

Vergaderjaar 2020–2021

35 830

Financieel jaarverslag van het Rijk 2020

Nr. 4

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 9 juni 2021

De commissie voor de Rijksuitgaven heeft een aantal vragen voorgelegd aan de Algemene Rekenkamer over de brief van 19 mei 2021 over het rapport Staat van de rijksverantwoording 2020 (Kamerstuk 35 830, nr. 3). De Algemene Rekenkamer heeft deze vragen beantwoord bij brief van 9 juni 2020. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De fungerend voorzitter van de commissie,
Sneller

De griffier van de commissie,
Schukkink

Vraag 1

Bent u verrast door de constatering dat het financieel beheer bij veel departementen structureel kwetsbaar is of ernstig tekortschiet, de buitengewone omstandigheden van de coronacrisis als verzachtende omstandigheid in aanmerking genomen?

Ook vorig jaar maakten wij een kritische kanttekening bij de goedkeurende verklaring bij de rijksrekening 2019. Wij gaven daarbij het signaal af: parlement, «let op uw saeck». We wezen op de effecten van de coronacrisis en stelden: «Het is daardoor reëel dat in 2020 meer problemen ontstaan bij onder meer aanbesteding en subsidieverlening.» Wij zijn van opvatting dat overschrijding van de tolerantiegrenzen voor fouten en onzekerheden inzake de rechtmatigheid van uitgaven en verplichtingen een ontwikkeling is van de laatste jaren. De coronacrisis heeft die versterkt. Wij vatten dit op als een belangrijk signaal dat de rechtmatigheid en het financieel beheer onder druk staan en dat vinden wij zorgelijk.

Vraag 2

Heeft de regering naar uw inzicht, waar u signaleert dat we in het afgelopen jaar zagen dat het parlement meerdere keren niet in staat werd gesteld zich vooraf uit te spreken over voorgenomen uitgaven van de regering terwijl dat naar letter en geest van de wet altijd moet, houvast aan een inzichtelijk toetsingskader, beleidskader of andere richtlijnen om «op zijn saeck te letten» alsmede vast te stellen wanneer de nood naar het inzicht van de regering de wet breekt?

De gedachte bij de nieuwe Comptabiliteitswet 2016 was het parlementair budgetrecht te versterken. Daarom is vastgelegd dat nieuw beleid pas mag worden uitgevoerd, nadat beide Kamers van de Staten-Generaal 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. In artikel 2.27 van de Comptabiliteitswet 2016 staat dat de Minister in uitzonderlijke gevallen van de hoofdregel kan afwijken, mits hij het parlement hierover vooraf informeert, opdat het parlement indien het dat nodig acht de Minister ter verantwoording kan roepen. Ook is er een toetsingskader voor risicoregelingen rijksoverheid, dat ook van toepassing is op garanties en leningen in verband met bestrijding van de coronacrisis. Ministers moeten dat invullen en aan het parlement zenden, alvorens de betreffende wetsvoorstellen worden behandeld.

De vaste Kamercommissie voor Financiën heeft dit in brief van 9 december 2020 onder de aandacht van de voorzitters van alle Kamercommissies gebracht, nadat de Algemene Rekenkamer in het rapport «Coronacrisis: de risico's van garanties en leningen voor de overheidsfinanciën» (Kamerstuk 35 420, nr. 192) signaleerde dat artikel 2.27 CW 2016 en het toetsingskader een aantal keren niet zijn toegepast.

Vraag 3

Zijn de subsidies, met het oog onder meer op zeventien onvolkomenheden alleen al in het subsidiebeheer bij het Ministerie van VWS, in de praktijk onbeheersbare geldstromen geworden waarop, als het erop aankomt, geen enkel werkelijk zicht is of reële controle zodra deze zijn verstrekt?

Of een taak beheersbaar is, hangt niet alleen af van de uitvoerbaarheid van wet- en regelgeving, maar ook van de menskracht die in kwantitatieve en kwalitatieve zin ter beschikking is gesteld. Wij zijn in onze verantwoordingsonderzoeken van de afgelopen 20 jaar 17 keer bij het Ministerie van VWS op onvolkomenheden bij het subsidiebeheer gestuit. Subsidiebeheer is een onderdeel van het financieel beheer. Tijdens de coronacrisis kreeg

de Minister van VWS een nieuwe, niet te onderschatten opgave en vele miljarden extra ter beschikking. Maar het financieel beheer werd daar niet organisatorisch op aangepast. Dat initiatief is pas genomen nadat wij bezwaar maakten en de Minister met een verbeterplan kwam. Wij concluderen dat tijdens de bestrijding van het coronavirus, die alle aandacht van de ministers en hun medewerkers opeiste, structurele zwakheden in de bedrijfsvoering van het ministerie bloot kwamen te liggen.

Dit was overigens niet alleen het geval bij het Ministerie van VWS. Op rijksniveau staat de financiële functie onder druk, zoals ook blijkt uit de toename van onvolkomenheden op dit gebied de laatste jaren: van 1 in 2018 naar 6 in 2019 en 7 in 2020.

Vraag 4

Dreigt de coronacrisis sluipend de soliditeit van de Nederlandse overheidsfinanciën te ondergraven, in aanmerking genomen dat de tolerantiegrens van 1 procent voor het eerst in een dozijn jaren is overschreden?

In de Staat van de rijksverantwoording geven wij aan dat rechtmatigheid van de verplichtingen en uitgaven van het Rijk de laatste jaren onder druk staat. Bij ons oordeel over de rijksrekening maken we net als vorig jaar een kritische kanttekening omdat de tolerantiegrens is overschreden. Uit ons onderzoek blijkt dat veel onrechtmatigheden samenhangen met de coronasteunmaatregelen, waarbij onze verwachting is dat de effecten hiervan ook de komende jaren zichtbaar zullen zijn. Maar problemen in het financieel beheer uiteten zich niet alleen in onrechtmatigheid, ook in ondoelmatigheid bij aanbesteding, subsidieverlening en inkoop.

Vraag 5

Volstaat een aanpak waarbij afzonderlijke ministers de rechtmatigheid van uitgaven moeten bewaken op hun departementen, of is de tendens naar toenemende overschrijdingen van de rechtmatigheid dermate dat een gecoördineerde aanpak nodig is om het financiële beheer onder controle te krijgen?

De Minister van Financiën laat in zijn reactie op onze bevindingen weten dat zijn ministerie departementen ondersteunt bij rechtmatigheidsvraagstukken en dat ook de komende tijd nadrukkelijk zal blijven doen. Meer in het bijzonder zal de Minister zich ervoor inzetten om herhaling te voorkomen van fouten en onzekerheden als gevolg van het te laat of onvolledig informeren van het parlement. Hij zal zijn collega-ministers verzoeken datzelfde te doen. De vraag is ook of het financieel beheer van de departementen voldoende bemenst is. In ons verantwoordingsonderzoek 2018 waarschuwden wij al dat afslanken tot een «compacte rijksdienst», «hetzelfde doen met minder geld», ten koste kan gaan van de continuïteit van dienstverlening van de rijksoverheid.

Vraag 6

Ontstaat er, nu de miljarden bij honderden tegelijk worden uitgegeven en de tolerantiegrens van 1 procent aan fouten en onzekerheden inzake de rechtmatigheid van ontvangsten, uitgaven en verplichtingen wordt overschreden, een sfeer dat het allemaal niet zoveel uitmaakt omdat waar gehakt wordt, spaanders vallen?

Het is de taak van de Algemene Rekenkamer te controleren en te rapporteren op basis van het uitgangspunt dat de tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden inzake de rechtmatigheid van ontvangsten, uitgaven en verplichtingen 1% is. Daarbij beschrijven wij de context duidelijk. Een waardeoordeel over de situatie is aan de Staten-Generaal.

Vraag 7

Op welke terreinen buiten corona-uitgaven om is er een stijging waarneembaar in de overschrijding van de rechtmatigheid en waaraan kan dit worden toegeschreven?

Naast onze (rechtmatigheids)bevindingen over de corona-uitgaven van vooral de Minister van VWS hebben wij net als voorgaande jaren onrechtmatige uitgaven geconstateerd bij de decentralisatie-uitkeringen aan gemeenten en provincies. In 2020 gaat het om een bedrag van € 643 miljoen. Dit is een daling ten opzichte van de onrechtmatige decentralisatie-uitkeringen van € 828 miljoen in 2019. Voor gedetailleerde overzichten van fouten en onzekerheden in uitgaven en verplichtingen verwijzen wij naar bijlage 1 van alle rapporten in ons verantwoordingsonderzoek.

Vraag 8

Kunt u in figuur 1 a.u.b. de precieze bedragen noemen wat betreft de coronacrisisuitgaven?

Wij hebben besloten de bedragen aan uitgaven ter bestrijding van de coronacrisis bij te houden in de Coronarekening op onze website. Dit is aanvullend aan de informatie die u van het kabinet behoort te ontvangen over lopende uitgaven. Figuur 1 in de Staat van de rijksverantwoording geeft de begrote uitgaven (€ 31,56 miljard) weer. De gerealiseerde uitgaven (€ 29,09 miljard) staan hieronder uitgesplitst.

Begrote uitgaven in miljarden €

Bestemming	Bedrag x 1 miljard €
Bedrijven	21,92
Zorg	5,06
Overig	2,39
Medeoverheden	1,73
Onbekend	0,48

Gerealiseerde uitgaven in miljarden €

Bestemming	Bedrag x 1 miljard €
Bedrijven	19,92
Zorg	4,87
Overig	2,49
Medeoverheden	1,81

Vraag 9

Op welke manier verwacht u dat in 2021 en latere jaren de effecten van de coronasteun-maatregelen tot uitdrukking komen in de rechtmatigheid van de jaarrekening en waarom?

Wij denken hier in de eerste plaats aan de voorschotten die zijn verstrekt om onder meer het bedrijfsleven te ondersteunen in de coronacrisis. De rechtmatigheid van die voorschotten kan pas achteraf gecontroleerd en beoordeeld worden.

Daarnaast denken wij aan de afgegeven garanties en de verplichtingen die zijn aangegaan tot uitgaven op termijn. Van 2,48% van die verplichtingen, € 9,1 miljard, staat de rechtmatigheid niet vast. Hiervan is € 6,4 miljard gerelateerd aan de bestrijding van corona.

Vraag 10

Kan het ernstig tekortschieten van het financieel beheer over de uitgaven ter bestrijding van de coronapandemie bij het Ministerie van VWS worden

teruggevoerd op structurele onvolkomenheden? Zo ja, waar zit precies het probleem bij de structurele onvolkomenheden? Zo nee, waarom is het financieel beheer op dit moment tekortgeschoten (bijvoorbeeld gebrek aan tijd, mensen, middelen of onvoldoende rekening gehouden met procedures)?

De coronacrisis heeft zwaktepunten in de bedrijfsvoering blootgelegd. Wij hebben geconstateerd dat de financiële functie bij het Ministerie van VWS niet voldoende was toegerust en ook niet tijdig is versterkt om de grote uitdaging die de coronacrisis met zich meebracht aan te kunnen. Zie ook het antwoord op vraag 3. Het financieel beheer kreeg onvoldoende aandacht en prioriteit. Belangrijke tekortkomingen in het financieel beheer bij het Ministerie van VWS zijn onder meer:

- het niet tijdig informeren van het parlement over nieuw (corona)beleid en de financiële consequenties daarvan;
- het niet op orde hebben van de financiële administratie waarmee de corona gerelateerde verplichtingen en uitgaven beheerd werden
- het hiermee samenhangende noodzakelijke uitstel van het jaarverslag
- diverse bevindingen bij corona gerelateerde inkopen.

Voor meer informatie over de aard en toelichting op onze bevindingen verwijzen wij naar ons rapport over het verantwoordingsonderzoek 2020 Ministerie van VWS (Kamerstuk 35 830 XVI, nr. 2).

Vraag 11

Welke aanbevelingen heeft u eerder gedaan ten aanzien van het oplossen van tekort-komingen in het vastgoedmanagement en gebrekkig inzicht in de onderhoudsstaat van gebouwen bij het Ministerie van Defensie? En weet u waar het aan ligt dat hier nog geen verbetering te zien is? Wat zijn uw aanbevelingen om dit op te lossen?

Voor het antwoord op deze vragen verwijzen wij u naar paragraaf 4.3.4 van het verantwoordingsonderzoek 2020 Ministerie van Defensie (Kamerstuk 35 830 X, nr. 2). Wij zetten hierin uiteen wat we hebben vastgesteld met betrekking tot het vastgoedmanagement bij het ministerie, inclusief onze aanbevelingen om het op te lossen. Daarnaast wijzen wij u op onze verantwoordingsonderzoeken 2018 en 2019. Wij merken het vastgoedmanagement van het Ministerie van Defensie al in een reeks van jaren aan als een onvolkomenheid.

Vraag 12

Welke overschrijdingen van de tolerantiegrens op begrotingshoofdstukken zijn corona-gerelateerd en welke niet? Wat is de oorzaak van niet-corona-gerelateerde overschrijdingen?

Wij constateren een stijging van 6 naar 9 begrotingshoofdstukken met fouten en onzekerheden op totaalniveau die de tolerantiegrenzen overschrijden. De 3 extra begrotingshoofdstukken zijn Koninkrijksrelaties, Justitie en Veiligheid en Infrastructuur en Waterstaat. Alleen de overschrijding bij Koninkrijksrelaties is corona gerelateerd (eerste tranche liquiditeitssteun). Bij de twee andere ministeries (JenV en IenW) zijn de overschrijdingen vooral inkoop gerelateerd.

Vraag 13

Wat betekent het, in het licht van het gegeven dat tegenover 296,06 miljard euro aan ontvangsten 283,92 miljard euro aan uitgaven staan en er ook nog eens 366,20 miljard euro aan verplichtingen zijn aangegaan waarmee wij ons nu al op uitgaven in de toekomst hebben vastgelegd, voor de democratische legitimiteit als naar de toekomst behalve de zware last wordt doorgeschoven van het aflossen van een enorme, in het verleden opgebouwde staatsschuld ook nog eens de zware

last wordt doorgeschoven van in het verleden opgebouwde verplichtingen die een substantieel deel van toekomstige begrotingen zullen beslaan, ofwel in hoeverre is het verantwoord om ons steeds meer financieel vast te leggen zodat in de toekomst vanwege bestaande verplichtingen steeds minder keuzes kunnen worden gemaakt?

In ons verantwoordingsonderzoek over 2017 (Kamerstuk 34 950, nr. 3) constateerden we al dat ook de groei aan verplichtingen ertoe leidt dat de beslissruimte van het parlement afneemt. Verplichtingen zijn juridisch vastgelegde uitgaven over meerdere jaren. Een begrotingswet betreft altijd één kalenderjaar. Maar veel door het parlement zelf geaccordeerde beleidsbeslissingen brengen betalingsverplichtingen voor meerdere jaren met zich mee. Omdat het parlement beter grip wilde op dergelijke meerjarige financiële gevolgen van beleid is het kasstelsel in de jaren 90 uitgebreid met de verplichtingen en ontstond het huidige verplichtingen-kasstelsel.

Desondanks stuurt het parlement in de praktijk toch vooral op de uitgaven. Die ruimte is inderdaad erg beperkt. Als het parlement een meer sturende rol bij de uitgaven wil, gaven wij in de Staat van de rijksverantwoording over 2017 de overweging aan het parlement juist de verplichtingen meer aandacht te geven.

Vraag 14

Wat heeft de kritische kanttekening die u geeft bij de goedkeuring van de rijksrekening voor gevolgen? En als het parlement de slotwet niet aanneemt, vervalt dan ook uw goedkeuring?

Artikel 7.14 van de Comptabiliteitswet 2016 bepaalt dat de Algemene Rekenkamer een verklaring van goedkeuring opstelt bij de rijksrekening en de rijkssaldibalans. De enige andere opties die de wet biedt zijn uitstel en het vragen om een indemniteitswet. De verklaring van goedkeuring is samen met de uitkomsten van het onderzoek een belangrijke basis voor het parlement bij het verlenen van decharge aan de ministers. Immers, bij decharge kan het parlement ook een opdracht verstrekken aan de Minister. De kritische kanttekening beschouwen wij als een signaal voor het parlement om aandacht te besteden aan de geconstateerde overschrijding van de tolerantiegrens, en dan vooral voor de oorzaken die daaraan ten grondslag liggen.

De verklaring van goedkeuring bij de rijksrekening alsmede onze financiële oordelen bij het jaarverslag van alle begrotingshoofdstukken wordt gegeven onder voorbehoud van de vaststelling van de slotverschillen. Met het aannemen van de slotwetten door het parlement worden alle geraamde uitgaven, verplichtingen en ontvangsten uit de begrotingen in overeenstemming gebracht met de uiteindelijk gerealiseerde bedragen. Daarmee wordt het begrotingsproces voor het desbetreffende jaar formeel afgesloten.

Vraag 15

Waarom heeft u alsnog een goedkeuring gegeven, terwijl u aangeeft dat de laatste keer dat de tolerantiegrens wat betreft de uitgaven en verplichtingen overschreden was twaalf jaar geleden is?

Zoals wij in vraag 14 aangeven stellen wij conform de CW 2016 een verklaring van goedkeuring op bij de rijksrekening en de rijkssaldibalans. Alleen indien wij bezwaar maken met betrekking tot de rechtmatigheid en dit bezwaar handhaven, is er sprake van afbreuk aan de goedkeurende strekking. In die situatie dient de Minister een indemniteitswet aan het parlement te zenden. Wij hebben over 2020 geen bezwaar gemaakt tegen de verantwoording, maar tegen het financieel beheer.

Vraag 16

Bent u van mening dat het Ministerie van VWS in control is?

Wij hebben vastgesteld dat het financieel beheer van de verplichtingen en uitgaven ter bestrijding van de coronacrisis ernstig tekortschoot. Het Ministerie van VWS was ten dele niet in control en dat was de basis van ons bezwaar.

Vraag 17

Hoe kan het dat u tot een andere conclusie komt ten aanzien van rechtmatigheid van de Catshuisregeling van het Ministerie van Financiën?

De snelle introductie van de compensatieregeling heeft geresulteerd in een onrechtmatige verplichting eind 2020, omdat het parlement door de manier waarop de toezegging is aangekondigd voor een voldongen feit is gesteld. De wijze waarop wij tot dit oordeel zijn gekomen kunt u vinden in paragraaf 3.3.2 van het verantwoordingsonderzoek 2020 Ministerie van Financiën.

Vraag 18

Waar zitten de ontoereikende maatregelen tegen misbruik en oneigenlijk gebruik op subsidieregelingen bij de subsidieregelingen van OCW?

Om te waarborgen dat subsidiegeld wordt uitgegeven volgens de voorschriften is het belangrijk dat de Minister van OCW een sluitende set aan maatregelen treft om misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) tegen te gaan. Wij constateren dat in 2020 bij 2 subsidie-regelingen gebruik is gemaakt van een verantwoordings- en controleregime dat niet leidt tot een toereikend M&O-beleid. Er vindt geen of hooguit beperkt controle plaats op de naleving van de voorwaarden. Dit leidt tot risico's op onrechtmatige besteding van de subsidiegelden. Voor meer informatie over de geconstateerde bevindingen verwijzen wij naar ons rapport bij het jaarverslag van het Ministerie van OCW (Kamerstuk 35 830 VIII, nr. 2).

Vraag 19

Heeft u tevens steekproefcontroles uitgevoerd bij andere coronaregelingen (de tijdelijke Noodmaatregel Overbrugging Werkgelegenheid – NOW en de Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers – TOZO)? Kunt u vertellen of de rechtmatigheid van deze regelingen zeker is?

Bij 2 genoemde coronaregelingen (NOW en TOZO) is in 2020 nog niet of nauwelijks sprake van afrekeningen en/of vaststellingen. De rechtmatigheid van deze uitgaven zal naar verwachting vooral vanaf 2021 kunnen worden vastgesteld. Zie ook het antwoord op vraag 9.

Vraag 20

Mogen we uit uw constatering dat de Belastingdienst en de Douane een aantal werkzaamheden zoals fysiek toezicht, boekenonderzoeken en bedrijfsbezoeken niet hebben kunnen uitvoeren en zaken als onderbezetting, uiteenlopende prioriteiten en ICT-problemen ten koste gaan van het niveau van toezicht en handhaving, waarbij noch de mate waarin dit is gebeurd, noch de omvang van de onzekerheden in cijfers is uit te drukken mede doordat de Belastingdienst nog geen minimumnorm heeft kunnen vaststellen voor toezicht, de conclusie trekken dat over de Belastingdienst en de Douane volslagen niets inhoudelijk met enige nauwkeurigheid of zekerheid valt te duiden, behalve dat het niveau van toezicht en handhaving onder de maat is?

Wij concluderen in ons verantwoordingsonderzoek bij het Ministerie van Financiën (Kamerstuk 35 830 IX, nr. 2) dat de Belastingdienst de handhavingsregie in de praktijk nog onvoldoende ingericht en werkend heeft gemaakt volgens de principes van Plan, Do, Check, Act (PDCA). Hierdoor zijn onder meer de gemaakte keuzes in de handhaving onvoldoende onderbouwd.

Wij bevelen de Minister van Financiën daarom aan dat hij in de handhavings- en toezichtplannen de keuzes voor de inzet van handhavingsinstrumenten zichtbaar baseert op inzicht in de risico's en de oorzaken van niet naleven, en tevens periodiek en als inherent onderdeel van de handhavingsregie, toetst of de hierin gemaakte keuzes het effect sorteren dat men voor ogen had.

Voor meer informatie over de geconstateerde bevindingen verwijzen wij naar ons rapport bij het jaarverslag van het Ministerie van Financiën.

Vraag 21

Moet de Belastingdienst een minimumnorm voor handhaving hanteren? Zo ja, hoe zou die kunnen worden ingericht?

We constateren dat de Belastingdienst een mix van handhavingsinstrumenten inzet en – mede vanuit overwegingen van personeelscapaciteit – steeds minder inzet op controle achteraf (toezicht) en meer op proactieve en preventieve instrumenten (dienstverlening). De handhavingsstrategie van de Belastingdienst gaat ervan uit dat het een bewust keuzeprocess is om een adequate mix aan handhavingsinstrumenten (dienstverlening en toezicht) in te richten op basis van het te bereiken effect. Uit ons onderzoek blijkt echter dat de Belastingdienst nog maar over weinig – op basis van evaluaties verkregen – ervaringsgegevens beschikt over het effect van de verschillende handhavingsinstrumenten op de naleving. Daarmee is de mix van in te zetten handhavingsmiddelen onvoldoende onderbouwd. Een eventuele minimumnorm voor handhaving, te lezen als minimumnorm voor controle, zou ook gebaseerd moeten zijn op zulk inzicht in het effect van de verschillende handhavingsinstrumenten op de naleving.

Vraag 22

Dreigt de continuïteit van de Belastingdienst in gevaar te komen?

In ons verantwoordingsonderzoek bij het Ministerie van Financiën constateren wij dat 5 van de 6 onvolkomenheden betrekking hebben op de Belastingdienst. Daarmee is de bedrijfsvoering van de Belastingdienst nog niet in control. Dit betreft andere vraagstukken dan de mogelijke bedreiging van de continuïteit van de Belastingdienst.

Vraag 23

Om welk bedrag gaat het waar u aangeeft dat de onzekerheden over de volledigheid van de belastingontvangsten in 2020 groter zijn dan vorig jaar en hoe hoog waren de onzekerheden over de volledigheid van de belastingontvangsten in 2019?

Jaarlijks maken wij een voorbehoud bij onze oordelen ten aanzien van de inherente onzekerheid over volledigheid van de belastingontvangsten in de verantwoordingsstaat van het Ministerie van Financiën. Het standaardvoorbehoud voor deze inherente onzekerheid wordt veroorzaakt doordat de Belastingdienst afhankelijk is van informatie die door belastingplichtigen wordt verstrekt. Om de betrouwbaarheid van deze informatie vast te stellen kan de Belastingdienst verschillende instrumenten inzetten, zoals controles en inspecties. De inherente onzekerheid is per definitie niet exact te kwantificeren.

In 2020 deden zich diverse omstandigheden voor die van invloed zijn geweest op de uitvoering van het toezicht- en handhavingsbeleid van de Belastingdienst. Een gedeelte van deze omstandigheden was gerelateerd aan de coronacrisis en lag daarmee buiten de invloedssfeer van de Belastingdienst. Wij stellen op basis van onze bevindingen vast dat de uitvoering van het toezicht- en handhavingsbeleid van de Belastingdienst in 2020 onder druk heeft gestaan. Dit heeft gevolgen voor ons oordeel, omdat de onzekerheid over de volledigheid van de belastingontvangsten die hieruit voortvloeit groter is dan die wij normaliter tot uitdrukking brengen in het standaardvoorbehoud bij ons oordeel over de financiële informatie. Het exact kwantificeren van deze onzekerheid is door het kwalitatieve karakter van de analyse en het ontbreken van informatie niet goed mogelijk.

Voor meer informatie over de geconstateerde bevindingen verwijzen wij naar ons rapport bij het jaarverslag van het Ministerie van Financiën.

Vraag 24

Wat is precies uw strategie ten aanzien van uw voornemen de gevolgen voor burgers een plaats te geven in uw externe oriëntatie, risicoanalyses en onderzoeken?

In *Vertrouwen in verantwoording*, onze strategie voor 2021–2025 zijn burgers en bedrijven zowel begin- als eindpunt van ons onderzoek. Het betekent dat de uitkomsten van onze onderzoeken in rapportvorm allereerst toegankelijk en leesbaar moeten zijn voor een groot publiek. Het betekent dat we bij de keuze voor wat wij onderzoeken rekening houden met relevante maatschappelijke vraagstukken; dat onze onderzoeken relevant moeten zijn voor de mensen, bedrijven of instellingen. Wij stellen de vraag welke prestaties voor burgers worden geleverd met publiek geld. En waar mogelijk zullen wij in onze onderzoeken naar zorgvuldige, zuinige of zinnige besteding van publiek geld aangeven wat onze bevindingen betekenen voor de mensen of ondernemers.

Vraag 25

Zijn er in 2020 nieuwe risico's ten aanzien van de rijksbrede informatiebeveiliging bij gekomen? Of zijn het grotendeels structurele risico's?

Over de hele linie gezien is de stand van de informatiebeveiliging in 2020 niet anders dan in 2019. Over een langere periode gezien stellen wij vast dat er de afgelopen jaren vooruitgang is geboekt. Vrijwel alle organisaties die de informatiebeveiliging in de jaren voor 2019 niet op orde hadden, hebben hier in 2020 werk van gemaakt. De verbeteringen zijn nodig om de veelal structurele risico's voldoende te beheersen. Dit vraagt vaak een proces van meerdere jaren.

Vraag 26

Ziet u punten waarop verbetering ten aanzien van de onvolkomenheden in de bedrijfsvoering voor de hand ligt? Bijvoorbeeld betere samenwerking tussen departementen of meer ondersteuning?

Of samenwerking tot verbetering leidt, hangt mede af van de grootte van de organisatie en de mogelijkheid die zij heeft om problemen zelf op te lossen. Bij verbetering van de informatiebeveiliging bij de Hoge Colleges van Staat zou dit een mogelijkheid kunnen zijn. Maar er zijn ook voorbeelden waarin rijksbrede uniformiteit tot oplossingen leidt, zeker waar het IT betreft. In principe moet een departement geconstateerde problemen eigenstandig kunnen oplossen.

Vraag 27

Betekent uw signalering dat niet alles kan bij de Belastingdienst omdat de Belastingdienst meer tijd en ruimte nodig heeft dat een grote reorganisatie daarmee is uitgesloten?

Wij constateren al enige jaren dat de Belastingdienst met een tekort aan capaciteit kampt. Ook moet de Belastingdienst nog steeds veel werk verzetten om de bedrijfsvoering, die tekortkomingen vertoont, op orde te brengen. Dat lukt niet allemaal binnen 1 of 2 jaar. Wij zien dat de Belastingdienst daarbij vorderingen maakt, maar ook dat de dienst daar meer tijd en ruimte voor nodig heeft. Daarom concluderen we dat er geen nieuwe grote wissels op de Belastingdienst mogen worden getrokken. Wij zeggen dat dit niet betekent dat er niks kan, maar wel dat niet alles kan. Wij doelen daarmee niet op een reorganisatie, maar op grote wijzigingen in het fiscale stelsel. Wij bevelen daarom bevelen aan om bij het terug-snoeien van de wildgroei van fiscale regelingen ook mee te wegen wat de gevolgen zijn voor de uitvoeringscapaciteit van de Belastingdienst.

Vraag 28

Hoe groot is volgens u de ruimte bij de Belastingdienst om maatregelen niet in te voeren? En op welke onderdelen kan dat wel en op welke niet?

Het is aan de Minister van Financiën om deze vraag te beantwoorden.

Vraag 29

Bent u van mening dat de Minister van Financiën bekwaam is als het gaat om zijn rol, gelet op het gegeven dat de u aangeeft dat de Minister tekortgeschoten is in zijn rol als toezicht-houder? Kunt u hetzelfde beantwoorden over de Minister van VWS?

Met ons verantwoordingsonderzoek verschaffen wij u onafhankelijke oordelen over het presteren en functioneren van de rijksoverheid. Wij doen geen onderzoek naar het functioneren van personen maar van organisaties. We spreken de ministers niet persoonlijk aan maar in hun functie als «verantwoordelijke» zoals de Grondwet dat bedoelt.

Vraag 30

Is uw conclusie bij de kleinschaligheidsinvestering ook dat de aftrek in praktijk niet werkt? Heeft u ook gekeken wat het mkb hiervan vindt?

Onze aanbeveling om de kleinschaligheidsinvesteringaftrek af te schaffen is gebaseerd op de uitkomst van ons onderzoek dat niet kan worden aangetoond of de regeling doel treft. De Minister heeft daar geen zicht op, vooral doordat de wetgever geen meetbare doelen met bijbehorende streefwaarden heeft geformuleerd. Ons onderzoek naar de KIA vindt u in het verantwoordingsonderzoek bij het Ministerie van EZK, hoofdstuk 5.1. Wij hebben daarbij ook onderzocht welk type ondernemers in de IB en Vpb gebruikmaakt van de KIA. Mogelijke opvattingen van het mkb als beoogde doelgroep hebben wij niet geïnventariseerd.

Vraag 31

Wat zijn volgens u de voor- en nadelen van subsidies ten opzichte van fiscale regelingen?

De beantwoording van deze vraag kan niet kort en binnen het kader van ons verantwoordingsonderzoek worden beantwoord.

Vraag 32

Hoe dienen toetsbare doelstellingen eruit te zien?

Een toetsbaar doel is een doel dat vooraf eenduidig geformuleerd is en achteraf gemeten kan worden. Dat vereist een nulmeting en verzameling van gegevens om de voortgang te kunnen volgen. Voor onder meer fiscale regelingen heeft de rijksoverheid een toetsings-kader ontwikkeld dat daarbij behulpzaam is.

Vraag 33

Is het langzamerhand niet de allerhoogste tijd om één goed doordacht, eenduidig en overzichtelijk toetsingskader op te stellen voor een breed scala aan uiteenlopende beleidsprogramma's en allerlei regelingen, te weten een kader dat niet alleen voorziet in een te doorlopen toets bij de start van beleid, maar dat ook voorziet in monitoring op aspecten als behaalde resultaten in relatie tot beleidsdoelen, kosten in verhouding tot opbrengsten, doeltreffendheid, doelmatigheid, eventueel proportionaliteit en subsidiariteit, met andere woorden; een raamwerk kortom dat zowel de regering als het parlement houvast biedt om beleid niet alleen in gang te zetten, maar ook tussentijds te toetsen om het tijdig te kunnen bijstellen of te beëindigen?

De rijksoverheid heeft dergelijke toetsingskaders voor onder meer fiscale regelingen en risicoregelingen. Wat wij echter vaststellen is dat die tegen de bedoeling in niet consequent worden toegepast.

Vraag 34

Kan volgens u de effectiviteit ten aanzien van de inhaalprogramma's op scholen ook kwalitatief worden getoetst, zonder dat de vrijheid van scholen om te bepalen waar het best maatwerk kan worden geleverd wordt aangetast?

Het toetsen van de effectiviteit van een programma of bereik doelgroep staat los van de vrijheid van scholen in de keuze daarvoor. Dat blijkt ook uit de insteek van de bewindslieden uit 2016 in reactie op ons toenmalig verantwoordingsonderzoek. Zij erkennen dat transparantie en verantwoording over inzet van middelen en behaalde resultaten beter kunnen en moeten.

Om de effectiviteit te kunnen toetsen, moet vooraf duidelijk zijn wat de doelgroep en de doelstellingen zijn. Ook moet informatie opgebouwd worden over de uitvoering en uitkomsten van inhaalprogramma's. Op die manier ontstaat duidelijkheid binnen de onderwijssector, dus ook tussen scholen, over de resultaten die zijn behaald met programma's en de omstandigheden die daarbij een rol speelden.

Vraag 35

Bent u, terugblikkend op twee decennia aan verzuchtingen over het volslagen gebrek aan inzicht over doelen, resultaten en kosten van fiscale regelingen, constaterende dat de (fiscale) instrumentkeuze nadrukkelijker moet worden onderzocht en dat zo veel mogelijk een horizonbepaling moet worden gehanteerd, overwegende dat kwaliteit boven kwantiteit zou dienen te worden gesteld, van oordeel dat er over de afgelopen twee decennia geen wezenlijke verbetering is opgetreden met betrekking tot een toetsingskader voor financiële regelingen waarmee zowel de regering als het parlement de beleidsdoelen, doeltreffendheid, doelmatigheid en het kostenaspect bij aanvang kunnen vaststellen, bij voortgang kunnen monitoren en de betreffende regelingen aansluitend weloverwogen kunnen wijzigen of beëindigen?

In de rijksbegrotingsvoorschriften, die ieder jaar geactualiseerd worden, is een toetsings-kader voor belastinguitgaven opgenomen. Het punt dat wij maken is dat kabinet en parlement het consequent moeten toepassen.

Vraag 36

Kunt u aangeven welke signalen zijn ontstaan na het stopzetten van de Fraude Signaleringsvoorziening (FSV)?

Er zijn juist signalen van fraude verloren gegaan, nadat in februari 2020 het FSV-systeem waarmee fraude kon worden opgespoord werd uitgezet, omdat het strijdig was met de wet (Algemene Verordening Gegevensbescherming). Dit is ten koste gegaan van het niveau van toezicht en handhaving door de Belastingdienst, dat door verschillende oorzaken al onder druk stond (capaciteit, prioriteit aan andere werkzaamheden).

Vraag 37

Wat is volgens u de onderliggende oorzaak van het aantal stijgende tekortkomingen in de bedrijfsvoering van ministeries en Hoge Colleges van Staat sinds 2018?

Sinds 2018 is het aantal onvolkomenheden licht gestegen van 47 naar 50 in 2020. Er is geen algemene onderliggende oorzaak aan te wijzen voor deze stijging. De oorzaken zijn mede gelegen in personele bezetting, zoals we enkele jaren geleden concludeerden (ICT, financieel deskundigen, inkoop). Dit heeft consequenties, zowel in jaren waarin er ruimte is om extra geld te besteden (zie ons verantwoordingsonderzoek 2017), als in jaren waarin het hoofd moet worden geboden aan onverwachte nieuwe opgaven, zoals het afgelopen jaar.

Vraag 38

Oordeelt u dat de ondersteuning van de Auditdienst Rijk en het Ministerie van Financiën te weinig is geweest om samen met het Ministerie van VWS een financiële verantwoording over 2020 op te stellen?

Nee, wij stellen juist vast dat de ondersteuning van de Auditdienst Rijk en het Ministerie van Financiën noodzakelijk bleek om samen met het Ministerie van VWS een financiële verantwoording over 2020 te kunnen opstellen.

Wel stellen wij in het verantwoordingsonderzoek bij het Ministerie van Financiën vast dat de signalen over de tekortkomingen in het financieel beheer bij het Ministerie van VWS eerder opgepakt hadden moeten worden op basis van de bevoegdheden die de Comptabiliteitswet aan de Minister van Financiën ter beschikking stelt. Voor meer informatie over de geconstateerde bevindingen verwijzen wij naar ons rapport bij het jaarverslag van het Ministerie van Financiën.

Vraag 39

Wat is uw verklaring voor het feit dat de Algemene Rekenkamer zich te weinig heeft gericht op gevolgen voor burgers?

Hoeveel er ook verandert in de wereld, het uitgangspunt van de Algemene Rekenkamer blijft hetzelfde: publiek geld vraagt om publieke verantwoording. Constante in het werk van de Rekenkamer is nagaan of de rijksoverheid publiek geld zinnig, zuinig en zorgvuldig besteedt. Eens in de 5 jaar vernieuwt de Algemene Rekenkamer haar strategie. In onze nieuwe strategie voor 2021–2025, *Vertrouwen in verantwoording*, hebben wij burgers en bedrijven benoemd tot zowel begin- als eindpunt van ons onderzoek.

Zie ook het antwoord op vraag 24.

Vraag 40

Hoe verklaart u dat bij een aantal ministeries vijf jaar achtereenvolgende onvolkomenheden worden geconstateerd in de informatiebeveiliging, maar dat er toch vooruitgang wordt geboekt in het oplossen ervan? Welke indicator

gebruikt de Algemene Rekenkamer bij het vaststellen dat voldoende vooruitgang is geboekt?

Zie ook het antwoord op de vragen 25 en 37.

Een belangrijke basis voor ons oordeel vormen de verbeterplannen die de ministeries veelal hebben opgesteld om de onvolkomenheden op te lossen. We controleren daarbij zowel de opzet van de plannen als de werking ervan in de praktijk. Wij toetsen de voortgang dan aan de activiteiten en het tijdschema zoals opgenomen in deze verbeterplannen.