



Staat van de rijksverantwoording 2016

Inzicht in publiek geld

2017





Staat van de rijksverantwoording 2016

Inzicht in publiek geld



Inhoud

	Ten geleide: Inzicht in publiek geld	5
1	Wat doet de rijksoverheid?	8
2	Financiële informatie	12
2.1	Rechtmatigheid van de rijksrekening	13
2.2	Ontvangsten	16
2.3	De uitgaven van de rijksrekening nader bekeken	21
2.4	EMU-saldo	26
3	Bedrijfsvoering	28
3.1	Wat is een ordelijke bedrijfsvoering?	29
3.2	Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering	30
3.3	Ondanks tekorten weinig zicht op benodigd personeel voor vandaag en morgen	36
3.4	Verwezenlijking ambities digitale overheid vraagt nog flinke stappen	41
3.5	Inkoop nog niet op orde	48
3.6	Bezuinigingen en reorganisaties trekken wissel op bedrijfsvoering	49
4	Beleidsresultaten	59
4.1	In 2016 weinig zicht op resultaten beleid 2016	60
4.2	Doel van de bezuinigingen gehaald, maar onduidelijk tegen welke prijs	67
4.3	Geen inzicht in besparingen en waardeontwikkeling vastgoed	68
4.4	Oorzaken van tekorten aan de beleidsinformatie	69
4.5	Breed welvaartsbegrip en duurzame ontwikkelingsdoelen bieden kansen	72
5	Reactie en nawoord	76
5.1	Reactie van de minister van Financiën	76
5.2	Reactie van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	77
5.3	Nawoord van de Algemene Rekenkamer	79



Inhoud

Bijlage 1	
Totaal fouten en onzekerheden	82
Bijlage 2	
Analyse aangetroffen fouten en onzekerheden	84
Bijlage 3	
Oorzaken verschillen rapportage fouten en onzekerheden ministers en Algemene Rekenkamer	87
Bijlage 4	
Onvolkomenheden	88
Bijlage 5	
Literatuur	90
Bijlage 6	
Afkortingen	94
Bijlage 7	
Eindnoten	96





Ten geleide: Inzicht in publiek geld

Overall in Nederland worden afstanden gemeten in meters en gewichten bepaald in grammen. In iedere provincie wordt betaald met dezelfde munt. En in elke gemeente is het even laat, staan de klokken gelijk. Dit was anderhalve eeuw geleden nog helemaal niet zo vanzelfsprekend: hier is een jarenlang proces van uniformering voor nodig geweest. Met resultaat: dankzij die uniformering spreken we één taal en kunnen we makkelijk afspraken maken en steeds meer nieuwe diensten organiseren. De mogelijkheden zijn nog lang niet uitgeput: nieuwe technologie biedt op termijn de kans om altijd en overall inzicht te hebben in publiek geld. Dat is belangrijk, want de verantwoording van het kabinet over 2016 verschijnt in een tijd waarin ‘fact-free politics’ en ‘alternative facts’ vaak gehoorde begrippen zijn in de publieke discussie binnen en buiten Nederland. Deze ontwikkelingen schuren met de beginselen van goede verantwoording. Daarin zijn getrouwheid, rechtmatigheid en betrouwbaarheid sleutelwoorden.

Terwijl het kabinet-Rutte/Asscher zijn laatste verantwoording aflegt, en wij deze controleren om een goedkeurende verklaring te kunnen geven, werkt de net gekozen Tweede Kamer aan een volgend kabinet. Een kabinet met nieuwe ambities in een tijd van nieuwe mogelijkheden. Idealiter worden die ambities gedragen door lessen uit het verleden, door feiten en realistische aannames. Het onderzoek dat de Algemene Rekenkamer doet naar de verantwoording helpt daarbij. We willen inzicht bieden. Inzicht is de basis van vertrouwen, en inzicht bestaat uit meer dan alleen feiten van welke aard dan ook. Echt inzicht vergt boven de feiten uitstijgen, duiding en betekenis geven, verbanden kunnen leggen en verklaren. Onze insteek is daarbij neutraal, onafhankelijk en onpartijdig, geënt op het recente verleden maar wel met oog voor de toekomst.

Kamer en kabinet kunnen ons onderzoek gebruiken om met elkaar in gesprek te gaan over eventuele nieuwe of bij te stellen ambities. Is het mogelijk om ons belastingstelsel in de komende periode grondig te herzien? Helpt meer geld de krijgsmacht vooruit, of is iets anders nodig? Hoe kunnen we internationale klimaatdoelstellingen behalen? Geeft ‘passend onderwijs’ kinderen een betere plek op school? Een antwoord op deze belangrijke vragen is vooralsnog niet zomaar te vinden in de departementale jaarverslagen.





Wie publieke ambities wil realiseren, heeft een solide fundament nodig. Er is voldoende aanleiding om te stellen dat het fundament stevig is: de Nederlandse overheid heeft de zaak in internationaal perspectief goed voor elkaar. De overheidsfinanciën zijn beter in balans dan enkele jaren geleden. Geld wordt besteed aan het afgesproken doel en de rechtmatigheid ligt al jaren op een hoog niveau. Departementen doen hun best de organisatie op orde te hebben, en hebben oog voor nieuwe technologie.

Toch blijft er flink werk aan de winkel. We hebben zorgen over de toekomstbestendigheid van het personeelsbestand van de rijksoverheid. We plaatsen kanttekeningen bij de beperkte budgetten voor de modernisering van ICT en zien op diverse plaatsen onvoldoende aandacht voor beveiliging ervan. De Belastingdienst heeft de ambitie om modern en slagvaardig te zijn, maar heeft nog een lange weg te gaan. Het departement van Veiligheid en Justitie is weliswaar op de goede weg, maar staat nog voor een niet te onderschatten opgave om echt 'in control' te zijn. Defensie kampt al jarenlang met problemen die niet alleen met geld zijn op te lossen. En het Rijk heeft zijn inkoop nog altijd niet voldoende op orde.

Maar het meest opvallende anno 2017 is de beperkte informatie over de effectiviteit van beleid. Dat geldt voor vrijwel alle departementen en hun beleidsterreinen. Wat zijn nu de échte maatschappelijke resultaten voor burgers en bedrijven? Krijgen burgers waar voor hun geld? Het blijkt nog steeds erg moeilijk daarover uitspraken te doen. Dat opent de weg naar zowel ongefundeerde kritiek als niet-onderbouwde verdediging van keuzes, kortom 'fact-free politics'.

Nut en noodzaak van betere informatie over de besteding van publiek geld en de effecten van de inzet ervan keren al jarenlang terug in onze beschouwingen. Een overheid die niet of onvoldoende kan aantonen welke maatschappelijke effecten worden bereikt met de inzet van publiek geld kan zich onvoldoende verantwoorden naar de samenleving. Vier jaar geleden schreven we naar aanleiding van de jaarverslagen over 2012 dat een goed beeld van de werkelijkheid een voorwaarde is voor goed openbaar bestuur. Het recht op informatie is het ankerpunt voor het parlement. Goede informatievoorziening is daarom cruciaal, en nieuwe technologie kan daarbij helpen. Mits dat goed wordt georganiseerd. Strak, slim en slank.

Gelukkig omarmen de bewindslieden van Financiën en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties nu de gedachte van een overheid die standaardiseert, begrippen uniformeert, zelf één taal spreekt en de andere overheidslagen in diezelfde taal laat spreken. Jeugdbeleid





waarbij iedere gemeente een eigen definitie van ‘zwerfjongere’ hanteert kan best succesvol zijn, maar dat is niet zichtbaar te maken wanneer de resultaten van 388 verschillende gemeenten onvergelijkbaar zijn. Hetzelfde geldt voor onderwijsbeleid waarbij niet transparant is hoeveel geld met welk effect besteed wordt aan de kwaliteit van leraren.

Het ontwikkelen van één taal en het slim gebruik maken van technologie uit dit digitale tijdperk maakt het mogelijk om de resultaten van overheidshandelen inzichtelijk te maken voor iedereen. Wanneer de samenwerkende onderdelen van de overheid daarin slagen, ontstaat als het ware een digitale eenheidsstaat. De klokken moeten letterlijk en figuurlijk gelijk gezet worden om dit mogelijk te maken. Dat vergt informatie organiseren, informatie delen, informatie uitwisselen en daarmee gezamenlijk kennis en inzicht vergaren.

Een digitale eenheidsstaat ontstaat door relaties aan te brengen tussen prestaties van vergelijkbare organisaties, scholen, ziekenhuizen of gemeenten. Door resultaten vergelijkbaar te maken kunnen alle overheidsorganisaties op vergelijkbare manier spreken over maatschappelijke doelstellingen. Bestuurders kunnen dan beter uitleggen wat ze beoogden en wat ze bereikten. In een digitale eenheidsstaat hebben en houden burgers daardoor het vertrouwen dat hun belastinggeld op de goede plek terecht komt. De burger wil waar voor zijn geld. Dit vraagt om organisaties die van elkaar leren om hun presteren te verbeteren.

Het gaat om een open houding naar elkaar toe, niet om het aanbrengen van nieuwe regels en structuren. Zoals gezegd: strak, slim en slank. De digitale eenheidsstaat belemmert de lokale, regionale of landelijke democratie niet en vermindert evenmin de autonomie van het bestuur van een ziekenhuis of school. Dat hebben de gram, de meter en het besluit de klokken gelijk te zetten evenmin gedaan.

De digitale eenheidsstaat is in de toekomst mogelijk. Kamer en kabinet werken op dit moment aan de ambities voor Nederland. Daar kan het fundament van de digitale eenheidsstaat worden gelegd. Dat begint met het ontwikkelen van een gezamenlijke taal. Informatie moet vervolgens open beschikbaar worden gesteld en met moderne technologie toegankelijk worden gemaakt. Dit alles is een voorwaarde om in de toekomst beter duidelijk te kunnen maken welke resultaten met belastinggeld zijn bereikt. Altijd, overal en voor iedereen.





1 Wat doet de rijksoverheid?

Een doordeweekse dag. Mensen worden wakker. Ze staan op en ontbijten. Ouders zijn druk met hun kinderen. Wie meer tijd heeft, kijkt tussendoor naar het nieuws. Miljoenen mensen gaan de deur uit. De dag begint. Kinderen gaan naar school, studenten naar de universiteit, inburgeraars naar cursus. Medewerkers in loondienst, maar ook zzp'ers gaan op weg naar hun werk of werken vanuit huis.

Er rijden volle treinen en er staan files op tal van snelwegen, onder meer door een ongeluk. Zwaailichten – mannen van Rijkswaterstaat, politiemensen en ambulancemedewerkers doen hun werk. Drukke ook op en rond Schiphol.

Er zijn mensen die naar een afspraak of cursus gaan, omdat ze op zoek zijn naar werk.

Anderen hoeven dat niet meer, zij zijn met pensioen. Jong en oud gaan op pad: naar de dokter of de bank – misschien naar een museum. Weer anderen blijven thuis, verblijven in een ziekenhuis, verpleeghuis of detentiecentrum. Of worden wakker in hun nieuwe land. Miljoenen mensen zijn talloze keren met hun smartphones en tablets in de weer.

Bij veel dagelijkse gebeurtenissen is de rijksoverheid op een of meer manieren betrokken en hebben kabinet en Tweede Kamer een of meer ambities. Bijvoorbeeld voor de nationale infrastructuur als wegen, vaarwegen en spoorwegen. Voor onderwijs en zorg, politie en justitie. De overheid verstrekt uitkeringen en tal van subsidies. Er zijn fiscale regelingen die uiteenlopen van de arbeidsaftrek voor werkenden tot een verlaagd accijnstarief voor kleine brouwerijen. Vluchtelingen worden opgevangen. Sommige ambities betreffen fundamentele behoeften (inkomen en onderwijs), andere niet (publieke omroep).

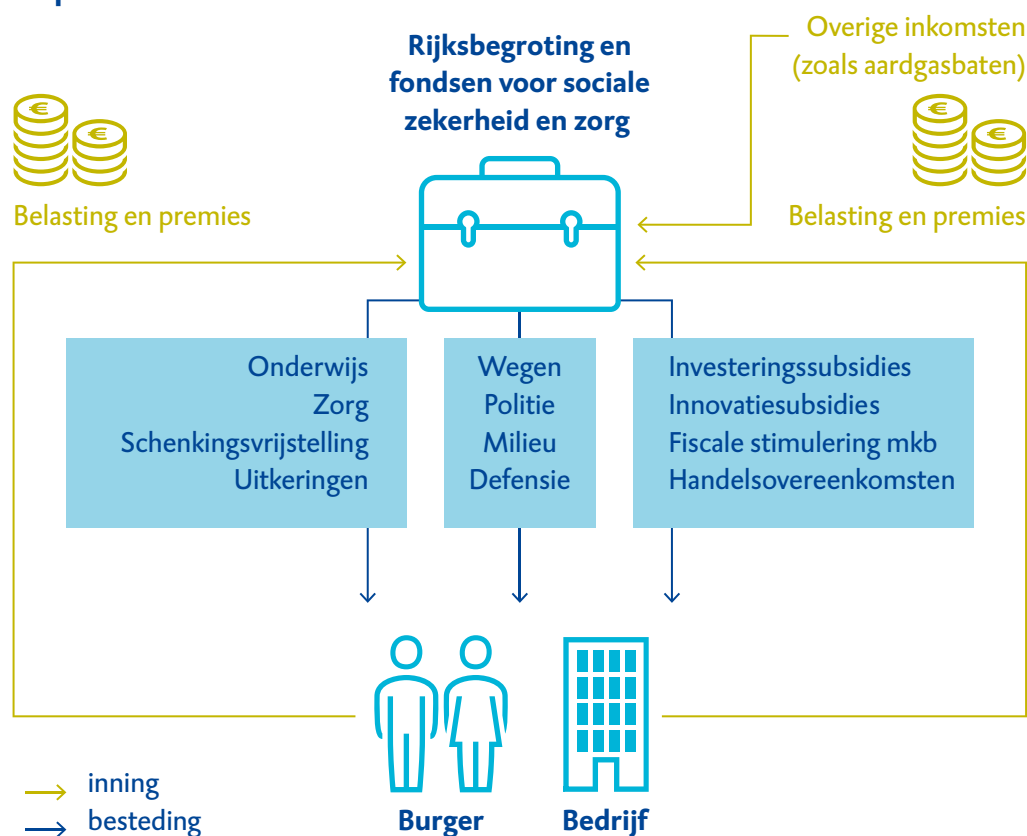
Om die ambities te verwezenlijken werkt de rijksoverheid samen met medeoverheden, instellingen en bedrijven. Zoals met het Uitkeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), de Sociale Verzekeringsbank (SVB), het Kadaster, de RDW en het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR) en met scholen en universiteiten. Vanwege het belang van infrastructuur en energie zijn er staatsdeelnemingen als Schiphol, NS, ProRail, TenneT en Gasunie. Diverse inspecties van het Rijk zien toe op de veiligheid van voedsel en arbeidsomstandigheden, op de kwaliteit van zorg en onderwijs, of op de werking van (financiële) markten.

In 2016 was er bij elkaar € 258,1 miljard nodig om die collectieve ambities te verwezenlijken. Om dat te financieren betalen burgers en bedrijven belasting. Niet alleen over hun inkomen of winst, maar bijvoorbeeld ook over de dagelijkse boodschappen of benzine.



Een tweede bron van inkomsten zijn de premies voor sociale verzekeringen en zorg. Een derde bron zijn enkele overige inkomsten, zoals de aardgasbaten of de veiling van 4G-frequenties. In 2016 had de rijksoverheid € 260,8 miljard aan inkomsten.

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



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

De eerste vraag is of het publieke geld op de afgesproken plaatsen terecht is gekomen. En of het besteed is zoals de wetgever beoogd heeft. De vervolgvraag is: zijn de ambities van kabinet en Tweede Kamer waargemaakt?

Namens het kabinet legt de minister van Financiën jaarlijks verantwoording af over de inkomsten en uitgaven van de rijksoverheid. Dat doet hij in het *Financieel Jaarverslag van het Rijk*, dat hij traditiegetrouw op de derde woensdag in mei aanbiedt aan de Tweede Kamer. De ministers verantwoorden zich over het door hun gevoerde beleid en de resultaten in de jaarverslagen bij de begrotingshoofdstukken.



Op dezelfde dag bieden wij de Tweede Kamer de uitkomsten van ons verantwoordingsonderzoek aan. Hierin geven wij ons oordeel bij de verantwoording. Dit doen we door drie vragen te beantwoorden:

- Hebben de ministers het geld in 2016 volgens de regels geïnd en besteed?
- Zijn de zaken goed georganiseerd op de ministeries?
- Hebben de ministers voldoende zicht op het beleid de gewenste resultaten heeft?

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



Figuur 2 Overzicht van verantwoording en onderzoek



2 Financiële informatie

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de financiële informatie in het *Financieel Jaarverslag van het Rijk 2016*. Dit hoofdstuk beantwoordt de vraag in hoeverre de ministers het geld in 2016 volgens de regels hebben geïnd en besteed en zich daar goed over hebben verantwoord. Als dat volgens de regels is gebeurd, verlenen wij goedkeuring. Het parlement heeft die goedkeurende verklaring nodig om de ministers decharge te kunnen verlenen.

De regels liggen vast in de wetten en nadere regelgeving. Daarin is bijvoorbeeld precies beschreven hoeveel belasting (btw) er over de dagelijkse boodschappen moet worden afgedragen en hoe hoog een bijstandsuitkering is. Er ligt vast aan welke voorwaarden een bedrijf moet voldoen om voor een investeringssubsidie in aanmerking te komen en hoeveel geld er naar het spoor gaat. De begrotingen die het parlement heeft vastgesteld zijn namelijk wetten.

Het kabinet heeft het geld uit de rijksbegroting in 2016 nagenoeg geheel volgens de regels geïnd en besteed. Ook de verantwoording zelf voldoet aan de vereisten. We hebben dan ook goedkeuring verleend aan de rijksrekening en de saldibalans van het Rijk. De onrechtmatigheden of onzekerheden die er waren, hadden voornamelijk te maken met inkoop (§ 2.1).

Inkomende geldstromen waar de rijksoverheid op enigerlei wijze bij betrokken is, zijn de belastinginkomsten en overige inkomsten die in de rijksbegroting staan. Inkomende geldstromen die buiten de rijksbegroting om lopen zijn de premies voor de fondsen voor sociale zekerheid en zorg, de subsidies uit de EU en de wettelijke tarieven. (§ 2.2).

Er is nogal wat beleid uit de rijksbegroting dat buiten de ministeries wordt uitgevoerd. De uitvoering ligt bij gemeenten, maar ook bij uitvoeringsinstellingen. Uitvoerders kunnen in een aantal gevallen zelf nadere regels stellen of bepalen hoe zij het geld precies besteden. Eventuele onrechtmatigheden in de uitvoering werken dan niet door in de jaarverslagen van de ministeries. Dat is in zichzelf geen probleem. Het gaat erom dat burgers toch zekerheid krijgen over de zorgvuldigheid waarmee wordt omgegaan met belastinggeld. Die zekerheid wordt in die gevallen verschaft worden door externe accountants (§ 2.3).

Het *Financieel Jaarverslag van het Rijk* gaat ook in op de het financieringssaldo van de hele Nederlandse overheid (Rijk, provincies en gemeenten) (§ 2.4).



2.1 Rechtmatigheid van de rijksrekening

De minister van Financiën legt in het *Financieel Jaarverslag van het Rijk* verantwoording af over het afgelopen begrotingsjaar. De taak van de Algemene Rekenkamer is om een verklaring van goedkeuring te verstrekken bij de rijksrekening en bij de saldibalans van het Rijk. Deze zijn in het jaarverslag opgenomen.

Verklaring van goedkeuring 2016

Wij keuren de rijksrekening en de saldibalans goed die in het *Financieel Jaarverslag van het Rijk 2016* zijn opgenomen. Van de € 223,5 miljard aan uitgaven is 99,60% rechtmatig, van de € 231,7 miljard aan ontvangsten 99,93% en van de € 211,1 miljard aan verplichtingen 99,70%. Wij verlenen goedkeuring onder het voorbehoud dat het parlement de slotwetten aanneemt die bij de rijksbegroting horen.

Ook hebben wij de rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk en de saldibalans onderzocht die in het *Financieel Jaarverslag van het Rijk 2016* zijn opgenomen. De rekening en saldibalans voldoen aan de verslaggevingseisen en zijn rechtmatig tot stand gekomen. De rekening sluit aan op de verantwoordingsstaten in de jaarverslagen over 2016, de saldibalans op de saldibalansen daarin.

Rechtmatigheid

De rijksrekening bestaat uit 21 begrotingshoofdstukken, verdeeld over de Koning, de Hoge Colleges van Staat, ministeries en begrotingsfondsen. Bij elk van de hoofdstukken is een jaarverslag opgesteld. Wij hebben alle jaarverslagen beoordeeld. Het totale aantal fouten en onzekerheden blijft voor 2016 ruim onder de 1%. Een overzicht van de totale fouten en onzekerheden over 2016 staat in bijlage 1. In bijlage 2 geven we een analyse van de aangetroffen fouten en onzekerheden.

De 1% is de zogenoemde tolerantiegrens ofwel de norm die wij hanteren. Deze grens geldt voor zowel de inkomsten, de uitgaven als de verplichtingen.¹ De gedachte hierachter is dat er altijd wel iets fout kan gaan waar mensen werken.

De hoge rechtmatigheid over 2016 is in lijn met de afgelopen jaren. De belangrijkste oorzaken van de fouten zijn door de jaren heen min of meer dezelfde: problemen met de inkoop en de zogenoemde beleidsmatige slotwetmutaties. De inkoop komt in § 3.5 aan de orde. In voorgaande jaren was het niet melden van beleidsmatige slotwetoverschrijdingen een belangrijke oorzaak voor onrechtmatigheden. Dit jaar zien we daarin een aanmerkelijke verbetering. De omvang van de beleidsmatige overschrijdingen die niet aan de Tweede Kamer gemeld worden, wisselt van jaar op jaar.

**Tabel 1** Niet-gemelde beleidsmatige slotwetmutaties 2012-2016 (in miljoenen €)

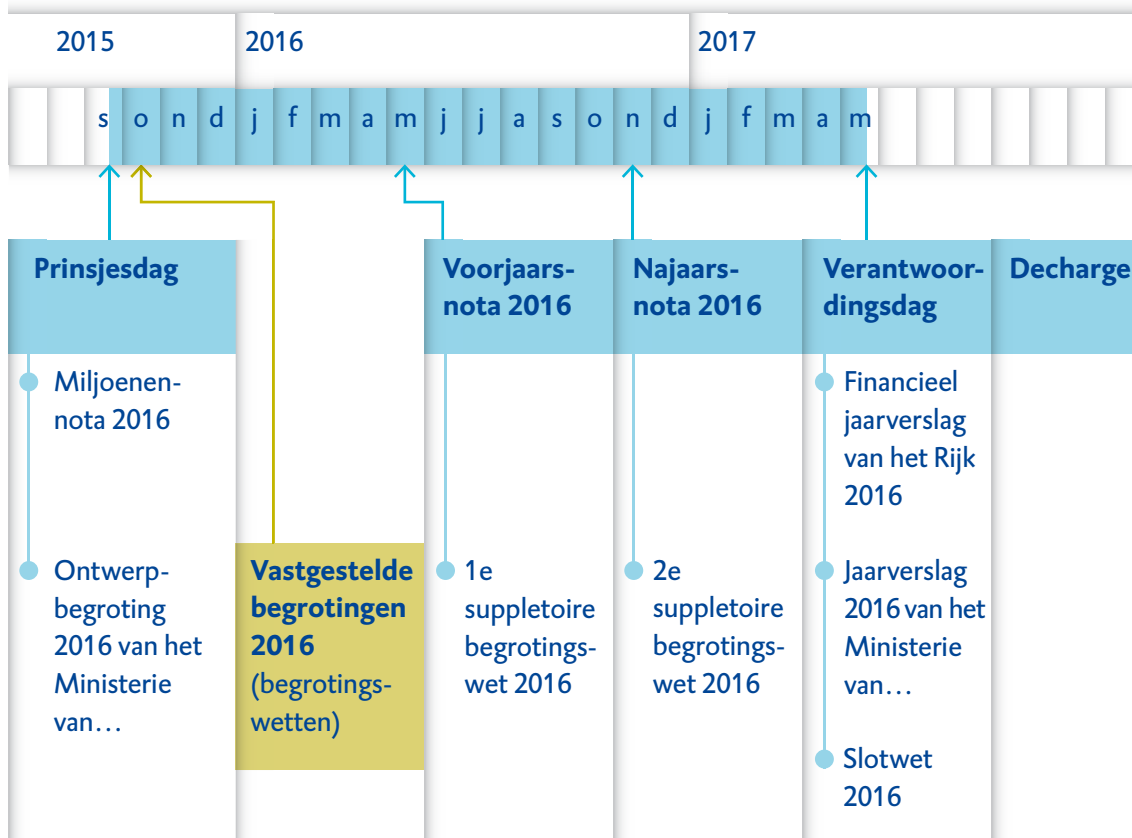
Niet-gemelde mutaties	2012	2013	2014	2015	2016
Verplichtingen	1.020,0	345,8	68,9	539,0	27,0
Uitgaven	122,3	12,5	0,0	62,1	10,6
Totaal	1.142,3	358,3	68,9	601,1	37,6

In 2016 gaat het om € 37,6 miljoen. Dit bedrag staat voor de mutaties die niet aan de Tweede Kamer zijn gemeld. Mutaties die te laat aan het parlement zijn gemeld en/of niet aan de Eerste Kamer, zijn niet in de tabel opgenomen. In 2016 gaat dat om € 483 miljoen. Deze overschrijdingen merken we nu nog niet als onrechtmatig aan. Hiermee volgen we de lijn uit voorgaande jaren. Bij de inwerkingtreding van de nieuwe Comptabiliteitswet volgend jaar zullen we die lijn aanpassen.

Waarom zijn beleidsmatige slotwetmutaties onwenselijk?

Met het aannemen van het wetsvoorstel voor de begroting, verleent het parlement het kabinet autorisatie tot het innen van de geraamde inkomsten en het doen van de afgesproken uitgaven.

De begrotingscyclus 2016 loopt van najaar 2015 tot en met mei 2017



Figuur 3 De begrotingscyclus 2016

In de begroting is aangegeven hoeveel het kabinet waaraan uit wil geven. Dankzij het formele budgetrecht kan de Tweede Kamer deze begrotingsvoorstellen wijzigen en vaststellen.

De omstandigheden kunnen in de loop van het jaar echter veranderen. Daarom heeft het kabinet in het jaar van uitvoering op twee momenten nog gelegenheid om het parlement voor te stellen, de in de begroting vastgestelde afspraken aan te passen. Ook dat gaat met een wet: de eerste supplettoire wet in mei en de tweede supplettoire wet in november. Het parlement kan tijdens de behandeling van deze wetten waar nodig zijn formele budgetrecht doen gelden. Een voorbeeld van veranderende omstandigheden is de hogere instroom van asielzoekers. Er is bijvoorbeeld in mei 2016 via de eerste supplettoire begroting extra geld beschikbaar gekomen voor de opvang van asielzoekers.



De slotwet is de laatste wet in de begrotingscyclus. Hiermee worden de ramingen uit de voorgaande wetten in overeenstemming gebracht met de uiteindelijke realisaties van 31 december. De slotwet verschijnt dus als het begrotingsjaar is afgelopen. Het is dan ook niet mogelijk om een amendement op de slotwet in te dienen of de voorgestelde slotwetmutatie af te keuren. Daarom is het uitgangspunt dat de slotwet uitsluitend ‘technische’ mutaties bevat. Indien de slotwetten echter ook beleidsmatige mutaties bevatten, heeft het parlement hier geen invloed meer op. Het parlement staat zo voor een voldongen feit. Dat is niet in lijn met het formeel budgetrecht.

Nadat de slotwetten zijn aangenomen, verleent het parlement decharge aan de ministers. De ministers worden dan ontheven van de verantwoordelijkheid voor het gevoerde beheer. Het parlement maakt daarbij gebruik van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer. Zo ging het ook in 2016. Het ging toen om de slotwetten die bij het *Financieel Jaarverslag van het Rijk 2015* horen. De Tweede Kamer heeft vervolgens op 7 juli 2016 decharge verleend en de Eerste Kamer op 27 september 2016. De minister van Financiën heeft de ministers en de Algemene Rekenkamer daarvan op 9 mei 2017 op de hoogte gesteld.

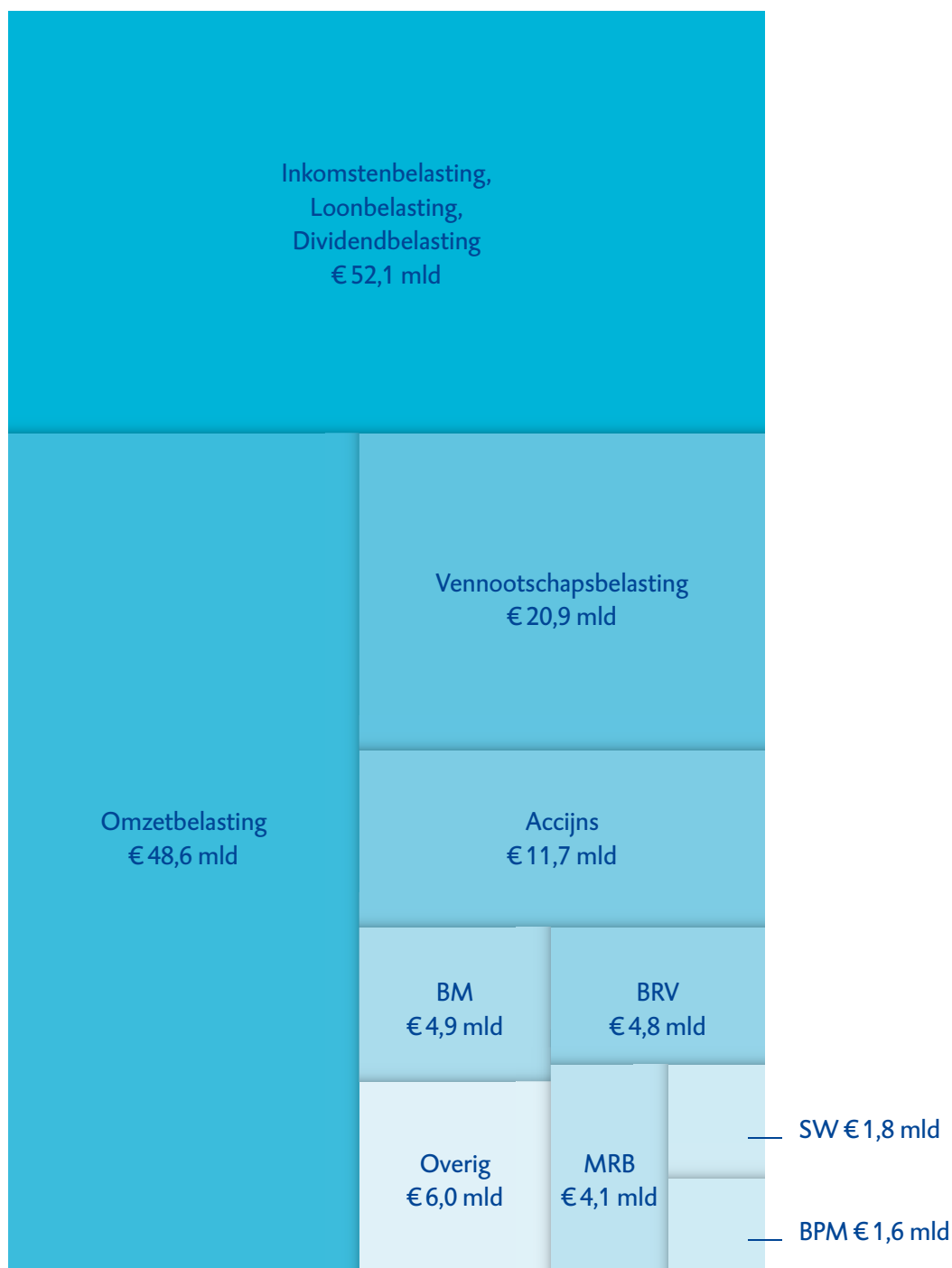
2.2 Ontvangsten

De inkomsten van de rijksoverheid bestaan uit belastingen, premies en overige inkomsten, zoals aardgasbaten. In 2016 ging dit om € 156,4 miljoen, € 102,4 miljoen en € 1,9 miljoen aan aardgasbaten. De minister van Financiën heeft deze inkomsten opgenomen in het *Financieel Jaarverslag van het Rijk*. De belastingen en overige inkomsten maken ook deel uit van de rijksrekening, de premies voor de sociale verzekeringen en zorg niet.

2.2.1 De belastingen

De belastingen worden onderscheiden in directe en indirecte belastingen. Bij de laatste is de belasting al in de prijs begrepen die consumenten betalen, bijvoorbeeld de assurantiebelasting. Het assurantiebedrijf draagt de belasting vervolgens af aan de Belastingdienst. Figuur 4 geeft een overzicht naar de omvang van de verschillende belastingen.

De loon- en inkomstenbelasting en de omzetbelasting zorgen voor het leeuwendeel van de belastinginkomsten



Figuur 4 Overzicht van de belastingopbrengsten in 2016

Om de hoogte van de te innen belasting of te verstrekken subsidie vast te stellen is vaak informatie nodig van de belastingplichtigen of begunstigden, zoals burgers, bedrijven, scholen, ziekenhuizen, verenigingen en stichtingen. Om misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) te voorkomen zijn maatregelen nodig, zoals controle. In ons onderzoek besteden we dan ook expliciet aandacht aan het M&O-beleid en aan de uitvoering daarvan.

Er is een verschil tussen het M&O-beleid voor de uitgaven en dat voor de inkomsten. Voor de uitgaven geldt dat *bekend* is wat er is uitgegeven. Voor de belastingontvangsten is echter *onbekend* of alle transacties waarover belasting moet worden afgedragen in beeld zijn. Bij de verantwoording van de belastingontvangsten bestaat daardoor per definitie een onzekerheid over de volledigheid van de ontvangsten. Noodzaak van controles en inspecties weegt de Belastingdienst af tegen de uitvoerbaarheid, doelmatigheid en proportionaliteit van de controles en inspecties.

Deze onzekerheid is niet in tegenspraak met onze goedkeurende oordelen, omdat de Belastingdienst het risico van M&O-gebruik zo veel mogelijk beperkt. Dit geldt niet voor de belastingen die klein van omvang zijn, zoals de assurantiebelaasting of de kansspelbelasting. De Belastingdienst kan niet goed helder maken welke handhavinginstrumenten de dienst inzet om misbruik van deze belastingen te bestrijden en oneigenlijk gebruik tegen te gaan.

Belastingen zijn niet alleen een instrument om inkomsten te verwerven maar ook een instrument om doelstellingen te realiseren. Dat kan door meer of minder belastingdruk. In 2016 deden we onderzoek naar het inzicht in de omvang en effectiviteit van belastingverlichtende maatregelen (Algemene Rekenkamer 2017a). We inventariseerden ruim 200 regelingen die in de vorm van belastingvermindering een bepaald beleidsdoel nastreven. Deze verminderingen zijn dus eigenlijk fiscale subsidies. Het doel is bijvoorbeeld ondernemerschap, duurzaamheid of de werking van de woningmarkt bevorderen, of mensen aansporen te gaan werken. De belastingregelingen die het kabinet hiervoor inzet, variëren van vrijstelling en tariefsverlaging tot aftrek.

De totale omvang van deze instrumenten is niet zichtbaar in de rijksbegroting of rijksrekening: niet bij de inkomsten en niet bij de uitgaven. Ook na ons onderzoek is de totale omvang hiervan niet vast te stellen. Wel weten we dat het in 2016 om minimaal €97,6 miljard aan gedeerde inkomsten gaat. In hoeverre de doelen die het kabinet op het oog heeft ook zijn behaald, is vaak niet bekend. Hoe doeltreffend de mkb-winstvrijstelling of de vrijstelling voor het vervoer van kermis- of circusbenodigdheden is, niemand die het weet.



Een herziening van het belastingstelsel biedt de gelegenheid om het zicht op de effectiviteit van de belastingmaatregelen te verbeteren, zo schreven we in onze brief *Herziening belastingstelsel* (Algemene Rekenkamer, 2015c).

Behalve de belastinginkomsten en overige inkomsten als aardgasbaten of de opbrengsten van een veiling van etherfrequenties, kent de publieke sector meer inkomsten. Het parlement heeft hierbij echter geen *formeel budgetrecht*: het heeft geen *directe* invloed op het budget. Het kan hier over het algemeen alleen *indirect* invloed op uitoefenen, ook wel *materieel budgetrecht* genoemd. Deze inkomsten zijn premies sociale zekerheid en zorg, subsidies uit Europese fondsen en wettelijke tarieven. Daarover gaan de volgende paragrafen.

2.2.2 Premies sociale zekerheid en zorg

Een tweede bron van publieke middelen zijn de premies voor fondsen voor sociale zekerheid en zorg. Deze premies zijn bestemd voor de verzekeringen op grond van de Werkloosheidswet of de Ziektewet, de Algemene ouderdomswet of de Wet langdurige zorg of de Zorgverzekeringswet. De Belastingdienst is verantwoordelijk voor het bij burgers en bedrijven innen van deze premies. De minister van Financiën neemt deze premies op in het *Financieel Jaarverslag van het Rijk* als inkomsten van het Rijk.

De uitgaven van verschillende publieke en private uitvoerders op grond van deze wetten lopen grotendeels via de fondsen voor sociale zekerheid en zorg. De premies lopen niet via de begroting van de ministeries. Het beheer van de fondsen is in handen van instanties als UWV, de SVB en Zorginstituut Nederland.

Het parlement heeft geen *formeel budgetrecht* over de premiegefinancierde uitgaven. Het parlement oefent wel *indirect* invloed uit op de budgetten door als medewetgever onderliggende wet- en regelgeving aan te passen. Zo beïnvloedt het wel de hoogte en de duur van de uitkeringen en de afbakening van het basispakket door het aanpassen van aanspraken op zorg. Hoe lang duurt de WW en hoe hoog is de uitkering? En voor welke medische behandelingen is iedereen verplicht verzekerd? In de rapporten bij de jaarverslagen 2016 van de Ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) geven we op hoofdlijnen inzicht in de begrotings- en verantwoordingssystematiek van de uitgaven. Deze vallen onder de uitgavenkaders voor Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt (SZA) en het Budgettair Kader Zorg (BKZ).





2.2.3 Europese fondsen

De geldstromen uit de Europese Unie (EU) zijn subsidies die de EU direct aan bedrijven en instellingen betaalt (ongeveer 20%) en subsidies die via de Europese fondsen lopen (ongeveer 80%). In het eerste geval is er alleen een relatie tussen de ontvangende rechtspersoon en de Europese Commissie (EC). Er is geen relatie met de Nederlandse overheid en dus ook niet met het parlement. Dat is anders bij de Europese fondsen, zoals het Europees Sociaal Fonds (ESF). Het doel van het ESF is om zo veel mogelijk mensen op de arbeidsmarkt te laten participeren.

De Europese fondsen financieren meestal een deel van de kosten van een project. Publieke en particuliere begunstigden moeten zelf voor de rest van de financiering zorgen. Dat is één van de voorwaarden die de EC aan de meeste Europese fondsen stelt. De fondsen worden uitgevoerd in zogenoemd gedeeld beheer van EU en lidstaat, een gedeelde verantwoordelijkheid voor een zorgvuldige, zuinige en zinnige besteding. Zo ligt de verantwoordelijkheid voor ESF in Nederland bij de staatssecretaris van SZW.

De EC maakt het geld over naar de zogenoemde managementautoriteit. Dit is de organisatie die de regeling in de lidstaat uitvoert en dus de subsidie uitbetaalt aan de eindbegunstigden en controles verricht. Voor ESF is dat het Agentschap SZW, een onderdeel van het Ministerie van SZW. Geld voor ESF gaat onder andere naar bedrijven, scholen of gemeenten. Met ESF-geld financierde de gemeente Enschede bijvoorbeeld een pilot om erachter te komen of werkzoekenden sneller werk vonden door een mix van digitale en persoonlijke begeleiding in plaats van persoonlijke begeleiding alleen.

De controle van geld uit Europa is in de handen van de Auditdienst Rijk (ADR), de interne accountant van het Rijk. Hij is onderdeel van het Ministerie van Financiën. De ADR doet de controles vanwege het gedeeld beheer voor de Europese Commissie. Mocht blijken dat die begunstigden het Europese geld ten onrechte (onrechtmatig) hebben ontvangen, dan stelt de EC de lidstaat aansprakelijk.

Evenals Denemarken en Zweden geeft Nederland – democratisch gezien – het goede voorbeeld door én transparant te zijn over de EU-fondsen én politieke verantwoording af te leggen. Dat doet het kabinet jaarlijks met de Nationale verklaring over een rechtmatige besteding van de Europese fondsen en over het functioneren van de beheers- en controle-systemen. Vanaf 2017 is de Nationale verklaring als bijlage opgenomen in het *Financieel Jaarverslag van het Rijk*. Deze geeft ook inzicht in de geplande en uitgevoerde evaluaties van de fondsen.



De Algemene Rekenkamer geeft jaarlijks een oordeel over de deugdelijkheid van de Nationale verklaring. De minister van Financiën biedt de verklaring samen met ons oordeel aan de EC aan. Wij zijn van oordeel dat de Nationale verklaring 2017 een deugdelijke kwalificatie geeft van zowel het functioneren van de beheers- en controlesystemen als van de rechtmatigheid. In ons Rapport bij de Nationale verklaring 2017 over het jaar 2016 geven we onze bevindingen en aanbevelingen en de reactie van de minister van Financiën. Zowel de Nationale verklaring als het rapport daarbij gaat niet alleen over 2016. Het gaat over meerdere, deels andere periodes.

De afdracht van geld uit Nederland aan de EU loopt wel via de rijksbegroting, namelijk via de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) (§ 2.3).

2.2.4 Wettelijke tarieven

Ten slotte is er nóg een stroom publieke gelden die buiten de begroting om loopt. Dat zijn de zogenoemde wettelijke tarieven. Dit zijn de bedragen die bijvoorbeeld instellingen op afstand in rekening brengen aan burgers en bedrijven. Denk hierbij aan de tarieven van het Kadaster voor kaarten en uittreksels uit het register, de tarieven van de RDW voor registratie van kentekens, of het collegegeld dat studenten universiteiten moeten betalen. Dit worden wettelijke tarieven genoemd, omdat de wetgever of de minister de hoogte van de tarieven bepaalt. De verantwoording hierover vindt plaats in de jaarrekeningen van de (genoemde) organisaties. Het is dus niet zichtbaar in de verantwoording van de ministers.

2.3 De uitgaven van de rijksrekening nader bekeken

Verschil tussen rijksrekening en Financieel Jaarverslag van het Rijk

De uitgaven in de rijksrekening en de uitgaven van de centrale overheid in het *Financieel Jaarverslag van het Rijk* vallen niet geheel samen. In de rijksrekening over 2016 waren de kasuitgaven € 223,5 miljard en de rentekosten van de nationale schuld € 7,6 miljard. De uitgaven van de centrale overheid waarover de minister van Financiën in het *Financieel Jaarverslag van het Rijk 2016* rapporteert waren € 258,1 miljard. De belangrijkste oorzaken van het verschil tussen beide zijn de volgende:

- De uitgaven in het Financieel Jaarverslag bevatten wel de premiegefinancierde uitgaven voor sociale zekerheid en zorg die via de fondsen lopen. Deze fondsen lopen weer niet via de begroting en staan dus ook niet in de rijksrekening.
- De aflossing van de nationale schuld is wel onderdeel van de rijksrekening, maar niet van de uitgaven van de centrale overheid die in het *Financieel Jaarverslag van het Rijk* staan.

- In het Financieel Jaarverslag zijn de niet-belastingontvangsten verrekend met de uitgaven. In de rijksrekening worden de niet-belastingontvangsten en uitgaven afzonderlijk weergegeven. De uitgaven in de rijksrekening zijn daardoor hoger dan in het jaarverslag.
- De cijfers in de rijksrekening zijn opgesteld op kasbasis. De inkomsten en uitgaven in het *Financieel Jaarverslag van het Rijk* zijn opgesteld volgens EMU-definities. Zodoende is het jaarverslag opgesteld op transactiebasis. Dit leidt tot zogenoemde technische verschillen. Daarnaast zijn sommige uitgaven niet EMU-relevant. Dit geldt bijvoorbeeld voor de studieleningen. Die zijn niet opgenomen in het Financieel Jaarverslag, maar wel in de rijksrekening.

De verschillen betekenen niet dat er geld weggeraakt is: de rijksrekening en het jaarverslag zijn verschillende manieren om de financiële stromen van de rijksoverheid in kaart te brengen. Tabel 2 laat op hoofdlijnen zien hoe de rijksrekening en het *Financieel Jaarverslag van het Rijk* zich tot elkaar verhouden.

Tabel 2 Relatie tussen de uitgaven van de rijksrekening 2016 en de uitgaven van de centrale overheid in het *Financieel Jaarverslag van het Rijk 2016* (in miljarden €)

Uitgaven volgens rijksrekening	223,5	
Rijksrekening van rentekosten	7,6	
<i>Subtotaal</i>		231,1
Bij: premie gefinancierde uitgaven sociale zekerheid	56,2	
Bij: premie gefinancierde uitgaven zorg	58,8	
<i>Subtotaal</i>		115,0
Af: aflossing nationale schuld	36,3	
Af: gesaldeerde niet-belastingontvangsten (exclusief aardgasbaten)	36,5	
Af: overige uitgaven en technische verschillen	15,3	
<i>Subtotaal</i>		88,1
Uitgaven volgens Financieel Jaarverslag van het Rijk		258,1

Typering van uitgaven in de rijksrekening

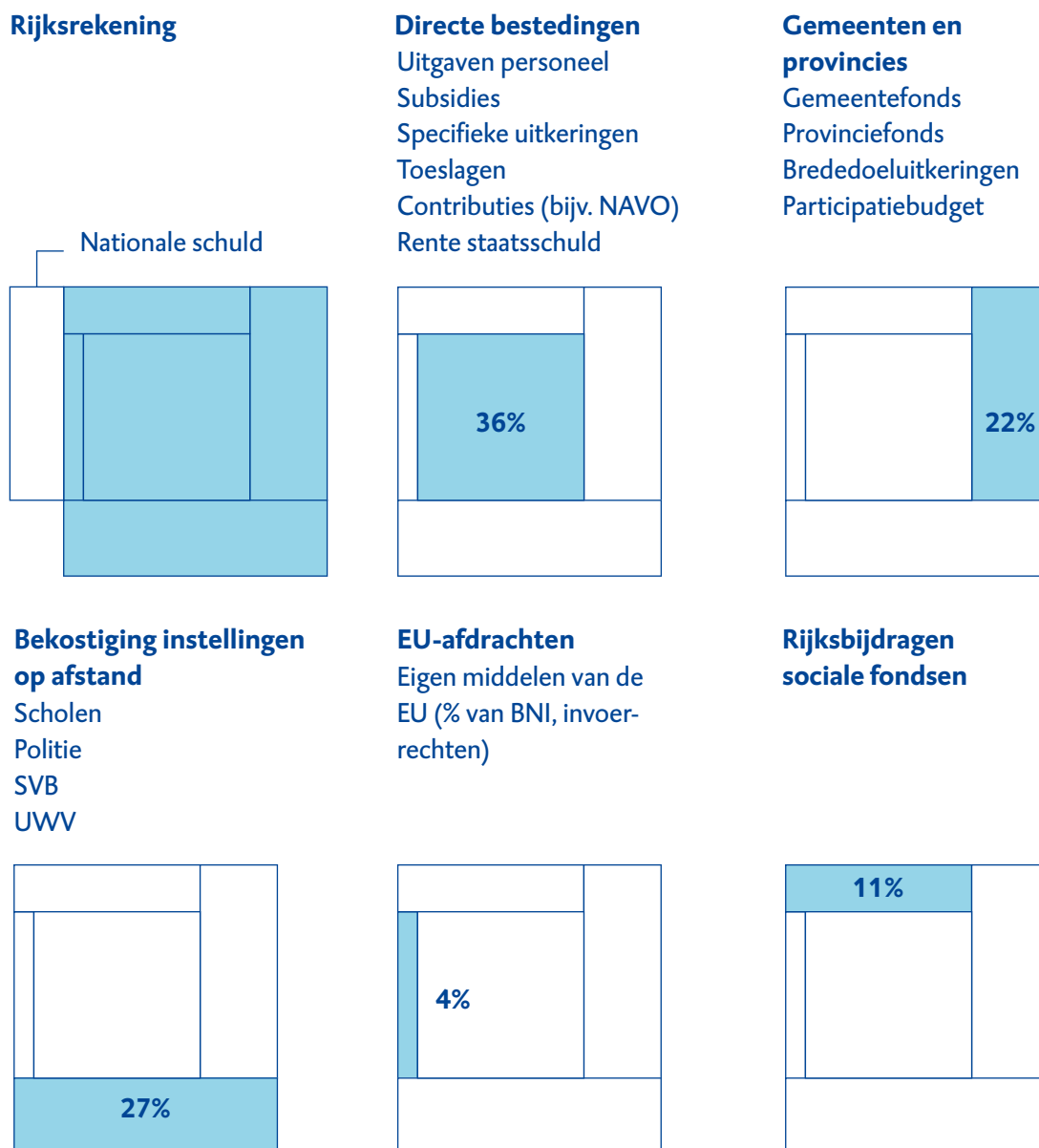
Wij geven een goedkeuring bij de rijksrekening. Het parlement oefent niet op alle beleids-terreinen die via in de rijksrekening verantwoord worden, evenveel invloed uit. De laatste decennia kennen een rijke en steeds wisselende variatie in de uitvoering van het rijksbeleid.



Een groot deel van de uitvoering ligt tegenwoordig buiten de rijksoverheid. Gemeenten, instellingen en bedrijven kunnen daarbij een grote mate van beleidsvrijheid hebben. De decentralisatie van het jeugdbeleid, participatie en zorg is hiervan een voorbeeld. Gehandicapten en ouderen bijvoorbeeld moeten bij de gemeente aankloppen als zij hulp willen.

Inmiddels stelt de wetgever naar schatting 60% van de rijksuitgaven via de rijksbegroting (exclusief de aflossing van de nationale schuld) ter beschikking aan medeoverheden, instellingen en bedrijven. Deze zijn vervolgens zelf verantwoordelijk voor de recht- en doelmatige besteding van deze gelden. De minister houdt in meer of mindere mate toezicht daarop – afhankelijk van de wettelijke voorschriften. Het geld gaat naar bijvoorbeeld gemeenten, scholen en instellingen als UWV, SVB of de Kamers van Koophandel. Die verzorgen daarmee jeugdzorg, onderwijs, arbeidsbemiddeling, uitkeringen of ondersteuning van zzp'ers. Figuur 5 geeft een indicatie van de verschillende typen uitgaven.

Naar schatting 60% van de uitgaven wordt ter beschikking gesteld aan mede-overheden, instellingen en bedrijven



Figuur 5 Indicatie van de verschillende typen uitgaven uit de rijksrekening exclusief de aflossing van de nationale schuld

De figuur onderscheidt – afgezien van de aflossing van de nationale schuld – vijf typen uitgaven binnen de rijksbegroting:

- *Directe bestedingen* – voorbeelden zijn de personeelskosten van de ministeries, de uitgaven van het Ministerie van Defensie en infrastructurele werken van Rijkswaterstaat (RWS), specifieke uitkeringen of de rente over de nationale schuld.
- *Gemeenten en provincies* – onder deze categorie hebben we de algemene overdrachten aan mede-overheden opgenomen. Een voorbeeld waarbij de wetgever enkele globale voorwaarden vaststelt, is de algemene uitkering uit het Gemeentefonds. Gemeenten zijn geheel vrij in de besteding. Met dit geld kan de gemeente het zwembad renoveren, wegen repareren of een andere voorziening voor haar inwoners betalen. Specifieke uitkeringen vallen onder de categorie ‘directe bestedingen’. Specifieke uitkeringen worden gegeven voor een specifiek doel – de uitvoerder heeft nauwelijks tot geen beleidsvrijheid.
- *Bekostiging instellingen op afstand* – onder deze categorie scharen we die overdrachten aan instellingen op afstand waarbij de uitvoerders relatief vrij zijn in de besteding of waar de minister niet zelf verantwoordelijk is voor de recht- en doelmatige besteding van de gelden. Voorbeelden van die laatste categorie zijn de kinderbijslag en de Wajong. SVB voert de kinderbijslag uit, UWV de Wajong.
- *EU-afdrachten* – bij de afdracht aan de EU is de EU-regelgeving leidend. In § 2.2.3 gingen we in op de *inkomsten* uit Europa.
- *Rijksbijdragen sociale fondsen* – de uitgaven van de sociale fondsen worden voor een deel rechtstreeks uit de rijksbegroting gefinancierd.

Het vertrekpunt voor de verdeling in vijf typen is de wet. De manier waarop de taken en bevoegdheden van ministers en uitvoerders geregeld zijn, is uiteenlopend. Die wetten maken niet in alle gevallen precies duidelijk tot welke categorie we een uitgave moesten rekenen. Relaties tussen minister en uitvoerder zijn soms diffuus. De indeling hierboven is onze interpretatie op basis van de wet.

Organisaties met een publieke taak kennen met andere woorden hun eigen voorschriften met hun eigen controlelaag. Die moet er steeds voor zorgen dat voor burgers helder is in hoeverre er zorgvuldig met belastinggeld wordt omgegaan. Of de uitgaven voor bijvoorbeeld de jeugdzorg of de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) rechtmatig zijn geweest, moet blijken uit de controles van de gemeente-accountants. Bij de gemeenten ligt immers de bestuurlijke verantwoordelijkheid. Gemeenten hadden het afgelopen jaar



echter zo veel problemen met de uitvoering dat de helft ervan over 2015 geen goedkeurende controleverklaring heeft gekregen. Het is dan bijvoorbeeld onzeker of de afgesproken zorg geleverd is.

Onrechtmatigheden waren er ook bij de betaling van het pgb-trekkingsrecht door de SVB. In 2016 ging het om € 2,3 miljard. Hiervan was ongeveer 40% onrechtmatig: een groot deel van 2016 zijn de gegevens op grond waarvan het geld werd uitgekeerd niet gecontroleerd. De auditdienst van de SVB heeft hierover een afkeurende verklaring gegeven.

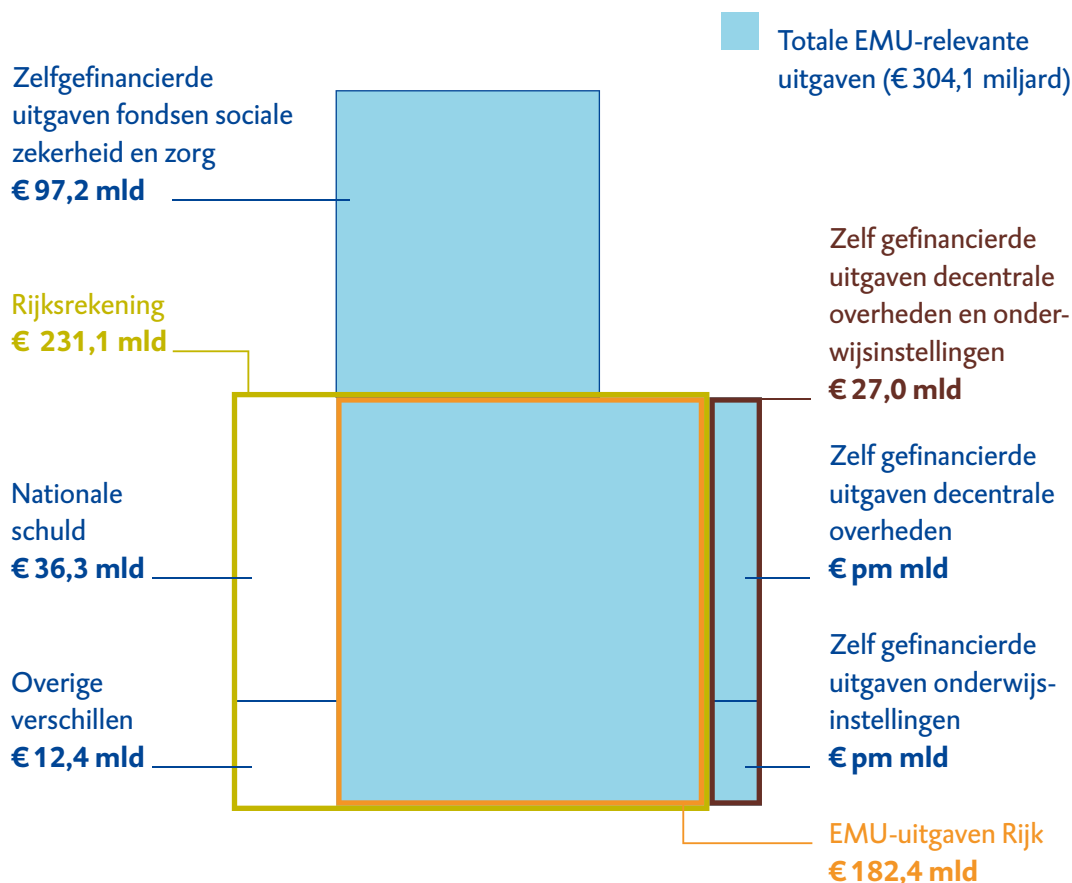
Hoewel het gependeerde geld op rijksniveau geïnd is, werken de onrechtmatigheden in deze twee voorbeelden niet door in de rechtmatigheidspercentages van het Rijk, omdat het Rijk geen specifieke voorwaarden heeft gesteld voor de besteding van de gelden. In de rapporten bij de jaarverslagen 2016 van de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en VWS gaan wij hier nader op in.

2.4 EMU-saldo

Het *Financieel Jaarverslag van het Rijk* gaat ook in op de het financieringssaldo van de hele Nederlandse overheid (Rijk, provincies en gemeenten). Dat saldo wordt weergegeven – evenals de inkomsten en uitgaven in het *Financieel Jaarverslag van het Rijk* – in EMU-termen: volgens de definities van de Europese Monetaire Unie. Met behulp van deze definities moeten de lidstaten van de EU jaarlijks berekenen hoe groot hun financieringsoverschot of -tekort is. Weergegeven in EMU-termen zijn de totale collectieve uitgaven van de Nederlandse overheid € 304,1 miljard. Daarvan komt € 182,4 miljard voor rekening van het Rijk. Dit is inclusief enkele overige instellingen die aan het Rijk worden toegerekend. Voor het EMU-saldo van Nederland tellen niet alleen de inkomsten en uitgaven op rijksniveau mee, maar ook die van de gemeenten en provincies.



De EMU-relevante uitgaven van de Nederlandse overheid (€ 304,1 miljard) zijn opgebouwd uit de uitgaven van de rijksoverheid, decentrale overheden, onderwijsinstellingen en de fondsen voor sociale zekerheid en zorg



Figuur 6 Schematische weergave van de uitgaven van de Nederlandse overheid in 2016 (op EMU-basis)

De aflossing van de nationale schuld telt niet mee bij de berekening van het EMU-saldo. Wel in de berekening inbegrepen zijn de uitgaven voor sociale zekerheid en zorg die via de fondsen lopen (€97,2 miljard). Ook inbegrepen zijn de uitgaven van de decentrale overheden en onderwijsinstellingen die met eigen middelen zijn gefinancierd (€27,0 miljard). De eigen middelen van de decentrale overheden zijn bijvoorbeeld de opbrengsten van de onroerendezaakbelasting of afvalstoffenheffing. Het grootste deel van hun inkomsten komt rechtstreeks uit de rijksbegroting, zoals de uitkeringen uit het gemeentefonds en het provinciefonds. Gemeenten en provincies verantwoorden zich aan de gemeenteraad en Provinciale Staten.

De cijfers in de rijksrekening zijn niet op basis van EMU-definities opgesteld. Dit leidt tot verschillen. In figuur 6 zijn die aangegeven met het blokje 'overige verschillen'.



3 Bedrijfsvoering

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering van de rijksoverheid. Zijn de zaken goed georganiseerd op de ministeries? Die vraag staat centraal in dit hoofdstuk. Betalingen, personeel, ICT, inkoop of managementinformatie zijn enkele voorbeelden. Het gaat ook om de uitvoering die departementen zelf doen, zoals defensie of het betalen van de huurtoeslag. Voor de uitvoering kunnen ministeries in de praktijk instellingen en bedrijven buiten de overheid inschakelen. RWS besteedt het onderhoud van snelwegen aan aannemers uit.

Goede bedrijfsvoering betekent dat de continuïteit van de ondersteuning en uitvoering gewaarborgd is. Op grond van de Comptabiliteitswet moeten wij een oordeel geven of de minister dat op het departement goed georganiseerd heeft (§ 3.1).

In 2016 waren de zaken niet overal goed georganiseerd. We kwalificeerden 36 situaties als 'onvolkomenheid'. Over 2016 zien we vooral problemen bij ICT en de informatiebeveiliging, bij inkoop en bij managementinformatie. Dit beeld laat wel een lichte verbetering zien ten opzichte van de voorgaande jaren (§ 3.2). Tegelijk komt de vraag op wat het gekost heeft om de zaken op orde te krijgen en de continuïteit te waarborgen. Zijn ministers nu klaar voor de toekomst? We beschrijven wat er nog moet gebeuren voor het arbeidsmarkt- en personeelsbeleid (§ 3.3), de ICT en informatiebeveiliging (§ 3.4) en de inkoop (§ 3.5).

De personeelstekorten lopen als een rode draad door onze bevindingen. De verwachting is dat problemen zullen toenemen. Maar er ontbreken cruciale gegevens om een goede personeelsstrategie te ontwikkelen en uit te voeren. ICT- en informatiekelpunten zijn een tweede rode draad in onze bevindingen. We zien een trage ontwikkeling, een onvoldoende aanpak van beveiliging en een dreiging van een ernstig tekort aan expertise. Tegelijk zien we schoorvoetend aandacht voor vernieuwing en innovatie en de noodzaak van 'één taal'. Een derde rode draad is de wissel die bezuinigingen en reorganisaties op de bedrijfsvoering en uitvoering getrokken heeft. Er werd de afgelopen jaren te weinig tijd genomen om reorganisaties goed voor te bereiden en uit te voeren. De grootscheepse reorganisaties en bezuinigingsoperaties hebben veel tijd, energie en geld gekost. Weerkerende problemen hierbij zijn onduidelijkheid over rollen, taken en verantwoordelijkheden en het ontbreken van één taal (§ 3.6).



3.1 Wat is een ordelijke bedrijfsvoering?

3.1.1 Een voorbeeld: voorraadbeheer

Elk ministerie dat voorraden aanhoudt, moet niet alleen het logistieke proces goed uitvoeren en de goederen overzichtelijk in het magazijn plaatsen. Het moet ook bijhouden wat er in- en uitgaat om te weten wanneer nieuwe voorraden moeten worden besteld. Daarvoor zijn goede afspraken nodig over hoe dat gebeurt en wie wat mag doen. Ook moeten er maatregelen zijn tegen diefstal. Dat geldt niet alleen voor pennen, voedsel en drank, usb-sticks en laptops, maar zeker ook voor materieel dat cruciaal is voor het dagelijkse werk, duur is (medicijnen bijvoorbeeld) of risicovol (wapens en munitie zoals bij Defensie).

Vervolgens moet periodiek worden nagegaan of de werkelijkheid nog met het papier overeenkomt. In de praktijk blijkt het de kwaliteit van het voorraadbeheer ten goede te komen als iemand buiten de dagelijkse gang van zaken het beheer eens in de zoveel tijd kritisch beoordeelt: lopen de fysieke en administratieve processen netjes, is alles op orde? Een ministerie moet afdelingen hebben om dergelijke controles uit te voeren. Daarbij helpt het als leidinggevenden op papier verklaren dat het in orde is, omdat zij daarop hebben toegezien. Ook dat is onderdeel van een goede bedrijfsvoering.

Al deze elementen samen bepalen de kwaliteit van het voorraadbeheer. Hetzelfde geldt bijvoorbeeld voor het personeelsbeheer, de beveiliging van ICT of de inning van belastingen. Het gaat steeds om een stelsel van afspraken en fysieke en administratieve maatregelen en processen, vanaf de werkvloer tot en met de ambtelijke top van een ministerie. Uiteraard zal zo'n stelsel zwaarder zijn opgetuigd naarmate eventuele problemen grotere gevolgen kunnen hebben.

3.1.2 Wat houdt het oordeel van de Algemene Rekenkamer in?

De Algemene Rekenkamer is onafhankelijk van de ministeries en oordeelt of de bedrijfsvoering – in dit voorbeeld het voorraadbeheer – inderdaad op orde is. Daarvoor maken we gebruik van de interne controles op het ministerie, van de controles van de ADR en doen we eigen onderzoek. Het is niet alleen doelmatig om te steunen op voorliggende controles, maar de bedrijfsvoering van de rijksoverheid is simpelweg te omvangrijk om alles zelf te kunnen bekijken. Als we steunen op controles van anderen, kijken we uiteraard wel wat de kwaliteit van die controles is.

De uitkomsten rapporteren we ook in onze verantwoordingsonderzoeken. Dat doen we nadat we de verschillende tekortkomingen die we gevonden hebben onderling hebben



gewogen. We checken daarbij onder meer of ze de bedrijfsvoering structureel verstoren, gevolgen hebben voor mensen of organisaties buiten het ministerie en/of van groot financieel belang zijn. Als dat het geval is kunnen we die problemen als een zogenoemde ‘onvolkomenheid’ of ‘ernstige onvolkomenheid’ kwalificeren. Over 2016 hebben we 36 problemen op de ministeries als onvolkomenheid aangemerkt.

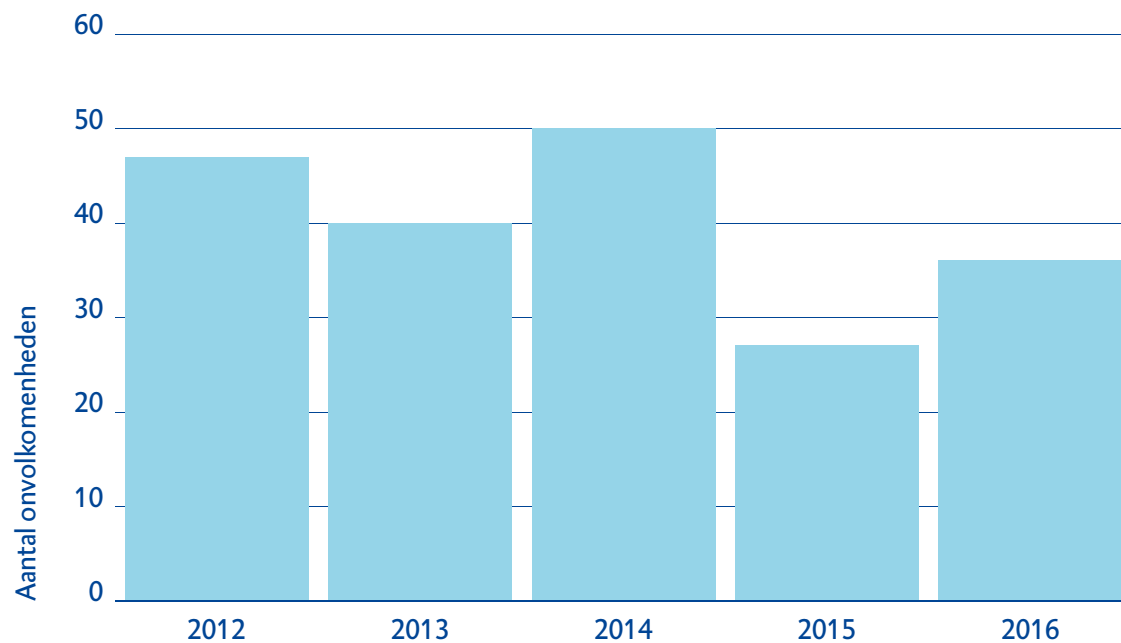
Een belangrijk deel van de uitvoering ligt echter buiten de ministeries. De uitvoering is dan neergelegd bij gemeenten en bij onafhankelijke instellingen. Die instellingen zijn de duizenden zelfstandige organisaties die publieke taken uitvoeren en/of publieke middelen innen en besteden. Het veld is gevarieerd. Er is geen overzicht van. De verantwoordelijkheid voor een zorgvuldige, zuinige en zinnige uitvoering ligt primair bij de individuele instelling, bijvoorbeeld bij een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO). Het bestuur daarvan legt in bepaalde gevallen verantwoording af aan de minister en andere belanghebbenden over de uitvoering van haar taak.

Ook daar zijn knelpunten. De verantwoordelijkheid voor die uitvoering ligt bij de uitvoerder (gemeente, instelling of bedrijf) en niet bij de minister. In dat geval oordelen wij daar niet over in termen van onvolkomenheden. Dat is aan de partijen die bij de uitvoering op afstand betrokken zijn: de accountant, de raad van toezicht van een school, Provinciale Staten of Gemeenteraad en lokale rekenkamers. Het benoemen, analyseren en oplossen van problemen in de bedrijfsvoering is de verantwoordelijkheid van die instanties.

3.2 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

Het aantal problemen (36) dat we dit jaar als onvolkomenheid hebben aangemerkt is groter dan vorig jaar, maar nog steeds lager dan in 2014. Als we de laatste vijf jaar in beschouwing nemen zien we een heel licht afnemende trend aan onvolkomenheden.

Ondanks een toename in 2016, is de afgelopen vijf jaar een afnemende trend te zien in het aantal onvolkomenheden

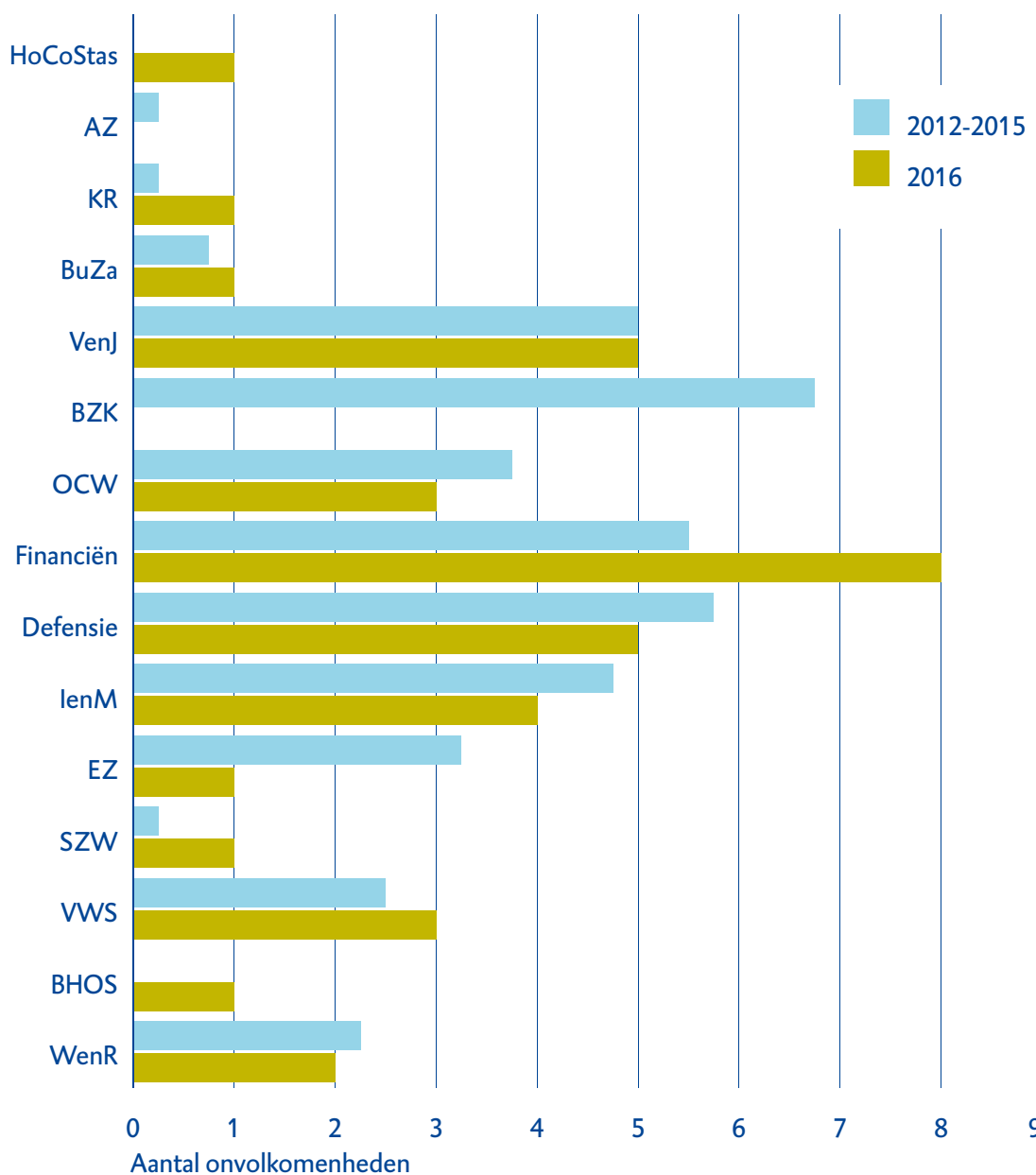


Figuur 7 Ontwikkeling totaal aantal onvolkomenheden in de periode 2012-2016

De ministeries

In figuur 8 zijn de onvolkomenheden over 2016 geordend naar begrotingshoofdstuk.

Het aantal onvolkomenheden wisselt per ministerie en per jaar



Figuur 8 Het aantal onvolkomenheden per begrotingshoofdstuk, gemiddeld over de jaren 2012-2015 en in 2016



Het aantal onvolkomenheden per ministerie wisselt per jaar. De figuur laat zien dat de ernst van de problemen bij de Ministeries van BZK en Economische Zaken (EZ) afneemt, terwijl het aantal onvolkomenheden bij het Ministerie van Financiën toeneemt. Problemen zijn er vooral bij de Belastingdienst en bij de aansturing daarvan door het departement. Voor de andere begrotingshoofdstukken is er een veel minder duidelijke ontwikkeling te bespeuren of waren er door de jaren weinig onvolkomenheden.

Bij de samenstelling van de figuur is geen rekening gehouden met de ernst van de onvolkomenheid. Over 2014 hadden we één onvolkomenheid bij het Ministerie van Financiën als ernstig aangemerkt. In 2015 zagen we bij de Ministeries van Defensie, Financiën en Veiligheid en Justitie (VenJ) ook één ernstige onvolkomenheid.

Ministerie van Defensie

In 2015 beperkten problemen in de logistiek voor reserveonderdelen de operationele gereedheid van het leger in ernstige mate. Daardoor stonden voertuigen stil en bleven helikopters aan de grond. Defensie heeft er veel energie in gestoken om dat beheer te verbeteren. Dat is gelukt, alhoewel de problemen nog niet geheel zijn opgelost. De logistiek voor reserveonderdelen hebben we nog wel als onvolkomenheid aangemerkt. Niet meer als ernstig: de problemen waren in 2016 minder groot dan het jaar daarvoor.

Ministerie van VenJ

Bij het Ministerie van VenJ waren er in 2015 ernstige problemen met het financieel beheer. De oorzaak lag met name bij de centrale 'controlfunctie'. Die functie moet zorgen dat er goede informatie is om een begroting te maken en het geld op een beheerste manier te verdelen en uit te geven. Inmiddels is het ministerie een nieuwe weg in geslagen. Het wil een open en transparante organisatie worden. We zien hierin verbeteringen, maar het tempo waarin enkele langer bestaande tekortkomingen worden opgelost kan beter. We hebben de controlfunctie als onvolkomenheid gekwalificeerd, zij het niet meer als ernstig. Het is een positieve ontwikkeling dat de ambtelijke leiding problemen meer gezamenlijk aanpakt en financiële afwegingen meer gezamenlijk maakt.

Ministerie van Financiën

De Belastingdienst is er de afgelopen twee jaar niet in geslaagd de aangekondigde, noodzakelijke modernisering van de grond te krijgen die voor de inning van belastingen en premies nodig is. Het programma dat daarvoor in 2015 is opgezet, is een jaar later gestagneerd. Problemen in de bedrijfsvoering zijn hier debet aan. Een andere oorzaak is het



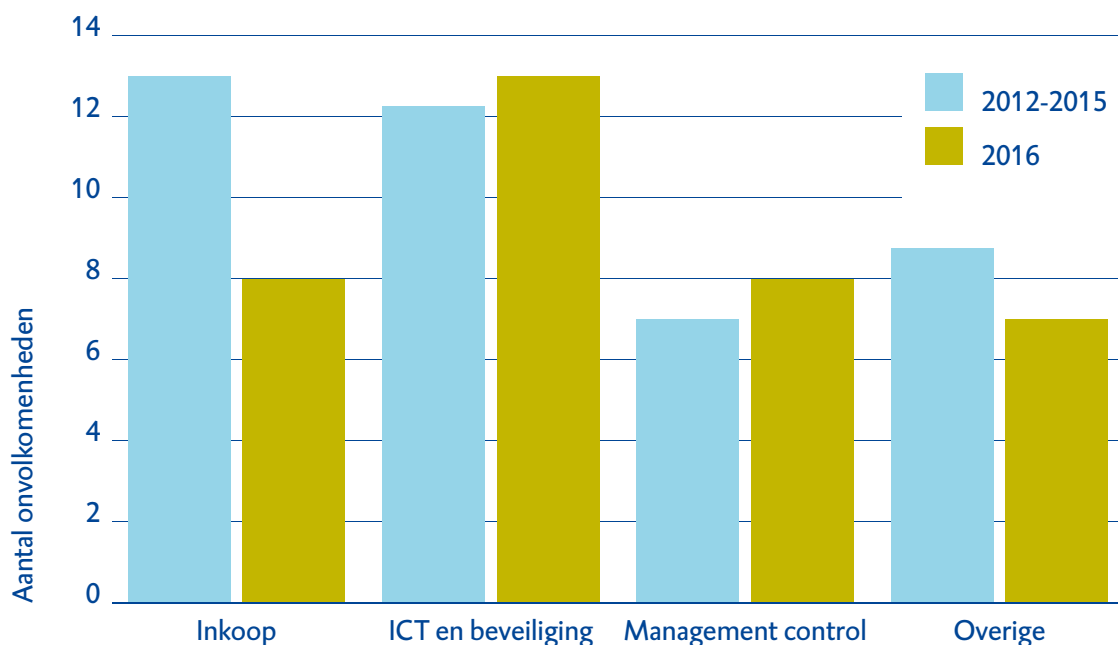
ontbreken van goede ‘checks and balances’, zowel binnen de Belastingdienst als binnen het ministerie. De bestuurlijke en ambtelijk top van het Ministerie van Financiën kon zo onvoldoende bijsturen. De problemen met de vertrekregeling van de Belastingdienst zijn daar het meest in het oog springende voorbeeld van. Deze regeling is volledig uit de hand gelopen: er vertrokken meer en andere medewerkers dan bedoeld. En ook nog eens sneller dan beoogd. Dat heeft de organisatie van de Belastingdienst zwaar onder druk gezet. Het is nog onduidelijk welke gevolgen dat heeft voor de continuïteit van de belastinginning en dienstverlening.

Desondanks is de Belastingdienst er het afgelopen jaar wel in geslaagd belangrijke stappen te zetten op weg naar een beheerste aanpak van de verouderde IT-systemen. Het Ministerie van Financiën kampt op diverse plaatsen met grote problemen. In acht gevallen merkten we dat als een onvolkomenheid aan. Omdat de problemen rond de verouderde IT-systemen verbeterd zijn, kwalificeerden we die niet meer als ernstige onvolkomenheid. Bijlage 4 geeft een overzicht van de onvolkomenheden per jaar per begrotingshoofdstuk.

Onderdelen van bedrijfsvoering

Wat zijn de problemen in de bedrijfsvoering van het Rijk? Die liggen vooral bij de inkoop en bij ICT en de beveiliging van gegevens. Ook de manier waarop de (top)ambtenaren de bedrijfsvoering aansturen en beheersen levert nogal eens problemen. Dat zagen we hierboven bijvoorbeeld bij de Belastingdienst. De onvolkomenheden bij deze onderdelen zijn in beeld gebracht in figuur 9.

De onvolkomenheden liggen in 2016 evenals vorige jaren bij inkoop, ICT en beveiliging en management control/informatie



Figuur 9 Het aantal onvolkomenheden van het Rijk per bedrijfsvoeringsonderdeel, gemiddeld over de jaren 2012-2015 en in 2016

De categorie ‘Overige’ staat voor onvolkomenheden bij overige onderdelen van bedrijfsvoering. Dat zijn bijvoorbeeld personeelsuitgaven, het beheer van financiële administraties en het materieel beheer. Een onderdeel van het materieel beheer is het voorraadbeheer, het voorbeeld waarmee we dit hoofdstuk openen.

Door de jaren heen wisselt het aantal onvolkomenheden per onderdeel enigszins. De figuur laat zien dat de ernst van de problemen bij inkoop de laatste vijf jaar afneemt, maar nog wel aandacht vraagt. Bijlage 4 geeft een overzicht van de onvolkomenheden per jaar per onderdeel van de bedrijfsvoering.

Problemen zagen we ook bij de fusies waarbij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) betrokken waren. Die problemen waren dermate groot, dat we deze over 2015 als onvolkomenheid kwalificeerden. Op basis van het verantwoordingsonderzoek 2016 kunnen we echter melden dat problemen zijn opgelost.



In het vervolg van dit hoofdstuk gaan we nader in op drie onderdelen van bedrijfsvoering, namelijk personeel (§ 3.3), ICT (§ 3.4) en inkoop (§ 3.5).

3.3 Ondanks tekorten weinig zicht op benodigd personeel voor vandaag en morgen

Personeel is voor de rijksoverheid net als voor andere organisaties van vitaal belang. Zowel de bedrijfsvoering als de uitvoering staat of valt met de aanwezigheid van voldoende gekwalificeerd en gemotiveerd personeel. In hoeverre beschikken de ministeries over voldoende gekwalificeerd personeel voor de overheid van vandaag en morgen? En in hoeverre bereiden de ministeries zich voor op de toekomst waar nieuwe kennis en kunde nodig zijn? Onze bevindingen over personeel zijn vooral gebaseerd op een verkennend onderzoek naar deze vragen. De komende jaren werken we dit thema stapsgewijs verder uit.

In 2016 werkten er ruim 165.000 fte's op de ministeries (inclusief het Ministerie van Defensie) en de Hoge Colleges van Staat. Het personeel van het Ministerie van Defensie en de rechterlijke macht heeft een eigen rechtspositieregeling. Die is overeengekomen met de ministers van Defensie respectievelijk VenJ. Alle andere ambtenaren behoren tot de sector Rijk, waarvoor de minister van BZK coördinerend bewindspersoon is.

In de sector Rijk werken ongeveer 109.000 ambtenaren (fte). Naar schatting moet dat aandeel nog verder afnemen met ongeveer 9.000 fte. De salariskosten waren in 2016 €8,1 miljard. De ambtenaren voeren een deel van het beleid van de rijksoverheid zelf uit. Juist op de ministeries die beleid uitvoeren is het personeelsbestand omvangrijk. Bijvoorbeeld militairen, (belasting)inspecteurs, diplomaten en gevangenismedewerkers. Maar ook de medewerkers van RWS die de weg op gaan om die af te zetten bij ongelukken of zout te strooien als het gevoren heeft. Daarnaast ondersteunen de ambtenaren op de ministeries de bewindspersonen, ontwikkelen beleid, doen betalingen en houden contact met instellingen en personen buiten het ministerie.

De minister van BZK is verantwoordelijk voor de arbeidsvoorwaarden van de sector Rijk. Daarnaast is hij eerstverantwoordelijk voor het rijksbrede personeelsbeleid. In deze rol bepaalt hij de contouren voor het personeelsbeleid op de ministeries. Zijn collega's vullen die contouren al naar gelang hun behoefte in. Als dat niet goed gaat, kan de minister van BZK hen daarop aanspreken.

De rijksoverheid staat voor flinke uitdagingen. Ze moet inspelen op veranderende eisen uit de samenleving en technologische ontwikkelingen. Ze moet mee in de wereldwijde digitalisering. Intussen krimpt het aantal ambtenaren en vergrijsst het personeel. Dit is deels het gevolg van het beleid: achtereenvolgende politiek gedragen taakstellingen en een gestage verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd die overigens ook voor de private sector geldt. Kortom: de politieke ambities om een betere dienstverlening te realiseren met (veel) minder ambtenaren.

De meeste departementen signaleren een hoge werkdruk. Volgens hen is de grens van verdere taakstellingen bereikt – gegeven het huidige takenpakket. De gezamenlijke secretarissen-generaal (sg's), de hoogste ambtenaren van elk ministerie, hebben de informateur in maart 2017 laten weten dat er de laatste jaren grote ombuigingen hebben plaatsgevonden (secretarissen-generaal 2017). Zij vragen zich af in hoeverre nieuwe bezuinigingen nog verantwoord zijn. Ze refereren aan het Centraal Planbureau (CPB). Dat becijferde dat een taakstelling van meer dan anderhalf procent verlies van kwaliteit en dienstverlening tot gevolg heeft. In de brief gaven de sg's hun visie op de rijksoverheid. Zij deden enkele concrete voorstellen zodat de rijksoverheid zijn taken nog beter kan uitvoeren, aldus de sg's.

De komende jaren willen wij meer aandacht aan het personeelsbeleid en -bezetting bij de rijksoverheid besteden. Als aftrap hebben wij onder meer de personeelsplannen van de ministeries over 2016 bekeken, gesprekken met personeelsfunctionarissen gevoerd en uiteenlopende onderzoeken bestudeerd. We hebben ons vooralsnog geconcentreerd op de sector Rijk.

3.3.1 Strategische personeelsplannen: nog geen inzicht in kwaliteit

De minister van BZK wil het arbeidsmarkt- en personeelsbeleid van de sector Rijk versterken. De minister wil bijvoorbeeld meer invloed op de interne mobiliteit kunnen uitoefenen, zodat vraag en aanbod binnen de sector beter op elkaar aansluiten.

Een versterking van het arbeidsmarkt- en personeelsbeleid lukt volgens de minister alleen met een rijksbrede aanpak en in samenwerking met zijn collega's. Een strategisch personeelsplan per ministerie is een van de middelen om dat te bereiken. Zo'n plan moet:

1. de kwantiteit en kwaliteit van het huidige personeel op het ministerie zichtbaar maken;
2. duidelijk maken welke kwantiteit en kwaliteit het ministerie in de toekomst nodig heeft;
3. schetsen wat het ministerie moet doen om die bezetting morgen ook in huis te hebben.



We vinden het dan ook terecht dat de minister van BZK zijn collega-ministers daartoe oproept. Eind 2012 en 2013 constateerden we dat het strategisch personeelsbeleid bij het Rijk nog onvoldoende ontwikkeld was. Eind 2015 spoorde de minister van Wonen en Rijksdienst (WenR) departementen nogmaals aan om meerjarige personeelsplannen te maken. Deze keer met meer resultaat.

Het eerste dat opvalt is dat de strategische personeelsplannen die de ministeries in 2016 gemaakt hebben, nog te veel uiteen lopen voor een rijksbrede aanpak. Er zijn grote verschillen in uitwerking, detaillering en concretisering. Dat is niet verwonderlijk gezien de grote verschillen in personeelssamenstelling tussen departementen. Ook speelt mee dat de afzonderlijke ministeries zelf voor de bemensing verantwoordelijk zijn: strategische personeelsplanning moet nadrukkelijk een verantwoordelijkheid van het lijnmanagement zijn. We zien ook hier verschillen in de manier waarop ministeries dit oppakken. Enkele departementen maken op basis van deelplannen per organisatieonderdeel ook overkoepelende analyses. Verschillende departementen werken aan een betere, datagerichte, onderbouwing van de plannen.

Als we kijken naar de inhoud van de plannen valt op dat ze wel inzicht geven in de kwantitatieve aspecten van het huidige personeelsbestand, maar nog niet genoeg in de kwalitatieve. Tegelijkertijd signaleren we dat er evenmin een helder beeld is welke kwantiteit en kwaliteit er de komende jaren nodig zijn, laat staan verder in de toekomst. Bijna alle ministeries worstelen met het vertalen van actuele en verwachte ontwikkelingen naar een concrete behoeftestelling.

Dat het personeel-van-morgen over andere competenties moet beschikken dan het personeel-van-vandaag, is bekend. Maar als we scherp proberen te krijgen waarin dat schuilt, komen we niet verder dan een verzameling van zo'n 80 kwalificaties als aanpassingsvermogen, samenwerken, netwerken, extern optreden, ondernemen, interculturele vaardigheden en werken in projecten en programma's. Niet duidelijk is welke competenties hier bedoeld zijn en waarin die kwalificaties nieuw zijn.

In hoeverre wijken dergelijke aanduidingen af van de kennis en kunde waarover ambtenaren nu al moeten beschikken? Zolang niet helder is wat de personeelsbehoefte is voor de (nabije) toekomst, is de vraag naar de duurzame inzetbaarheid niet te beantwoorden. De strategische personeelsplannen geven daar nog nauwelijks antwoord op.

Ten slotte signaleren we op ministeries twee uiteenlopende oriëntaties op personeel. De HRM-functionarissen richten zich op de interne mobiliteit binnen departement en Rijk. Ze vertrouwen er impliciet op dat opleidingen en interne mobiliteit ervoor zullen zorgen dat het huidige personeel duurzaam inzetbaar blijft. Met de nodige bijscholing kan zo op termijn ook in inkoopdeskundigheid worden voorzien. De lijnmanagers daarentegen zijn sterker georiënteerd op de externe markt. Zij hebben minder vertrouwen in de interne doorstroming. Zij zijn eerder geneigd de benodigde expertise buiten de deur te zoeken.

Eind 2013 waren de ministeries wel op de goede weg, hoewel de strategische personeelsplannen zelf er nog niet waren. Drie jaar later zijn ze er wel, maar ontbreekt de noodzakelijke informatie om een strategie te kunnen ontwikkelen en uitvoeren. Mobiliteitscijfers zijn beperkt beschikbaar. Is de ruimte die de minister van BZK zijn collega's geeft in balans met de ambities die hij heeft met het personeel van de sector Rijk? Wij denken dat het scherper mag. In 2014 constateerden we in brede zin dat ministers hun coördinerende taak vaak niet actief invullen. We signaleerden dat ministers het soms lastig vinden dat ze collega-ministers dan wel andere overheden moeten aanspreken (Algemene Rekenkamer 2014a).

In diverse onderzoeken zien we intussen problemen met de bemensing. Zoals we zagen bij de bezuinigingen op de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) (Algemene Rekenkamer 2015d, 2016a). Die leiden tot risico's voor de kwaliteit van een taakuitvoering, terwijl die taakuitvoering door de jaren heen juist meer van medewerkers is gaan vragen. En dan hebben we het nog niet over de recente uitstroom bij de Belastingdienst. Het zijn maar enkele voorbeelden van de onbalans tussen ambities en beschikbaar personeel die we vooral de laatste jaren in onze onderzoeken zien.

3.3.2 Tekort aan ICT-expertise, financiële expertise en inkoopdeskundigheid

In de praktijk zien we tegelijkertijd een tekort aan ICT-personeel. Het gaat dan om specialistische functies als ethical hacker, security specialist en informatieanalist. Intussen heeft de Belastingdienst moeite met de vernieuwing van de oude ICT-systemen. Bij het Ministerie van Defensie leiden bezuinigingen op ICT tot achterstallig onderhoud en Rijkswaterstaat had tekorten aan experts op het gebied van industriële automatisering. Daar is – evenals op andere plekken bij de rijksoverheid (zoals UWV of politie) – de afhankelijkheid van externe inhuur groot (Algemene Rekenkamer 2015e, 2015f, 2016b, 2016c, 2016d, 2016e, 2016f).



Het tekort aan ICT-expertise bestaat al vele jaren. Bijna tien jaar geleden keken we op verzoek van de Tweede Kamer naar grote ICT-projecten van het Rijk (Algemene Rekenkamer 2008). We constateerden toen al dat de rijksoverheid te weinig ICT-expertise en -kennis had. In 2014 kwam de tijdelijke commissie ICT bij de rijksoverheid tot dezelfde conclusie. Het tekort maakt het lastig om de bedrijfsvoering van vandaag op orde te krijgen (Tweede Kamer 2014). Het is een risico voor de politieke ambities voor een betere, snellere en veiliger digitale dienstverlening aan burgers en bedrijven.

Behalve een tekort aan ICT-specialisten hebben ministeries moeite om voldoende financiële expertise of inkoopdeskundigheid in huis te halen en te houden. Bezuinigingen op de financiële functie brengen risico's voor de bedrijfsvoering met zich mee. Aan de onrechtmatigheden en onvolkomenheden bij inkoop liggen ook personeelsproblemen ten grondslag. De verwachting is dat de schaarste van deze expertise en functies de komende jaren zal toenemen. De rijksoverheid heeft in de hogere salarisschalen (jaarsalaris vanaf € 70.000) bovendien een slechtere concurrentiepositie ten opzichte van de marktsector. Een tekort is er ook aan specifieke functies als keuringsarts, dierenarts, farmaceut of psychiater. Inspecties of het gevangeniswezen bijvoorbeeld hebben dergelijke functies nodig. Dat betekent in de praktijk dat de vacatures lang open staan. Het is niet zo dat de rijksoverheid niets gedaan heeft. Maar de maatregelen die genomen zijn, blijken onvoldoende om de knelpunten rond de tekorten weg te nemen.

Naast tekorten verwachten departementen een groot overschot aan middelbaar administratief personeel, veroorzaakt door digitalisering en robotisering. Ook elders in de samenleving nemen digitalisering en robotisering snel toe, zodat de arbeidsmarktperspectieven voor deze groep niet rooskleurig zijn. Het is dus de vraag hoe realistisch de uitstroom van deze mensen is.

Niet alleen binnen de ministeries, ook bij uitvoeringsinstellingen buiten de ministeries lukt het niet altijd om tijdig de voldoende gekwalificeerde mensen binnen te halen. De benodigde financiële en digitale expertise binnen de politie is eind 2016 nog steeds schaars, zoals we beschrijven in ons rapport bij het jaarverslag 2016 van het Ministerie van VenJ (Algemene Rekenkamer, 2017e). Wervingsrondes hebben het tekort niet weg kunnen nemen. Het tekort belemmert de opsporing van financieel-economische en van cybercriminaliteit, twee sterk groeiende rechercheterrains. Voor cybercriminaliteit kan de politie de ambities die de minister van VenJ in de veiligheidsagenda heeft neergelegd niet waarmaken. Slachtoffers van cybercrime vinden nu onvoldoende gehoor bij de politie.





Ook bij de bedrijfsvoering van de politie zijn tekorten. Juist de teams die voor een optimale personele inzet moeten zorgen beschikken zelf over onvoldoende capaciteit, terwijl een deel van de medewerkers nog in opleiding is.

3.4 Verwezenlijking ambities digitale overheid vraagt nog flinke stappen

In deze paragraaf over digitalisering gaat het om de vraag of de rijksoverheid klaar is voor de ambities die zij met de digitale overheid heeft. De digitalisering van de samenleving neemt in snel tempo toe. Bijna ieder huishouden in Nederland beschikt over internet, een pc, tablet of smartphone. Die gebruiken zij ook voor transacties met de rijksoverheid: belastingaangifte doen, huurtoeslag aanvragen, aangifte doen bij de politie of een uitkering of studielening wijzigen op Mijn UWV of Mijn DUO. Miljoenen burgers appen, twitteren, instagrammen en facebooken er dagelijks op los. De gevolgen van de ontwikkelingen in digitale informatie-uitwisseling, -analyse en datagestuurde dienstverlening op maat voor overheid en samenleving zijn niet te voorspellen.

“ICT is overal”, constateerde de tijdelijke commissie ICT-projecten bij de overheid in 2014. De Studiegroep Informatiesamenleving en Overheid (2017) signaleert: “Vrijwel alles digitaliseert”. Mensen raadplegen een app voor actuele reistijden en kopen kleding, boeken en boodschappen via internet. Daarmee groeit het digitale vraagstuk waar de rijksoverheid voor staat. De digitale huishouding en informatievoorziening moeten zo worden ingericht dat ze de bedrijfsvoering en uitvoering optimaal ondersteunen. Daarnaast moeten ze snel, klantvriendelijk én veilig zijn. Ook bij de rijksoverheid zit ICT weliswaar in het hart van bedrijfsvoering en uitvoering, maar de overheid blijft achter bij de ontwikkelingen in de samenleving, aldus de studiegroep.

3.4.1 Informatie-infrastructuur rijksoverheid bestaat uit onderling verweven netwerken

De ICT bij de rijksoverheid bestaat zowel uit systemen voor primaire processen (belastingen, uitkeringen, subsidies) als voor ondersteunende processen (zoals kantoorautomatisering en financiële systemen). Aandachtspunten zijn informatiebeveiliging en digitale archivering. De systemen binnen de rijksoverheid zijn nagenoeg altijd onderling verbonden en maken voor de verwerking gebruik van data die elders gearchiveerd en beheerd worden. Deze databases zijn een derde component van de ICT-infrastructuur van de rijksoverheid.

De verwevenheid van systemen is er niet alleen binnen en tussen ministeries, maar ook tussen ministeries en uitvoeringsinstellingen. De loonaangifteketen van het Centraal Bureau voor Statistiek (CBS), de Belastingdienst en UWV is een voorbeeld, evenals GDI,





de generieke digitale infrastructuur binnen de rijksoverheid. De digitale overheid is breder dan de ministeries alleen. Vandaar dat wij in deze paragraaf ook naar uitvoeringsinstellingen kijken.

De systemen die de primaire processen ondersteunen zijn complex en omvangrijk. Ze zijn maatwerk vanwege de vaak complexe wetgeving die in deze systemen in de vorm van beslisregels is geprogrammeerd. De verwevenheid met fysieke en digitale werkprocessen is bovendien groot. Juist in het vervangen of aanpassen van deze systemen schuilt het risico. De afgelopen jaren zagen we in verschillende onderzoeken dat de complexiteit van grote ICT-systemen nog steeds problematisch is. De kwaliteit van de uitvoering kan zo in het gedrang komen. Dit zijn de grote ICT-projecten die de tijdelijke commissie ICT-projecten bij de overheid onderzocht: systemen die inherent complex zijn, 'too big to fail' en daarmee inflexibel en moeilijk beheersbaar.

In ons onderzoek uit 2016 naar UWV hebben we aandacht gevraagd voor de sturing vanuit het ministerie op de verdere ontwikkeling en vernieuwing van de ICT. Ook schreven we dat het parlement zich juist in de komende jaren moet realiseren dat de ICT-opgave van UWV grenzen kan stellen aan nieuwe politieke ambities (Algemene Rekenkamer 2017f). Dit geldt overigens niet alleen voor UWV. Ook andere publieke organisaties kennen dit vraagstuk van nabij. Dat zien we in onze verantwoordingsonderzoeken van de laatste paar jaar bij de Belastingdienst en ons onderzoek naar de ICT bij de politie van 2016 (Algemene Rekenkamer 2016g). In het verantwoordingsonderzoek van vorig jaar signaleerden we dat de vernieuwing van het ICT-systeem voor de pgb bij SVB voorlopig was stilgelegd. SVB deed evenmin nog grote aanpassingen aan het bestaande systeem. Deze keuze is niet toekomstbestendig: ook het niet vernieuwen van de ICT brengt risico's met zich mee, bijvoorbeeld voor de dienstverlening aan de mensen die voor (een deel van) hun inkomen van SVB afhankelijk zijn (Algemene Rekenkamer 2016h).

3.4.2 Uitdagingen voor generieke digitale infrastructuur

In 2011 besloot het kabinet als onderdeel van het programma Compacte Rijksdienst (zie § 3.6) om de versnipperde ICT-infrastructuur onder te brengen in één zogenoemde generieke digitale infrastructuur (GDI). Er bestonden niet alleen verschillen in apparatuur, programma's en processen, maar ook in beveiliging en toegang tot gegevens. De toen 64 datacentra werden samengevoegd tot 4 à 5 centra. Inmiddels maken niet alleen overheden, maar ook instellingen op afstand en enkele private partijen gebruik van GDI. Het kabinet heeft onlangs besloten hoe de kosten doorbelast moeten worden. Het gaat bijvoorbeeld om de kosten voor DigiD en DigiPoort. Vanaf 2018 worden deze doorbelast aan de organisaties die GDI gebruiken voor hun dienstverlening aan burgers en bedrijven.



Maar de rijksoverheid loopt het risico dat afnemers niet bereid zijn te betalen als de kwaliteit tegenvalt. Dit geldt bijvoorbeeld voor uitvoeringsinstellingen. Die zijn niet verplicht om GDI integraal te gebruiken. Dat risico wordt groter als zij zelf alternatieven hebben, of die op de markt goedkoper kunnen krijgen. De minister van BZK die coördinerend minister voor GDI is, heeft dit vooraf niet onderzocht.

3.4.3 Beveiliging van informatie moet beter

Niet alleen het Rijk heeft digitaal contact met burgers en bedrijven. Ook gemeenten, UWV, SVB, pensioenfondsen en ziektekostenverzekeraars hebben dat. Deze organisaties beheren persoonlijke gegevens, die goed beveiligd moeten worden. Tegelijkertijd willen gebruikers van een digitaal loket snel en goed geholpen worden, als zij een uitkering aanvragen of belastingaangifte doen. De samenleving vraagt om intuïtieve applicaties voor bijvoorbeeld MijnOverheid.nl. De sites van de overheid moeten op de individuele gebruiker toegespitste informatie geven. Maar dit kan alleen als er zekerheid is over de bescherming en integriteit van persoonlijke gegevens. Gegevens over een strafrechtelijk verleden of belastinggegevens van personen en bedrijven mogen niet op straat komen liggen. Net zo min als medische informatie, gegevens over orgaandonatie, of inlognamen en wachtwoorden waardoor identiteitsfraude mogelijk wordt. Uit onze onderzoeken komt naar voren dat hier nog een wereld te winnen is.

Een ander aspect is de registratie van de persoonlijke gegevens. Hier deden we in 2014 onderzoek naar (Algemene Rekenkamer 2014b). We concludeerden dat mensen in de knel kunnen komen door fouten in de basisregistraties. Het is voor burgers zelf moeizaam om fouten te laten herstellen, als dat met terugwerkende kracht al mogelijk is. Doordat fouten doorwerken naar andere registraties en instanties, is het al ingewikkeld te achterhalen welke instanties dat zijn. En zelfs dan is het niet altijd mogelijk om de problemen volledig op te lossen. Kortom: het rechtzetten van onjuiste gegevens bij meerdere overheidsinstanties is voor burgers een vrijwel onmogelijke opgave. Bovendien krijgen burgers nauwelijks ondersteuning bij het oplossen van dit probleem. Dit constateerden we in 2014 in ons onderzoek naar Basisregistraties. De basisregistraties zijn onderdeel van de GDI.

Bedacht moet bovendien worden dat de verwevenheid van systemen en de onderlinge uitwisseling en verwerking van gegevens het risico met zich meebrengen, dat niemand meer voor dergelijke stromen verantwoordelijk is. Gegevens die binnen een bepaalde context verzameld worden en daar betekenis hebben, kunnen in een nieuwe context ineens een betekenis krijgen die vooraf niet bedacht was.



Als een overheidsonderdeel persoonsgegevens laat verwerken door een andere (overheids)organisatie, moeten hierover goede afspraken worden gemaakt met het oog op de bescherming van de persoonsgegevens. De Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) schrijft dat voor. Uit ons onderzoek bleek dat dergelijke afspraken lang niet altijd zijn gemaakt of aangepast aan de inwerkingtreding van de Meldplicht datalekken. Dit onderdeel van de Wbp is met ingang van 2016 inwerking getreden, opdat de persoon waarvan gegevens gelekt zijn meteen actie kan ondernemen om zich indien mogelijk nog te beschermen. Te denken valt aan het instellen van nieuwe wachtwoorden.

Een ander aandachtspunt is de controleerbaarheid van genomen beslissingen. Dit speelt des te sterker naarmate uitvoeringsinstanties gebruikmaken van algoritmes die vaak door private bedrijven ontwikkeld zijn, en van grote databestanden. En hoe is de beslissing achteraf te verantwoorden?

Digitale identificatie en authenticatie: elektronische identificatie (eID)

Tegelijkertijd zoekt de rijksoverheid zelf ook naar mogelijkheden om buiten GDI om diensten aan te kunnen bieden, bijvoorbeeld om bij de rijksoverheid in te kunnen loggen. DigiD voldoet al enige jaren niet meer aan de beveiligingsnormen van het Nationaal Cyber Security Centrum, die tweewegauthenticatie adviseert. Bovendien zal de voortschrijdende digitalisering hogere eisen stellen aan de betrouwbaarheid en beschikbaarheid van authenticatie. DigiD kan daar niet meer aan voldoen. Daarom treft het kabinet voorbereidingen voor een nieuw stelsel voor digitale identificatie en authenticatie, eID. Via het eID-stelsel kunnen private partijen straks ook identificatiediensten aanbieden. In 2016 voerde de Belastingdienst een pilot uit om via de bank bij de Belastingdienst te kunnen inloggen, voor het doen van aangifte bijvoorbeeld. Zo'n 300.000 burgers deden hieraan mee.

Vorig jaar keken we naar de ontwikkeling van het eID-stelsel (Algemene Rekenkamer 2016n). De verantwoordelijkheden voor het eID-stelsel waren half 2016 nog niet eenduidig belegd: de governancestructuur was ingewikkeld. Op wezenlijke onderdelen van het stelsel moesten nog besluiten worden genomen of uitgewerkt. Een actuele integrale business case en alternatievenafweging ontbraken. De minister van BZK stelde dat het stelsel kwalitatieve baten heeft, die niet in financiële termen uit te drukken zijn. Maar het ging ons niet alleen om inzicht in de baten, maar ook in de kosten. We hadden een systematische afweging verwacht van verschillende varianten voor het eID-stelsel. Aspecten als kosten, functionaliteit, betrouwbaarheid, beveiliging en privacybescherming zouden hierin meegewogen moeten worden. In het najaar van 2016 heeft de minister alsnog een business case laten opstellen, uitgaande van de toenmalige situatie.

Informatiebeveiliging ministeries vertoont tekortkomingen

Niet alleen de gegevens van burgers en bedrijven moeten goed beveiligd worden, ook de systemen zelf moeten worden beschermd zodat de bedrijfsvoering ongestoord door kan gaan. Anders kan de verstrekking van subsidies of uitkeringen in gevaar komen, of kunnen boetes niet meer worden geïnd. Voorkomen moet worden dat hackers bruggen en sluizen bedienen. Of dat systemen van de overheid worden gegijzeld, waardoor processen stil komen te liggen en er losgeld betaald moet worden. Denkbeeldig? In maart 2017 werd het ICT-systeem van de Tweede Kamer tijdelijk gegijzeld door ransomsoftware. Uit onderzoek van de Rekenkamer van Rotterdam bleek gevoelige informatie zoals persoonsgegevens onvoldoende beveiligd te zijn (Rekenkamer Rotterdam 2017). En in april 2017 ging het luchtalarm in Dallas midden in de nacht 15 keer achtereen af nadat het was gehackt.

Zoals we in het voorbeeld aan het begin van dit hoofdstuk schetsten, is de bedrijfsvoering een zaak waar alle geledingen van een ministerie bij betrokken zijn. En dat geldt zeker voor de informatiebeveiliging, waar de sg een expliciete rol heeft. Deze moet er via een 'in control verklaring' borg voor staan dat de informatie voldoende beveiligd is. Daarvoor moet de sg een set van maatregelen geïmplementeerd hebben. Uit onderzoek blijkt dat de set maatregelen nog niet bij alle ministeries geïmplementeerd is, laat staan overal goed werkt. Dat betekent nog niet dat de informatie zelf onvoldoende beveiligd is.

Ook dat is onderzocht. Per departement is de beveiliging van twee zogenoemde kritieke systemen bekeken. Eén systeem van de twee was in 2015 ook al gecontroleerd. De beveiliging van de systemen die in 2016 voor het eerst gecontroleerd werden, was aanzienlijk slechter dan van de systemen die in 2015 ook al bekeken waren. Kritieke systemen zijn systemen die het departement zelf als zodanig heeft aangewezen. Omdat het systeem cruciaal is voor de bedrijfsvoering bijvoorbeeld. Of omdat een inbraak in of het lekken uit het systeem een groot risico voor de gebruikers met zich meebrengt. Voorbeelden van bestaande kritieke systemen zijn de systemen die toezichthouders voor hun inspecties gebruiken, systemen voor telebankieren, het innen van boetes of verstrekken van subsidies of een basisregistratie met vreemdelingengegevens of strafrechtgegevens van mensen.

De weging van de uitkomsten uit de drie deelonderzoeken (toezicht door sg's, beoordeling systeem 2015/2016 en beoordeling systeem 2016) leidt tot het volgende overzicht:

Tabel 3 Overzicht van wegingsresultaten van drie onderzochte beveiligingsmaatregelen op de ministeries

Kwalificatie beveiligingsmaatregelen	Ministeries
Grotendeels op orde	Algemene Zaken (AZ), BZK
Deels op orde	BZ, Infrastructuur en Milieu (IenM), Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), SZW
Niet op orde	EZ, Defensie, Financiën, VenJ, VWS

Het Ministerie van AZ had de onderzochte maatregelen het beste op orde en scoorde op alle drie de onderdelen voldoende. Op alle drie onvoldoende was de beveiliging van het Ministerie van EZ. We hebben de informatiebeveiliging van de Ministeries van EZ, Defensie, Financiën, VenJ en VWS als onvolkomenheid aangemerkt. Daarnaast hebben we (onderdelen van) de informatiebeveiliging bij Ministeries van BZK voor de Rijksdienst Caribisch Nederland, IenM en OCW en bij de Tweede Kamer als onvolkomenheid gekwalificeerd.

3.4.4 Voorzichtige stappen naar vernieuwing en innovatie

Vorig jaar constateerden we dat de bestaande systemen overwegend goed beheerd worden, uitzonderingen daargelaten. Maar om de ambities voor de digitale overheid te realiseren is het niet alleen zaak de bestaande systemen goed te onderhouden, maar ook te sturen op vernieuwing. De terechte aandacht voor de continuïteit, de praktijk van alledag, heeft tegelijk het risico in zich dat de aandacht en middelen voor vernieuwing te beperkt zijn. Dan loopt de continuïteit op lange termijn juist gevaar.

Dat zagen we in ons onderzoek naar de ICT bij de politie. Het stabiliseren van de basisinfrastructuur stond voorop. De noodzakelijke vernieuwing raakte hierdoor achterop. De politieagent profiteert er wel van dat de ICT-systemen (beter) beschikbaar zijn, maar merkt weinig van de voorgenomen vernieuwingen. We baseerden ons oordeel op onderzoek naar twee systemen die zo'n 80% van het politiewerk ondersteunen. Verbeteringen van deze systemen hebben dus een grote impact op het dagelijkse werk van de politieman en -vrouw. Ook UWV kiest voor stabiliteit en continuïteit, zagen we. Daarmee is de verdere ontwikkeling en vernieuwing van de ICT een aandachtspunt. Bij de Belastingdienst is de modernisering geheel tot stilstand gekomen. Ten slotte vonden we het uitblijven van investeringen in de ICT om het pgb-trekkingsrecht uit te voeren geen goede zaak.



Deze bevindingen waren voor ons aanleiding op zoek te gaan naar vernieuwing en innovatie. Daarvoor zijn we bij zes instellingen langs geweest: SVB, UWV, Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), het Centraal Justitieel Incassobureau, RDW en de Belastingdienst. We zagen dat zij bescheiden maar actief werken aan vernieuwing en innovatie.

Veranderingen ontstaan in situaties waar ruimte is voor verkennen en experimenteren en de top van de organisatie dat aanmoedigt. Zo organiseren de uitvoeringsorganisaties hackatons, seminars en innovatielabs waarin zij hun ideeën kwijt kunnen. Dat vraagt wel een bepaald type medewerker en budget. Informatiebehoeften van afnemers zorgen voor een extra prikkel.

Alle zes organisaties hebben een structuur om een zakelijke afweging te kunnen maken, als een idee concreter wordt. Daarbij zetten zij de noodzakelijke ruimte voor vernieuwing af tegen het reguliere onderhoud en verplichte aanpassingen. Voor bijvoorbeeld nieuwe regelgeving. Tegelijk zoeken de zes instellingen in de buitenwereld naar technologische vernieuwingen. Bijvoorbeeld door samenwerking met andere uitvoerders, opdrachtgevers of leveranciers – hetzij in Nederland, hetzij elders in Europa.

De vernieuwingen en innovaties zijn vooral gericht op een specifiekere en meer persoonsgerichte dienstverlening en op verbetering van de eigen bedrijfsprocessen. Hierbij gaat het niet alleen om vergroting en flexibilisering van capaciteit, maar ook om de uitwisseling van data met andere uitvoeringsinstellingen. Dat laatste lukt alleen als er sprake is van een gemeenschappelijke ‘taal’ – ofwel standaardisatie van begrippen en definities. En dat dwingt tot harmonisatie via wet- en regelgeving. Standaardisatie geeft hen ruimte en tijd om zich op vernieuwing en innovatie te richten.

De afgelopen jaren hebben problemen bij grote ICT-projecten en de taakstellingen op de organisaties de vernieuwing en innovatie geremd, ook bij organisaties als UWV, SVB en Belastingdienst. Ook de aandacht die onderhoud en instandhouding van de bestaande dienstverlening eisen, bieden weinig ruimte voor vernieuwing en innovatie. Wat betreft de zes uitvoeringsinstellingen is het tij nu aan het keren. Hun belangrijkste les is: durf te mislukken, maar houd de schade beperkt. Daarbij helpen vuistregels als ‘neem kleine stappen’, ‘laat resultaten zien’, ‘blijf dicht bij de business’ en ‘durf te stoppen en opnieuw te beginnen’.



Als het aan de Studiegroep Informatiesamenleving en Overheid ligt, zal het ontwikkelen van nieuwe ICT en toepassingen draaien om ‘klein en eenvoudig’, ‘ontwerpen voor participatie met burgers en professionals’, ‘het leren van gebruikers’ en ‘het verlagen van barrières om te experimenteren’. Bestuurders en beleidsmakers moeten zich realiseren dat digitale toepassingen per definitie nooit af zijn én dat het principe van een ontwerp dat in één keer meteen goed is, achterhaald is. Fouten zijn een opmaat naar een volgende release. Een dergelijke insteek vraagt wellicht ook een andere houding van de Tweede Kamer en de Algemene Rekenkamer.

3.5 Inkoop nog niet op orde

Jaarlijks koopt de rijksoverheid voor circa € 9,9 miljard in. Dit is exclusief militaire goederen. De inkoop varieert van kantoormeubelen tot wegen en van catering tot ICT. De afgelopen jaren signaleerden we bij de inkoop van de rijksoverheid enkele hardnekkige problemen. De problemen spelen vooral bij de aanbesteding van relatief kleine inkoop. De aanbestedingen van deze inkoop zijn deels in strijd met de strikte regels die de wetgever gesteld heeft. Het knelpunt zit met name bij de selectie van de leverancier. De problemen kunnen niet los gezien worden van de invoering van de Aanbestedingswet 2012 en de reorganisatie van de inkoop. De onvolkomenheden nemen de afgelopen vijf jaar gestaag af. Het aantal over 2016 is desalniettemin nog steeds hoog.

Aanbestedingen moeten voldoen aan de Europese regelgeving. Om ook het mkb een eerlijke kans te geven mee te dingen, heeft de wetgever aanvullende regels gemaakt. Dat is gedaan met de Aanbestedingswet 2012. Deze wet stelt per saldo meer en gedetailleerdere eisen. Dat vergroot de kans op onrechtmatige aanbestedingen aanzienlijk. Dit zien we terug in ons onderzoek naar de financiële informatie. Fouten en onzekerheden bij de inkoop zijn de belangrijkste oorzaak van de onrechtmatigheden die we in de rijksrekening aantreffen.

Er is een handreiking voor inkopers, de Gids proportionaliteit. Die is op verzoek van de Tweede Kamer tot wetgeving verheven. Maar de handleiding bevat onduidelijkheden. Om de problemen bij de aanbesteding op te lossen, hebben de Ministeries van BZK, EZ en Financiën enerzijds en de ADR en de Algemene Rekenkamer anderzijds nadere afspraken gemaakt hoe met die handreiking om te gaan. Bij hun controles zullen de ADR en de Algemene Rekenkamer die afspraken als vertrekpunt nemen. Deze afspraken gaan uit van de professionaliteit van de inkoop. Daarbij gaat het niet alleen om procedures maar ook om de inkopers zelf. Daar ligt evenwel een risico, want we signaleren een tekort aan deskundige inkopers. Vacatures staan soms lang open. Ook signaleren we dat inkopers te





weinig kennis van de markt hebben. Het gaat in de aanbestedingsprocedure dan mis bij de keuze van de leverancier of bij de onderbouwing van die keuze. Juist daar stelt de wetgever strikte eisen: die keuze is cruciaal, want de wetgever wil dat het mkb een eerlijke kans heeft om mee te dingen.

De Aanbestedingswet moest geïmplementeerd worden op het moment dat de inkoop gereorganiseerd werd. Als onderdeel van het programma Compacte Rijksdienst zijn de meer dan 350 inkooppunten teruggebracht naar 20 punten. Elk van deze inkooppunten verzorgt de inkoop voor (een deel van) het eigen departement. Daarnaast zijn ze zich toe gaan leggen op een beperkte categorie rijksbrede producten en diensten. Deze specialisatie moet de kwaliteit van de inkoop verbeteren. Het Ministerie van BZK heeft het nieuwe stelsel eind 2016 intern geëvalueerd. Hieruit blijkt dat het een goede beslissing is geweest de inkoop te concentreren. Er is geen reden de beoogde clustering en specialisatie te wijzigen.

In de praktijk blijkt het lastig dat er geen onderbouwde kwantitatieve doelen aan de reorganisatie ten grondslag liggen, blijkt uit de evaluatie. Er zijn vooralsnog tekortkomingen in de sturing. Rollen en verantwoordelijkheden zijn niet altijd duidelijk of hangen niet goed samen. Verder zijn de ambities van de rijksoverheid en de bemensing niet met elkaar in balans: de kwaliteit en professionaliteit schieten tekort. Inkoop is ook een strategische functie, maar dat komt in de praktijk nog niet goed uit de verf. De aandacht voor inkoop is vooral technisch van aard. De nadruk op de zekerheidsstelling van het proces beperkt volgens ingewijden de doelmatigheid en innovatie. De klanten (ministeries en andere instellingen) raken zo buiten beeld.

De inkoopfunctie wordt nog te veel beïnvloed door de dagelijkse beslommeringen. De uitdaging is om daar boven uit te stijgen. De weerkerende problemen vragen om een strategische, planmatige aanpak en het stellen van prioriteiten – ook om de onrechtmatigheden te verminderen. Dit vereist niet alleen een andere cultuur, maar ook moed.

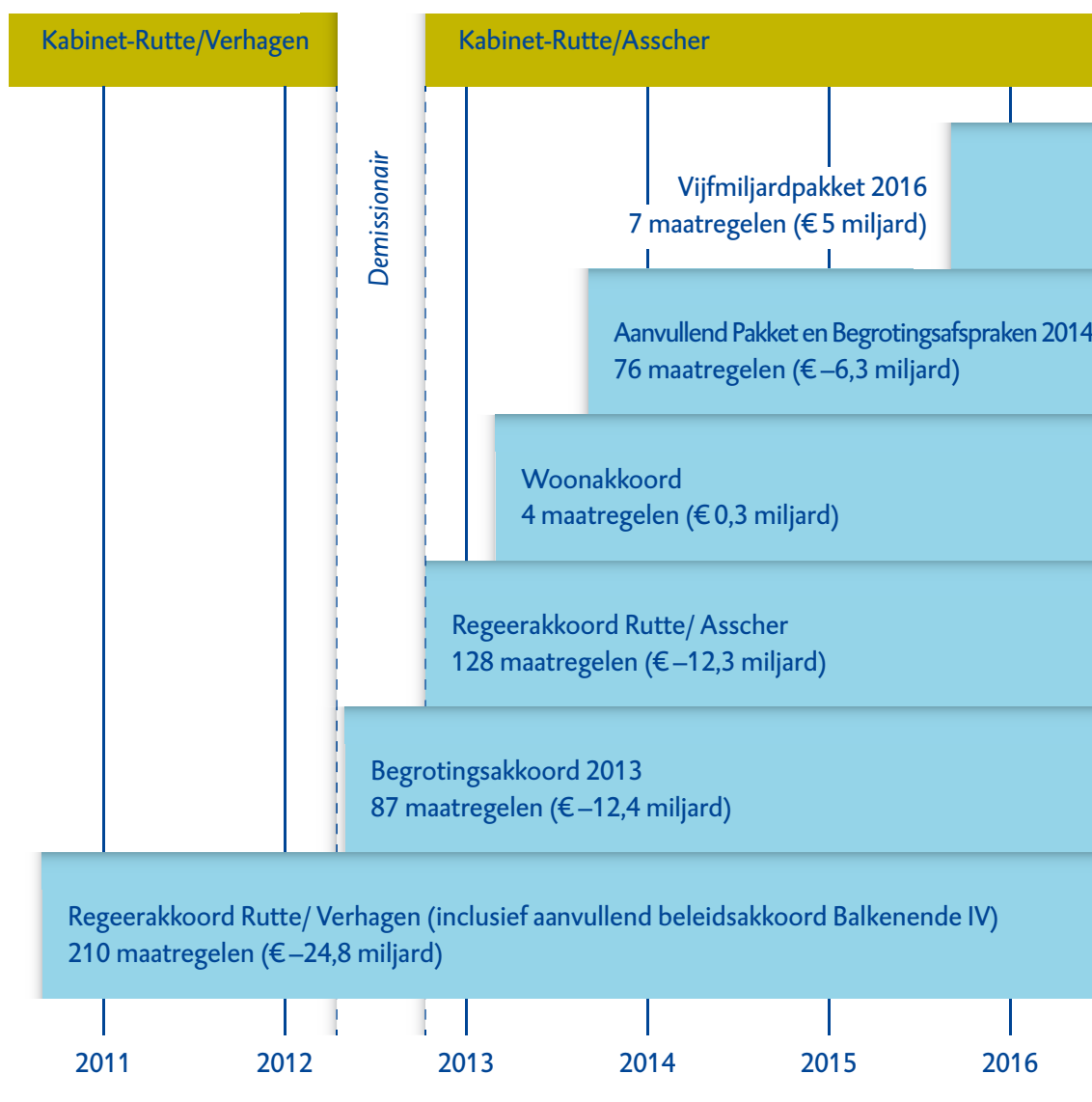
3.6 Bezuinigingen en reorganisaties trekken wissel op bedrijfsvoering

In onze onderzoeken van de afgelopen jaren zien we dat de rijksoverheid en de uitvoering van het rijksbeleid over de volle breedte veranderen: decentralisaties, reorganisaties en fusies. Daarbij moet de rijksoverheid enerzijds slagvaardiger en dienstbaarder worden en anderzijds kleiner en goedkoper: minder ambtenaren en minder inhuur. Tegelijk heeft zij grote ambities, zoals voor de digitale overheid. Om dit te bereiken is sprake (geweest) van

bezuinigingen en reorganisaties, zowel binnen de ministeries als in de uitvoering buiten de ministeries, vaak in combinatie met elkaar. Bovendien is er niet sprake van een eenmalige operatie, maar van een voortdurend proces van verandering.

In de periode 2011-2016 hebben kabinetten in totaal zes bezuinigingspakketten opeengestapeld (Algemene Rekenkamer 2016i). Het ging in totaal om 512 maatregelen die optelden tot € 50,4 miljard.

Zes pakketten met 512 maatregelen tellen op tot € 50,4 miljard



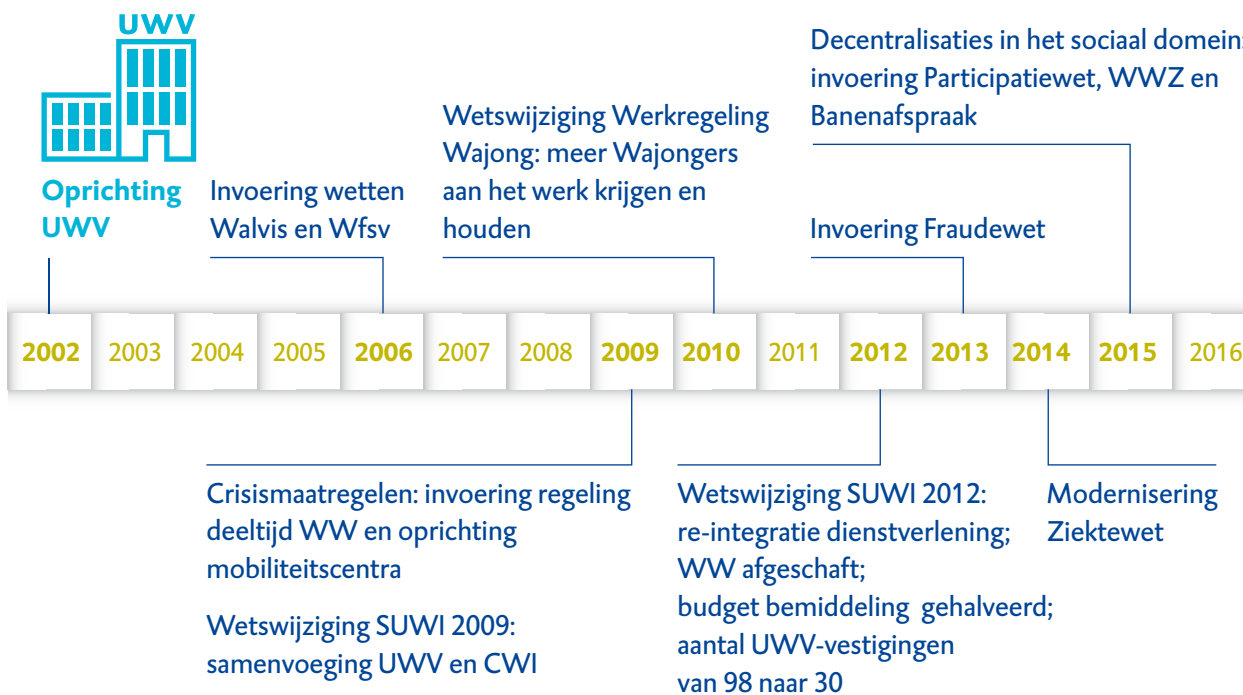
Figuur 10 Aangekondigde bezuinigingspakketten 2011-2016

De beoogde opbrengst van de bezuinigingen was uiteindelijk € 47,4 miljard. In § 4.2 gaan we op de effecten van de bezuinigingen in. De pakketten raakten voornamelijk de ministeries zelf en mindere mate de mensen in het land. Voorbeelden van maatregelen die hen troffen waren de afschaffing van de ov-jaarkaart voor langstudeerders, de verhoging van de accijns op tabak, de verhoging van de AOW-leeftijd en de verlaging van de kinderopvangtoeslag.

Naast bezuinigingen hadden de ministeries te maken met reorganisaties, hetzij reorganisaties van de uitvoering, hetzij reorganisaties van de ministeries zelf. Een voorbeeld van de eerste is de decentralisatie van het sociaal domein waarbij de uitvoering bij gemeenten is komen te liggen, overigens met een stevige bezuiniging erbij. Een voorbeeld van de tweede is het programma Compacte Rijksdienst, dat eveneens mede door bezuinigingen was ingegeven. Onder het motto Compacte Rijksdienst moesten de departementen doelmatiger werken. Dit betekende per saldo kortingen op de uitgaven voor personeel en materieel. Soms moest de verbetering van de doelmatigheid gepaard gaan met een verbetering van de doeltreffendheid. Het concept van het programma Compacte Rijksdienst was clustering en specialisatie, zoals bij de inkoop. Andere onderdelen zijn GDI, één rijksvastgoedbedrijf (RVB), één loket voor subsidieverlening en de samenvoeging van inspecties.

Wat veranderingen voor één organisatie kunnen betekenen, laat de geschiedenis van UWV zien.

Sinds de oprichting in 2002 is het takenpakket van het UWV vaak veranderd en verzwaard



Figuur 11 Belangrijkste structuur- en wetswijzigingen waar UWV mee te maken heeft gekregen

In de figuur is ook te lezen dat het budget voor bemiddeling in 2012 gehalveerd is. Hierdoor zag UWV zich genoodzaakt de begeleiding bij het zoeken naar werk te digitaliseren. Daar bleek niet iedere werkzoekende bij gebaat, integendeel. En dus kreeg UWV nadien extra middelen zodat sommige werkzoekenden weer in persoon ondersteund kunnen worden.

De bezuinigingen en reorganisaties hebben gevolgen voor de bedrijfsvoering van de ministeries. Er ontstaan nieuwe relaties tussen ministeries en tussen een ministerie en uitvoerders daarbuiten. Het ontwikkelen en onderhouden van de verbindingen met collega-ministeries en van de verbinding vanuit het ministerie met die uitvoerders is ook bedrijfsvoering. Knelpunten in die verbinding die we in onze onderzoeken tegenkomen zijn een onduidelijke verdeling van taken, rollen en bevoegdheden, een gebrekkige governance, het ontbreken van één taal en een te grote tijdsdruk en een gebrek aan realiteitszin.



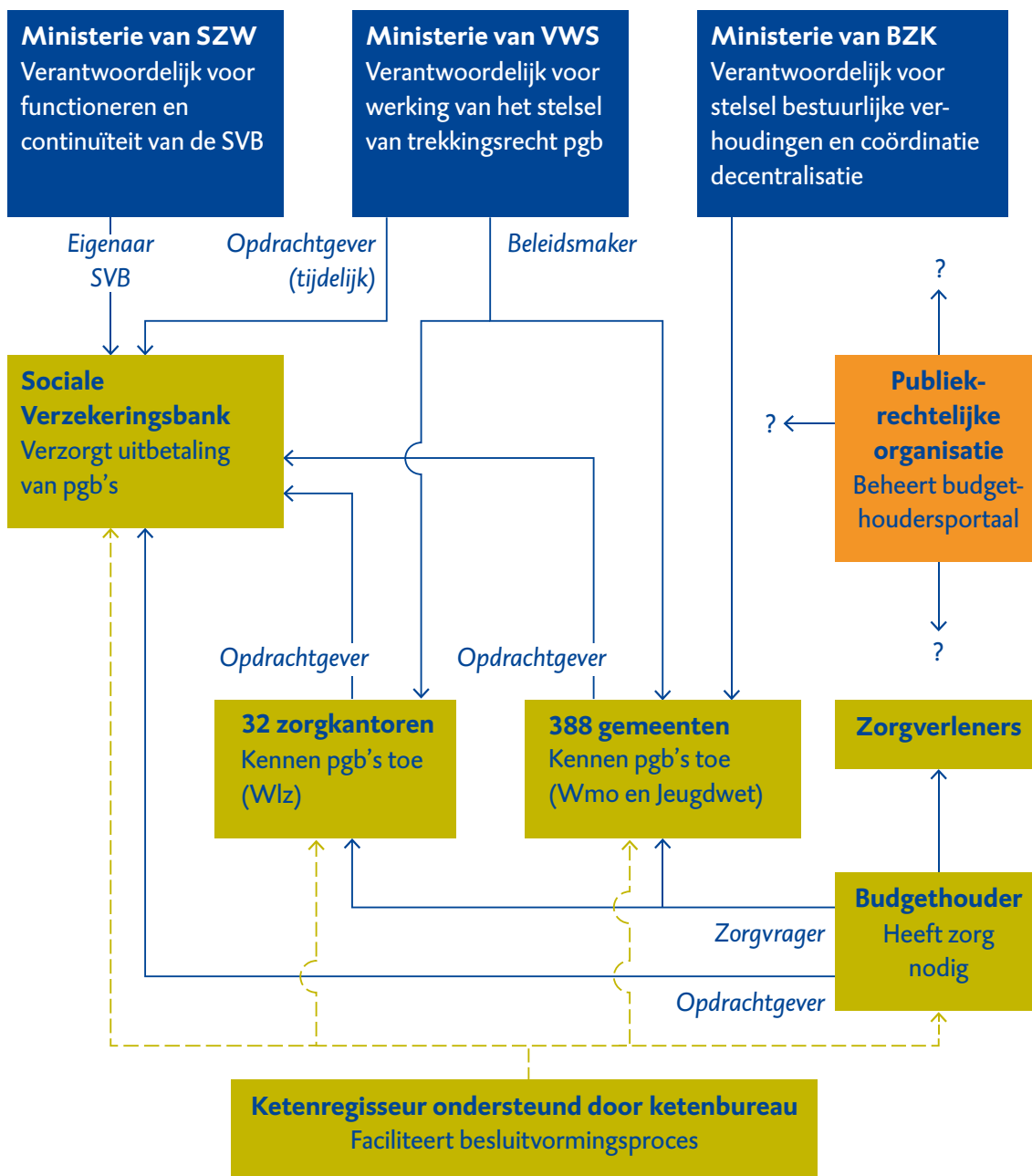
3.6.1 Duidelijkheid over rollen, taken en verantwoordelijkheden

Duidelijk moet zijn in welke mate de politiek (mee) wil sturen. Op voorhand is nu niet altijd duidelijk wie waarop kan worden aangesproken op centraal of decentraal niveau. Daar waar de minister ook nog een – bijvoorbeeld meer algemene – verantwoordelijkheid houdt, kunnen deel en geheel door elkaar lopen. In de praktijk zien we spanning tussen de zelfstandigheid en eigen verantwoordelijkheid voor instellingen enerzijds en de mogelijkheid tot politieke sturing en verantwoording en bijbehorende bevoegdheden van de minister anderzijds. De verhouding tussen de rollen van opdrachtgever, opdrachtnemer en eigenaar is niet zelden ingewikkeld of onduidelijk. De verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden is soms diffuus, blijkt diverse keren uit ons onderzoek.

Het Ministerie van SZW heeft twee grote uitvoeringsorganisaties, de SVB en UWV, die belangrijk zijn voor een goed functionerende arbeidsmarkt en het uitvoeren van het socialezekerheidsstelsel. Een goede invulling van het eigenaarschap door de minister van SZW is essentieel om te bewaken dat de organisaties hun taken goed uitvoeren. In ons rapport *UWV, balanceren tussen ambities en middelen* bevelen we de minister van SZW aan het eigenaarschap te versterken om de toekomstbestendigheid van UWV te bewaken. Uit dit onderzoek blijkt ook dat de minister in de praktijk moeite heeft om zijn rol als opdrachtgever consistent in te vullen.

Een ander voorbeeld is het pgb-trekkingsrecht. In 2015 en 2016 hebben we hier aandacht aan besteed (Algemene Rekenkamer 2015g, 2016h). Bij de uitvoering van het trekkingsrecht zijn diverse partijen betrokken (figuur 12). Het was in 2014 onduidelijk welke rollen de betrokken partijen moesten vervullen. In 2015 was onduidelijk waar de sturing lag. We zijn nu twee jaar verder, maar het opdrachtgeverschap van de SVB is nog steeds onduidelijk evenals wie waarvoor verantwoordelijk is. Met de komst van onder meer een nieuwe publiekrechtelijke organisatie zullen taken en verantwoordelijkheden veranderen. Op dit moment is echter nog niet bekend wanneer dat zal gebeuren, welke partijen waarvoor verantwoordelijk zullen worden en wie daar op gaat sturen. In ons rapport bij het jaarverslag van het Ministerie van VWS lichten we dat toe.

Bij het pgb-trekkingsrecht is het opdrachtgeverschap van de SVB onduidelijk. Evenmin is duidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is



Figuur 12 Stelsel pgb-trekkingsrecht

Een ingewikkelde rolverdeling kwamen we ook tegen bij de uitvoering van passend onderwijs (Algemene Rekenkamer 2017g).

Om elk kind passend onderwijs te bieden, werken scholen samen in zogenoemde regionale samenwerkingsverbanden. Het samenwerkingsverband maakt afspraken over de begeleiding van kinderen en de verdeling van het geld voor passend onderwijs. Dat doen zij in overleg met de gemeente. Om de kwaliteit van het samenwerkingsverband te borgen, moet elk samenwerkingsverband intern toezicht organiseren. Hoewel het de bedoeling is dat toezicht onafhankelijk is, is dat in de praktijk vaak niet het geval: in zowel het samenwerkingsverband als het intern toezicht daarop zitten vertegenwoordigers van schoolbesturen.

3.6.2 Eén taal: harmonisatie en standaardisatie

Informatie is nodig om beleid uit te kunnen voeren en om de doelmatigheid en doeltreffendheid van dat beleid te beoordelen. In situaties waar meerdere partijen beleid uitvoeren of ontwikkelen zijn de uitwisseling en aggregatie van die informatie niet zelden problematisch. Of dat nu tussen (onderdelen van) ministeries, medeoverheden, instellingen of bedrijven is. Wat die uitwisseling en aggregatie lastig maken, is dat het ontbreekt aan gedeelde begrippen, definities en standaarden (één taal). Hoe meer partijen het overheidsbeleid uitvoeren, hoe meer deze kwestie op de voorgrond treedt.

De wetten die de basis leggen voor de decentralisatie van het sociaal domein zijn niet gemaakt om een integrale dienstverlening mogelijk te maken. Wel zijn ze de bron van een veelheid aan gegevensstromen tussen verschillende betrokken organisaties. Die stromen kunnen ook verschillen omdat gemeenten eigen keuzes kunnen maken: over wat zij uitbesteden, met wie ze voorzieningen inkopen, hoe ze de toegang tot voorzieningen inrichten enzovoort. En welke gegevens ze van aanbieders willen hebben. Dit kan er in het ergste geval toe leiden dat de administratie een aanbieder meer tijd kost dan de behandeling of hulp. De gemeenten zijn niet alleen betrokken bij het sociaal domein: ze hebben ook een rol bij passend onderwijs en (langdurige) zorg.

Doordat het ontbreekt aan één taal is niet bekend of kinderen die psychische hulp behoeven, zieken en ouderen die thuis zorg of ondersteuning nodig hebben beter of juist slechter af zijn, nu ze bij de gemeenten moeten aankloppen voor hulp en ondersteuning. Behalve het ontbreken van één taal is vooraf niet goed nagedacht hoe de resultaten gemeten kunnen worden.

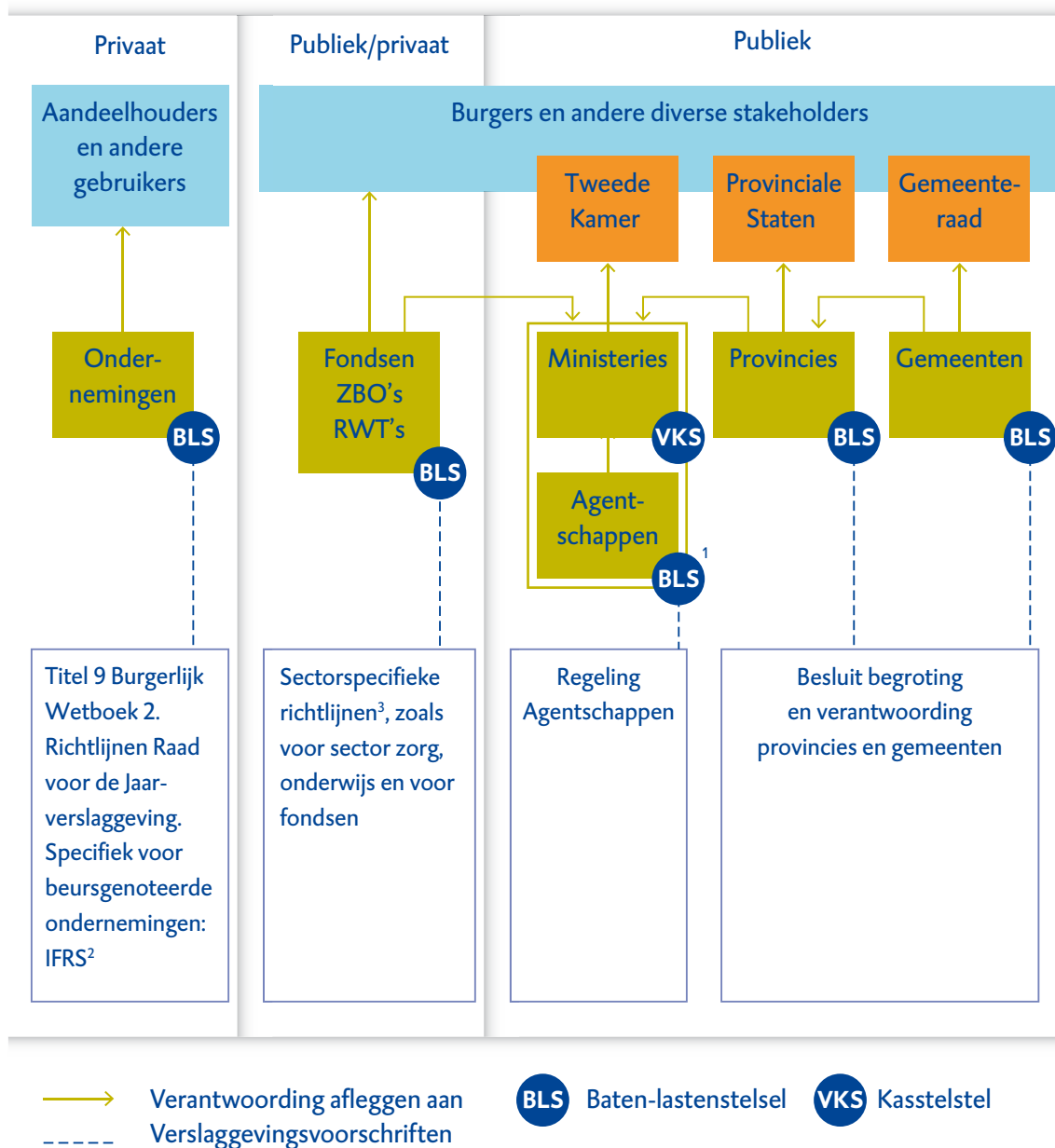


De loonaangifteketen van de Belastingdienst, UWV en CBS laat zien wat het oplevert als uitwisseling wel mogelijk is. Via de keten doen ongeveer 670.000 werkgevers en instellingen aangifte voor de loonbelasting. Het gaat daarbij om zo'n 21 miljoen arbeids- en uitkeringsrelaties. Zo int de Belastingdienst jaarlijks ongeveer € 156 miljard aan belasting en loonheffingen (premies sociale verzekeringen en zorg). Aan de uitwisselingen liggen gemeenschappelijke definities ten grondslag. De administratieve lasten van bedrijven en instellingen zijn minder, evenals de uitvoeringskosten van de rijksoverheid.

Maar de loonaangifteketen leert ons nog wat. De keten bestaat inmiddels 10 jaar. Bij de vorming was de keten één van cases in ons onderzoek naar grote ICT-projecten. Het beheer was toen niet op orde. Het perspectief voor de keten was weinig rooskleurig. Nu, bijna 10 jaar later, laat de loonaangifteketen dus ook zien dat het mogelijk is om vanuit een dal omhoog te klimmen.

Een laatste voorbeeld van één taal is het voorstel van de Adviescommissie Verslaggevingsstelsel rijksoverheid om dit stelsel op termijn uit te breiden met elementen van het baten-lastenstelsel (Adviescommissie Verslaggevingsstelsel rijksoverheid 2017). Financiële cijfers worden dan onderling beter vergelijkbaar. Uitvoerders buiten de rijksoverheid voeren altijd al een baten-lastenstelsel. Binnen de ministeries zelf worden verschillende stelsels gehanteerd. Dit betekent nu dat de aanleg van wegen volgens het ene stelsel verantwoord moet worden, maar het beheer, onderhoud en vervanging van wegen volgens een ander stelsel. Dat komt het inzicht niet ten goede.

In Nederland zijn uiteenlopende verslaggevingsvoorschriften van toepassing



¹Of kasstelsel in zesde wijziging CW

²International Financial Reporting Standards

³Waarbij als basis veelal Titel 9 Burgerlijk Wetboek 2 wordt genomen

Figuur 13 Overzicht van verslaggevingsvoorschriften in Nederland



3.6.3 Tijd en realiteitszin

Grote veranderopgaven worden ook nogal eens gecompliceerd, omdat ze onder grote tijdsdruk tot stand moeten komen. Met alle risico's voor de uitvoering van dien. Dit zagen we bijvoorbeeld bij de decentralisatie van het sociaal domein die we een aantal jaren op de voet gevolgd hebben. Ook andere reorganisaties en bezuinigingen stonden onder grote tijdsdruk, bijvoorbeeld bij de NVWA. Vandaar dat wij de laatste jaren herhaaldelijk hebben gevraagd om de tijd te nemen: tijd voor reflectie en voor uitvoering. Zo schreven we twee jaar geleden: "Wij vragen aandacht van het kabinet en de Tweede Kamer voor de realiteit van de uitvoering juist vóór en als onderdeel van hun besluitvorming. Dat vraagt naast bestuurlijke alertheid van het kabinet, een gezonde dosis realiteitszin en terughoudendheid van de zijde van het parlement. Het wordt de hoogste tijd veel meer respect op te brengen voor de factor tijd. De tijd die het kost om iets goed te doen: de voorbereidings-tijd die het vergt, de tijd die uitleg neemt, de tijd die het medewerkers kost om nieuwe werkwijzen succesvol in praktijk te brengen. De politieke agenda blijkt keer op keer niet voldoende rekening te houden met een realistische uitvoeringsagenda." (Algemene Rekenkamer 2015b).

Dit leidde bij het pgb-trekkingsrecht tot betalingsproblemen. Inmiddels betaalt de SVB op tijd, maar het ontbrak in 2016 grotendeels aan controles. In 2015 was er onzekerheid over de rechtmatigheid. In 2016 ging het om € 2,3 miljard. Hiervan was ongeveer 40% onrechtmatig.

Problemen waren er ook bij de gemeenten. Door een te korte voorbereidingstijd van de decentralisatie van het sociaal domein kreeg slechts de helft een goedkeurende controleverklaring. Het jaar daarvoor was dat 96%.

Deze veranderingen moeten allemaal worden voorbereid en uitgevoerd en dat alles – zoals we in verschillende onderzoeken schreven – onder hoge tijdsdruk. Dit is de context waarin het dagelijkse werk ook gewoon doorgaat: de voorbereiding van beleid, de uitvoering en het toezicht.



4 Beleidsresultaten

In dit hoofdstuk bespreken we de uitkomsten van ons onderzoek naar de resultaten van het beleid van de ministers. Vragen die hierbij aan de orde zijn:

- Is duidelijk hoeveel geld is uitgegeven en waar dat terecht is gekomen?
- Wat is er bekend over de resultaten (prestaties en effecten)?
- Informeert de minister het parlement voldoende?

Het kabinet geeft het belastinggeld uit voor tal van voorzieningen in de samenleving. Voor extra ondersteuning van leerlingen bijvoorbeeld, voor schonere lucht of door zelf duurzaam in te kopen. Maar komt het geld ook terecht bij die leerlingen die een extra steuntje nodig hebben en helpt hen dat ook? Wordt de lucht schoner dankzij de overheidsbijdragen? En kunnen er dankzij duurzaam inkopen inderdaad mensen aan de slag die door fysieke of psychische beperkingen moeilijk werk kunnen vinden? Parlement en kabinet zouden dat moeten willen weten, maar weten dat vaak niet.

Er is vaak te weinig informatie, zeker als de uitvoering op afstand staat. Dan heeft de minister daar in veel gevallen geen directe invloed meer op. De wetgever heeft hier voor gekozen. Maar de minister moet het parlement wél kunnen vertellen of de ambities die kabinet en parlement hadden ook gerealiseerd zijn (§ 4.1). Niet alleen moet het kabinet nagaan wat de gevolgen zijn van wat het doet, maar ook van wat het niet meer doet – zoals bij bezuinigingen. Het doel van de bezuinigingen van de afgelopen jaren is waarschijnlijk wel gehaald, maar het is de vraag tegen welke prijs. Ze moesten leiden tot doelmatiger werken, maar voor zover we wat weten, zien we een versobering in kwaliteit en dienstverlening (§ 4.2). Besparingen moesten ook komen uit het afstoten van vastgoed. Maar hoeveel hier nu bespaard wordt, is gissen (§ 4.3).

Het ontbreekt aan voldoende goede evaluaties. Niet alleen wij signaleren dat. Ook de Tweede Kamer zelf of de Studiegroep Begrotingsruimte. De oorzaken liggen onder meer in de techniek van het evalueren en de cultuur in Den Haag (§ 4.4). Tegelijkertijd zien we echter ook ambities om de staat van de welvaart in Nederland te meten. Deze ontwikkelingen bieden ons inziens perspectief om het aandeel van de rijksoverheid daarin te meten, hoe ingewikkeld dat ook is (§ 4.5).



4.1 In 2016 weinig zicht op resultaten beleid 2016

Voor ons verantwoordingsonderzoek 2016 gingen we voor enkele beleidsmaatregelen na wat er bekend is over de effecten. De uitvoering van de meeste maatregelen lag buiten de ministeries.

Van de meeste beleidsmaatregelen is onduidelijk wat de samenleving met het beleid is opgeschoten, laat staan of burgers en bedrijven waar voor hun geld hebben gekregen. Soms is onbekend welk doel de minister wil bereiken. Verder is het lang niet altijd duidelijk waar het geld gebleven is, of het bleek erg ingewikkeld dat na te gaan omdat de gegevens zo versnipperd zijn. Dankzij een gezamenlijke inspanning van diverse partijen kunnen we nu desalniettemin een preciezer beeld van de kosten voor asielzoekers geven dan vorig jaar. Soms is wel bekend waar het geld gebleven is en wat ermee gedaan is, maar niet wat de effecten zijn. En als de effecten wel bekend zijn – de lucht is schoner geworden – dan is het nog maar de vraag of dat aan de rijksoverheid en rijksgeld te danken is. Een andere keer gebeurt er niet wat bedoeld is, zoals bij de begeleiding van gedetineerden in het buitenland. Of krijgen we slechts een deel van het verhaal te horen, zoals bij maatschappelijk verantwoord inkopen over 2015.

Maar er zijn ook positieve voorbeelden. De kwantitatieve doelen van enkele opleidingsregelingen in de zorg waren specifiek en goed meetbaar. Er is duidelijk wat het geld heeft opgeleverd.

Geen extra begeleiding voor gedetineerden in landen met slechte detentieomstandigheden

Op 1 april 2016 zaten er 2.080 Nederlanders in buitenlandse gevangenissen. Voor de begeleiding was in 2016 € 1,3 miljoen gereserveerd. In 2015 heeft de minister dat beleid gewijzigd. Mensen in landen waarin de omstandigheden in gevangenissen behoorlijk zijn en waarvan de overheid open staat voor dialoog, zouden minder bezoek en ondersteuning krijgen. Mensen die in andere landen vastzitten juist meer. We zien echter dat de ondersteuning van de eerste groep inderdaad afgenomen is, maar de ondersteuning van de tweede groep niet verhoogd is.

Knelpunten bij resocialisatie van Nederlanders die in het buitenland vast zaten

Om resocialisatie van gedetineerden te bevorderen zijn wereldwijd afspraken gemaakt die het mogelijk maken dat een gedetineerde zijn straf uitzit in het land van herkomst. Voor Nederlanders die elders vastzitten is dat Nederland. Dat blijkt in de praktijk niet altijd



uitvoerbaar. Dit komt door de vaak lange aanvraagprocedures in het land waar iemand gedetineerd is. Daarnaast kan de omzetting naar Nederlandse maatstaven tot een zodanig kort strafrestant leiden, dat de gedetineerde er niet meer voor in aanmerking komt zijn straf in Nederland uit te zitten.

Onduidelijk of leerlingen die op school extra ondersteuning nodig hebben die hulp ook krijgen, terwijl passend onderwijs juist meer inzicht moest bieden

Aan de passend onderwijs, de extra ondersteuning van leerlingen die dat nodig hebben, heeft het Ministerie van OCW in 2016 € 2,4 miljard uitgegeven. Het is niet duidelijk of al het geld dat voor passend onderwijs beschikbaar is gesteld, ook terecht is gekomen bij kinderen die extra ondersteuning nodig hebben. Het is evenmin duidelijk hoeveel kinderen extra ondersteuning nodig hebben en hoeveel kinderen het daadwerkelijk krijgen en met welk resultaat. Nevendoel van passend onderwijs was juist om meer inzicht in de besteding en de resultaten te krijgen. Dat is vooralsnog niet gelukt. Er zijn signalen dat het passend onderwijs nog niet overal goed van de grond komt.

Bij het Ministerie van OCW is de koppeling tussen het geld voor onderwijs en de resultaten vaker niet te maken. Dit constateerden we ook in 2015 nadat we tevergeefs geprobeerd hadden na te gaan, wat de € 1,2 miljard voor de professionalisering van leraren het onderwijs opleverde. Het was aan de schoolbesturen waaraan zij het geld wilden besteden, mits ze inzicht gaven in hun keuzes en de effecten ervan (Algemene Rekenkamer 2015a).

Ondanks verbeteringen voldoet lucht in Nederland nog niet overal aan EU-normen; niet duidelijk of verbeteringen te danken zijn aan het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit

Het Ministerie van IenM, provincies en gemeenten voeren gezamenlijk het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit uit. Dit bestaat uit een pakket maatregelen. Voor de jaren 2005-2015 was er bijna € 1,6 miljard beschikbaar. Hiervan is tot dusver ongeveer de helft besteed. De luchtkwaliteit in Nederland is weliswaar verbeterd, maar voldoet nog niet overal in Nederland aan de EU-normen voor fijn stof en stikstofdioxide. Het is bovendien onduidelijk of en in welke mate die verbetering het gevolg is van het programma. Het ministerie heeft slechts beperkt zicht op de effectiviteit van de individuele maatregelen. Het programma heeft dankzij een aantal verlengingen ruim 10 jaar gelopen. Tussentijds is het niet geëvalueerd. Het ministerie heeft gedurende deze 10 jaar dus ook niet bij kunnen sturen. Er komt nog een afsluitende evaluatie.



Informatie over revolverende fondsen onvoldoende transparant en inzichtelijk

Het kabinet heeft voor de hulp aan ontwikkelingslanden rond de € 700 miljoen verstrekt voor drie revolverende fondsen. FMO, de bank voor ontwikkelingssamenwerking, beheert deze fondsen. Dat geld komt uit de rijksbegroting. Medio 2016 was de waarde van deze fondsen ongeveer € 900 miljoen. Een revolverend fonds is een fonds om activiteiten te financieren in de vorm van een garantie, lening of deelneming. De activiteiten moeten aan een specifiek vooraf vastgesteld ontwikkelingsdoel voldoen. Het uitgekeerde bedrag moet (op termijn) terug kunnen vloeien in het revolverend fonds, zodat het opnieuw benut kan worden. De informatievoorziening aan de Tweede Kamer is onvoldoende transparant en inzichtelijk.

Prestaties sectorplannen zorg bekend, effecten nog niet

In het sociaal akkoord van 2013 hebben het kabinet en de sociale partners afgesproken sectorplannen te maken. Deze moeten de instroom vergroten, de uitstroom beperken en het vinden van een andere baan na ontslag gemakkelijker maken. Er is een landelijk sectorplan zorg en er zijn 18 regionale plannen. Voor de uitvoering van de plannen heeft het kabinet € 100 miljoen beschikbaar gesteld. De ministers van VWS en SZW informeren de Tweede Kamer over de voortgang van de sectorplannen. De ministers hebben wel informatie over het aantal keren dat zorgpersoneel ondersteuning of scholing heeft gekregen, maar niet of ze daarmee (ander) werk hebben gevonden. Dat wordt nog geëvalueerd. Omdat mensen slechts beperkt gebruikmaakten van de mogelijkheden die het landelijk plan bood, is het aantal mobiliteitstrajecten teruggebracht van 24.000 naar 4.000 en is ook de subsidie bijgesteld van € 32,5 naar € 4,5 miljoen.

Onbekend of controles van de Inspectie SZW tot minder schijnconstructies leiden

Schijnzelfstandigheid en gefingeerde dienstverbanden zijn constructies die malafide werkgevers gebruiken om de regels voor het minimumloon en collectieve arbeidsovereenkomsten te ontduiken. Het is een taak van de Inspectie SZW om deze constructies tegen te gaan. De minister weet wel wat de inspectie daarvoor doet, maar niet of dit structureel tot minder schijnconstructies leidt. De inspectie registreert niet bij welke bedrijfscontroles zij schijnconstructies heeft ontdekt.

Niet van alle opleidingsregelingen voor de zorg is de opbrengst bekend

Er zijn diverse regelingen voor opleidingen in de zorg. Aan negen van die regelingen heeft het kabinet in 2016 € 1,7 miljard uitgegeven. Die regelingen varieerden van een regeling



voor verpleegkundig specialist en medische vervolgoopleidingen tot een algemeen sectorplan en een stagefonds. Van drie regelingen – samen goed voor bijna 80% van de € 1,7 miljard – zijn de doelen specifiek en meetbaar. Hierover heeft de minister voldoende informatie aan de Tweede Kamer gestuurd. Voor de andere regelingen geldt dat niet. Bij de regeling Kwaliteitsimpuls Personeel Ziekenzorg is zelfs onduidelijk wat de minister nu precies met de regeling bereiken wil.

Onduidelijk welke informatie nodig is voor verantwoording ‘beschut werk’

Een ander recent voorbeeld is de financiering van een ‘beschutte’ werkomgeving voor mensen met een lichamelijke, verstandelijke of psychische beperking. Zij kunnen dikwijls alleen werken in een ‘beschutte’ omgeving, onder aangepaste omstandigheden. Ze hebben vaak wat meer begeleiding en aanpassing van de werkplek en werkzaamheden nodig dan reguliere medewerkers. Beschut werk kan eenvoudig inpakwerk zijn, maar ook hoogwaardig productiewerk (bijvoorbeeld printplaten maken). Gemeenten zijn er verantwoordelijk voor dat de beschutte werkplekken er komen. Als gemeenten onvoldoende beschut werk bieden, kan de minister een aanwijzing geven. De controle op de uitvoering van de wet ligt echter in eerste instantie bij de gemeenteraden. Maar onduidelijk is welke informatie gemeenten moeten verzamelen voor de verantwoording aan de Gemeenteraad en welke zij de minister moeten sturen.

Inspanningen leveren preciezer beeld asielketen maar inzicht in uitgaven niet altijd eenvoudig

De asielketen start op het moment dat een asielzoeker zich in Nederland meldt. De keten sluit op het moment dat de asielzoeker uitsluitsel heeft over haar/zijn aanvraag. Dan is het ofwel wachten op plaatsing in een gemeente, ofwel terugkeer. Het is moeilijk om inzicht in de uitgaven te krijgen omdat er zo veel partijen bij betrokken zijn, ook buiten de rijksoverheid. Deze partijen worden op verschillende manieren gefinancierd. Ook is er verschil in de grondslag van hun jaarverslagen.

Het asielproces begint met de identificatie van een asielzoeker op het moment dat iemand zich meldt. Die taak ligt bij politie of marechaussee. Vervolgens heeft zij/hij een dak boven het hoofd nodig, eten en drinken en medische verzorging. Dat is het werk van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers. Het Ministerie van OCW zorgt ervoor dat kinderen naar school kunnen gaan, hetzij naar het primair, hetzij naar het voortgezet onderwijs. Intussen start en loopt de asielaanvraag. Dat is een juridische procedure die is neergelegd bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst. Als iemand afgewezen wordt maar in beroep gaat,

komt de rechtspraak om de hoek kijken – de rechtbank, de Raad van State en de advocatuur. Private instellingen als Vluchtelingenwerk en Stichting Nidos zorgen voor mentale ondersteuning respectievelijk de opvang van alleenstaande minderjarige asielzoekers. Bij de terugkeer van afgewezen asielzoekers zijn weer andere overheidspartijen betrokken, zoals de Dienst Terugkeer en Vertrek en DJI.

De staatssecretaris van VenJ is verantwoordelijk voor het asielbeleid. De meeste betrokken organisaties vallen onder het Ministerie van VenJ, of zijn daarmee verbonden. De Koninklijke Marechaussee is onderdeel van het Ministerie van Defensie.

Wij hebben gekeken wat de uitgaven van de asielketen over de jaren 2014 t/m 2016 waren. Deze uitgaven waren slechts beperkt terug te vinden in de jaarrekeningen van de betrokken organisaties. Het Ministerie van VenJ, de politie, Koninklijke Marechaussee, het Ministerie van OCW, de Raad voor de Rechtspraak en Raad van State hebben we gevraagd de uitgaven op een rij te zetten. Waar de boekhouding de gegevens daarvoor niet bevatte, zijn schattingen gemaakt. De resultaten zijn samengevat in tabel 4.

Tabel 4 *Overzicht met uitgaven aan de asielketen (in miljoenen €)*

Ministerie	2014	2015	2016*
Ministerie van VenJ	1.134,3	1.754,0	1.653,5 + pm
Ministerie van Defensie	6,1	6,2	6,2
Ministerie van OCW	23,6	42,8	58,5
Raad van State	10,4	9,9	10,5
Totale uitgaven	1.174,4	1.812,9	1.728,7 + pm

* De cijfers over 2016 zijn exclusief de uitgaven van DJI.

Het Ministerie van VenJ financiert ook het Nidos en Vluchtelingen Werk Nederland, evenals de politie, rechtspraak en rechtsbijstand. De tabel laat zien dat de uitgaven in 2015 anderhalf keer zo hoog zijn als in 2014. In 2016 lijken de uitgaven iets afgenomen. Dit is echter onzeker, omdat de cijfers van DJI niet zijn opgenomen.

De cijfers geven de uitgaven voor de asielketen van in Nederland geregistreerde asielzoekers. Niet meegenomen zijn de uitgaven voor de opvang van vluchtelingen in de regio. Hiervoor was voor 2016 iets meer dan € 1 miljard begroot.

Over 2015 hebben wij de uitgaven van de asielketen in kaart willen brengen. De jaarrekeningen van de betrokken organisaties bleken daarvoor onvoldoende inzicht te bieden. We konden toen slechts een benadering geven van de uitgaven die gemoeid zijn met de registratie en opvang van vreemdelingen inclusief de afhandeling van aanvragen voor een verblijfsvergunning. Over 2016 hebben we een preciezer beeld willen geven. Dat is deels gelukt, mede omdat we ons op schattingen hebben moeten baseren. De jaarrekeningen zelf immers bieden onvoldoende aanknopingspunten.

Rapportage maatschappelijk verantwoord inkopen 2015 vertelt niet hele verhaal

In 2016 kocht de rijksoverheid voor ongeveer € 9,9 miljard in. Dit is exclusief investeringen van het Ministerie van Defensie. Als grote inkoopende partij streeft de rijksoverheid met haar inkoop ook enkele beleidsdoelen na. Zij wil ook kleine en middelgrote bedrijven de kans geven mee te dingen. Daarnaast wil ze bedrijven stimuleren om maatschappelijk verantwoord te ondernemen. Over beide verantwoordt het Rijk zich in de *Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk*. Het verslag over 2016 meldt netjes hoeveel procent van de inkoop van het mkb en van grote ondernemingen afkomstig is. Er is niet vermeld tegen welke ambitie de cijfers afgezet moeten worden. Op het maatschappelijk verantwoord inkopen over 2016 komen we in een afzonderlijke publicatie terug. Hieronder behandelen we de rapportage over het maatschappelijk verantwoord inkopen over 2015.

Om bedrijven te stimuleren maatschappelijk te ondernemen moeten inkopers rekening houden met de gevolgen van de aangeboden producten en diensten op mens en milieu. Het kabinet onderscheidt hierbij drie categorieën. Per categorie heeft het minimumeisen vastgesteld voor aanbestedingen:

1. Milieu: de rijksinkopers stellen bijvoorbeeld grenzen aan de CO₂-uitstoot van transport of kijken naar het hergebruik van computers.
2. Social return: bij de inkoop van diensten wordt bijvoorbeeld als voorwaarde gesteld dat het werk (deels) verricht wordt door mensen die moeilijk werk kunnen vinden.
3. Internationale sociale voorwaarden: als er sprake is van import moet de leverancier doen wat 'redelijkerwijs' binnen zijn invloed ligt om schending van mensenrechten te voorkomen.

Met de *Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2015* verantwoordt het kabinet zich onder meer over maatschappelijk verantwoord inkopen. Deze verantwoording betreft slechts een deel van de inkoop, namelijk € 3,4 miljard (ongeveer 30%) van de inkoop.

1. Milieu: de jaarrapportage meldt dat 95% van de aanbestedingen voldoet aan de geformuleerde milieucriteria. Niet vermeld is dat bij slechts 12% van de totale aanbestedingen het milieu in het geding is. Het kabinet heeft ervoor gekozen zich te concentreren op de producten waarvoor de milieu-impact het grootst is. Voor de resterende 88% heeft het kabinet (nog) geen milieucriteria geformuleerd.
2. Social return: van de inkoop van diensten voldeed ongeveer 35% aan het criterium. Maar het kabinet kijkt alleen naar social return als het gaat om aanbestedingen met een loonsom van meer dan € 250.000 en een duur van minimaal een half jaar. De meeste aanbestedingen in 2015 voldeden daar niet aan. Als we alle aanbestedingen in beschouwing nemen, voldeed slechts 13% aan het criterium. Dit staat niet in de jaarrapportage 2015.
3. Internationale sociale voorwaarden: in de jaarrapportage staat dat de internationale sociale voorwaarden ruim 500 keer zijn toegepast. De voorwaarden kennen drie regimes: de leverancier is aangesloten bij een gekwalificeerd keteninitiatief, de leverancier voorziet geen schending van mensenrechten, of de leverancier voorziet wel risico's. Hij moet die schending dan zo veel mogelijk voorkomen. Welk regime bij die ruim 500 aanbestedingen is toegepast, noemt de rapportage niet. Van de aanbestedingen waarvan het wel bekend is (32%), verzag de leverancier in de meeste gevallen geen schending. Bij die 32% is onduidelijk uit welk land de import afkomstig is en in hoeverre de leverancier zicht heeft op de hele productieketen. Kortom, onduidelijk is of er inderdaad geen sprake van schending is.

De rapportage over maatschappelijk verantwoord inkopen vertelt dus niet het hele verhaal. Hierdoor ontstaat mogelijk een te positief beeld. Een deel van de aanbestedingen waarbij het milieu of 'social return' in het geding is, vallen door aanvullende voorwaarden buiten toepassing. De internationale sociale voorwaarden hebben een weinig verplichtend karakter. In de *Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk* is dit allemaal niet te lezen. Het is in de praktijk niet altijd zinvol of mogelijk om bepaalde criteria toe te passen, denk aan milieucriteria bij diensten. Het verdient aanbeveling dit dan ook in de rapportage te vermelden. Nu is onduidelijk in hoeverre de rijksoverheid maatschappelijk verantwoord inkoop.

De € 3,4 miljard uit de jaarrapportage is exclusief Defensie. Ook de uitgaven van RWS zijn niet opgenomen. RWS rapporteert in de eigen jaarverantwoording over duurzaamheid. De aanbestedingen zijn door het gebruik van verschillende databestanden nog niet één op één te koppelen aan de uitgaven.



4.2 Doel van de bezuinigingen gehaald, maar onduidelijk tegen welke prijs

Het is niet alleen zaak om na te gaan wat de resultaten zijn van wat de rijksoverheid doet, maar ook van wat de overheid niet meer doet. Zoals het geval is bij bezuinigingen. De bezuinigingen van de afgelopen jaren zijn aangekondigd om de overheidsfinanciën te verbeteren. Dat is gelukt, zo stelden we vast in ons onderzoek naar maatregelen die de overheidsfinanciën moesten verbeteren (Algemene Rekenkamer 2016i). Ramingen van het CPB laten zien dat de overheidsfinanciën de komende jaren verder zullen verbeteren. Dat de verbetering te danken is aan de pakketten bezuinigingsmaatregelen die achtereenvolgende kabinetten geïmplementeerd hebben, is aannemelijk. Onduidelijk is alleen in welke mate dat het geval is.

Er kan namelijk sprake zijn van samenloop met andere maatregelen en zogenoemde weglekeffecten. Ook kan een bezuiniging die leidt tot een inkomensdaling, tot hogere overheidsuitgaven elders leiden. En maatregelen kunnen ook negatieve (neven)effecten hebben. Maar deze effecten zijn niet of nauwelijks bekend. Uit de berekeningen die het CPB vooraf heeft gemaakt, hebben we afgeleid dat grofweg de helft van de beoogde opbrengst van de maatregelen zou kunnen weglekken. Welke weglekeffecten uiteindelijk hebben plaatsgevonden, is onbekend. We weten slechts beperkt wat de nadelige gevolgen van de bezuinigingen voor de mensen en bedrijven in het land zijn.

Het onderzoek naar de bezuinigingsmaatregelen liet zien dat niet alleen burgers maar ook de overheid zelf de gevolgen van de maatregelen ondervindt. De ministeries en een deel van de uitvoeringsorganisaties moesten doelmatiger werken. We zien bijvoorbeeld dat UWV zich genoodzaakt zag de begeleiding bij het zoeken naar werk te digitaliseren. Een ander voorbeeld is de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) waar bezuinigingen uitmondde in verlies van personele capaciteit en expertise. Zowel UWV als AIVD kregen vervolgens alsnog extra middelen om hun werk te kunnen doen (Algemene Rekenkamer 2015h, 2017f). De werkdruk op ministeries wordt als hoog ervaren. De sg's hebben de informateur via de eerder genoemde brief laten weten dat nieuwe substantiële bezuinigingen tot kwaliteitsverlies en minder dienstverlening zullen leiden. De bezuinigingen hebben hun doel, verbetering van het EMU-saldo, gehaald. Maar tegen welke prijs is niet bekend.

De opeenvolgende bezuinigingen roepen de vraag op of er niet een grens is aan bezuinigingen op ministeries en uitvoeringsinstellingen, waarna het niet meer lukt om de taken uit te voeren. Als dat niet meer lukt is een versobering onvermijdelijk, terwijl dat niet de bedoeling is. De vraag is niet precies te beantwoorden: ministeries houden de effecten





van bezuinigingen nauwelijks bij. Het Ministerie van Financiën volgt de bezuinigingen slechts op hoofdlijnen – namelijk tot op het niveau van de rijksbegroting. Maar bezuinigingen worden daarin niet altijd uitgesplitst. Zodoende is niet bekend of de bezuinigingen worden gehaald door doelmatiger te werken – zoals beoogd – of door versobering van dienstverlening – wat juist niet de bedoeling was.

Daarom hebben wij in 2012 geprobeerd om die effecten bij 22 uitvoeringsorganisaties in kaart te brengen (Algemene Rekenkamer 2013). Dat leverde een wisselend beeld. Enerzijds was er inderdaad sprake van een doelmatiger inzet van mensen en middelen, anderzijds zagen we toch ook versoberingen in de dienstverlening. Verschillende organisaties vertelden ons toen dat verdere taakstellingen in de toekomst onvermijdelijk zullen leiden tot het versoberen of zelfs loslaten van taken. Dat was vijf jaar geleden.

Vorig jaar keerden we terug bij drie instellingen, het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ), DJI en UWV (Algemene Rekenkamer 2016d). Hoe ging het toen? We constateerden dat het volgen van bezuinigingen nog steeds lastig is. Ook bleek de balans tussen kostenbesparing en behoud van kwaliteit van dienstverlening moeilijk te vinden. Het CIZ beoordeelt of mensen recht hebben op AWBZ-zorg. CIZ was nog zoekend in hoeverre telefoontjes met zorgaanvragers de persoonlijke gesprekken konden vervangen. Wat er bij UWV speelde hebben we beschreven: van een gesprek in persoon naar digitalisering en (deels) weer terug. DJI beheert de gevangenen in Nederland. In zes gevangenissen zagen we een toegenomen werkdruk, minder tijd voor begeleiding van gevangenen die een groter deel van de dag opgesloten zaten en meer druk op de beveiliging. Tegelijkertijd vroeg de toenemende complexiteit van gevangenenbewaring steeds meer van het personeel. Bijvoorbeeld op het gebied van de bejegening, beoordeling en begeleiding van gedetineerden.

4.3 Geen inzicht in besparingen en waardeontwikkeling vastgoed

De jaarverslagen van de ministeries maken niet duidelijk wat de besparingen op vastgoed zijn geweest en wat de structurele effecten van de verkoop zijn. Daarom hebben we de afgelopen jaren een paar keer aandacht gevraagd voor het beheer van het rijksvastgoed (Algemene Rekenkamer 2015i, 2016j, 2016k). Gebouwen en terreinen worden verkocht uit oogpunt van besparing. Dit is onderdeel van het programma Compacte Rijksdienst. De verkoop en het beheer van de gebouwen en terreinen van het Rijk zijn voor een deel in handen van RVB. In 2016 had RVB ruim 12 miljoen vierkante meter gebouwen en circa 94.000 hectare grond in beheer en eigendom.



Vanaf juli 2014 moet RVB al het overtollig vastgoed van de ministeries overnemen. Dat gaat bijvoorbeeld om gebouwen en terreinen van de Ministeries van Defensie, IenM en VenJ. De RVB moet de ministeries daarvoor betalen. Dat is zichtbaar in de jaarrekening van het departement. Als RVB die gebouwen of terreinen later verkoopt, komt de opbrengst in de jaarrekening van RVB. Deze handelwijze geldt niet voor al het vastgoed. Soms maken RVB en ministerie andere afspraken. Bij deze zogenoemde middelenafspraken blijft het vastgoed eigendom van het departement. De opbrengsten bij verkoop verantwoordt het departement in zijn jaarrekening.

Het afstoten van vastgoed was in 2016 een belangrijke opgave van RVB, staat in het jaarverslag van het Ministerie van WenR. De totale opbrengst was € 113 miljoen. Maar onduidelijk is om welke departementen het gaat, om welke gebouwen en terreinen en wat de opbrengst van elke verkoop was. Het jaarverslag van het Ministerie van WenR heeft geen verwijzing naar de verslagen van andere departementen. Maar ook in samenhang geven de jaarverslagen te weinig informatie om vast te kunnen stellen of de beste bedrijfseconomische beslissing is genomen bij het afstoten van vastgoed. Mede door deze versnippering is niet te volgen hoe de waarde van de vastgoedportefeuille van het Rijk zich ontwikkelt. We hebben de minister van BZK daarom aanbevolen een bedrijfseconomische evaluatie uit te voeren.

De *Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2016* schat het besparingspotentieel vanaf 2020 op zo'n € 130 miljoen per jaar. De jaarrapportage noch het jaarverslag van het Ministerie van WenR vermeldt tegen welke bezuinigingsambitie dat bedrag gezet moet worden. Het is dus niet duidelijk welke kosten het Rijk uiteindelijk bespaart.

4.4 Oorzaken van tekorten aan de beleidsinformatie

We signaleren helaas al vele jaren dat kabinet en parlement een bescheiden belangstelling tonen voor de resultaten van het beleid dat zij in gang zetten. Daardoor blijft het te vaak onbekend wat de resultaten zijn. De tijdelijke commissie Breed Welvaartsbegrip (Tweede Kamer 2016), wijst op een gebrek aan inzicht in effecten op bijna alle beleidsterreinen. De commissie beschouwt dit als een belemmering bij het doorrekenen van beleid op brede welvaart. De oorzaken die hieraan ten grondslag liggen, hebben onder meer te maken met de begrotingssystematiek, techniek en cultuur. Ook in het vorige hoofdstuk gesignaleerde knelpunten als een onduidelijke verdeling van rollen, taken en bevoegdheden en het ontbreken van één taal maken het lastig inzicht in resultaten te krijgen.



Om beleid te kunnen evalueren, moet duidelijk zijn wat dat beleid in de samenleving moet bereiken. Dat is in de praktijk lang niet altijd duidelijk. In 2013 is een nieuwe begrotingssystematiek ingevoerd, ‘Verantwoord begroten’. Bij veel beleidsartikelen maken ministers nog slechts duidelijk welke activiteiten ze gaan uitvoeren en niet welke concrete maatschappelijke doelen ze willen bereiken. Concrete uitwerkingen van de doelen hoeven in de nieuwe systematiek al helemaal niet opgenomen te worden. Bovendien wordt er meer beleid onder één artikel geschaard. En dat maakt het er niet eenvoudiger op dat beleid goed te evalueren.

4.4.1 Gebreken in de techniek van beleidsevaluatie

Beleidskeuzes komen tot stand in een politiek democratisch proces. We realiseren ons dat het ingewikkeld is om zicht te krijgen op de resultaten van bijvoorbeeld onderwijs, werkgelegenheid of ontwikkelingssamenwerking. De prestaties van een kind op school zijn niet alleen afhankelijk van zijn vaardigheden en capaciteiten, maar ook van de thuissituatie en van de leerkracht. Het duurt vaak meer dan één kabinetsperiode voordat de effecten zichtbaar worden. Er zijn grenzen aan de meetbaarheid van verschijnselen.

Maar toch zou veel meer dan nu bij de start van nieuw beleid nagedacht moeten worden over de wijze waarop de resultaten later gemeten moeten worden. Belangrijke voorwaarden hiervoor zijn een goede doelformulering, slimme indicatoren en een meting van de start-situatie (zogenoemde nulmeting). Als die onduidelijk zijn – zoals bij de regeling Kwaliteitsimpuls Personeel Ziekenzorg waarvan het doel onduidelijk is (§ 4.1) – is het achteraf lastig om conclusies te trekken over de prestaties, effecten en doelmatigheid. Het is dan niet bekend of het beleid gecontinueerd, aangepast of afgeschaft moet worden. Hoe kan dat verbeteren?

Bij het formuleren van het beleid moet er al aandacht voor de resultaten zijn. Verder blijft het noodzakelijk om beleid te onderbouwen met een sluitende beleidstheorie. Er moet met andere woorden sprake zijn van een goede theoretische onderbouwing van de voorgenomen maatregelen: kloppen de veronderstellingen die aan het beleid ten grondslag liggen, kunnen ze in de praktijk eigenlijk wel werken? Dit geldt ook voor financiële vooronderstellingen, bijvoorbeeld bij bezuinigingen. Die helderheid en onderbouwing zijn lang niet altijd vanzelfsprekend.

In achtereenvolgende verantwoordingsonderzoeken hebben we er op gewezen dat bijvoorbeeld de plannen voor de Compacte Rijksdienst niet altijd even goed onderbouwd waren. De beoogde efficiencywinst van de reorganisaties was dus onduidelijk. Vorig jaar deden we onderzoek naar de veranderingen van zeven organisaties (Algemene



Rekenkamer 2016d). Zes hiervan waren onderdeel van de rijksoverheid en onderdeel van het programma Compacte Rijksdienst. In een aantal gevallen ontbrak een nulmeting of onderbouwing van de beoogde efficiencywinst.

Het is zeker zaak om vooraf al duidelijkheid te bieden hoe gemonitord en geëvalueerd zal worden of het geld zinnig, zuinig en zorgvuldig besteed is. In situaties waar meerdere overheden, instellingen of bedrijven rijksbeleid uitvoeren of ontwikkelen is het raadzaam te werken aan één taal voor de onderlinge vergelijkbaarheid van resultaten.

De do's en don'ts van beleidsinformatie en -evaluatie krijgen de laatste paar jaar gelukkig meer aandacht. De Studiegroep Begrotingsruimte gaat in haar vijftiende rapport *Van saldostruring naar stabilisatie* (Ministerie van Financiën 2016) uitgebreid in op de technische maar ook minder technische aspecten van evaluaties. Volgens de Studiegroep Begrotingsruimte is het tekort aan goede evaluaties te wijten aan het ontbreken van cijfermateriaal en kennis en expertise op de ministeries. De studiegroep benadrukt dat evalueren een vak is en dat ministeries op dat vlak best nog wel wat kunnen leren. De studiegroep adviseert daarom een operatie 'Inzicht in kwaliteit' te starten. Die moet leiden tot betere beleidsinformatie.

4.4.2 De cultuur op departementen en in parlement staat objectieve kijk in de weg

Dat de rijksoverheid vaak moeilijk weet te doorgronden wat de resultaten van beleid zijn, heeft ook te maken met de verantwoordingscultuur. In dat licht is het positief dat de Tweede Kamer meer betrokken wil zijn bij beleidsdoorlichtingen. Dat bleek bij het aannemen van de motie-Harbers c.s. van september 2014. De Tweede Kamer krijgt van elke beleidsdoorlichting vooraf een plan van aanpak. Dit biedt de Tweede Kamer de mogelijkheid om na te gaan in hoeverre aan enkele noodzakelijke voorwaarden voor een goede beleidsdoorlichting is voldaan.

De Studiegroep Begrotingsruimte schreef: "Er zijn weinig prikkels om het eigen beleid kritisch te evalueren. Het beantwoorden van de vraag over nut en noodzaak van beleid en effectiviteit brengt ambtelijk en politiek meer risico's met zich mee dan potentiële winst. De winst van een positieve evaluatie-uitkomst is doorgaans lang niet zo groot als het afbreukrisico bij een slechte uitkomst. Als de minister weinig baat heeft bij evaluaties, heeft dat consequenties voor de prioriteit die ook ambtelijk aan het evaluatieproces wordt gegeven."



In het verantwoordingsonderzoek 2014 onderzochten we vijf beleidsdoorlichtingen. Dat zijn evaluatieonderzoeken die elke minister eens in de 7 jaar verplicht is te doen. De doorlichtingen worden aangeboden aan de Tweede Kamer. Bij vier van de vijf doorlichtingen waren de positieve uitspraken die de bewindslieden in de aanbiedingsbrief deden niet in lijn met die uitkomsten. In het verantwoordingsonderzoek 2015 zagen we dat de minister van IenM niet alle minder positieve informatie over de Betuwelijn met de Tweede Kamer deelde.

In *Inzicht in publiek geld* (Algemene Rekenkamer 2016l) schreven we dat het in de cultuur op ministeries zit om het beleid te verdedigen. Dat kan een objectieve kijk op het eigen beleid en op de verantwoording er over het leereffect in de weg staan. We vroegen ons af in hoeverre dat een uitdrukking was van de wijze waarop men in ‘Den Haag’ nu eenmaal met elkaar omgaat, de manier waarop het parlement bewindslieden aanspreekt. In dat geval denken we dat een cultuuromslag nodig is om de aandacht voor resultaten op de politieke en parlementaire radar te krijgen en houden.

4.5 Breed welvaartsbegrip en duurzame ontwikkelingsdoelen bieden kansen

Een maatstaf om welvaart te meten is het bruto binnenlands product (bbp). De minister van Financiën opent er de samenvatting van de Miljoenennota 2016 mee. Deze maatstaf wordt meer en meer als beperkend ervaren, zo signaleerde de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) in 2013. Wereldwijd zijn er initiatieven voor een breder welvaartsbegrip, dat niet alleen om het ‘hier’ en ‘nu’ gaat, maar ook om ‘elders’ en ‘later’. Om hier meer inzicht in te krijgen, zette de Tweede Kamer het brede welvaartsbegrip op de eigen onderzoekagenda. In 2016 kwam de tijdelijke commissie Breed Welvaartsbegrip met haar rapport. De commissie stelde voor om de bestaande Monitor Duurzaam Nederland van het CBS uit te bouwen tot een jaarlijkse Monitor Brede Welvaart. De commissie wil deze op een vast moment in het parlementaire jaar behandelen, bij voorkeur tijdens het jaarlijkse verantwoordingsdebat.

De commissie ziet een monitor voor zich die is opgebouwd uit een breed scala van indicatoren. Deze geven tezamen een algemeen beeld van de welvaart in Nederland, zowel vanuit het perspectief van het ‘hier’ en ‘nu’ als van ‘elders’ en ‘later’. Daarvoor zijn evaluaties nodig, hoewel de monitor geen integrale evaluatie van het overheidsbeleid wil zijn.

De monitor biedt naar ons idee evenwel kansen voor verbetering van beleidsevaluaties en verrijking van de jaarlijkse verantwoording, zo hebben we de Tweede Kamer eind 2016 laten weten (Algemene Rekenkamer 2016m). De welvaart in Nederland wordt immers

mede beïnvloed door interventies van de rijksoverheid, op het gebied van bijvoorbeeld inkomen, milieu, veiligheid, infrastructuur, onderwijs, en gezondheid. Zoals we in hoofdstuk 1 lieten zien, is het Rijk op talloze manieren bij het dagelijks leven van mensen betrokken.

Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) (Sociaal en Cultureel Planbureau 2015) geeft het overheidsbeleid dan ook een bepalend aandeel in de welvaart van mensen en daarmee in tevredenheid en geluk. De overheid heeft invloed op de mogelijkheden die mensen hebben om hun leefsituatie te verbeteren. Die mogelijkheid wordt bepaald door enerzijds persoonsgebonden en maatschappelijke factoren en anderzijds door inkomen, opleiding of gezondheid. Dit zijn terreinen waar de overheid een rol speelt. Maar de overheid oefent ook direct invloed op die leefsituatie uit.

In onze brief over de brede welvaart legden we ook een relatie met de zogenoemde duurzame ontwikkelingsdoelen van de VN. Ze zijn namelijk nauw verwant. De duurzame ontwikkelingsdoelen zijn de opvolgers van de eerdere millenniumdoelen van de VN. Daar waar de millenniumdoelen vooral betrekking hadden op het bestrijden van extreme armoede in ontwikkelingslanden, zijn de duurzame ontwikkelingsdoelen in totaliteit breder van opzet. Het gaat ook om het tegengaan van de aftakeling van de planeet en het bevorderen van een duurzame economische groei. Het gaat bovendien niet alleen om ontwikkelingslanden, maar om alle landen. Er zijn 17 ontwikkelingsdoelen.

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



Figuur 14 Overzicht duurzame ontwikkelingsdoelen van de VN



In 2016 heeft het CBS bekeken, hoe deze 17 doelen er in Nederland voorstaan (Centraal Bureau voor de Statistiek 2016). Het CBS was daarmee wereldwijd één van de eerste statistische bureaus die een integraal beeld gaven. Het CBS deed dat door de huidige situatie te vergelijken met 15 jaar geleden en met andere EU-landen. Voor zover er gegevens zijn, staat Nederland er relatief goed voor. Op een aantal punten scoort Nederland evenwel slechter dan veel andere EU-landen. Ronduit slecht scoort Nederland op thema's als klimaat, energie en gelijkheid van vrouwen en mannen. Dat er voor Nederland uitdagingen liggen blijkt bijvoorbeeld ook uit de rapportage over de manier waarop de rijksoverheid maatschappelijk verantwoord inkoop.

De 17 duurzame ontwikkelingsdoelen zijn uitgewerkt in ruim 160 subdoelen. Bijvoorbeeld het halveren van het aantal doden en gewonden in het verkeer, of gelijke kansen voor vrouwen op alle niveaus van besluitvorming in het politieke, economische en openbare leven. De subdoelen vertonen raakvlakken met tal van beleidsterreinen in de samenleving waar de rijksoverheid haar invloed wil doen gelden. Maar niet alleen de overheid, ook andere partijen drukken hun stempel op de samenleving. De realisatie van de doelen is dan ook geen zaak die van bovenaf door de rijksoverheid zou moeten worden aangestuurd. Wel zou een nieuw kabinet het initiatief moeten nemen om de 17 doelen samen met andere betrokkenen voor Nederland te kwantificeren.

Een eerste stap in deze samenwerking is de eerste nationale rapportage over de duurzame ontwikkelingsdoelen in Nederland. Deze wordt op Verantwoordingsdag 2017 aan de Tweede Kamer aangeboden. De rapportage is gebaseerd op de input van verschillende betrokken partijen: de rijksoverheid, gemeenten, maatschappelijke organisaties, het bedrijfsleven, jongerenorganisaties en kennisinstellingen. De coördinatie hiervan is in handen van het Ministerie van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, hoewel de duurzame ontwikkelingsdoelen tal van maatschappelijke terreinen in eigen land te bestrijken.

Ook deze ontwikkeling biedt kansen om inzicht te krijgen in de effecten die het handelen van de rijksoverheid met zich meebrengt. Meten of doelen worden bereikt brengt niet automatisch het aandeel van de rijksoverheid in beeld. Het maakt het wel noodzakelijk om na te gaan wat het aandeel van de overheid is. In 2016 inde het kabinet € 260,8 miljard aan belasting en premies van burgers en bedrijven. Over de afgelopen vijf jaar inde het kabinet zo'n € 1,2 biljoen. Wij vinden het vanzelfsprekend om dan te laten zien wat er met dat geld is gedaan en wat dat de samenleving heeft opgeleverd. Zeker als het beleid zo





veel onderdelen van het dagelijks leven van mensen in meer of mindere mate raakt. Niet alleen 's ochtends, ook 's middags als miljoenen mensen naar huis keren – met de auto, trein of (elektrische) fiets. Soms staat dat huis in een dorp, en soms in een grote, drukke stad. Onderweg doen ze boodschappen voor het eten die avond. Kinderen vertellen wat ze op school hebben gedaan. De televisie staat aan, misschien afgestemd op de publieke omroep: we zien boeren met hun koeien en kotters die vis aanlanden. De straatverlichting gaat aan. Sommige mensen gaan 's avonds naar de sportvereniging, het café of naar de kermis. Een enkeling heeft uitstel om de belastingaangifte te doen, digitaal uiteraard. De één heeft een groot sociaal netwerk, een ander zit eenzaam thuis. Er zijn ook mensen voor wie de dag *begint* in het donker: zij onderhouden spoor of snelweg, hebben nachtdienst in de eerstehulp of werken in de horeca. Dat beginnen geldt wellicht ook voor veel studenten. Of voor de wetenschapper die tot diep in de nacht doorgaat. De meeste mensen slapen dan inmiddels. De windmolens aan de horizon en de dijken die Nederland tegen het water beschermen, zijn bijna niet meer te zien. Miljoenen mensen zijn die dag talloze keren met hun smartphones en tablets in de weer geweest. Ze vertrouwen er op dat hun data in veilige handen zijn.





5 Reactie en nawoord

De ministers van BZK en Financiën hebben op 9 mei 2017 op ons conceptrapport van *De staat van de rijksverantwoording* gereageerd. Beide reacties geven we hieronder verkort weer. De integrale teksten van de reacties staan op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2016. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

5.1 Reactie van de minister van Financiën

De minister is verheugd dat we de financiële informatie van het Rijk hebben goedgekeurd. Voor de niet-financiële aspecten van de rijksbrede bedrijfsvoering verwijst de minister naar de minister van BZK, die hiervoor een coördinerende verantwoordelijkheid heeft.

Financiële informatie

De minister van Financiën deelt onze conclusie dat er sprake is van een aanmerkelijke verbetering van het aantal gemelde beleidsmatige slotwetmutaties. Hij signaleert een verschil van inzicht met ons over de vraag of bepaalde mutaties wel als beleidsmatig aangemerkt zouden moeten worden. Mede daarom zal het beoordelingsproces van de slotwetmutaties in gezamenlijkheid geëvalueerd worden. Verder doet de minister de toezegging om er vanaf 2018 op toe te zien dat beleidsmatige mutaties ook aan de Eerste Kamer worden gemeld.

Het kabinet is verheugd dat ons oordeel over de Nationale verklaring ook dit jaar positief is.

Rijksbrede financiële bedrijfsvoering

Over de ontwikkelingen van de rijksbrede financiële bedrijfsvoering schrijft de minister verheugd te zijn dat de kwalificatie ‘ernstig’ uit 2015 bij drie organisaties is komen te vervallen.

Ook meldt de minister de mogelijkheid te bezien om de regelgeving voor uitvoeringsorganisaties te harmoniseren opdat er meer duidelijkheid bestaat over rollen, taken en verantwoordelijkheden. De minister onderschrijft het belang van één taal om meer inzicht in de veelheid en variëteit aan financiële informatie te brengen. De kwaliteit van toelichting, analyse en duiding bij de financiële informatie kan worden versterkt. Het inzicht in de doelmatigheid en doeltreffendheid vergt blijvend aandacht, aldus de minister. Uniformering, harmonisatie en standaardisatie spelen ook bij het advies van de Adviescommissie Verslaggevingsstelsel rijksoverheid en de digitalisering van informatievoorziening. De



minister kijkt met waardering terug op de totstandkoming van dat advies. Een inhoudelijk standpunt laat hij aan het nieuwe kabinet. In het kader van de digitalisering werkt de minister met andere departementen samen aan een digitale begroting.

Naar aanleiding van onze constatering dat er geen overzicht is van het veld van uitvoering, meldt de minister de afgelopen jaren een overzicht van én de agentschappen én de zelfstandige bestuursorganen gepubliceerd te hebben. Hij wil dat inzicht verder verbreden.

Beleidsresultaten

Over de beleidsinformatie schrijft de minister onze conclusie te delen dat het belangrijk is om meer inzicht te verkrijgen in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Namens het kabinet heeft hij de Tweede Kamer hierover eind 2016 een brief gestuurd. Hoewel de Studiegroep Begrotingsruimte haar advies voor de nieuwe kabinetsperiode heeft uitgebracht, kwam zij ook met enkele no-regret adviezen. Het kabinet heeft deze vertaald in concrete maatregelen. Die worden nu geïmplementeerd. Het gaat bijvoorbeeld om het scholen van medewerkers in het doen van evaluatieonderzoek.

Ten slotte gaat de minister in op de monitor Brede Welvaart. Die zal voor het eerst in 2018 verschijnen. De duurzame ontwikkelingsdoelen zullen hierin geïntegreerd worden. Hoewel de rijksoverheid inderdaad duidelijk invloed op de welvaart heeft, zijn de specifieke effecten op de welvaart niet eenduidig vast te stellen. Hiervoor zijn nader onderzoek en analyse nodig. Daartoe verwijst hij naar afzonderlijke analyses die hij van groot belang acht. De monitor is bedoeld om voor heel Nederland de stand en ontwikkeling van de brede welvaart te schetsen.

5.2 Reactie van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Personeel Rijk

De minister is verheugd dat wij de aandacht voor de toekomstige samenstelling van het rijkspersoneel met hem delen. De minister van BZK schrijft over het personeel van het Rijk dat zijn collega-ministers een eigen verantwoordelijkheid hebben voor het personeelsbeleid. Enerzijds zal de personele samenstelling krimpen als gevolg van taakstellingen, anderzijds zal deze toenemen door nieuw beleid. Het door ons geschatte aantal van 9.000 fte herkent de minister niet. De signalen over een hoge werkdruk neemt de minister ter harte.



In ons onderzoek constateren we dat de meerjarige personeelsplannen te veel uiteenlopen voor een rijksbrede aanpak. Dit was ook niet de insteek van de plannen, schrijft de minister. Interdepartementaal wordt echter wel degelijk naar trends, ontwikkelingen en thema's gekeken die input kunnen vormen voor het rijksbrede personeelsbeleid. En in 2018 wordt het onderzoek uit 2014 naar de toekomstige arbeidsmarkt bij de overheid herhaald. De minister geeft aan op verschillende manieren te anticiperen op ontwikkelingen zoals digitalisering en robotisering. En dat niet alleen voor de duurzame inzetbaarheid van medewerkers bij het Rijk maar ook daarbuiten. Verder neemt de minister diverse maatregelen om het tekort aan ICT-personeel bij het Rijk aan te pakken, zoals specifieke arbeidsmarktcampagnes en een ICT-stagebureau. Dit jaar maakt hij een plan van aanpak met (aanvullende) maatregelen en/of initiatieven.

Generieke digitale infrastructuur

De gekozen doorbelasting van GDI is volgens de minister de beste duurzame financieringsvorm, zo is uit de interbestuurlijke afweging naar voren gekomen – ook al zou dat kunnen leiden tot negatieve effecten op het gebruik. De minister heeft daarvoor een aantal maatregelen genomen, onder andere de versterking van de rol van afnemers in de sturing op de betreffende informatievoorziening. Door de gemaakte duurzame financieringsafspraken zijn er geen ad-hocregelingen meer nodig.

Informatiebeveiliging

De minister deelt onze waarneming dat de informatiebeveiliging beter moet. Het rechtzetten van onjuiste gegevens is inderdaad een lastige opgave. Ook de verantwoordelijkheid voor (her)gebruik van gegevens is lastig. Met bijvoorbeeld het Programma Gegevenslandschap en de zogenoemde Willen-Mogen-Kunnen-tool voor ambtenaren moet dit verbeteren. Dit jaar voert de minister een onderzoek uit naar het gebruik van open-source software om de controleerbaarheid en transparantie van genomen beslissingen te vergroten. De minister onderkent dit als een terecht aandachtspunt.

De minister kan zich ook vinden in de conclusies dat de informatiebeveiliging bij de ministeries nog tekortkomingen vertoont. Met de CIO's van de ministeries werkt de minister vanuit zijn coördinerende rol aan de verbetering daarvan.

Inkoop Rijk

De minister heeft er vertrouwen in dat de afspraken die hij met zijn collega's van EZ en Financiën en met ons en de ADR gemaakt heeft, de inkoop zullen verbeteren. Onze waarneming dat de inkopers te weinig kennis van de markt hebben, herkent de minister ten dele.

De minister hecht eraan om de door ons geconstateerde verbeterpunten uit de evaluatie in het juiste perspectief te plaatsen, namelijk het hoge ambitieniveau dat hij samen met de ministeries nastreeft. De afgelopen jaren is er namelijk al veel bereikt. De minister onderkent dat er sprake is van een arbeidsmarktprobleem en dat er ruimte is voor leren en kennisdeling. Vandaar dat hij een rijksbreed programma ontwikkeld heeft. Dat programma bestaat uit zes deelprogramma's, waaronder het verhogen van het niveau van professionaliteit en kwaliteit en het beter benutten van de strategische functie van inkoop.

Vastgoed

In de reactie op het inzicht van de waardeontwikkeling van het vastgoed, verwijst de minister naar zijn reactie op het rapport bij het jaarverslag Wonen en Rijksdienst 2016. Hierin geeft hij aan onze aanbeveling op te volgen en een tussentijdse evaluatie uit te voeren op de verkoop van de panden, gekoppeld aan de herijking van de masterplannen (2018/2019). Over de opbrengst van de afstoot van vastgoed schrijft de minister dat de (eenmalige) financiële opbrengst niet wordt meegenomen in het besparingspotentieel van de masterplannen. Het in de *Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2016* geschatte besparingspotentieel betreft de besparing op kantoorruimte.

5.3 Nawoord van de Algemene Rekenkamer

Allereerst onze korte reactie op twee punten waar de bewindslieden kanttekeningen plaatsen. In ons rapport schrijven we dat er geen overzicht is van de duizenden zelfstandige organisaties die publieke taken uitvoeren en/of publieke middelen besteden. De minister van Financiën wijst er in zijn reactie op dat zijn ministerie een overzicht is van zbo-instellingen heeft gemaakt. Dat is correct, maar daarmee is er nog geen volledig overzicht. De minister heeft de ambitie om het inzicht te verbreden, wat een ontwikkeling is die we ondersteunen.

In ons rapport schrijven we verder dat het aantal rijksambtenaren met naar schatting 9.000 fte moet afnemen. De minister van BZK geeft in zijn reactie aan dit getal niet te herkennen. Waar we op doelen is dat er nog een taakstelling Rutte II resteert met gevolgen voor de omvang van de ambtelijke organisatie. De taakstelling zelf is geformuleerd in geld, niet in fte. De mogelijke effecten hiervan op de werkgelegenheid voor 2016-2020 berekenen wij op ongeveer 9000 fte.



De algemene reacties van de ministers van BZK en Financiën op de *Staat van de rijksverantwoording* zijn positief. We gaan op beide reacties tegelijk in. De bewindslieden vullen elkaar immers aan vanuit hun coördinerende rollen voor enerzijds de financiën en het inzicht in de resultaten (Financiën) en anderzijds de organisatie van de bedrijfsvoering en de inrichting van het openbaar bestuur (BZK). Cruciale onderdelen van deze bedrijfsvoering zijn personeel en ICT. We concentreren ons op inzicht in de beleidsresultaten, harmonisatie en standaardisatie en de digitale overheid. Dit zijn drie onderwerpen die wat ons betreft nauw samenhangen op weg naar meer inzicht in beleidsresultaten. Verbetering van het inzicht in resultaten is wat ons betreft cruciaal voor de publieke, democratische verantwoording.

In hun reactie gaan de bewindslieden in op verschillende maatregelen die zij nemen om het inzicht in resultaten en de maatschappelijke effecten van de inzet van publiek geld te verbeteren.

Inzicht in beleidsresultaten

Het verheugt ons dat beide ministers onderschrijven dat er meer inzicht in de resultaten verkregen moet worden. De minister van BZK doet dat in zijn reactie op ons verantwoordingsonderzoek bij het Ministerie van BZK, waarin hij ook het belang van één taal onderstreept. Goed inzicht hebben in beleidsresultaten betekent immers beschikken over informatie om beter te kunnen afwegen hoe de rijksoverheid het maximale haalt uit de ingezette publieke middelen. Oftewel: een zo groot mogelijk effect tegen zo laag mogelijke kosten.

Gemeenschappelijke taal: harmonisatie en standaardisatie

De minister van BZK onderstreept in zijn reactie op ons verantwoordingsonderzoek bij zijn ministerie het belang van 'één taal' voor de publieke sector. De minister van Financiën beperkt het belang van harmonisatie en standaardisatie bovendien niet tot de informatievoorziening, maar verbreedt het naar de aansturing van uitvoeringsorganisaties. Rollen, taken en verantwoordelijkheden kunnen zo duidelijker worden belegd. Ook dat helpt om meer inzicht in de doelmatigheid en doeltreffendheid te krijgen. Wij zijn dat met beide bewindslieden eens en zien dat als een positieve reactie op onze aanbevelingen.

Harmonisatie en standaardisatie helpt niet alleen inzicht te krijgen bij de uitvoering door organisatie die op afstand van het rijk staan dan wel over de verschillende bestuurslagen, maar daarnaast ook het optreden van de rijksoverheid als concern. Met een programma als Compacte Rijksdienst hebben kabinetten er nadrukkelijk voor gekozen om meer met één mond te spreken en meer als een concern op te treden.

Let wel, we pleiten met harmonisatie en standaardisatie *niet* voor centralisatie. Of voor decentralisatie. Die keus is aan de politiek. Maar juist daar waar de politiek kiest voor decentralisatie en beleidsvrijheid of waar het kabinet ministers de ruimte geeft, pleiten wij voor een gemeenschappelijke noemer om resultaten vergelijkbaar te maken. De gemeentewet en de Provinciewet geven immers aan dat doelmatigheid het uitgangspunt moet zijn bij keuze voor de bestuurslaag die publieke taken uitvoert.

Ten slotte wijzen we op het advies van de Adviescommissie Verslaggevingsstelsel rijksoverheid over de standaardisatie en harmonisatie van de financiële verslaggeving binnen de overheid en uitvoeringsinstellingen. De voorstellen daarin helpen om de verschillen weg te nemen tussen bestuurslagen en organisaties op rijksniveau, hetgeen het zicht op collectieve uitgaven helpt verbeteren. Niet alleen voor de uitvoerende organisaties en de verantwoordelijk bestuurders, maar vooral voor de volksvertegenwoordigingen.

Digitale overheid

Naarmate de uitvoering van publieke taken meer buiten de ministeries komt te liggen, al dan niet bij meerdere partijen, helpt het inzicht niet alleen als de deelnemende partijen één taal spreken, maar ook als er een infrastructuur is om met elkaar te communiceren, informatie uit te wisselen. Waar de dienstverlening van de overheid in rap tempo digitaliseert, ligt het voor de hand de infrastructuur hiervoor ook te benutten om inzicht te krijgen. Immers ook voor de uitvoering zijn gegevens nodig en de uitvoering genereert ook zelf gegevens. Die helpen de organisatie verder te ontwikkelen en verbeteren. Het is positief dat de minister van BZK de risico's en mogelijkheden onderkent en dat hij bij elk van deze onderwerpen stappen zet om knelpunten weg te nemen.

Rol parlement

Bij bovenstaande ontwikkelingen heeft het parlement een belangrijke rol. Juist als er bij de start van een nieuwe kabinetsperiode nieuwe beleidsambities zijn. Hoe positief en bemoedigend de stappen zijn die de beide bewindslieden toezeggen, voor een groot deel is sprake van 'achterstallig onderhoud'. De uitvoering zal bij het nieuwe kabinet liggen. Het is dan ook aan het parlement erop toe te zien dat dat kabinet voldoende aandacht en tijd neemt om de gesignaleerde problemen op te lossen en mogelijkheden te benutten. Een voorwaarde daarvoor is realisme qua ambities en tijd vooruitvoering. Het is het parlementair budgetrecht, het recht op informatie dat wordt versterkt, wanneer inzicht in publiek geld wordt verbeterd.

Bijlage 1

Totaal fouten en onzekerheden

In onderstaande overzichten tonen wij geconstateerde fouten en onzekerheden gesplitst naar rechtmatigheid en deugdelijke weergave. Alle door ons aangetroffen fouten en onzekerheden vindt u in het overzicht fouten en onzekerheden rijksrekening op onze website.

Tabel 5 *Uitgaven: fouten en onzekerheden blijven onder tolerantiegrens (in miljoenen €)*

Uitgaven	Bedrag 2015	% 2015	Bedrag 2016	% 2016
Totaalbedrag Rijksrekening *	238.030,00	100	223.474,49	100
Fouten en onzekerheden in rechtmatigheid	660,9	0,28	645,5	0,29
Fouten en onzekerheden in deugdelijke weergave	71,6	0,03	259,2	0,12
Totaal fouten en onzekerheden	732,5	0,31	904,7	0,40

Uit de tabel blijkt dat het totaalbedrag aan fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de uitgaven is afgenomen van € 660,9 miljoen in 2015 naar € 645,5 miljoen in 2016. Het bedrag aan fouten en onzekerheden in de deugdelijke weergave van de uitgaven is toegenomen € 71,6 miljoen in 2015 naar € 259,2 miljoen in 2016. Voor zowel het criterium rechtmatigheid als deugdelijke weergave geldt dat de som van de fouten en onzekerheden ruim onder de tolerantiegrens van 1% voor goedkeuring van de rijksrekening blijft.

Tabel 6 *Ontvangsten: fouten en onzekerheden blijven onder tolerantiegrens (in miljoenen €)*

Ontvangsten	Bedrag 2015	% 2015	Bedrag 2016	% 2016
Totaalbedrag Rijksrekening	243.123,10	100	231.663,74	100
Fouten en onzekerheden in rechtmatigheid	298,0	0,12	135,7	0,06
Fouten en onzekerheden in deugdelijke weergave	53,6	0,02	20,6	0,01
Totaal fouten en onzekerheden	351,6	0,14	156,3	0,07

Uit de tabel blijkt dat het totaal aan fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de ontvangsten is afgenomen van € 298,0 miljoen in 2015 naar € 135,7 miljoen in 2016. Het bedrag aan fouten en onzekerheden in de deugdelijke weergave van de ontvangsten is ook afgenomen van € 53,6 miljoen in 2015 naar € 20,6 miljoen in 2016. De som van alle fouten en onzekerheden blijft ruim onder de tolerantiegrens van 1%.

Tabel 7 Verplichtingen: fouten en onzekerheden blijven onder tolerantiegrens (in miljoenen €)

Verplichtingen	Bedrag 2015	% 2015	Bedrag 2016	% 2016
Totaalbedrag Rijksrekening	251.127,1	100	211.056,5	100
Fouten en onzekerheden in rechtmatigheid	1.449,6	0,58	560,5	0,27
Fouten en onzekerheden in deugdelijke weergave	10,0	0,00	67,3	0,03
Totaal fouten en onzekerheden	1.459,6	0,58	627,8	0,30

Uit de tabel blijkt dat het totaal aan fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen is afgenomen van € 1.449,6 miljoen in 2015 naar € 560,5 miljoen in 2016. Het bedrag aan fouten en onzekerheden in de deugdelijke weergave van de verplichtingen is toegenomen van € 10,0 miljoen in 2015 naar € 67,3 miljoen in 2016. De som van de fouten en onzekerheden blijft ruim onder de tolerantiegrens van 1%.

Bijlage 2

Analyse aangetroffen fouten en onzekerheden

Ten opzichte van vorig jaar is het percentage fouten en onzekerheden in de uitgaven iets toegenomen van 0,3% naar 0,4%. Bij zowel de ontvangsten (2015: 0,14%, 2016: 0,07%) als de verplichtingen (2015: 0,58%, 2016: 0,30%) is sprake van een afname van het aantal geconstateerde fouten en onzekerheden. Hiermee is op het totaal van de Rijksrekening geen sprake van een overschrijding van een tolerantiegrens.

Op het niveau van de afzonderlijke jaarverslagen hebben wij wel fouten en onzekerheden geconstateerde die onze tolerantiegrenzen overschrijden. Bij 5 begrotingshoofdstukken is er sprake van fouten en onzekerheden op jaarverslagniveau. Daarnaast zijn er bij 5 verschillende begrotingshoofdstukken belangrijke fouten en onzekerheden op artikelniveau geconstateerd en bij 2 begrotingshoofdstukken in de afgerekende voorschotten. De uitkomsten worden hieronder samengevat. Een nadere toelichting op de geconstateerde fouten en onzekerheden is te vinden in de rapporten bij de afzonderlijke jaarverslagen.

Tolerantieoverschrijdingen op jaarverslagniveau

Bij 5 begrotingshoofdstukken (2015: 5 stuks) ligt het totaal aan fouten of onzekerheden boven de tolerantiegrens op jaarverslagniveau. Voor alle vier geldt dat deze het gevolg zijn van het niet volgens de geldende regels inkopen van goederen of inhuren van personeel.

Dit betreft de jaarverslagen van het:

- Hoofdstuk VI, Ministerie van Veiligheid en Justitie: in totaal € 48,3 miljoen in de verantwoordingsstaat van de agentschappen.
- Hoofdstuk VIII, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap: in totaal € 53,6 miljoen in de verantwoordingsstaat van de agentschappen.
- Hoofdstuk XVIII, Wonen en Rijksdienst: in totaal € 74,5 miljoen aan onrechtmatigheid en € 83,4 miljoen aan onzekerheid in de deugdelijke weergave in de verantwoordingsstaat van de agentschappen.
- Hoofdstuk VII, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties: in totaal € 11,4 miljoen in de aangegane verplichtingen.
- Hoofdstuk F, Diergezondheidsfonds: in totaal € 4,7 miljoen in de uitgaven.

Tolerantieoverschrijdingen op artikelniveau en in de afgerekende voorschotten

Bij 6 jaarverslagen (2015: 9 stuks) overschrijdt het totaalbedrag aan fouten en onzekerheden de rapporteringstolerantie voor de rechtmatigheid en/of deugdelijke weergave op artikelniveau en/of afgerekende voorschotten:

- Hoofdstuk IV Koninkrijksrelaties: in totaal €83 miljoen aan onzekerheid over de rechtmatigheid in de afgerekende voorschotten vanwege ontoereikende controle-informatie over besteding van subsidies.
- Hoofdstuk VIII, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap: in totaal €15,2 miljoen aan onrechtmatigheden – aanbestedingsfout en een niet aan de Staten-Generaal gemelde slotwetmutatie in de verplichtingen, artikel 95.
- Hoofdstuk X, Ministerie van Defensie:
 - in totaal €175,0 miljoen aan fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten op de artikelen 2, 4, 6, 7 en 8;
 - in totaal €33,2 miljoen aan fouten en onzekerheden in deugdelijke weergave van de uitgaven en ontvangsten op artikel 4;
 - in totaal €44,4 miljoen in de verplichtingen op artikel 3 ondeugdelijke weergave. Het jaarverslag bevat op verschillende artikelen tolerantieoverschrijdingen, voornamelijk veroorzaakt door ontbrekende informatie (contracten of bestelorders konden niet gevonden worden). Ook kon niet worden vastgesteld of de betaalde goederen waren geleverd.
- Hoofdstuk XII, Ministerie van Infrastructuur en Milieu:
 - in totaal €35,4 miljoen aan fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten op de artikelen 13, 19, 20, 22, 97 en 98;
 - in totaal €39,7 miljoen aan fouten en onzekerheden in de deugdelijke weergave van de uitgaven en ontvangsten in de artikelen 13, 14, 20, 22, 97 en 98. Het jaarverslag bevat op verschillende artikelen tolerantieoverschrijdingen, voornamelijk veroorzaakt door onzekerheid over de geleverde prestaties bij inhuurcontracten.
- Hoofdstuk XV Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid:
 - in totaal €19,5 miljoen onrechtmatig in de verplichtingen op artikel 13;
 - in totaal €6,7 miljoen aan fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid op de artikelen 3, 6, 8 en 9.

De fouten en onzekerheden worden veroorzaakt door ontoereikende dossiervorming waardoor de rechtmatigheid van de betalingen niet kan worden vastgesteld. Dit heeft betrekking op de dossiers van Caribisch Nederland.
- Hoofdstuk XVI, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport: in totaal €194,4 miljoen onzekerheid over de rechtmatigheid op artikel 4 vanwege ontoereikende verantwoordingsinformatie over besteding subsidies, en in totaal €103,3 miljoen aan onzekerheid over de rechtmatigheid in de afgerekende voorschotten vanwege ontoereikende controle-informatie over besteding zorguitgaven op Bonaire.



Ook op artikelniveau geldt dat de fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid voor een belangrijk deel het gevolg zijn van tekortkomingen bij aanbestedingen en bij het vaststellen of de prestaties zijn geleverd. Vooral bij de Ministeries van IenM en Defensie zijn hierdoor meerdere tolerantieoverschrijdingen. De overige fouten en onzekerheden hangen samen met het ontbreken van inzicht in de rechtmatige besteding van subsidies.

Bijlage 3

Oorzaken verschillen rapportage fouten en onzekerheden ministers en Algemene Rekenkamer

Er zijn twee oorzaken voor de verschillen tussen de fouten en onzekerheden die de ministers rapporteren in de bedrijfsvoeringsparagraaf en die wij rapporteren.

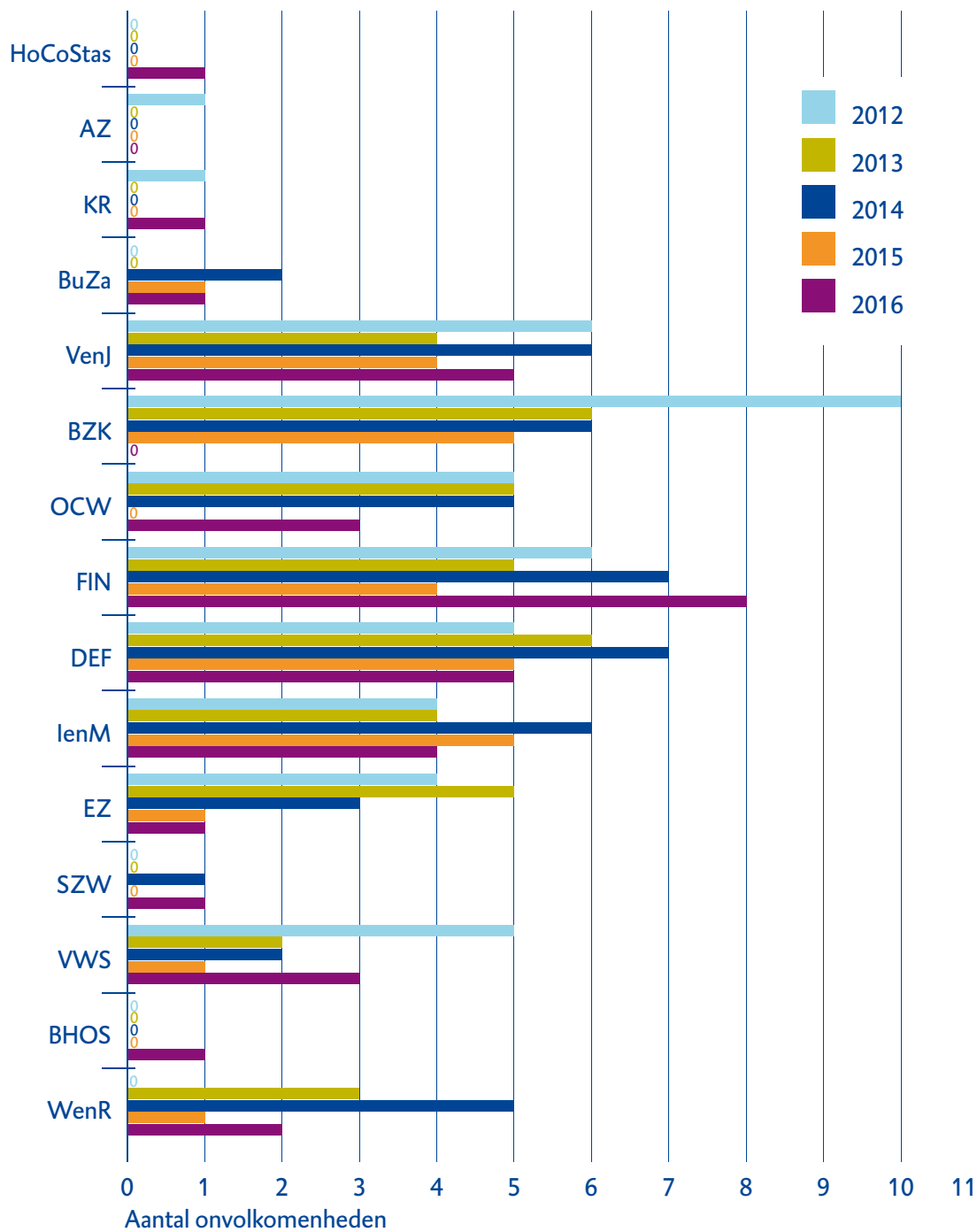
Wij hebben aanvullende fouten en onzekerheden geconstateerd bovenop die door de minister zelf zijn geconstateerd. Dit jaar bij het Ministerie van OCW (artikel 95, slotwetmutatie niet tijdig gemeld) en SZW (artikel 13, slotwetmutatie niet tijdig gemeld) en VWS (artikel 4, onzekerheid rechtmatigheid).

De ministers hanteren dit jaar nog een andere rapporteringstolerantie dan de Algemene Rekenkamer. Zo hanteert de minister nog geen rapporteringstolerantie voor de afgerekende voorschotten en worden de fouten en onzekerheden niet bij elkaar opgeteld op artikel-niveau om te bepalen of er een tolerantieoverschrijding is. Dit geldt voor Koninkrijksrelaties (afgerekende voorschotten), lenM (diverse artikelen) en Defensie (diverse artikelen). Deze verschillen zullen met ingang van volgend jaar niet meer bestaan omdat er overeenstemming is bereikt met alle departementen, de ADR en de Algemene Rekenkamer over het nieuwe stelsel van rapporteringstoleranties. In zijn brief van 26 januari 2017 (kenmerk 2017-0000012057) informeert de minister van Financiën de Tweede Kamer over het nieuwe stelsel van rapporteringstoleranties voor het melden van fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid in de departementale jaarverslagen met ingang van het verslag over het jaar 2017 (dat verschijnt in mei 2018).

Bijlage 4

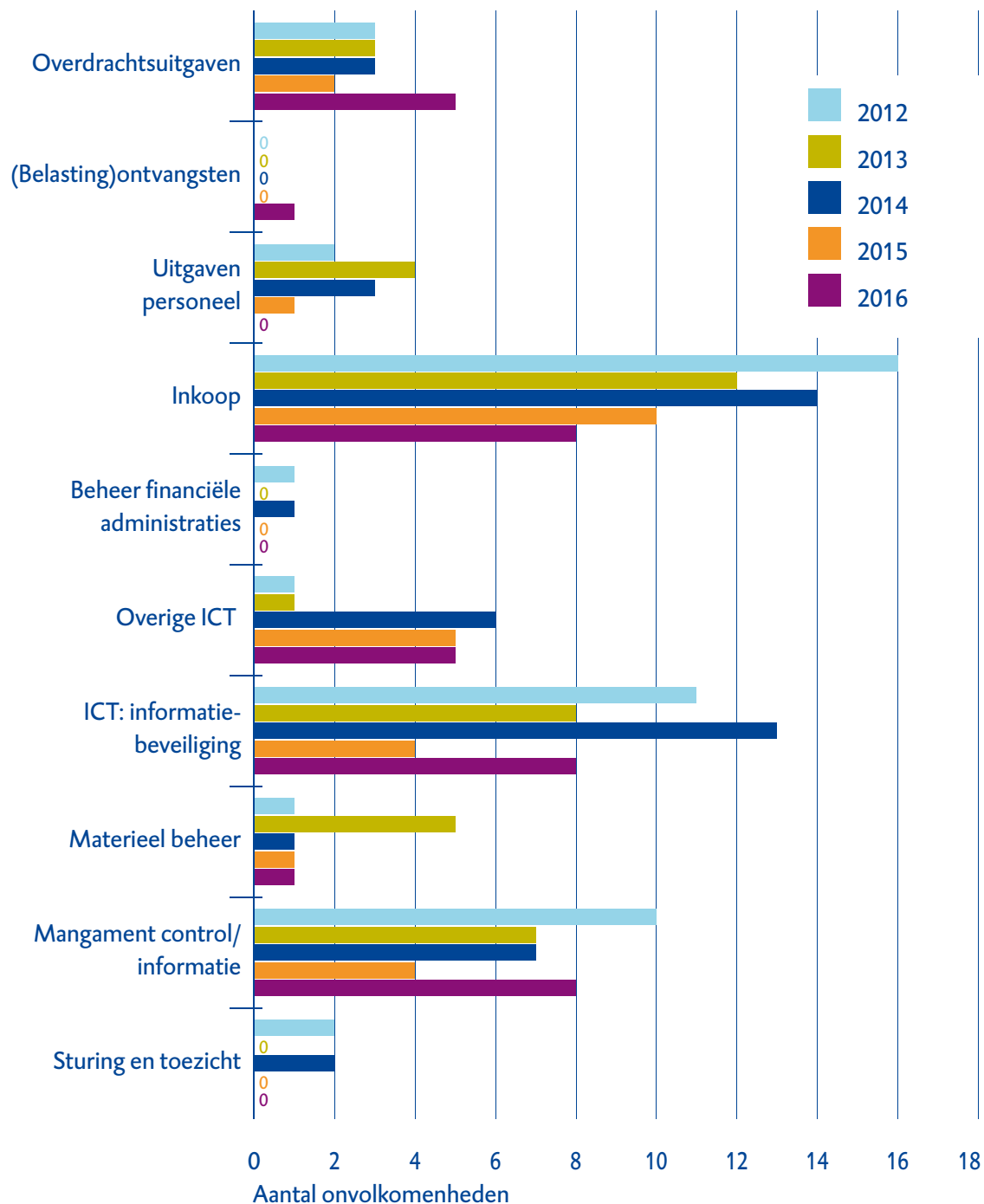
Onvolkomenheden

Het aantal onvolkomenheden wisselt per ministerie en per jaar



Figuur 15 Onvolkomenheden per jaar over periode 2012 – 2016 per begrotingshoofdstuk

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



Figuur 16 Onvolkomenheden per jaar over periode 2012 – 2016 per onderdeel van de bedrijfsvoering

Bijlage 5

Literatuur

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

Algemene Rekenkamer (2008). *Lessen uit ICT-projecten bij de overheid. Deel B*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2013). *Bezuinigingen op uitvoeringsorganisaties*. Den Haag: eigen beheer.

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

Algemene Rekenkamer (2014b). *Basisregistraties vanuit het perspectief van de burger, fraudebestrijding en governance*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2015a). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2014 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII)*. Den Haag: eigen beheer.

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

Algemene Rekenkamer (2015c). *Herziening belastingstelsel. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2015d). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2014 Ministerie van Veiligheid en Justitie (VI)*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2015e). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2014 Ministerie van Financiën (IX)*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2015f). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2014 Ministerie van Defensie (X)*. Den Haag: eigen beheer.



Algemene Rekenkamer (2015g). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2014 Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI)*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2015h). *Bezuinigingen en intensiveringen bij de AIVD. Gevolgen van de budgettaire turbulentie in de periode 2012-2015*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2015i). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2014 Ministerie van Wonen en Rijksdienst (XVIII). Rapport bij het jaarverslag*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2016a). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2015 Ministerie van Veiligheid en Justitie (VI). Rapport bij het jaarverslag*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2016b). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2015 Ministerie van Financiën en Nationale Schuld (IX). Rapport bij het jaarverslag*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2016c). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2015 Ministerie van Defensie (X). Rapport bij het jaarverslag*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2016d). *Staat van de rijksverantwoording 2015. Rijksbrede resultaten verantwoordingsonderzoek*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2016e). *Intensivering toezicht en invordering bij de Belastingdienst. Voorbeeld van een 'business case' bij de rijksoverheid*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2016f). *Resultaten Verantwoordingsonderzoek 2015 Ministerie van Infrastructuur en Milieu (XII). Rapport bij het jaarverslag*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2016g). *ICT bij de politie. Vervolgonderzoek naar de ICT-governance en de basisvoorzieningen voor handhaving en opsporing bij de nationale politie*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2016h). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2015 Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI). Rapport bij het jaarverslag*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2016i). *Kosten en opbrengsten van saldoverbeterende maatregelen 2011-2016. Zicht op zes jaar bezuinigen en lasten verzwaren*. Den Haag: eigen beheer.



Algemene Rekenkamer (2016j). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2015 Ministerie van Wonen en Rijksdienst (XVIII). Rapport bij het jaarverslag*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2016k). *Vastgoed universiteiten. Deel 1: Financieel toezicht op de sector*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2106l). *Inzicht in publiek geld. Uitnodiging tot de bezinning op de publieke verantwoording*. Den Haag: eigen beheer.

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

Algemene Rekenkamer (2016n). *Vernieuwing stelsel voor digitale identificatie en authenticatie (eID-stelsel)*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2017a). *Zicht op belastingverlichtende regelingen. Een inventarisatie van fiscale regelingen die de belastingontvangsten van het Rijk beperken*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2017b). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2016 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV). Rapport bij het jaarverslag*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2017c). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2016 Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI). Rapport bij het jaarverslag*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2017d). *Rapport bij de Nationale verklaring 2017*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2017e). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2016 Ministerie van Veiligheid en Justitie (VI). Rapport bij het jaarverslag*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2017f). *UWV, balanceren tussen ambities en middelen*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2017g). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2016 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII). Rapport bij het jaarverslag*. Den Haag: eigen beheer.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2016). *Metten van SDGs: een eerste beeld voor Nederland*. Den Haag: eigen beheer.

Ministerie van Financiën (2016). *Van saldosturing naar stabilisatie. Vijftiende rapport Studiegroep Begrotingsruimte*. Den Haag: eigen beheer.

Rekenkamer Rotterdam (2017). *In onveilige handen. Onderzoek informatiebeveiliging van gevoelige informatie*. Rotterdam: eigen beheer.

Secretarissen-generaal (2017). *Brief aan de informateur, 28 maart 2017*. Den Haag: eigen beheer.

Sociaal en Cultureel Planbureau (2015). *De sociale staat van Nederland 2015*. Den Haag: eigen beheer.

Studiegroep Informatiesamenleving en Overheid (2017). *Maak waar!* Den Haag: eigen beheer.

Tweede Kamer (2014). *Parlementair onderzoek naar ICT-projecten bij de overheid. Eindrapport*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 33 326, nr. 5.

Tweede Kamer (2016). *Parlementair onderzoek Breed welvaartsbegrip. Rapport Tijdelijke commissie Breed welvaartsbegrip*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 34 298, nr. 3.



Bijlage 6

Afkortingen

ADR	Auditdienst Rijk
AIVD	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
AOW	Algemene Ouderdomswet
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
AZ	Algemene Zaken
bbp	bruto binnenlands product
BNI	bruto nationaal inkomen
BLS	baten-lastenstelsel
BM	Belastingen op milieugrondslag
BKZ	Budgettair Kader Zorg
BPM	Belasting op personenauto's en motorrijwielen
BRV	Belastingen van rechtsverkeer
BZ	Buitenlandse Zaken
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBR	Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen
CBS	Centraal Bureau voor Statistiek
CIZ	Centrum Indicatiestelling Zorg
CPB	Centraal Planbureau
CWI	Centrum voor Werk en Inkomen
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs
EC	Europese Commissie
eID	elektronische identificatie
EMU	Europese Monetaire Unie
ESF	Europees Sociaal Fonds
EU	Europese Unie
EZ	Economische Zaken
fte	fulltime-equivalent
GDI	generieke digitale infrastructuur
HRM	humanresourcesmanagement
lenM	Infrastructuur en Milieu
IFRS	International Financial Reporting Standards
MRB	Motorrijtuigenbelasting





M&O	misbruik en oneigenlijk gebruik
NVWA	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
pgb	persoonsgebonden budget
pm	pro memorie
RVB	Rijksvastgoedbedrijf
RWS	Rijkswaterstaat
RWT	rechtspersoon met een wettelijke taak
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
sg	secretaris-generaal
SUWI	Structuur uitvoering werk en inkomen
SVB	Sociale Verzekeringsbank
SW	Successierechten
SZA	Uitgavenkader Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
UWV	Uitkeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VKS	verplichtingen-kastelsel
VN	Verenigde Naties
VWS	Volksgezondheid, Welzijn en Sport
VenJ	Veiligheid en Justitie
Wajong	Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten
Walvis	Wet administratieve lastenverlichting en vereenvoudiging in sociale verzekeringswetten
Wbp	Wet bescherming persoonsgegevens
WenR	Wonen en Rijksdienst
Wfsv	Wet financiering sociale voorzieningen
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
WW	Werkloosheidswet
Wwz	Wet werk en zekerheid
ZBO	zelfstandig bestuursorgaan



Bijlage 7

Eindnoten

1. Er zijn verschillen tussen de fouten en onzekerheden die de ministers in de bedrijfsvoeringsparagraaf rapporteren en die wij rapporteren. De oorzaak hiervan lichten we toe in bijlage 3.

Voorlichting

Afdeling Communicatie

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

telefoon (070) 342 44 00

voorlichting@rekenkamer.nl

www.rekenkamer.nl

Omslag

Ontwerp: Corps Ontwerpers

Foto: Corbis/Hollandse Hoogte

Den Haag, mei 2017

