstaat baten- en lastenagenschappen.
- Hoofdstuk IX, Ministerie van Financiën; een niet te kwantificeren onzekerheid over de volledigheid van de belastingontvangsten.
- Hoofdstuk XII, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat; in totaal € 226,6 miljoen aan fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid bij de verplichtingen. Voorts in totaal € 67,7 miljoen aan fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid in de samenvattende verantwoordingsstaat baten- en lastenagenschappen.
- Hoofdstuk XIII, Ministerie van Economische Zaken en Klimaat; in totaal € 762,1 miljoen aan fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid bij de verplichtingen en in totaal € 333,4 miljoen aan fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid bij de uitgaven en ontvangsten. Dit laatste bedrag betreft een onzekerheid van € 313,0 miljoen in de uitgaven en een fout van € 20,4 miljoen. Voorts in totaal € 38,4 miljoen aan fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid in de samenvattende verantwoordingsstaat baten- en lastenagenschappen.

- Hoofdstuk XIV, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit; in totaal € 233,9 miljoen aan fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid bij de verplichtingen.
- Hoofdstuk XVI, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport; in totaal € 6.068,6 miljoen aan fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid bij de verplichtingen. In totaal € 2.129,7 miljoen aan fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid bij de uitgaven en de ontvangsten. Voorts in totaal € 881,9 miljoen aan fouten en onzekerheden met betrekking tot de betrouwbaarheid en ordelijkheid bij de uitgaven en de ontvangsten. Tot slot in totaal € 20,8 miljoen aan fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid in de samenvattende verantwoordingsstaat baten- en lastenagentschappen. De tolerantiegrens wordt overschreden door de statistisch berekende maximale fout en onzekerheid.
- Het Provinciefonds; in totaal € 200,4 miljoen aan fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid bij de uitgaven en ontvangsten.

Overschrijding tolerantie op niveau begrotingsartikel en afgerekende voorschotten

Wij hebben bij 15 jaarverslagen een overschrijding van de tolerantiegrens op het niveau van een begrotingsartikel en/of afgerekende voorschotten geconstateerd. Bij 15 jaarverslagen (2019: 10) overschrijdt het totaalbedrag aan fouten en onzekerheden de rapporteringstolerantie voor de rechtmatigheid en/of betrouwbaarheid en ordelijkheid op artikelniveau. Bij 4 jaarverslagen (2019: 3) overschrijdt het totaalbedrag aan fouten en onzekerheden de rapporteringstolerantie met betrekking tot de rechtmatigheid bij de afgerekende voorschotten.

- Hoofdstuk IIA, Staten-Generaal; in totaal € 2,3 miljoen aan fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid bij de uitgaven en ontvangsten op artikel 1.
- Hoofdstuk IIB, Overige Hoge Colleges van Staat en Kabinetten; in totaal € 1,5 miljoen aan fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid bij de verplichtingen op artikel 4.
- Hoofdstuk IV, Koninkrijksrelaties; in totaal € 137,6 miljoen aan fouten met betrekking tot de rechtmatigheid bij de uitgaven en ontvangsten op artikel 5.
- Hoofdstuk V, Ministerie van Buitenlandse Zaken; in totaal € 9,6 miljoen aan fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid bij de uitgaven en ontvangsten op artikel 2. De tolerantiegrens wordt overschreden door de statistisch berekende maximale fout en onzekerheid. Voorts in totaal € 11,1 miljoen aan fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de afgerekende voorschotten. De tolerantiegrens wordt overschreden door de statistisch berekende maximale fout en onzekerheid.

- Hoofdstuk VI, Ministerie van Justitie en Veiligheid; in totaal € 46,7 miljoen aan fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid bij de uitgaven en ontvangsten op het artikel 36.
- Hoofdstuk VII, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;
 - In totaal € 12,5 miljoen aan fouten met betrekking tot de rechtmatigheid bij de verplichtingen op artikel 1.
 - In totaal € 27,9 miljoen aan fouten met betrekking tot de rechtmatigheid bij de verplichtingen op artikel 2.
 - In totaal € 96,0 miljoen aan fouten met betrekking tot de rechtmatigheid bij de verplichtingen op artikel 10.
 - In totaal € 42,6 miljoen aan fouten met betrekking tot de rechtmatigheid bij de verplichtingen op artikel 11.
- Hoofdstuk VIII, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap; in totaal € 33,3 miljoen aan fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid bij de verplichtingen op artikel 9. Voorts in totaal € 155,8 miljoen aan fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de afgerekende voorschotten.
- Hoofdstuk IX, Ministerie van Financiën; in totaal € 637,6 miljoen aan fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid bij de verplichtingen op artikel 1.
- Hoofdstuk XII, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat;
 - In totaal € 9,4 miljoen aan fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de verplichtingen op artikel 13.
 - In totaal € 42,5 miljoen aan fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de verplichtingen op artikel 14.
 - In totaal € 144,2 miljoen aan fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de verplichtingen op artikel 17.
 - In totaal € 4,8 miljoen aan fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten op artikel 17.
 - In totaal € 3,4 miljoen aan fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten op artikel 97 (de tolerantiegrens van dit artikel wordt overschreden door de statistisch berekende maximale fout en onzekerheid).
 - In totaal € 19,2 miljoen aan fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten op artikel 98 (de tolerantiegrens van dit artikel wordt overschreden door de statistisch berekende maximale fout en onzekerheid).
 - In totaal € 4,8 miljoen aan fouten en onzekerheden met betrekking tot de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de uitgaven en ontvangsten op artikel 17.
 - In totaal € 3,4 miljoen aan fouten en onzekerheden met betrekking tot de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de uitgaven en ontvangsten op artikel 97

- (de tolerantiegrens van dit artikel wordt overschreden door de statistisch berekende maximale fout en onzekerheid).
- In totaal € 19,1 miljoen aan fouten en onzekerheden met betrekking tot de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de uitgaven en ontvangsten op artikel 98 (de tolerantiegrens van dit artikel wordt overschreden door de statistisch berekende maximale fout en onzekerheid).
 - Hoofdstuk XIII, Ministerie van Economische Zaken en Klimaat;
 - In totaal € 647,9 miljoen aan fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid bij de verplichtingen op artikel 2.
 - In totaal € 100,0 miljoen aan fouten met betrekking tot de rechtmatigheid bij de verplichtingen op artikel 3.
 - In totaal € 312,7 miljoen aan fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid bij de uitgaven en de ontvangsten op artikel 2.
 - Hoofdstuk XIV, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit; in totaal € 230,7 miljoen aan fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid bij de verplichtingen op artikel 11.
 - Hoofdstuk XV, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid;
 - In totaal € 0,7 miljoen aan fouten en onzekerheden zowel met betrekking tot de rechtmatigheid als bij de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de uitgaven en ontvangsten op artikel 3.
 - In totaal € 3,0 miljoen aan fouten en onzekerheden zowel met betrekking tot de rechtmatigheid als bij de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de uitgaven en ontvangsten op artikel 6.
 - In totaal € 23,0 miljoen aan fouten en onzekerheden zowel met betrekking tot de rechtmatigheid als bij de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de uitgaven en ontvangsten op artikel 8.
 - In totaal € 1,2 miljoen aan fouten en onzekerheden zowel met betrekking tot de rechtmatigheid als bij de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de uitgaven en ontvangsten op artikel 9.
 - In totaal € 9,0 miljoen aan fouten en onzekerheden zowel met betrekking tot de rechtmatigheid als bij de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de uitgaven en ontvangsten op artikel 98.
 - In totaal € 4,5 miljoen aan fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de verplichtingen op artikel 98.
 - In totaal € 4,3 miljoen aan fouten en onzekerheden met betrekking tot de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de verplichtingen op artikel 98.
 - Hoofdstuk XVI, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport;
 - In totaal € 4.979,8 miljoen aan fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de verplichtingen op artikel 1.

- In totaal € 569,4 miljoen aan fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de verplichtingen op artikel 2.
 - In totaal € 164,7 miljoen aan fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de verplichtingen op artikel 4 (de tolerantiegrens van dit artikel wordt overschreden door de statistisch berekende maximale fout en onzekerheid).
 - In totaal € 45,6 miljoen aan fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de verplichtingen op artikel 5.
 - In totaal € 121,0 miljoen aan fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de verplichtingen op artikel 6.
 - In totaal € 93,5 miljoen aan fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de verplichtingen op artikel 9.
 - In totaal € 44,8 miljoen aan fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de verplichtingen op artikel 10.
 - In totaal € 1.040,9 miljoen aan fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten op artikel 1.
 - In totaal € 981,2 miljoen aan fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten op artikel 2.
 - In totaal € 579,3 miljoen aan fouten en onzekerheden met betrekking tot de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de uitgaven en ontvangsten op artikel 1.
 - In totaal € 226,1 miljoen aan fouten en onzekerheden met betrekking tot de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de uitgaven en ontvangsten op artikel 2.
- Tot slot in totaal € 204,4 miljoen aan fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de afgerekende voorschotten. De tolerantiegrens wordt overschreden door de statistisch berekende maximale fout en onzekerheid.
- Hoofdstuk XVII, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking; in totaal € 12,2 miljoen aan fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de uitgaven en maximale fout en onzekerheid. Voorts in totaal € 33,9 miljoen aan fouten en onzekerheden met ontvangsten op artikel 5. De tolerantiegrens wordt overschreden door de statistisch berekende betrekking tot de rechtmatigheid van de afgerekende voorschotten. De tolerantiegrens wordt eveneens overschreden door de statistisch berekende maximale fout en onzekerheid.
 - Het Provinciefonds; in totaal € 200,4 miljoen aan fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid bij de uitgaven en ontvangsten op artikel 1.

Uitvoeren van staatssteuntoetsen

Een 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.

Slotverschillen

Over 2020 is in totaal voor € 1,8 miljard aan beleidsmatige mutaties ten onrechte niet (tijdig) gemeld. Dit is een stijging ten opzichte van 2019, toen voor € 240 miljoen ten onrechte niet (tijdig) was gemeld. Het niet (tijdig) melden hebben wij vooral geconstateerd bij het Ministerie van VWS en het Ministerie van Financiën. De niet (tijdig) gemelde bedragen bij deze ministeries (totaal € 1,7 miljard) zijn overigens al onrechtmatig op grond van het niet vooraf informeren van het parlement over nieuw beleid.

Misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O)

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

Misbruik en oneigenlijk gebruik overdrachtsuitgaven

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

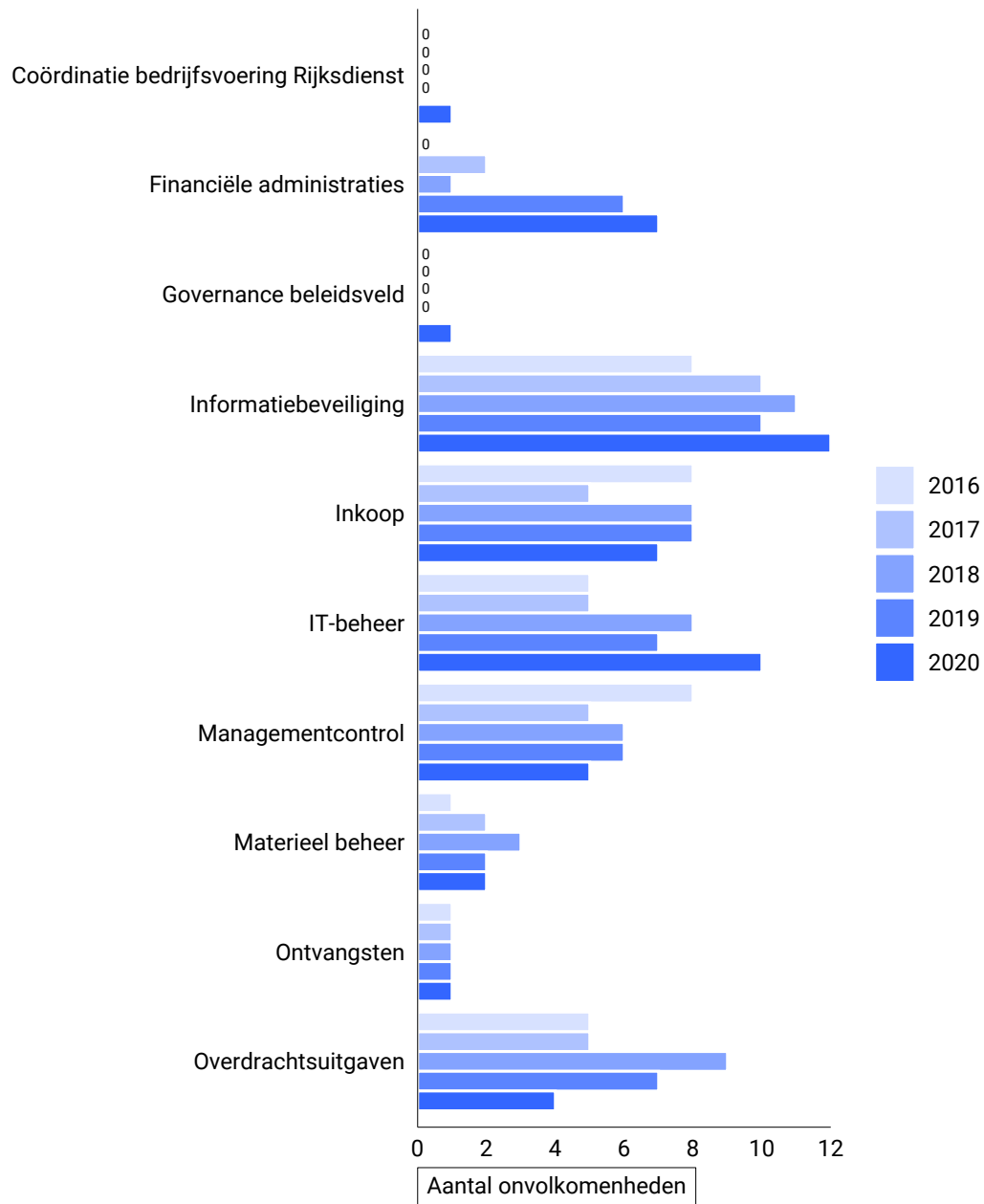
Comptabiliteitswet artikel 2.27

In de Comptabiliteitswet is vastgelegd dat nieuw beleid pas mag worden uitgevoerd, als de Tweede en Eerste Kamer hebben ingestemd met de wijziging van de begroting die dit met zich meebrengt. De wet maakt een uitzondering voor nieuw beleid dat geen uitstel duldt. De minister mag dan van deze regel afwijken, op voorwaarde dat hij het parlement hierover informeert.

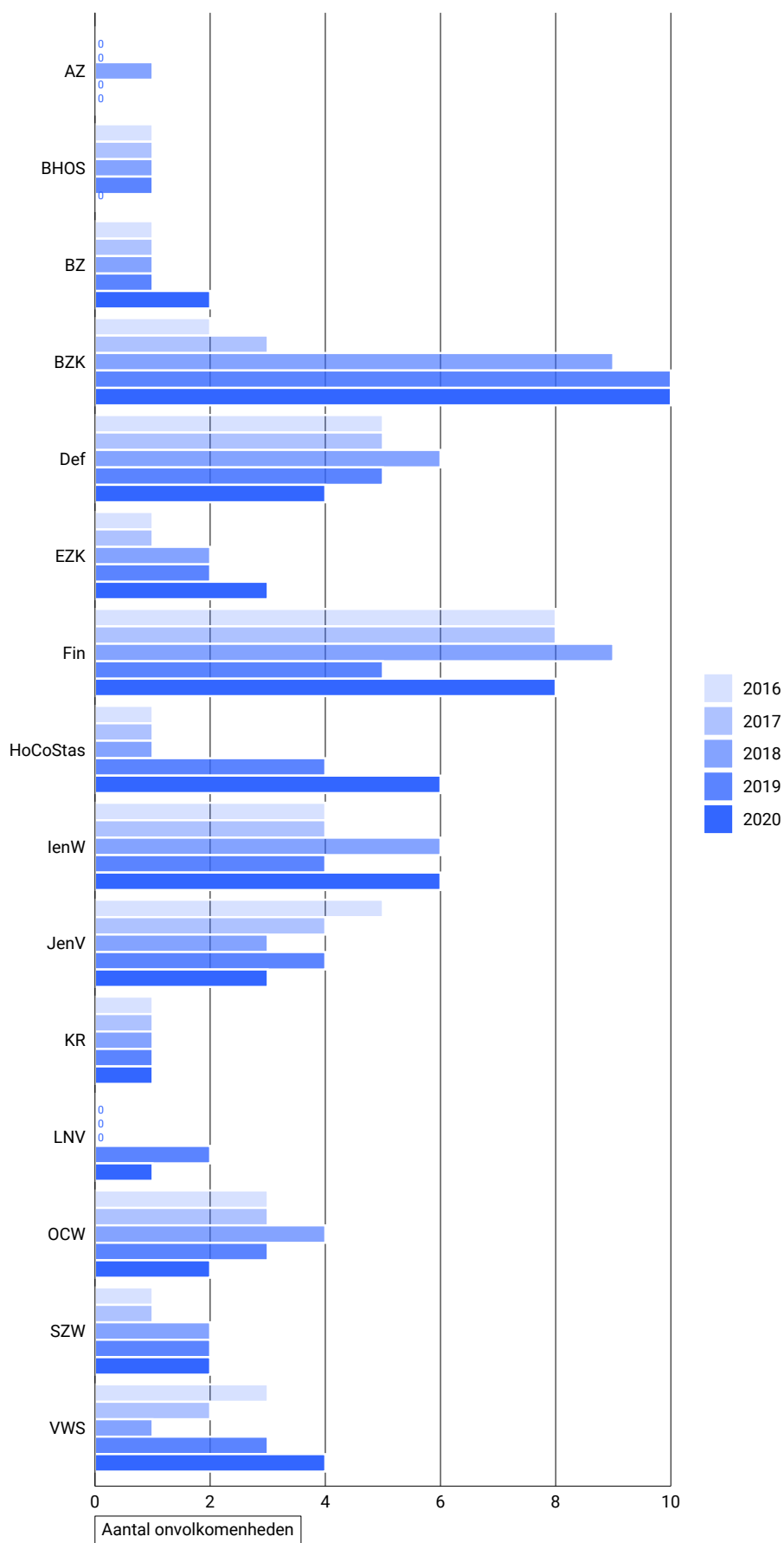
Gebeurt dat niet, dan schendt de minister het budgetrecht van het parlement. Als een minister de Tweede en Eerste Kamer niet tijdig heeft geïnformeerd over de verplichtingen die hij is aangegaan, beschouwen wij die als onrechtmatig. De ministeries van Financiën, BZK, EZK, LNV en VWS en Koninkrijksrelaties hebben het parlement niet tijdig geïnformeerd.

Bijlage 4 Onvolkomenheden

De onvolkomenheden liggen verspreid over verschillende onderwerpen



Het aantal onvolkomenheden wisselt per ministerie en per jaar



Bijlage 5 Literatuur

Algemene Rekenkamer (1999). *Belastingen als beleidsinstrument*.

Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2003). *Tussen beleid en uitvoering*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2008). *Belastingen als beleidsinstrument - Terugblik 2008*.

Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2010). *Inzicht in belastinguitgaven, specifieke uitkeringen en subsidies*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2010). *Tweede Kamerdossier 's Rijks financiën*.

Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2015). *Fiscale maatregelen zuinige auto's*.

Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2015). *Nota over toestand van 's Rijks financiën*.

Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2016). *30%-regeling voor experts uit het buitenland*.

Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2017). *Zicht op belastingverlichtende regelingen*.

Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2018). *Staat van de rijksverantwoording 2017*.

Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2019). *Aandachtspunten bij de ontwerpbegrotingen 2019 van het Ministerie van BZK, hoofdstukken Binnenlandse Zaken (VII), gemeentefonds (B) en provinciefonds (C)*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2019). *Autobelastingen als beleidsinstrument*.

Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2019). *Fiscale stimulering elektrische auto's*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2019). *Schenkingsvrijstelling eigen woning*. Den Haag: eigen beheer.

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

Algemene Rekenkamer (2020). *Autobelastingen als beleidsinstrument – Effecten van elektrische auto's en bestelauto's voor belastingopbrengsten, luchtkwaliteit en klimaat*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2020). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019 ministerie van Financiën en Nationale Schuld*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2020). *Staat van de rijksverantwoording 2019*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2020). *Toeslagen: lessen uit 15 jaar onderzoek*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (februari 2020). *Digitaal thuiswerken*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (juni 2020). *Steun aan grote ondernemingen – Ieren van het verleden*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (september 2020). *Testen op corona*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (september 2020). *Uitkomsten onderzoek naar M&O-beleid NOW-regelingen*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (november 2020). *Coronacrisis: de risico's van garanties en leningen voor de overheidsfinanciën*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2020 – 2021). *Coronarekening*. Te raadplegen via: <https://www.rekenkamer.nl/onderwerpen/corona/coronarekening>

Algemene Rekenkamer (2021). *Kamerbrief Aandachtspunten bij het Nationaal Programma Onderwijs*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2021). *Vertrouwen in verantwoording | Strategie 2021-2025*. Den Haag: eigen beheer.

CBS (2021). *Berm- en natuurbranden in Nederland, 2014-2018*. Te raadplegen op: <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2019/12/berm-en-natuurbranden-in-nederland-2014-2018>

CPB (2021). *Raming maart 2021 (CEP 2021)*. Te raadplegen via: <https://www.cpb.nl/centraal-economisch-plan-cep-2021>

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

Financiën (2014). *IBO Agro-, visserij- en voedselketens*. Te raadplegen op: <https://www.rijksbegroting.nl/system/files/12/2015-ibo-agro-visserij-en-voedselketens.pdf>

Financiën (2020). *Rijksbegrotingsvoorschriften 2021*. Te raadplegen via: <https://rbv.rijksfinancien.nl>

Landbouw - Economisch Instituut (2007). *Evaluatie landbouwwijstelling*.

Overheid.nl (2020). *Beleidsregel tegemoetkoming ondernemers getroffen sectoren COVID-19 (TGOS)*. Te raadplegen op: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0043324/2020-06-25>

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

Raad van State (1998). *Advies: heroverweeg landbouwwijstelling*.

Raad van State (2019). *Uitspraak afdeling bestuursrechtspraak op 23 oktober 2019*. ECLI:NL:RVS:2019:353.

Rijksoverheid (2020). *Aanbiedingsbrief AO Herstel 15 december 2020*. Te raadplegen op: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/12/14/aanbiedingsbrief-ao-herstel-15-december-2020>

Rijksoverheid (2020). *Aangescherpte maatregelen om het coronavirus onder controle te krijgen*. Te raadplegen op: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/03/23/aangescherpte-maatregelen-om-het-coronavirus-onder-controle-te-krijgen>

Rijksoverheid (2020). *Nieuwe maatregelen tegen verspreiding coronavirus in Nederland*. Te raadplegen op: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/03/12/nieuwe-maatregelen-tegen-verspreiding-coronavirus-in-nederland>

Rijksoverheid (2021). *Financieel Jaarverslag van het Rijk 2020*. Te raadplegen via: <https://www.rijksoverheid.nl/>

Rijksoverheid (2021). *TK Dilemmabrief NOW*. Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over dilemma's in de NOW. Te raadplegen op: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/03/22/dilemmas-in-de-now>

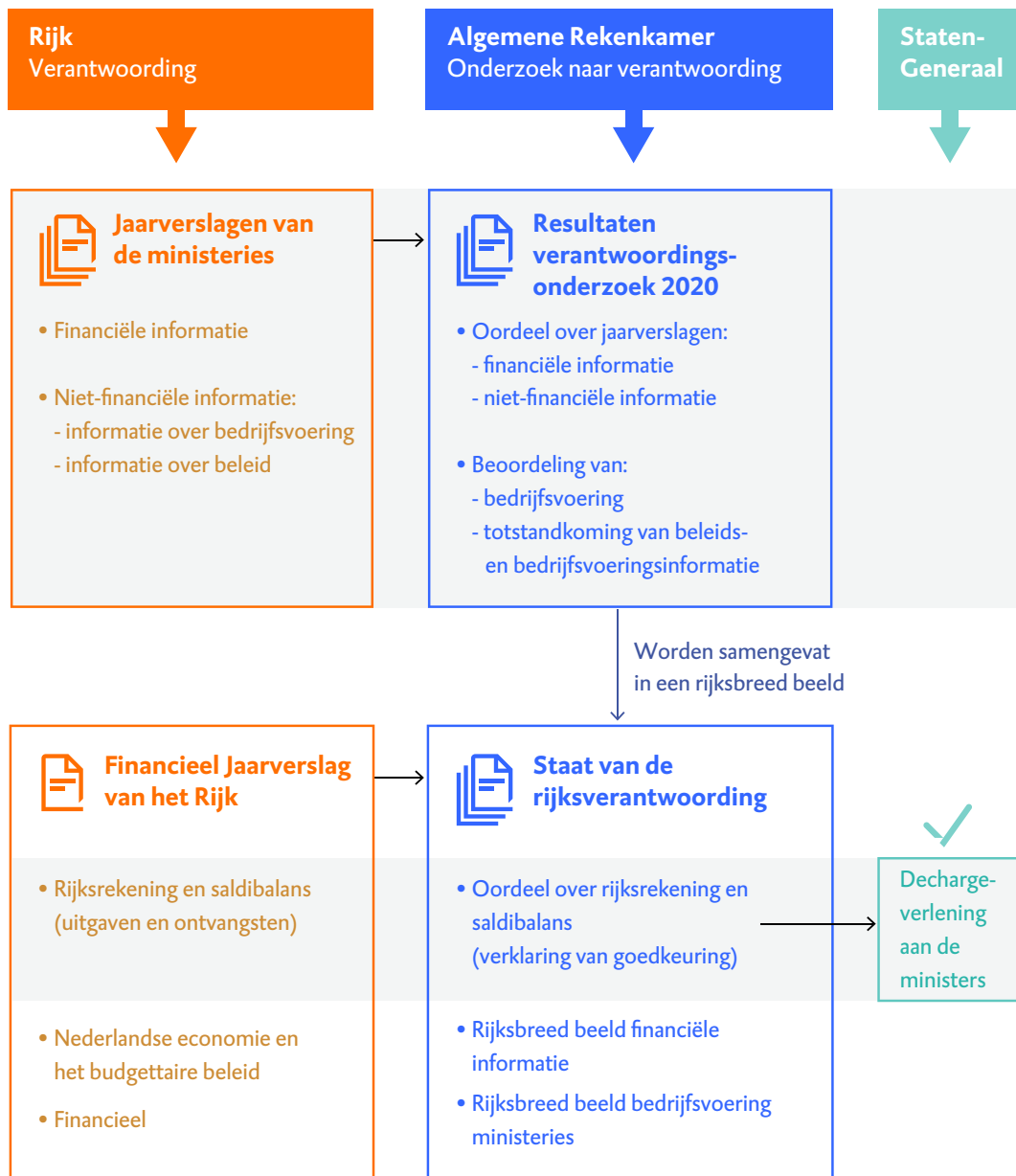
Tweede Kamer (2020). *Ongekend onrecht*. Verslag van de parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 35 510, nr. 1.

Tweede Kamer (2020). *Voortgangsrapportage kinderopvangtoeslag*. Brief van de staatssecretaris van Financiën. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 31 066, nr. 774.

Bijlage 6 Eindnoten

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

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



Algemene Rekenkamer

Afdeling Communicatie

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

070 342 44 00

voorlichting@rekenkamer.nl

www.rekenkamer.nl

Den Haag, mei 2021