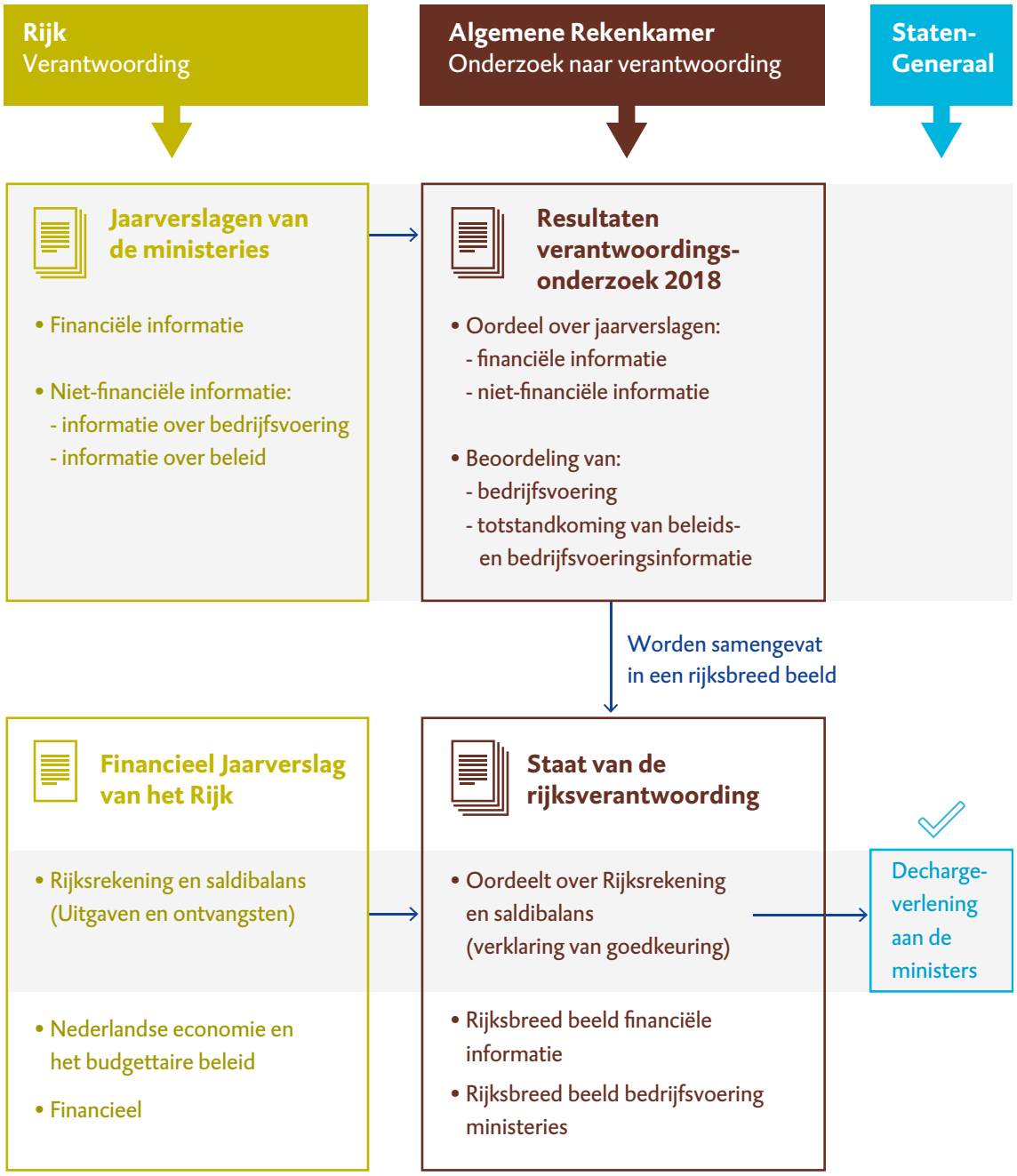
Algemene Rekenkamer

# Staat van de rijksverantwoording 2018 MET ADDENDUM

## Continuïteit dienstverlening kostbaar bezit

2019

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



# Staat van de rijksverantwoording 2018 MET ADDENDUM

## *Continuïteit dienstverlening kostbaar bezit*

**Nieuwe verklaring van goedkeuring**
Het verantwoorde bedrag aan de per 31 december 2018 openstaande voorschotten is na 15 mei 2019 aangepast. Deze aanpassing is doorgevoerd naar aanleiding van informatie van de Belastingdienst die beschikbaar is gekomen na het opmaken van de rijksrekening en rijkssaldibalans en de afgifte van onze verklaring van goedkeuring daarbij. In aansluiting hierop hebben wij een nieuwe verklaring van goedkeuring vastgesteld die in de plaats treedt van de op 15 mei 2019 door ons gepubliceerde verklaring van goedkeuring. Wij hebben onze aanvullende controlewerkzaamheden beperkt tot de effecten van deze wijziging. Op basis van dit aanvullend onderzoek hebben wij een nieuwe verklaring van goedkeuring afgegeven. De aanpassing van de stand van de openstaande voorschotten in de rijkssaldibalans heeft niet geleid tot een aantekening bij onze verklaring van goedkeuring.

Een nadere toelichting op de nieuwe verklaring van goedkeuring is opgenomen in de brief *Aanbieding Staat van de Rijksverantwoording 2018 met addendum* die wij op 4 juni 2019 aan de Staten-Generaal hebben aangeboden.

**Zie aanvulling pagina 19 en 20.**

# Inhoud


**Ten Geleide: Continuïteit dienstverlening kostbaar bezit** 6

**1 Inleiding** 10
- 1.1 Het belang van extra geld 10
- 1.2 Belastinginning en herverdeling 11
- 1.3 Sturende rijksoverheid 11
- 1.4 (On)tevredenheid van de burger 12
- 1.5 Leeswijzer 13

**2 Financiële informatie** 14
- 2.1 Inkomsten en uitgaven rijksoverheid 14
- 2.2 Rechtmatigheid 19
- 2.3 Nationale Verklaring van lidstaat Nederland 25

**3 Bedrijfsvoering** 28
- 3.1 Personeelsbeleid Rijk 29
- 3.2 Digitale overheid 32
- 3.3 Kapitaalgoederen: hoofdvaarwegen en vastgoed Ministerie van Defensie 36
- 3.4 Toezicht en verantwoording 38
- 3.5 Onvolkomenheden 40

**4 Beleidsresultaten** 45
- 4.1 Wat leveren extra uitgaven de samenleving op? 46
- 4.2 Extra uitgaven 47
- 4.3 Geleverde extra prestaties overheid 50
- 4.4 Resultaten van extra geld voor de samenleving 51
- 4.5 De context van beleidsmaatregelen 53

**5 Reactie en nawoord** 58
- 5.1 Reactie van de minister van Financiën 58
- 5.2 Reactie van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 59
- 5.3 Nawoord van de Algemene Rekenkamer 59

**Bijlage 1 – Over het verantwoordingsonderzoek** 62

**Bijlage 2 – Overzicht fouten en onzekerheden Rijksrekening** 64

**Bijlage 3 – Analyse aangetroffen fouten en onzekerheden** 65

**Bijlage 4 – Onvolkomenheden** 68

**Bijlage 5 – Literatuur** 70

**Bijlage 6 – Eindnoten** 74

# Ten Geleide: Continuïteit dienstverlening kostbaar bezit

*Het parlement mandateert het kabinet tot een maximum aan uitgaven en verplichtingen. Het budgetrecht bindt zo ministers aan vooraf gestelde kaders. Dat is ons staatsrechtelijk anker-punt. De Algemene Rekenkamer controleert onafhankelijk of het kabinet zich aan de spelregels houdt en rapporteert daarover aan het parlement. Dat leidt tot een overkoepelende overweging op deze plek.*

Het kabinet heeft eind 2017 op basis van het regeerakkoord extra financiële middelen voor publieke uitgaven en verplichtingen in de periode 2018-2021 tot de beschikking gekregen. Binnen het kabinet hanteert de minister van Financiën duidelijke spelregels: extra middelen worden doorgaans pas vrijgemaakt indien een minister daarvoor een adequaat bestedings-plan heeft voorgelegd. Tot die tijd blijft het geld geparkeerd op een speciale rekening, de “aanvullende post”. Die aanpak illustreert dat na een lange periode van restricties en besparingen nu een tijd van ruimte en intensiveringen aangebroken is. Het lijkt ons goed expliciet stil te staan bij dat kantelpunt en de huidige situatie te spiegelen aan die van enkele jaren geleden om lessen te trekken.

Sinds 2008 werden – soms forse – bezuinigingen opgelegd aan organisaties die worden gefinancierd met publiek geld. Vaak was dat een generieke taakstelling, een percentage dat aan alle gelijk werd opgelegd, soms een specifieke bezuiniging bij een uitvoeringsorganisatie of op een bepaald beleidsterrein. De rijksoverheid moest afslanken tot een ‘compacte rijksdienst’, en digitalisering zou leiden tot efficiëntere processen. De achterliggende gedachte was vaak dat die organisaties doelmatiger zouden kunnen werken: hetzelfde doen met minder geld.

De Algemene Rekenkamer gaf de afgelopen jaren meermalen aan dat potentiële doelmatig-heidswinst eindig is, en dat achtereenvolgende taakstellingen uiteindelijk de kwaliteit van uitvoering en dienstverlening aantasten, indien het ambitieniveau van die organisaties niet wordt aangepast. ‘De kwaliteit van de publieke dienstverlening hapert als gevolg van budget-restricties’, stelden we meermalen op basis van onderzoek vast. Slechts een enkele keer leidde dat alsnog tot ophoging van het budget teneinde de uitvoering te kunnen garanderen, zoals na ons onderzoek naar de taakstelling bij de NVWA eind 2013. We wezen vaker op de ontstane zwakke plekken in de uitvoering en vroegen om “verantwoord bezuinigen” en in 2015 om meer “tijd voor uitvoering” - vooraf. De politieke en parlementaire aandacht voor

uitvoeringsvraagstukken beperkte zich namelijk teveel tot die gevallen waarin het evident mis was gegaan – achteraf. We vroegen tegelijkertijd aandacht voor het feit dat de rijksoverheid steeds meer uitvoering overlaat aan organisaties op afstand, maar "vaak moeilijk weet te doorgronden wat daarvan de resultaten zijn". Het gebruik van open data, uniforme definities en geïntegreerde verslaggeving kon volgens ons helpen inzicht te verbeteren, betere prestaties te leveren, en de democratische verantwoording te versterken.

Waar brengt ons dat nu? Allereerst, de consequenties van veel bezuinigingen zijn tot de dag van vandaag merkbaar. Ons *Verantwoordingsonderzoek 2018* illustreert dat. Nog steeds vragen uitvoeringsvraagstukken bijzondere aandacht. Het is daarom goed dat de minister van Financiën dat onderkent en schrijft: *"De continuïteit van het beleid is gebaat bij solide bedrijfsvoering, zowel financieel als niet-financieel. De aanpak van onvolkomenheden, op welk deelgebied dan ook, moet daarom altijd de juiste prioriteit hebben. Tegelijkertijd blijkt dat het oplossen van onvolkomenheden ook tijd nodig heeft."*

De vraag is daarmee: welke prioriteiten worden gesteld nu er meer geld beschikbaar is? Moet extra geld eerst en vooral tot extra en zichtbaar resultaat leiden? Of wordt extra geld daar ingezet waar uitvoering aanloopt tegen de grenzen van wat mogelijk is? Wordt die afweging expliciet gemaakt en voorgelegd? Wordt bij de inzet van middelen uit de "aanvullende post" en het opstellen van bestedingsplannen in de eerste plaats rekening gehouden met de 'continuïteit van beleid' of vooral met de wens tot vernieuwing?

We hebben dit jaar ten behoeve van het beantwoorden van die vraag – naast ons onderzoek naar de rechtmatigheid van uitgaven en de controle op adequate bedrijfsvoering – in het bijzonder gekeken naar beleidsterreinen waar meer geld beschikbaar is gekomen. We concluderen dat inzet van extra geld vooralsnog niet of nauwelijks zichtbaar is. We zien ook dat te weinig wordt gedaan om goed in beeld te brengen welke resultaten bereikt gaan worden. Extra geld verantwoord uitgeven blijkt bovendien geen sinecure. Ministers slagen er lang niet altijd in het extra budget ook daadwerkelijk uit te geven. De extra € 5 miljard aan publiek geld werd gedurende het jaar 2018 bijgesteld naar € 4 miljard, maar ook na ons onderzoek wordt niet duidelijk hoeveel daarvan is verwezenlijkt. De ironie is dat zelfs een door de minister van Financiën goedgekeurd bestedingsplan dus geen garantie voor besteding is.

Na alle jaren van opgelegde soberheid doet die vaststelling op het eerste gezicht vreemd aan. Maar het is verklaarbaar. Het doen van soms grote investeringen vergt zorgvuldige besluitvorming. Aanbesteding is een gecompliceerd en tijdrovend proces waarvoor

gekwalificeerd personeel nodig is. Aanleg en onderhoud van publieke infrastructuur, aanschaf van defensiematerieel vergen tijd en deskundigheid die niet op afroep beschikbaar zijn. Het kan dan verstandig zijn meer tijd te nemen en het beschikbare geld pas op een later moment te besteden. Hoe merkwaardig dat ook oogt tegen de achtergrond van eerdere versoberingen. Het risico dat publiek geld door overhaaste besluitvorming niet op rechtmatige wijze wordt uitgegeven, of op onvolkomen wijze wordt beheerd, is niet denkbeeldig.

Maar daar komt nog iets bij. Terwijl zoals gezegd met 'de kaasschaaf', generiek, is bezuinigd, wordt het extra geld nu specifiek ingezet. In sommige gevallen zijn de budgetten gekort en zijn bezuinigingen ingeboekt, maar is de verwachte grotere doelmatigheid niet ontstaan. Kijk naar de fysieke en technologische infrastructuur. Het louter boekhoudkundig afromen van het budget maakt bruggen, wegen, sluizen, IT-systemen niet goedkoper in onderhoud. Integendeel, te laat repareren wat kapot is gegaan, leidt vaak tot hogere kosten. Ook reorganisaties leiden niet als vanzelf tot besparingen, zoals de aanname was bij de shared-serviceorganisaties. ICT was vaak het toverwoord om zaken slimmer en dus goedkoper georganiseerd te krijgen. Hoge ambities gingen gepaard met grote politieke verwachtingen omtrent de wonderen die de technologie zou verrichten. Een paar jaar later zijn we vooral teleurstellingen rijker. Denk aan KEI bij de rechterlijke macht. Steeds werden de opbrengsten snel ingeboekt, maar daarna niet of slechts deels gerealiseerd. In dergelijke gevallen blijft de vraag 'of het budget toereikend is om het bestaande op peil te houden' onbeantwoord.

Zoals gezegd is de financiële situatie veranderd in positieve zin, maar dat maakt waakzaamheid niet overbodig. Het kan heel verstandig zijn om geld te besteden aan betere financiering van het bestaande, het kan van wijsheid getuigen geld niet nu maar later uit te geven. En waar reorganisaties niet het beoogde effect hebben, is het nuttig die opnieuw tegen het licht te houden. Zie onze opmerkingen bij de 'shared services' van het Rijk. Wees daar transparant over. Ook over de vaststelling dat meer geld uitgeven niet als vanzelf tot zichtbare of tastbare resultaten leidt, maar bedoeld is om de continuïteit te borgen. Wil een organisatie de continuïteit van de dienstverlening kunnen garanderen, dan dient er voldoende budget en personeel te zijn om burgers te woord te staan, de bestaande ICT beveiligingsupdates te geven, aanbestedingen correct af te handelen, verouderde onderdelen te vervangen. Dat lijkt politiek wellicht niet een spannend aandachtspunt, dat wordt het wel als het niet of te laat is gebeurd.

De keuzes voor de korte termijn vragen daarom allereerst om een oriëntatie op de langere termijn. Waar staat continuïteit van dienstverlening onder druk en waar is discontinuïteit al aan de orde? Waar kan effectief extra geld worden ingezet, en waar nog niet of juist niet

meer? Die vragen moeten gesteld en beantwoord worden.
De continuïteit van publieke dienstverlening is een kostbaar bezit dat zich moeilijk verhoudt tot snelle oplossingen. Bestedingsplannen zijn goed, maar een toelichting erbij op continuïteitsvraagstukken lijkt ons niet te veel gevraagd. Inzicht in kwaliteit is een terechte ambitie. Het goed in beeld brengen van publiek geld en de daarmee gefinancierde publieke 'prestaties' is immers nog altijd meer wens dan werkelijkheid.

Onze aanbeveling is om het momentum te gebruiken. Als het dak gerepareerd moet worden wanneer de zon schijnt, en niet als het regent, dan is dit het juiste moment. Zolang de zon schijnt lekt het niet, maar dat betekent niet dat de gaten zijn gedicht. Die lekkage-plekken moeten nog altijd worden gevonden, en beoordeeld. In het jaar 2019, halverwege de rit, aandacht besteden aan bestaande problemen en die afzetten tegen de voortgang en verwezenlijking van nieuwe ambities – een *midtermreview* – lijkt ons daarom verstandig. Want zoals nog niet zo lang geleden 'verantwoord bezuinigen' de opgave was, is dat nu 'verantwoord extra geld besteden'.

# 1 Inleiding

## 1.1 Het belang van extra geld

In het zuiden van ons land ligt een sluis die bijna maandelijks wel een keer gestremd was door storingen of ongepland onderhoud. Begin vorig jaar was de sluis zelfs meer dan een maand buiten gebruik. Er was een 'weerstandbank' doorgebrand. Dat is een onderdeel van het aandrijvings- en bewegingswerk van de sluis, nodig om de sluisdeuren te openen en te sluiten. De weerstandbank was bijna honderd jaar oud en ver over zijn technische levensduur heen. De inspectie vond de staat van het aandrijvings- en bewegingswerk van de sluis bij haar periodieke controle een paar jaar geleden al matig en risicovol. Desondanks is vervanging meermaals uitgesteld vanwege andere prioriteiten in de regio. Gedurende de stremming van de sluis moeten schepen omvaren via andere sluizen. Deze zijn echter alleen geschikt voor kleinere schepen. Grotere schepen kunnen hun bestemming dus niet bereiken.

De sluis is een illustratie van hetgeen uit onze onderzoeken naar voren komt als het gaat om de kwaliteit van de diensten die de rijksoverheid vandaag de dag verleent – na de crisis, waarin kabinet en parlement een reeks bezuinigingspakketten overeenkwamen om het financieringssaldo op peil te houden. De bezuinigingen bleven niet zonder gevolgen. Op verschillende plekken versoberde de dienstverlening.

Inmiddels is het financiële tij gekeerd en hebben kabinet en parlement extra budget vrijgemaakt om de dienstverlening van de rijksoverheid te intensiveren, onder meer op het terrein van de veiligheid, het onderwijs en de zorg. De uitgaven van deze intensiveringsoperatie zullen oplopen tot bijna € 13 miljard per jaar vanaf 2022. In 2018 heeft het kabinet al circa € 5 miljard op de begroting gereserveerd. Dit is later bijgesteld naar zo'n € 4 miljard, zo blijkt uit onze analyse. Wat merken de mensen in ons land daar op dit moment van? En wat gaan ze straks merken van de resterende extra miljarden?

De metafoor van de sluis is overigens ook werkelijkheid. We kwamen de beschreven situatie in 2018 tegen in ons onderzoek naar de hoofdvaarwegen. Sluis Bosscherveld bij Maastricht verbindt de Zuid-Willemsvaart in België met de Maas. De sluis is in 1928 gebouwd. Gedurende stremmingen moeten schepen omvaren via de sluis bij Weert, bij Mol (België) of bij Ternaaien (België), waar alleen kleinere schepen door kunnen (zie verder § 3.3).

## 1.2 Belastinginning en herverdeling

Het totale bedrag van € 243,6 miljard dat voor 2018 was begroot, was grotendeels bestemd voor beleid ten behoeve van de inwoners van ons land; een klein deel was bestemd voor hulp aan mensen elders op de wereld. Over 2018 heeft het kabinet, zoals de Rijksrekening aangeeft, uiteindelijk € 235,9 miljard uitgegeven.

Het leeuwendeel is afkomstig van belastingen die de rijksoverheid oplegt aan burgers (zoals de loonbelasting) en aan bedrijven (zoals de vennootschapsbelasting). De belastingen zijn niet alleen de *inkomsten*, ze vormen ook een instrument waarmee de rijksoverheid de inkomens van burgers kan *herverdelen*.

Er zijn ook belastingmaatregelen die mensen en bedrijven gericht stimuleren om iets te doen of te laten. Voorbeelden hiervan zijn de heffingskorting groen beleggen, de schenkingsvrijstelling eigen woning en de tegemoetkoming voor experts uit het buitenland. In totaal zijn er ruim 200 van dit soort 'gedragssturende' belastingen. Van het grootste deel weten we bij benadering hoeveel geld ermee is gemoeid: namelijk ongeveer € 100 miljard (Algemene Rekenkamer, 2017a).

## 1.3 Sturende rijksoverheid

Financieel gezien is de rijksoverheid een belangrijke speler in het leven van mensen én bedrijven in Nederland. Er is nauwelijks een situatie of gebeurtenis in ons dagelijks leven waarbij de rijksoverheid niet op de een of andere manier betrokken is. Of het nu gaat om de bouwkundige kwaliteit van ons huis, om de veiligheid van onze leefomgeving, om de bescherming van onze kust tegen het water, om de levering van gas, water en elektriciteit, om de aanleg en het onderhoud van auto-, spoor- en vaarwegen of om de beschikbaarheid van onderwijs, gezondheidszorg en uitkeringen – overal speelt de rijksoverheid een cruciale rol. Parlement en kabinet formuleren op al deze terreinen beleid. En bij de uitvoering van dat beleid wordt het geïnde belastinggeld besteed.

Het uitvoeren van het beleid doet de rijksoverheid op slechts enkele terreinen helemaal zelf. Dat geldt bijvoorbeeld voor de aanleg en het onderhoud van de infrastructuur of militaire missies in conflictgebieden. Op verreweg de meeste domeinen is de uitvoering belegd bij andere partijen: bij provincies en gemeenten, bij 'instellingen op afstand' van de ministers zoals het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), Staatsbosbeheer, de politie en scholen, of bij staatsbedrijven zoals TenneT, ProRail en Schiphol.

## 1.4 (On)tevredenheid van de burger

Wat leveren die verschillende interventies nu eigenlijk op? Worden we er gelukkiger en welvarender van? Het antwoord lijkt te zijn: ja. De kwaliteit van leven is in Nederland goed in vergelijking met andere landen. Nederland staat hoog op diverse nationale en internationale ranglijsten die de mate van welvaart, welzijn en geluk van inwoners beschrijven (CBS, 2018a; SCP, 2018; UNDP, z.d.; OECD, z.d.; Helliwell et al., 2019).

Een positief beeld komt ook naar voren uit de eerste *Monitor Brede Welvaart* (CBS, 2018a), een initiatief van de Tweede Kamer. Het begrip 'brede welvaart' omvat niet alleen materiële welstand. Het gaat ook om zaken als levensverwachting, een veilige leefomgeving, een schoon milieu, kennis en opleidingsniveau en aspecten als sociale contacten en de persoonlijke beleving, zoals tevredenheid met het dagelijks leven en vertrouwen in mensen en instituties. Voor een deel zijn dit aspecten waarbij de overheid ambities heeft.
De eerste Monitor verscheen op Verantwoordingsdag 2018.
De Monitor liet onder meer zien dat ons land in vergelijking met andere landen in Europa hoog scoort op kenniskapitaal en laag op natuurlijk kapitaal (klimaat en milieu). Overigens signaleerde de Monitor ook dat onze hoge welvaart (in brede zin) soms ten koste gaat van toekomstige generaties en mensen elders op de wereld.

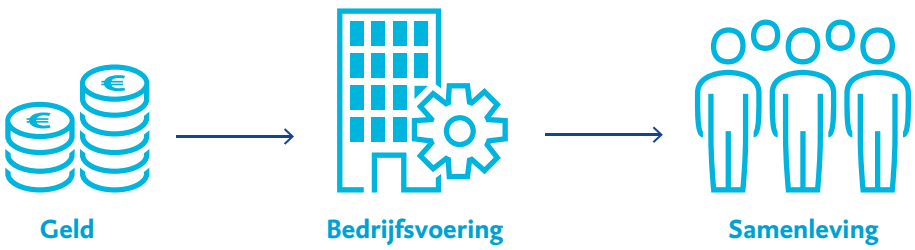
*Voelen* we ons ook welvarend en gelukkig? Het antwoord is: over het algemeen wel, zij het met enige nuancering. In 2017 noemde 88% van de Nederlanders zich gelukkig (CBS, 2018b). Slechts 3% voelde zich ongelukkig. Volgens het in maart 2019 verschenen *World Happiness Report* (Helliwell et al., 2019) behoort Nederland zelfs tot de gelukkigste landen ter wereld: we staan op de 5e plaats in een ranglijst van ruim 150 landen. Dat Nederlanders gelukkig zijn is volgens het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP, 2017) niet iets van de laatste jaren. Het was 25 jaar geleden niet anders. Inkomen speelt hierbij slechts tot op zekere hoogte een rol; gezondheid, werk, of relaties zijn belangrijker voor het welzijn van mensen. De mate van ons geluk is naast persoonlijke factoren ook verbonden met de maatschappelijke context waarin mensen leven. En die wordt mede bepaald door de rijksoverheid, zowel direct (zoals de mate van vrijheid en veiligheid) als indirect (zoals de beschikbaarheid van opleidingsmogelijkheden en gezondheidszorg). Op dat soort punten scoort ons land relatief goed.

Maar niet iedereen is even goed bedeeld als het gaat om welvaart en geluk. Zowel de *Monitor Brede Welvaart* (CBS, 2018a) als de *Sociale staat van Nederland* (SCP, 2018) wijst op verschillen die samenhangen met bijvoorbeeld sekse, opleiding en achtergrond.

Een andere nuancering als het gaat om de tevredenheid betreft het optreden van de rijksoverheid. In 2016/2017 vond blijkens een onderzoek van het SCP ongeveer de helft van de mensen dat zij maar weinig invloed heeft op wat de regering doet. Ongeveer 30% van de mensen vond zelfs dat wat de regering doet weinig nut heeft voor hun dagelijks leven (SCP, 2017).
Gegeven de vele terreinen waarop de rijksoverheid met haar interventies het reilen en zeilen in ons land bepaalt, dringen zich vragen op: in hoeverre is bekend wat de rijksoverheid verwezenlijkt? En wat gaat er allemaal goed, welke extra voordelen leveren de extra investeringen concreet op voor individuele mensen en bedrijven?
Tegelijkertijd moeten we ons blijven afvragen wat de rijksoverheid bij het besteden van het belastinggeld beter zou kunnen doen. Bereikt zij wel de juiste mensen? Kan zij die mensen ook met minder geld bedienen? Of meer doen met hetzelfde geld?
Inzicht geven in wat de overheid voor ons doet en niet doet is misschien niet de oplossing voor maatschappelijke onvrede, maar wel een factor die ertoe bij kan dragen de brug tussen 'Den Haag' en de samenleving te herstellen. Over dat inzicht gaat deze publicatie, waarbij het jaar 2018 centraal staat.

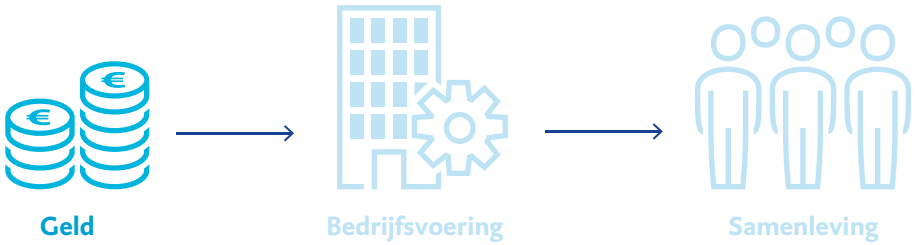
## 1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 van dit rapport gaan we in op het *geld* dat de rijksoverheid in 2018 aan middelen binnenhaalde, uitgaf en vastlegde voor de toekomst (verplichtingen). In hoofdstuk 3 behandelen we de *bedrijfsvoering*, oftewel dat wat de ministeries doen. In hoofdstuk 4 beschrijven we de *beleidsresultaten*: wat de rijksoverheid in het afgelopen jaar met het belastinggeld in de samenleving tot stand heeft gebracht.



# 2 Financiële informatie

In dit hoofdstuk doen we verslag van ons onderzoek naar inkomsten en uitgaven van de rijksoverheid over 2018.




We schetsen om te beginnen waaruit deze inkomsten en uitgaven zoal bestaan (§ 2.1). Bij onze beoordeling van de 2018 hebben we vastgesteld dat de ministers het geld op de begroting volgens de regels hebben geïnd en besteed. Het aantal fouten blijft nog net beneden de norm. Daarom verlenen wij goedkeuring aan de Rijksrekening. Dat er relatief weinig fouten voorkomen op de Rijksrekening, komt onder meer doordat de rijksoverheid het grootste deel van de uitgaven rechtstreeks overmaakt op de bankrekeningen van gemeenten, provincies, op afstand geplaatste instellingen en de Europese Unie (EU).
Als we die betalingen buiten beschouwing laten en alleen kijken naar de directe departementale bestedingen, is het beeld minder florissant. We zien dat het geld dat departementen direct besteden, niet altijd volgens de regels is uitgegeven (§ 2.2).
Nederland maakt niet alleen geld over *naar* de EU, het ontvangt ook geld *van* de EU. Nederland is één van de weinige lidstaten die zich over de besteding daarvan politiek verantwoordt in de Nationale Verklaring. Daaruit blijkt dat het EU-geld volgens de regels is uitgegeven. Wij zijn van oordeel dat die verklaring een goed beeld geeft (§ 2.3).

## 2.1 Inkomsten en uitgaven rijksoverheid

In de eerste plaats is er geld nodig voor de uitvoering van het beleid op tal van terreinen.
In de tweede plaats is er geld nodig voor de bedrijfsvoering van de ministeries.
Het geld op de Rijksrekening is in te delen in verschillende geldstromen. Een eerste onderscheid is dat tussen de inkomstenstroom en de uitgavenstroom. Daarnaast zijn er nog

enkele bijzondere publieke geldstromen die we hier apart onderscheiden omdat deze niet helemaal (of helemaal niet) via de ministeries lopen en daarom niet terug te vinden zijn in de begroting en verantwoording van de rijksoverheid.

### 2.1.1 Inkomsten

De geïnde belastingen vormen het leeuwendeel van de inkomsten van de rijksoverheid. Daarnaast heeft de rijksoverheid andere inkomsten, bijvoorbeeld uit de gasbaten, dividend uit staatsdeelnemingen, opbrengsten uit boetes en rentebaten.
Om de uitgaven van de rijksbegroting te financieren leent de rijksoverheid ook geld op de kapitaalmarkt. Zo ontstaat de zogenoemde staatsschuld. De bedragen die het Rijk op de kapitaalmarkt leent, staan op de Rijksrekening als inkomsten. De aflossingen en rentekosten van de staatsschuld staan op de Rijksrekening bij de uitgaven.

### 2.1.2 Uitgaven

De uitgaven van de rijksoverheid bestaan om te beginnen uit directe (departementale) bestedingen. Hiertoe behoren de salarissen van het eigen personeel ('het ambtenarenapparaat'), investeringen, subsidies, specifieke uitkeringen, toeslagen en contributies. Daarnaast doet de rijksoverheid betalingen aan onder meer andere overheden (gemeenten, provincies) en instellingen op afstand van het Rijk die rijksbeleid uitvoeren.
Andere soorten uitgaven van de rijksoverheid zijn de jaarlijkse afdrachten die Nederland als EU-lidstaat moet voldoen aan de EU (in 2018 € 7,8 miljard) en de hiervoor al even genoemde aflossingen op de staatsschuld (in 2018 € 39,5 miljard) en de rente daarop (in 2018 € 6,2 miljard).

### 2.1.3 Bijzondere geldstromen

Er is nog een andere geldstroom, die niet via de rijksbegroting loopt: de premies voor de sociale zekerheid en de zorg. Dit zijn geen inkomstenbronnen voor de rijksoverheid, maar voor fondsen voor sociale zekerheid en zorg. Zo betaalt het Zorgverzekeringsfonds de zorgverzekeraars en het Ouderdomsfonds het grootste deel van de Algemene Ouderdomswet (AOW). De Belastingdienst int de premies.
Ook buiten de rijksbegroting om lopen de subsidies van de EU. Deze geldstroom bestaat voor een klein deel uit subsidies die de Europese Commissie (EC) direct aan bedrijven en instellingen in Nederland betaalt. Het grootste deel bestaat uit subsidies die via Europese fondsen worden verstrekt. In de periode 2014-2020 ontvangt Nederland langs deze weg jaarlijks in totaal ongeveer € 1 miljard vanuit de EU. Deze inkomsten voor de lidstaat Nederland lopen niet via de rijksbegroting. De verantwoordelijkheid voor de besteding en uitvoering in Nederland van de Europese fondsen ligt wel in handen van de rijksoverheid of de mede-overheden (§ 2.3).

Een laatste bijzondere geldstroom zijn de wettelijke heffingen. Huishoudens betalen ook tal van wettelijke heffingen en tarieven, die de rijksoverheid niet int maar er wel de (maximale) hoogte van bepaalt. Denk aan de kosten voor een Algemene Periodieke Keuring (APK), het tarief dat autobezitters betalen aan de Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW) voor de registratie van het kenteken of het collegegeld dat studenten aan de universiteit af moeten dragen Het is niet bekend om hoeveel geld het totaal gaat.

Gemeenschappelijk in de hiervoor besproken geldstromen is dat kabinet en parlement er op de een of andere manier bij betrokken zijn; daarom spreken we ook van 'publieke geldstromen'.

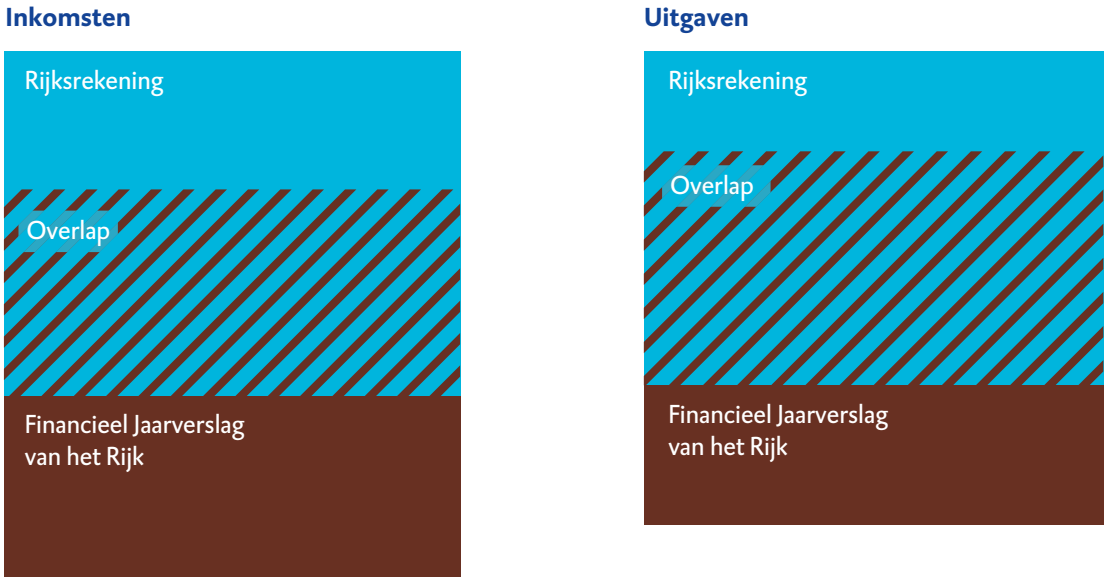
Er is ten slotte ook nog rijksbeleid dat wel geld kost, maar niet door de rijksoverheid wordt betaald of waarbij de financiële bijdrage van het Rijk beperkt is. Voorbeelden hiervan zijn de bijdragen van het 'verpakkend' bedrijfsleven dat de kosten voor de inzameling en recycling van plastic verpakkingen meefinanciert (ongeveer € 120 miljoen per jaar) of de bijdragen van private partijen aan de internationale klimaatfinanciering (in 2018 € 498 miljoen) (§ 4.5).

### 2.1.4 Verantwoording

Met de Rijksrekening verantwoordt het kabinet zich over wat er terecht is gekomen van de plannen die het een jaar eerder in de rijksbegroting had opgenomen, en waarvoor (met goedkeuring van het parlement) een bepaalde hoeveelheid geld was gereserveerd.
In de Rijksrekening staan evenwel niet alle publieke ontvangsten, uitgaven en wettelijke heffingen vermeld. Om een overzicht te krijgen van ál deze stromen, zouden de jaarrekeningen van alle betrokken actoren (medeoverheden en instellingen op afstand) in één totaaloverzicht moeten worden verwerkt. Dat is praktisch gezien een onmogelijke opgave.

*Het Financieel Jaarverslag van het Rijk*
De Rijksrekening is één van de bijlagen bij het Financieel Jaarverslag van het Rijk (FJR), evenals de saldibalans en de Nationale Verklaring (§ 2.3). Het FJR is de (financiële) verantwoording die de minister van Financiën namens het kabinet op Verantwoordingsdag aan de Tweede Kamer aanbiedt. De minister geeft in het FJR niet precies dezelfde financiële cijfers als in de Rijksrekening. Weliswaar vertonen de vermelde inkomsten en de uitgaven in beide verantwoordingsdocumenten een grote overlap, maar er bestaan ook de nodige verschillen (zie figuur 1).

## De inkomsten en uitgaven in de Rijksrekening vallen voor een deel samen met de inkomsten en uitgaven in het Financieel Jaarverslag van het Rijk




**Figuur 1:** *Overlap tussen de Rijksrekening en het Financieel Jaarverslag van het Rijk*

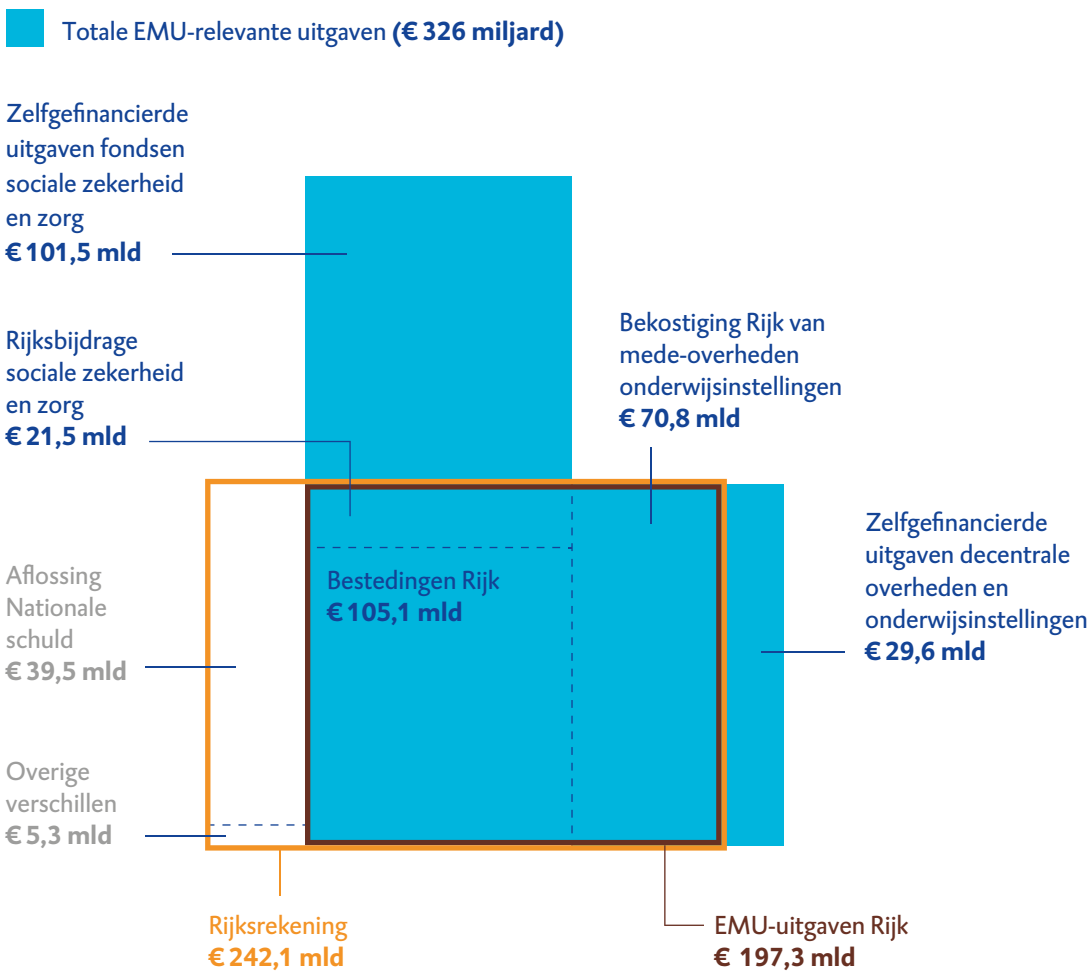
De rijksinkomsten over 2018 bedroegen volgens de Rijksrekening € 243,6 miljard, de uitgaven € 235,9 miljard.[1] Volgens het FJR bedroegen de inkomsten € 286,6 miljard en de uitgaven € 274,5 miljard. Figuur 1 laat zien in welke mate beide verantwoordingsoverzichten met elkaar overeenkomen en in welke mate ze van elkaar verschillen.

De beide verantwoordingen zijn opgesteld met een verschillend doel en daarmee een verschillende grondslag.[2] Zo maakt de inrichting van het FJR het mogelijk om de relatie te laten zien tussen ontvangsten, uitgaven en het saldo op basis van de definities van de Economische en Monetaire Unie (EMU). De Rijksrekening is afgestemd op het budgetrecht van het parlement. De posten worden er zo weergegeven, dat het parlement op afzonderlijke onderdelen
een amendement kan aanbrengen. De opzet van het FJR houdt hiermee geen rekening.

De relatie tussen de weergave van inkomsten en uitgaven in de Rijksrekening en de wijze waarop dit in het FJR gebeurt, is ingewikkeld. Door de verschillende definities die in beide verantwoordingen worden gebruikt, is het een vergelijking tussen appels en peren.

In de voorgaande edities van onze *Staat van de rijksverantwoording* (Algemene Rekenkamer, 2017b; 2018a) hebben we niettemin geprobeerd enig inzicht in deze relatie te verschaffen. We hebben daarin een uitgebreidere analyse gemaakt van de verschillen en overeenkomsten tussen de Rijksrekening en het FJR. Daarbij zijn we afzonderlijk ingegaan op de EMU-relevante uitgaven.
Dit zichtbaar maken van de aansluiting tussen beide verantwoordingswijzen is een ontwikkeling. Figuur 2 geeft de laatste stand van zaken weer.

**De EMU-gerelateerde uitgaven van de Nederlandse overheid zijn opgebouwd uit de uitgaven van de rijksoverheid, decentrale overheden, onderwijsinstellingen en de fondsen voor sociale zekerheid en zorg**




**Figuur 2:** *Schematische weergave van de uitgaven van de Nederlandse overheid in 2018 (op EMU-basis) afgezet tegen de Rijksrekening*

Het onderscheid tussen de verschillende financiële overzichten is niet alleen relevant voor kabinet en parlement, maar ook voor de taken van de Algemene Rekenkamer. Zo is het onze wettelijke taak om een verklaring van goedkeuring te geven bij de Rijksrekening en de rijkssaldibalans van het Rijk (§ 2.2.1). Daarnaast geven wij jaarlijks een oordeel af bij de Nationale Verklaring (§ 2.3). Op die manier willen wij het inzicht in publieke geldstromen verbeteren, alsook de democratische verantwoording daarover.

## 2.2 Rechtmatigheid

Wij hebben de Rijksrekening gecontroleerd op basis van de vraag: is het geld van de rijksoverheid in 2018 volgens de regels geïnd en besteed?

### 2.2.1 Verklaring van goedkeuring

De minister van Financiën heeft de *Rijksrekening* en de *rijkssaldibalans* van het Rijk op 19 april 2019 aan ons aangeboden, als onderdeel van het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2018. Op 3 juni 2019 heeft de minister van Financiën een aangepaste rijkssaldibalans aangeboden. De Rijksrekening bevat de totalen van alle ontvangsten en uitgaven van het Rijk, alsook de aangegane verplichtingen in alle 20 begrotingswetten (23 begrotingshoofdstukken). De saldibalans is een overzicht van onder meer alle vorderingen, schulden, liquide middelen, begrotingsreserves, deelnemingen, voorschotten en garanties. Over de fouten en onzekerheden van elk afzonderlijk hoofdstuk rapporteren wij in de afzonderlijke rapportages die we gelijktijdig met deze *Staat van de rijksverantwoording 2018* publiceren. Hier spreken wij ons oordeel uit over de overkoepelende Rijksrekening en -saldibalans.

De hiervoor genoemde aanpassing betrof - in aansluiting op aanpassingen van de stand openstaande voorschotten voor de toeslagen in de saldibalansen van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport - een ophoging van de stand van de openstaande voorschotten in de rijkssaldibalans. Met deze aanpassing zijn de abusievelijk door de Belastingdienst niet meegetelde voorschotbetalingen van de toeslagen van één maand voor het toeslagjaar 2018 alsnog verantwoord in de saldibalansen.

**Wij verlenen goedkeuring aan de Rijksrekening en -saldibalans die zijn opgenomen in het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2018. Van de € 235,86 miljard aan uitgaven is 99,34% rechtmatig, van de € 243,62 miljard aan ontvangsten 99,83% en van de € 246,25 miljard aan verplichtingen 99,07%. De Rijksrekening en -saldibalans voldoen aan de verslaggevingseisen en zijn rechtmatig tot stand gekomen. De Rijksrekening sluit aan op de verantwoordingsstaten in de jaarverslagen over**

**2018 en de rijkssaldibalans op de saldibalansen daarin. Wij verlenen deze goedkeuring onder voorbehoud dat het parlement de slotwetten aanneemt die bij de Rijksrekening horen.**

*Aanpassing financiële informatie na publicatiedatum*

Het aanpassen van financiële cijfers in de op Verantwoordingsdag voor decharge aangeboden jaarverslagen beschouwen wij als onwenselijk en maatregelen zijn nodig om dit in het vervolg te voorkomen. De interne beheersingsmaatregelen van de Belastingdienst, directies Financieel-Economische Zaken van de betrokken departementen, de accountantscontrole door de Auditdienst Rijk en review van de Algemene Rekenkamer hebben in 2018 onvoldoende gefunctioneerd om deze fout in de verantwoording van de openstaande voorschotten voor de huurtoeslag, kindgebonden budget, kinderopvangtoeslag, en zorgtoeslag in eerste instantie te voorkomen. Wij zullen de door de minister van Financiën in zijn brief van 20 mei 2019 aangekondigde maatregelen toetsen en onze audits hierop aanscherpen en tevens bezien of hierbij de drie beleidsdepartementen vanuit hun beleids- en budgetverantwoordelijkheid nog een rol kunnen spelen.

Het totaal aantal fouten en onzekerheden in de Rijksrekening blijft in 2018 net onder de 1%. Ten opzichte van 2017 is de onrechtmatigheid voor zowel de uitgaven, ontvangsten als verplichtingen toegenomen.[3]

*Decentralisatie-uitkeringen*

De toename van de rechtmatigheidsfouten bij de uitgaven is veroorzaakt doordat er specifieke voorwaarden verbonden zijn aan decentralisatie-uitkeringen uit het Gemeente- en uit het Provinciefonds (totaal € 553 miljoen). Dit is in strijd met de Financiële-verhoudingswet. Wij hebben de afgelopen jaren meermaals aandacht gevraagd voor de 'verrommeling' van het uitkeringsstelsel aan decentrale overheden, die mede door de invoering van het instrument is ontstaan (Algemene Rekenkamer, 2009 en 2014a). Ook de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv), nu Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB), en de Raad van State hebben hier herhaaldelijk op gewezen (Rfv 2008; RvS, 2008 en 2013). Een uitgangspunt bij decentralisatie-uitkeringen is dat de decentrale overheden zelf bepalen waarvoor ze de verkregen middelen inzetten. In de praktijk zien we bij een groot aantal decentralisatie-uitkeringen beperkingen aan deze vrijheid, onder andere bij de uitkeringen in het kader van de zogenoemde regiodeals. We beoordelen de opzet en werking van het beheer van het instrument decentralisatie-uitkering als een onvolkomenheid.

*Bestuurskosten*

Jaarlijks onderzoeken we de bestuurskosten, oftewel de kosten van bewindslieden die samenhangen met het ambt. Deze kosten zijn gevoelig voor politieke en maatschappelijke discussie. Ze behoeven daarom aandacht; de schijn van niet-integer handelen is een risico voor het aanzien van de overheid en het vertrouwen in de publieke sector. Uit ons onderzoek komen geen bijzonderheden naar voren die erop wijzen dat bewindslieden onoorbare niet-functionele uitgaven hebben gedaan.

Wij zijn positief over het beheer van de bestuurskosten in 2018, met uitzondering van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). Dat ministerie heeft in 2018 niet voldaan aan de verplichting om de uitgaven van de politieke en ambtelijke top te publiceren.

*Niet-gemelde beleidsmatige slotwetmutaties*

Bij de verplichtingen zien we een toename van fouten doordat beleidsmatige slotwetmutaties *niet* bij de Tweede Kamer zijn gemeld. De afgelopen jaren zagen we hierin een verbetering. Het aantal niet-gemelde beleidsmatige mutaties nam gestaag af. Over 2017 was er voor € 80 miljoen aan beleidsmatige mutaties ten onrechte niet gemeld. Over 2018 is dit € 439 miljoen, waarvan een klein deel in de uitgaven. Het niet-melden hebben wij geconstateerd bij de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), OCW en Financiën.

Over 2019 zullen we beleidsmatige mutaties die *niet tijdig* aan de Staten-Generaal zijn gemeld, eveneens als onrechtmatig aanmerken. Over 2018 is de omvang van de *niet tijdig* aan de Staten-Generaal gemelde beleidsmatige slotwetmutaties € 464 miljoen, waarvan een deel in de uitgaven. Als wij die over 2018 als onrechtmatig aan zouden merken, zou het percentage onrechtmatigheden bij de verplichtingen meer dan 1% zijn. Dit betekent dat we de Rijksrekening niet zonder voorbehoud goed hadden kunnen keuren.

*Inherente onzekerheid belastingontvangsten*

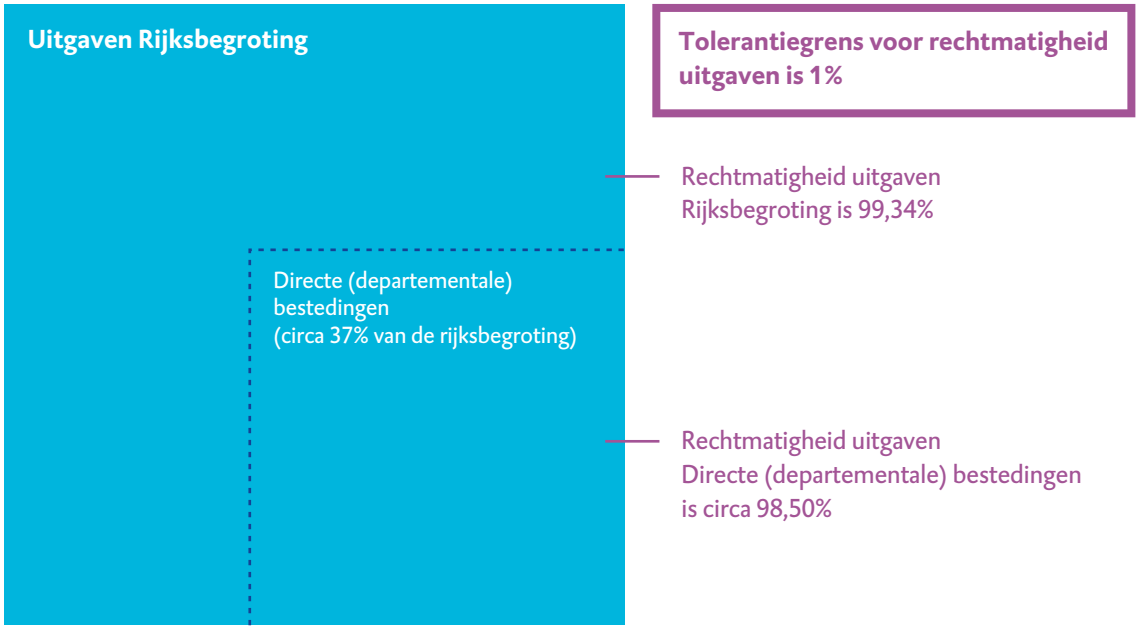
De bovengenoemde 1% is de zogenoemde tolerantiegrens die we bij onze controle hanteren, oftewel het percentage fouten en onzekerheden dat een goedkeurende verklaring niet in de weg staat. Deze grens geldt zowel voor de ontvangsten, de uitgaven en de verplichtingen als voor de saldibalans. De gedachte hierachter is dat er altijd wel fouten gemaakt zullen worden en dat we niet alle transacties tot in detail kunnen controleren. Bij de belastingontvangsten is het per definitie onzeker of ieder huishouden de juiste bedragen heeft opgegeven en afgedragen. Dit staat onze goedkeuring niet in de weg, omdat de Belastingdienst deze onzekerheid normaliter door onder meer voorlichting en controles zoveel

mogelijk beperkt. Maar in 2018 stond het toezicht- en handhavingsbeleid van de Belastingdienst onder druk (§ 3.1.2). Dit maakt de inherente onzekerheid bij de belastinginkomsten groter. De omvang hiervan is evenwel niet te kwantificeren.

### 2.2.2 Rechtmatigheid bij nadere beschouwing

'Rechtmatig' betekent onder meer dat de transacties overeenkomstig de begrotingswetten en andere wettelijke regels zijn gedaan. Bij de uitgaven aan medeoverheden en instellingen op afstand (§ 2.1.2) is er doorgaans door het Rijk aan die regels voldaan. Deze medeoverheden en instellingen op afstand zijn primair verantwoordelijk voor de recht- en doelmatige besteding van de gelden. Wel moet de minister bij deze instellingen toezicht houden om verantwoording af te kunnen leggen aan het parlement. Op deze manier heeft in 2018 ongeveer 63% van de uitgaven zijn weg gevonden. Fouten die de medeoverheden en instellingen maken zijn weliswaar onrechtmatig, maar hebben – tenzij de minister geen goed toezicht houdt – geen gevolgen voor de rechtmatigheid van de Rijksrekening. En dus evenmin voor de goedkeuring die wij geven. Fouten in de rechtmatigheid hebben mogelijk wél gevolgen voor de financiële verantwoording van de betreffende gemeente, school of instelling. De accountant die deze organisaties controleert en hierover onafhankelijk rapporteert moet dat in diens oordeelsvorming betrekken.

## Rechtmatigheid uitgaven directe (departementale) bestedingen ligt onder de tolerantiegrens



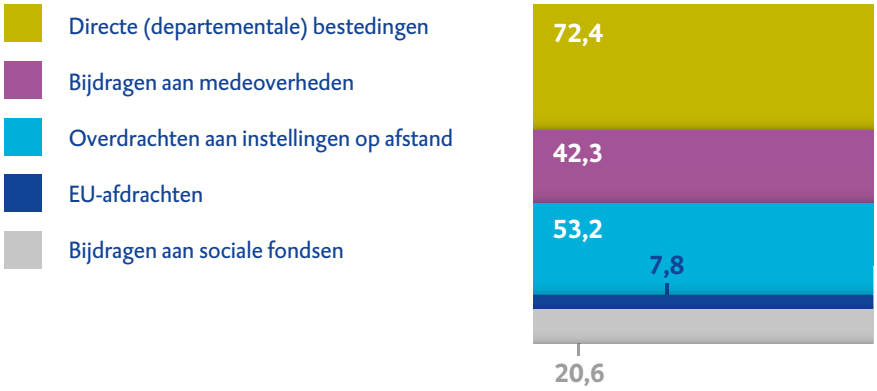

**Figuur 3:** *De rechtmatigheid berekend over alle uitgaven en over de uitgaven van de directe (departementale) bestedingen*

De fouten en onzekerheden in de uitgaven in de Rijksrekening zitten overwegend in de directe (departementale) bestedingen. Voor ons oordeel rekenen we de fouten en onzekerheden toe aan de totale Rijksrekening. Als we de fouten en onzekerheden in de directe (departementale) bestedingen alleen toerekenen aan die directe bestedingen, ontstaat er een ander beeld van de rechtmatigheid. Figuur 3 laat zien dat het percentage fouten dan wél hoger uitvalt dan de 1% die wij bij onze controle als tolerantiegrens hanteren. Overschrijding van die grens zou voor deze specifieke geldstroom een verklaring van goedkeuring zonder voorbehoud in de weg staan.

*Inventarisatie geldstromen*

In de *Staat van de rijksverantwoording 2016* (Algemene Rekenkamer, 2017b) hebben wij de stromen voor de Rijksrekening als totaal in kaart gebracht. In ons verantwoordingsonderzoek 2018 gaan we een stap verder door dat ook te doen voor elk begrotingshoofdstuk afzonderlijk. Wat dit voor de Rijksrekening als totaal betekent, staat in figuur 4.

**De uitgaven van de Rijksrekening zijn voor ruim een derde directe bestedingen**
(bedragen in miljard €)




**Figuur 4:** *De uitgaven van het Rijk onderverdeeld*

In deze figuur zien we dat minder dan de helft van de uitgaven door de ministeries zelf wordt besteed. Dit zijn uitgaven voor met name personeel en vastgoed, subsidies, specifieke uitkeringen, toeslagen, contributies aan bijvoorbeeld de NAVO en rente op de staatsschuld. Ongeveer 22% van de Rijksrekening (€ 42,3 miljard) gaat naar provincies en gemeenten, 4% (€ 7,8 miljard) naar de EU en 10% (€ 20,6 miljard) naar de fondsen voor sociale zekerheid en zorg. De instellingen op afstand ontvingen 27% (€ 53,2 miljard) van de uitgaven uit de schatkist. Hoe dergelijke instellingen worden gefinancierd en welke afspraken met deze organisaties worden gemaakt, varieert; de transparantie hierover en de verantwoording verschillen eveneens.[4]

*Instellingen op afstand*

Instellingen op afstand zijn organisaties als de Stichting Milieukeur, de Staatsloterij, Schiphol, TenneT, scholen, de RDW, het Kadaster, UWV, het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en ProRail. Voor twee omvangrijke categorieën, de rechtspersonen met een wettelijke taak (rwt's) en de zelfstandige bestuursorganen (zbo's), gelden algemene wettelijke uitgangspunten en kaders voor de verantwoording aan en het toezicht door de minister. Voor rwt's is dit geregeld in de Comptabiliteitswet 2016, voor zbo's in de Kaderwet zbo's. Naast deze algemene wettelijke regels zijn er meestal ook nog (sector) specifieke regels waarin bijvoorbeeld is vastgelegd welke bevoegdheden de minister bij de

instelling heeft en welke (verantwoordings)informatie de minister dient te ontvangen. Een rwt wordt voor de uitvoering van haar wettelijke taak altijd gefinancierd met publiek geld (afkomstig uit de schatkist, uit premies of uit wettelijke tarieven). Dat geldt niet voor elke zbo. In 2018 waren er ongeveer 120 (clusters van) rwt's en ongeveer 110 (clusters van) zbo's. Ongeveer 65 (clusters van) instellingen zijn zowel rwt als zbo. Clusters zijn bijvoorbeeld de Reclassering Nederland, omroeporganisaties, academische ziekenhuizen en zorgverzekeraars.

De instellingen op afstand krijgen niet zelden naast geld uit de schatkist inkomsten uit andere bronnen. Zo krijgt Staatsbosbeheer ook geld van provincies en uit de verkoop van hout en de verhuur voor recreatie. Dat maakt het overzicht ingewikkeld. Soms is het zo ingewikkeld dat bijna niemand meer weet hoe het zit. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de recente drie grote decentralisaties. Om daar inzicht in te geven, publiceerden wij vorig jaar 'Wegwijs in het sociaal domein' (Algemene Rekenkamer, 2018b).

Onze analyse van geldstromen zoals in figuur 4 is een eerste stap. Wat vervolgstappen kunnen opleveren illustreert het project 'Geldstromen door de school', gefinancierd door de gemeente Leiden. Dit project volgt de geldstromen *bottom-up*: vanaf de leerlingen in een klaslokaal in Leiden tot aan de begroting van het Ministerie van OCW. Van elke euro die het ministerie per leerling beschikbaar stelt, blijkt ongeveer 60 cent bij de school terecht te komen (Geldstromen door de school, 2016).
Een dergelijk onderzoek laat zien waar het eigenlijk om gaat, namelijk om de kinderen in de klas en niet om 'Den Haag'. Om een brug te slaan tussen samenleving en Rijksrekening zouden de cijfers uit de Rijksrekening veel meer gekoppeld moeten worden aan het dagelijks leven: aan de mensen die in een verpleeghuis zijn opgenomen, aan het 'blauw op straat', aan de ondersteuning die mensen met een uitkering op grond van de wet Werkhervatting Gedeeltelijk Arbeidsongeschikten (WGA) krijgen bij het vinden van werk of aan de kinderen in de klas van de basisschool.

## 2.3 Nationale Verklaring van lidstaat Nederland

Een andere bijlage in het FJR is de Nationale Verklaring. Met deze verklaring legt het Nederlandse kabinet transparant verantwoording af over het beheer en de (rechtmatigheid van de) besteding van Europese subsidies, evenals Denemarken en Zweden. Deze 3 lidstaten gaan daarmee verder dan de *Annual Summaries* en Management Declaraties die de Europese Commissie vereist. De *Annual Summaries* en Management Declaraties zijn namelijk ambtelijke verantwoordingen die niet openbaar gemaakt hoeven te worden (figuur 5).

De Algemene Rekenkamer geeft op Verantwoordingsdag ook een oordeel over de Nationale Verklaring. De minister van Financiën biedt de verklaring samen met ons oordeel aan de Europese Commissie aan.

**De Nationale Verklaring reikt verder dan de Annual Summaries**

**Figuur 5:** *Annual Summary en Nationale Verklaring vergeleken*

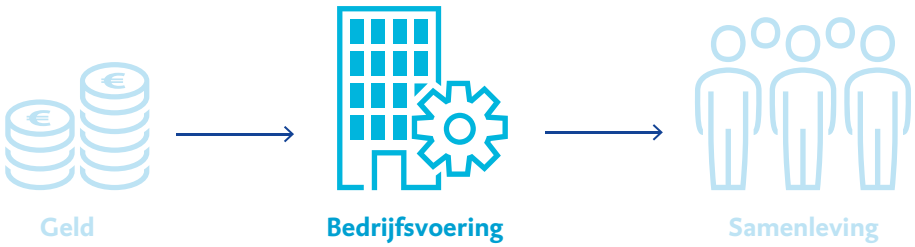
**In ons *Rapport bij de Nationale Verklaring* 2019 stellen wij vast dat de Nationale Verklaring 2019 een goed beeld geeft van zowel de rechtmatigheid van de transacties als van het functioneren van de beheer- en controlesystemen (Algemene Rekenkamer, 2019).**

De Auditdienst Rijk (ADR), de interne accountant van het Rijk, controleert het geld dat Nederland uit de EU ontvangt. Hoewel deze dienst onderdeel is van het Ministerie van Financiën, verricht de ADR de controles niet voor de Nederlandse regering, maar voor de EC. Als blijkt dat het Europese geld ten onrechte (onrechtmatig) is uitgekeerd, stelt de EC de lidstaat Nederland aansprakelijk. In het uiterste geval vordert de Commissie het geld van de lidstaat – lees: de Nederlandse overheid – terug. De EU en de lidstaat zijn samen verantwoordelijk voor een rechtmatige, doelmatige en doeltreffende uitvoering van de subsidieregelingen uit de fondsen ('gedeeld beheer').

In de Nationale Verklaring 2019 verantwoordt Nederland een bedrag van € 1,2 miljard (inclusief cofinanciering) aan uitgaven uit 8 Europese fondsen die bij de EC zijn gedeclareerd. Bij 7 van de 8 fondsen is sprake van een verplichte nationale cofinanciering, bijvoorbeeld van provincies.
Het in financieel opzicht voor Nederland grootste fonds is het Europees Landbouw-garantiefonds (ELGF) (€ 771 miljoen in boekjaar[5] 2018). Dit fonds is vooral gericht op voedselzekerheid voor mensen in Europa en op een stabiel inkomen voor boeren, onder andere door inkomenssteun. Deze steun is primair bedoeld om boeren te voorzien van een 'redelijke levensstandaard'. We hebben onderzocht in hoeverre de inkomenssteun die boeren in 2014 ontvingen aan deze doelstelling beantwoordt (zie ons *Rapport bij de Nationale Verklaring 2019. Oordeel bij de verantwoording van lidstaat Nederland over Europese fondsen in gedeeld beheer*, dat we tegelijk publiceren met de resultaten van ons verantwoordingsonderzoek).

# 3 Bedrijfsvoering

In dit hoofdstuk doen we verslag van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering van de ministeries.




We gaan onder meer in op personeel, ICT en kapitaalgoederen als infrastructuur en vastgoed. Voor het beheer van elk van deze onderdelen is het nodig om te weten hoe deze onderdelen ervoor staan, maar aan dat inzicht ontbreekt het nog weleens.
Om te beginnen belichten we het personeelsbeleid op rijksniveau. De ministeries hebben nog steeds niet goed in kaart gebracht wat zij aan personeel nodig hebben, terwijl dat voor iedere organisatie essentiële informatie is. Intussen is de krapte op de arbeidsmarkt toegenomen. Van een concrete verbetering is nog geen sprake (§ 3.1).
Problemen spelen er nog altijd bij het beheer van ICT op de departementen, waaronder de informatiebeveiliging. Het presteren en functioneren van de rijksoverheid is voor een groot deel van ICT afhankelijk. Dit verklaart dat wij dit jaar breder dan vorig jaar hebben gekeken naar de continuïteit van de bestaande ICT. Hieruit blijkt dat het beheer van ICT eerder verslechterd dan verbeterd is (§ 3.2).
Tot de bedrijfsvoering van het Rijk behoort ook het beheer van zogenoemde kapitaalgoederen. In dat kader hebben we dit jaar gekeken naar het onderhoud van de hoofdvaarwegen en het beheer van het vastgoed van Defensie. We constateerden dat het inzicht in de staat van deze kapitaalgoederen te wensen overliet (§ 3.3).
Met ingang van 2019 moeten de ministers ook verantwoordingsinformatie in hun jaarrekening opnemen, als een medeoverheid of instelling op afstand het beleid, de bedrijfsvoering of het toezicht uitvoert. Wat is daar nu al van te zien? De jaarrekeningen van 6 ministers die we met het oog hierop bekeken, geven alleen inzicht in het geld dat de instellingen gekregen hebben. Informatie over de resultaten ontbreekt vooralsnog (§ 3.4).

Tot slot wegen we in dit hoofdstuk de tekortkomingen die we in ons onderzoek naar de bedrijfsvoering zijn tegengekomen. We hebben over 2018 in de bedrijfsvoering van de departementen 47 problemen gesignaleerd die zodanig zijn dat wij ze als 'onvolkomenheid' hebben gekwalificeerd, waarvan 19 voor ICT (§ 3.5).

## 3.1 Personeelsbeleid Rijk

De beschikbaarheid van voldoende, goed gekwalificeerd personeel is net als bij alle andere organisaties vitaal voor het functioneren en presteren van de rijksoverheid. Daarom besteden we sinds 2012 aandacht aan dit onderwerp. De onderliggende vraag hierbij is in hoeverre de ministers ervoor zorgen dat zij de continuïteit van hun bedrijfsvoering veilig stellen.

### 3.1.1 Zicht op personeelsbehoefte ministeries

De minister van BZK is behalve voor haar eigen ministerie, ook verantwoordelijk voor het rijksbrede beleid en de rijksbrede kaders voor verschillende onderwerpen op het gebied van bedrijfsvoering: personeel, organisatie, ICT, facilitaire dienstverlening, huisvesting en beveiliging (BZK, 2019a). Om invulling te kunnen geven aan het bovenstaande heeft het kabinet het *Coördinatiebesluit organisatie en bedrijfsvoering rijksdienst 2011* herzien (BZK, 2018a).

Als de rijksoverheid haar taken goed wil blijven uitvoeren, moet zij kunnen inspelen op situaties in haar omgeving en kunnen anticiperen op te verwachten ontwikkelingen, zo stelt de minister van BZK in het *Strategisch personeelsbeleid Rijk 2025*. Met dit doel hebben de ministeries in 2016 meerjarige personeelsplannen opgesteld. Hierin maakten zij een vertaalslag van het rijksbrede personeelsbeleid naar de eigen organisatie. De plannen, die met jaren vertraging tot stand waren gekomen, gaven wel inzicht in de kwantitatieve aspecten van het zittende personeel, maar niet in de kwaliteit ervan. Ook ontbrak het aan een helder beeld van de kwantiteit en kwaliteit die in de daaropvolgende jaren nodig was, laat staan verder in de toekomst. Bijna alle ministeries worstelden met het vertalen van actuele en verwachte ontwikkelingen naar een concrete behoefte aan personeel.

In reactie hierop besloot de minister van BZK om nader onderzoek te laten doen. *Arbeidsmarktanalyse Rijk 2018-2025* is in januari 2019 gepubliceerd (Dialogic & Ecorys, 2019) en geeft inzicht in ontwikkelingen in vraag en aanbod op de arbeidsmarkt van het Rijk. De rijksoverheid heeft, zo komt uit de analyse naar voren, in kwantitatief opzicht nauwelijks een tekort aan personeel. In kwalitatieve zin doen zich volgens de onderzoekers waarschijnlijk wél tekorten voor. Maar deze zijn moeilijk te kwantificeren, mogelijk mede doordat externe inhuur het beeld vertekent. Het is de onderzoekers niet gelukt om

volledig inzicht te krijgen in de personeelsoverschotten en -tekorten, terwijl dat één van de doelen van het onderzoek was. De analyse is het vertrekpunt voor de nieuwe meerjarige personeelsplannen van de ministeries die eind 2019 gereed moeten zijn.

Verschillende keren hebben wij de afgelopen jaren gezien hoe ministers omgaan met personeelstekorten. Zo zagen wij dat de ministers het niveau van de dienstverlening reduceerden (bij inspecties, gevangenissen, de politie en het Openbaar Ministerie (OM)), dat zij de werkprocessen digitaliseerden (bij UWV), dat zij personeel bij andere organisatie-onderdelen weghaalden (bij Defensie) of extern personeel inhuurden (bij Logius en de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI)).

### 3.1.2 Tekorten binnen specifieke sectoren

In de *Staat van de rijksverantwoording 2017* (Algemene Rekenkamer, 2018a) signaleerden we dat ministeries moeite hebben om voldoende ICT-expertise, financiële expertise en inkoopdeskundigheid in huis te halen en te behouden. Tegelijkertijd signaleerden we dat deze tekorten mede ten grondslag lagen aan tekortkomingen in de bedrijfsvoering, zodanig dat wij ze als 'onvolkomenheid' kwalificeerden. We drongen er bij de minister van BZK op aan dat de rijksoverheid haar strategisch personeelsbeleid verder zou ontwikkelen om de benodigde expertise te kunnen aantrekken en behouden. Ook bij andere sectoren, zoals de politie en het OM, zagen we tekorten.
In 2018 nam, volgens CBS, de spanning op de arbeidsmarkt in vergelijking met het voorafgaande jaar opnieuw toe. Ook de rijksoverheid ondervond hinder van krapte op de arbeidsmarkt voor specifieke functies, zoals politieagenten, militairen, leerkrachten, gevangenismedewerkers en zorgpersoneel. De krapte op de arbeidsmarkt laat overigens grote verschillen zien tussen sectoren en tussen regio's en binnen sectoren en regio's. Zo is het tekort aan leraren voor de basisschool in de Randstad en andere grote steden groter dan elders in het land. Daar zijn nauwelijks tekorten, hoewel het wel 'lastig kan zijn om vervangers te vinden bij bijvoorbeeld een griepgolf' (Tweede Kamer, 2018; UWV, 2018). In het voortgezet onderwijs zijn er vooral verschillen per vakgebied, zoals tekorten voor de exacte vakken.

Wat de spanning op de arbeidsmarkt voor de kwaliteit van de specifieke dienstverlening van de rijksoverheid betekent, wordt beïnvloed door verschillen tussen sectoren, regio's en expertises. Aan de hand van de praktijk is na te gaan wat de gevolgen van de situatie op de arbeidsdeelmarkt voor een specifiek dienstonderdeel zijn. Zo wordt het in penitentiaire inrichtingen lastiger om in te schatten in hoeverre er veiligheidsrisico's zijn. Dat verhoogt de werkdruk en is mogelijk een van de oorzaken van het hoge ziekteverzuim bij DJI.

**Tekort medewerkers Belastingdienst fnuikend voor toezicht en handhaving**

De Belastingdienst had ondanks de inhuur te weinig medewerkers voor haar toezicht en handhaving. De informatie over de bedrijfsvoering is onvoldoende om de precieze gevolgen hiervan aan te geven. De personeelstekorten kunnen gevolgen hebben voor de inkomsten van het Rijk. Om een indicatie te geven van de omvang van het probleem: in 2019 moet de Belastingdienst ongeveer 3.450 fte werven om op het geplande aantal van ongeveer 29.600 fte te komen.

Met het programma 'Kwaliteit in Beeld' hoopt het Ministerie van Defensie meer zicht te krijgen op de kennis en kunde van de militairen en zo de behoefte aan extra personeel en opleiding beter te kunnen inschatten. Dat is nodig omdat het ministerie over te weinig gekwalificeerd personeel beschikt.

De brede (h)erkenning van de urgentie van de personeelstekorten en de knelpunten op de arbeidsmarkt heeft uiteindelijk geleid tot een kabinetsbrede aanpak. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft zijn plannen voor de aanpak van knelpunten op de Nederlandse arbeidsmarkt in juni 2018 aan de Tweede Kamer aangeboden (SZW, 2018). De Tweede Kamer had hier in een motie om gevraagd. Het kabinet heeft hierbij ook aandacht voor de sectoren waar de rijksoverheid zelf werkgever is (zoals het Rijk, Defensie en de politie) of waar zij invloed op de arbeidsvoorwaarden heeft (zoals bij zorg en onderwijs). Het kabinet informeert de Tweede Kamer regelmatig over de voortgang.

### 3.1.3 Perspectief voor de komende jaren

Zoals aangegeven is het van groot belang dat de rijksoverheid weet hoeveel personeel met welke kwalificaties zij op termijn nodig heeft. Wat dat betreft kunnen de meerjarige personeelsplannen die de ministeries op dit moment maken, perspectief bieden.
De ministeries zelf zouden immers het beste moeten weten wat zij nodig hebben en hoe zij daarop kunnen anticiperen. Daarbij hoort ook: plannen maken voor wat te doen als het aanbod van voldoende gekwalificeerd personeel achterblijft bij de vraag. Een arbeids(deel)markt is immers slechts in beperkte mate te sturen. Zo mogen de verpleeghuizen voor 15% van het extra geld een andere bestemming kiezen, zolang dat maar bijdraagt aan het verhogen van de kwaliteit.

Overigens voorspelde het CPB in maart 2019 dat de groei van de werkgelegenheid (oftewel: de krapte op de arbeidsmarkt) de komende 2 jaar af zal nemen. Dat geldt evenwel niet voor de (rijks)overheid en de gezondheidszorg. De uitstroom van ambtenaren die de AOW-leeftijd bereiken veroorzaakt een deel van het probleem. Daarbij moet worden bedacht dat de publieke sector in vergelijking met de totale werkende bevolking een relatief 'oud' personeelsbestand heeft. In 2018 was 22,4% van de werkenden in Nederland

tussen de 50 en 60 jaar en 9,9% 60 jaar of ouder. Voor de rijksoverheid was dit 32,8% respectievelijk 15,0% (BZK, 2019b). Er zijn dus relatief veel ambtenaren die de komende jaren met pensioen gaan, zoals bij de politie, het onderwijs en de verpleegzorg. Dit zegt niet dat de krapte op de arbeidsmarkt alleen maar blijft stijgen; dat is afhankelijk van een combinatie van invloeden. Mensen die vandaag de dag in een verpleeghuis komen, hebben meer zorg nodig dan 10, 20 jaar geleden. Ouderen blijven tegenwoordig langer thuis wonen, waardoor zij – als zij eenmaal in een verpleeghuis komen – meer zorg nodig hebben dan voorheen. Ook dat vraagt om extra personeel.

## 3.2 Digitale overheid

In hoeverre zorgen de ministers ervoor dat zij de continuïteit van hun bedrijfsvoering en dienstverlening veilig stellen door aandacht te geven aan ICT, dat wil zeggen aan de digitale infrastructuur (applicaties, databases, servers en netwerken), het IT-beheer en de informatiebeveiliging? Vorig jaar constateerden we op dit punt verschillende problemen. Dat heeft ons aanleiding gegeven om dit jaar breder te kijken naar het IT-beheer en informatiebeveiliging.

### 3.2.1 Risico's rond digitalisering

De maatschappij is de laatste jaren razendsnel gedigitaliseerd. Niet alleen ons sociale leven en onze dagelijkse activiteiten, ook transacties met de rijksoverheid verlopen steeds vaker digitaal via internet. Denk aan belastingzaken regelen, huurtoeslag aanvragen, aangifte doen bij de politie of een uitkering of studielening wijzigen.
De ICT bij de rijksoverheid bestaat zowel uit systemen voor primaire processen (zoals belastingen, uitkeringen, subsidies of het functioneren van sluizen, bruggen en waterwerken) als voor ondersteunende processen (zoals financiële systemen). De systemen die de primaire processen van de rijksoverheid ondersteunen zijn ingewikkeld en omvangrijk. Ze zijn vaak al jaren geleden op maat ontwikkeld, vanwege de wetgeving die in deze systemen in de vorm van beslisregels moet worden geprogrammeerd.
De systemen van de ministeries zijn nagenoeg allemaal onderling verbonden en maken voor de verwerking gebruik van data die centraal, dat wil zeggen bij de 4 sharedservice-organisaties van de rijksoverheid, worden gearchiveerd en beheerd. De verwevenheid bestaat ook tussen ministeries en uitvoeringsinstellingen. Daarnaast is de verwevenheid van digitale processen met de fysieke werkprocessen groot. Zo zijn de systemen van UWV, Belastingdienst en CBS met elkaar verbonden voor de loonaangifteketen.

Om te zorgen dat de overheid haar taken voor burgers en bedrijven betrouwbaar kan (blijven) uitvoeren, moet de ICT goed worden beheerd, onderhouden en waar nodig tijdig vervangen of aangepast. Daarom moeten de ministeries en de uitvoeringsorganisaties

beschikken over de benodigde expertise en inzicht in de eigen ICT-systemen (leeftijd en levensduur, kwaliteit, programmeertaal, kwaliteit van het beheer enzovoort). Als die kennis en expertise ontbreken is instandhouding én beheer én aanpassen van de ICT bijna ondoenlijk. Ook is het dan onmogelijk om het parlement goed te informeren over het IT-beheer.

### 3.2.2 Instandhouding en vernieuwing van ICT

In ons onderzoek naar de instandhouding en vernieuwing van ICT zien we dat de problematiek van ICT beter op het politieke netvlies staat. Maar voor zover er centrale en openbare informatie over de overheidssystemen beschikbaar is, heeft dit betrekking op de *vernieuwing* van ICT. Hierdoor gaat de meeste politieke, maatschappelijke en ambtelijke aandacht uit naar ICT-nieuwbouwprojecten, meer in het bijzonder naar het mislukken daarvan. Aandacht voor ICT-nieuwbouwprojecten is zeker belangrijk. Met die projecten is vaak veel geld gemoeid. Zo kostte het stopgezette ICT-programma Kwaliteit en Innovatie (KEI) in de rechtspraak bijna € 100 miljoen.

De aandacht voor *instandhouding* van ICT blijft echter vooralsnog onderbelicht, terwijl de instandhouding van de bestaande ICT feitelijk veel méér kost dan de vernieuwing van ICT. In de praktijk werken vernieuwing en onderhoud van ICT als communicerende vaten: hoe meer geld er nodig is voor instandhouding van het bestaande, hoe minder er voor vernieuwing overblijft. Dit is een belangrijk aandachtspunt bij de sturing op instandhouding en vernieuwing van overheidssystemen. Datzelfde geldt voor de toekomstige kosten die elke vernieuwing met zich meebrengt. Immers, alles wat nu wordt ontwikkeld, moet in de toekomst worden beheerd.

*Nog steeds weinig zicht op kosten en baten ICT-projecten*

Wij hebben geprobeerd in kaart te brengen hoeveel de rijksoverheid op jaarbasis uitgeeft aan de instandhouding van de bestaande ICT-systemen. Dat blijkt niet eenvoudig. Gegevens zijn bijvoorbeeld niet op een gestandaardiseerde wijze opgenomen in de financiële administraties van de departementen en uitvoeringsorganisaties. Daar zijn centraal geen afspraken over gemaakt.

Voor de ICT-nieuwbouwprojecten zijn er inmiddels wel afspraken (zoals het Handboek Portfolio Management Rijk). Actuele gegevens zijn te vinden op het Rijks ICT-dashboard (www.rijksictdashboard.nl). Maar de daar beschikbare informatie is kwalitatief onvoldoende. Waardevolle informatie die inzicht geeft in de omvang en de baten van een project ontbreekt. Ook informatie waarmee kan worden gesignaleerd of een ICT-project in de problemen dreigt te raken, is niet beschikbaar. Bovendien wordt niet structureel gecontroleerd of alle

gegevens op het dashboard correct en actueel zijn. Voor de kosten van instandhouding ontbreekt een dergelijk overzicht zelfs in het geheel. Deze beperkte aandacht zien we terug bij het IT-beheer en de informatiebeveiliging.

### 3.2.3 IT-beheer

De meeste ministeries hebben het digitale reilen en zeilen rond bijvoorbeeld hun financiële administraties en processen (deels) uitbesteed aan beheerorganisaties, waaronder shared-serviceorganisaties zoals SSC-ICT en DUO. Wij hebben gekeken naar het IT-beheer van de organisaties die verantwoordelijk zijn voor de systemen rond de kritieke financiële processen binnen de rijksoverheid. Bij IT-beheer gaat het bijvoorbeeld om het maken van back-ups, het waarborgen van functiescheidingen, het testen van wijzigingen en het toezien op de toegangsbevoegdheden.
In 2017 constateerden we dat de ministers nauwelijks eisen stelden aan de beheeractiviteiten die zij aan deze organisaties hadden uitbesteed en dat zij onvoldoende op de hoogte waren in hoeverre de uitbestede beheerprocessen *in control* waren. Dat is in 2018 niet veranderd.

Een probleem bij de sturing door de ministeries is dat zij niet beschikken over eenduidige normen om de werking van de IT-beheerprocessen te toetsen. Er is geen algemeen kader binnen de rijksoverheid, dat voorschrijft waar het IT-beheer aan moet voldoen of eisen stelt aan de verantwoording door de beheerorganisaties. Daarnaast ontbreekt het aan expertise. Met de uitbesteding – veelal ingegeven door de operatie Compacte Rijksdienst van een paar jaar geleden – zijn namelijk ook veel ICT-deskundigen en budgetten van de ministeries naar de sharedserviceorganisaties overgegaan. We hebben vastgesteld dat de ministeries nauwelijks gebruikmaken van de mogelijkheid om een *assurancerapport* te vragen over het uitbestede IT-beheer, met uitzondering van de Ministeries van Justitie en Veiligheid (JenV) en BZK. Zo'n rapport geeft inzicht in de maatregelen die de beheerorganisaties al dan niet hebben genomen. Het biedt redelijke zekerheid over het beheer dat zij hebben gevoerd.
De andere ministeries hebben onvoldoende zicht op de werking van de systemen en op de kwaliteit van de beheerprocessen. Zolang er geen verstoringen optreden, zien ze geen probleem in het uitbestede IT-beheer en daarmee evenmin een reden tot verbetering van het IT-beheer en de noodzaak om extra kosten voor verbetering vrij te maken.
Het is volgens ons belangrijk dat de minister van BZK het initiatief neemt om binnen de rijksoverheid bindende afspraken te maken over het beheer en de te treffen beheers-maatregelen.

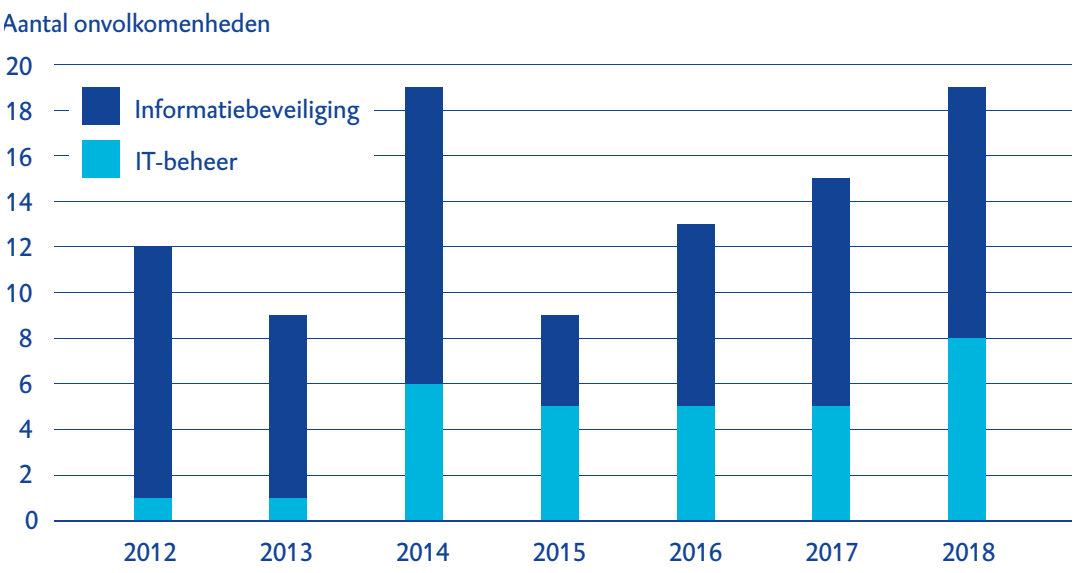
Al met al is ons beeld van het IT-beheer bij de ministeries negatief: de rijksoverheid heeft op de meeste (financiële) IT-systemen nog onvoldoende grip. De slotsom is dat niet duidelijk is in hoeverre de continuïteit, betrouwbaarheid, vertrouwelijkheid en integriteit van de IT-systemen die de financiële processen van de rijksoverheid ondersteunen, zijn gewaarborgd. Het beheer vertoont in 8 situaties zodanig grote tekortkomingen, dat we die als onvolkomen moeten kwalificeren. We signaleren daarmee 3 onvolkomenheden meer dan in voorgaande jaren (figuur 6).
De onvolkomenheden spelen bij de Ministeries van BZK, Financiën, Defensie en Infrastructuur en Waterstaat (IenW). Bij het Ministerie van BZK gaat het in totaal om vier onvolkomenheden: 2 bij SSC-ICT, 1 bij P-Direkt (de sharedservice*organisatie* die verantwoordelijk is voor de personeelsadministratie en de salarisverwerking van ongeveer 130.000 ambtenaren) en 1 bij het kerndepartement. Deze laatste onvolkomenheid betreft de coördinerende rol van de minister van BZK voor het rijksbrede IT-beheer.

### 3.2.4 Informatiebeveiliging

Gegeven toenemende bedreigingen in ICT zou informatiebeveiliging meer aandacht moeten krijgen. Informatiebeveiliging is evenals het IT-beheer een op zichzelf staande discipline.[6] In ons verantwoordingsonderzoek keken we naar de mate waarin de ministeries en de Hoge Colleges van Staat aandacht hadden voor de informatiebeveiliging.[7]

In ons verantwoordingsonderzoek van afgelopen jaar constateerden we dat een groot aantal ministeries hun informatiebeveiliging (opnieuw) niet op orde had. Het aantal onvolkomenheden was toegenomen. De minister van BZK erkende in 2017 de urgentie van het probleem en gaf aan dat meer ministeriële bevoegdheden rond *informatiebeveiliging* wenselijk zouden kunnen zijn (BZK, 2017). De oproep van de Tweede Kamer aan de regering om zorg te dragen voor een 'toekomstbestendige' informatiebeveiliging (Tweede Kamer, 2017) ondersteunde dat.

Het stijgende aantal onvolkomenheden in de afgelopen jaren was voor ons aanleiding om dit jaar breder naar IT-beheer en informatiebeveiliging te kijken. De achterliggende gedachte hierbij is dat de dreigingen in aard en omvang toenemen en stilstand dus eigenlijk achteruitgang is.




**Figuur 6:** *Onvolkomenheden voor ICT in 2012-2018, onderverdeeld naar IT-beheer en informatiebeveiliging*

In 2018 zien we dat de informatiebeveiliging bij de rijksoverheid nog steeds niet op orde is. Bij 11 organisaties signaleren we dermate grote problemen in de informatiebeveiliging dat we die als onvolkomenheid aanmerken. Het gaat om de informatiebeveiliging van de Ministeries van Algemene Zaken (AZ), Buitenlandse Zaken (BZ), BZK, Defensie, Financiën, JenV, IenW, OCW en zijn baten-lastendienst DUO, van de Rijksdienst Caribisch Nederland en van de Tweede Kamer. Figuur 6 schetst de ontwikkeling van de onvolkomenheden voor IT-beheer en informatiebeveiliging van de afgelopen jaren.

## 3.3 Kapitaalgoederen: hoofdvaarwegen en vastgoed Ministerie van Defensie

Tot de bedrijfsvoering van het Rijk behoort ook het beheer van zogenoemde kapitaalgoederen. Dit zijn alle bezittingen en infrastructuur die in eigendom van het Rijk zijn en een meerjarig nut hebben. Denk bijvoorbeeld aan wegen, vervoermiddelen, vaarwegen en gebouwen. In de afgelopen jaren hebben we regelmatig aandacht besteed aan infrastructuur

(spoor-, auto- en vaarwegen en waterwerken) en vastgoed. We signaleerden tekortkomingen in het beheer ervan. Zo was niet duidelijk hoe de infrastructuur er precies voor stond.
Dit jaar concentreerden we ons op de hoofdvaarwegen en het vastgoed van Defensie.
Bij de hoofdvaarwegen gaat het om onder meer bruggen en sluizen, zoals de Sluis Bosscherveld uit hoofdstuk 1. Bij het Ministerie van Defensie gaat het om een grote en gevarieerde vastgoedportefeuille, zoals legeringsgebouwen, oefenterreinen, kantoren, munitiedepots en tal van andere vastgoedobjecten.[8] Het vastgoed van Defensie is noodzakelijk voor een goed functionerende krijgsmacht; goede huisvesting van mensen en materieel is essentieel voor de inzetbaarheid.

Een knelpunt bij zowel hoofdvaarwegen als het vastgoed van Defensie is dat het niet precies duidelijk is wat de staat van de infrastructuur en het vastgoed is en dat er onvoldoende geld is (vrijgemaakt) voor de instandhouding. Bij beide ministeries worden noodmaatregelen getroffen om de veiligheid te kunnen garanderen. Rijkswaterstaat kon een onveilige situatie opheffen door bijvoorbeeld een brug af te sluiten voor zwaar vrachtverkeer of een snelheidsbeperking in te voeren. Het Ministerie van Defensie moest noodmaatregelen nemen om de brandveiligheid te garanderen.

*Vastgoed Defensie*
Wij signaleerden eerder al dat de minister van Defensie onvoldoende inzicht heeft in de feitelijke staat van het vastgoed. Gezien de ernst van de problemen merken wij de tekortkomingen in het inzicht en in de processen van vastgoedmanagement als een onvolkomenheid aan.

De minister constateerde in 2018 zelf dat de staat van het Defensievastgoed onvoldoende is en dat haar vastgoedportefeuille toe is aan modernisering. De gebrekkige staat is volgens ons te verklaren doordat de minister er eerder te weinig financiële middelen voor heeft vrijgemaakt en door tekortkomingen in het vastgoedbeheer. Dit is zowel het beheer door het ministerie en door het Rijksvastgoedbedrijf (RVB). Ook was er sprake van miscommunicatie tussen het ministerie en RVB.

*Hoofdvaarwegen*
De onderhoudssituatie van sluizen en bruggen is urgenter dan het beeld dat uit het jaarverslag van het Infrastructuurfonds naar voren komt. Zo rekent de minister een sluis of brug die gedeeltelijk buiten werking is, niet mee in de indicator voor beschikbaarheid. Evenmin blijkt welk deel van het uitgestelde onderhoud een bewuste keuze is en welk deel is uitgesteld

omdat er onvoldoende middelen zijn of onvoldoende capaciteit is. De minister van IenW zou daarom meer inzicht moeten hebben en bieden in de samenstelling van het volume aan uitgesteld onderhoud.

Het zicht op de feitelijke situatie rond sluizen en bruggen wordt ook vertroebeld door de definities die de minister gebruikt. De minister spreekt van 'uitgesteld onderhoud' als de uiterste adviesdatum voor een onderhoudsmaatregel is verstreken en het onderhoud nog niet is uitgevoerd. Van 'achterstallig onderhoud' spreekt de minister als er ook niet meer wordt voldaan aan de geldende veiligheidsnormen of prestatieafspraken. Als Rijkswaterstaat met het oog op de veiligheid een noodmaatregel neemt door een brug af te sluiten, merkt de minister die brug als achterstallig onderhoud aan. Daarmee ontstaat naar ons oordeel een vertekend beeld van het achterstallig onderhoud.
De minister van IenW geeft in het jaarverslag van het Infrastructuurfonds aan dat uitstel van onderhoud van infrastructuur deel uitmaakt van haar onderhoudsstrategie.

## 3.4 Toezicht en verantwoording

Daar waar de wetgever taken bij instellingen op afstand heeft neergelegd, moet de minister toezicht houden op de doelmatige en doeltreffende uitvoering en op het (financieel) beheer (Comptabiliteitswet 2016, artikel 6.1 en 6.2). Het gaat immers om de inzet van publiek geld voor publieke doelen. Het toezicht biedt de minister de mogelijkheid om verantwoording af te leggen aan het parlement over de taakuitvoering en bestedingen door de instelling.
In hoeverre kan het parlement zich op basis van de jaarverslagen van de ministers een goed beeld vormen van de besteding en resultaten van de publieke middelen?

Bij de jaarverslagen van de departementen is een bijlage opgenomen met informatie over rwt's en zbo's. Over grote rwt's en zbo's moet aanvullende (financiële) informatie opgenomen worden. In ieder geval is dat verplicht als de baten € 50 miljoen of meer zijn. Verder moet de minister waar nodig bijzonderheden die uit het toezicht naar voren komen, toelichten. Dat kan gaan om het financieel beheer en de dienstverlening, maar ook om de prestaties, de resultaten of het vermogen.
Vanaf het begrotingsjaar 2019 moeten de ministers in hun jaarverslag ook informatie opnemen die nodig is voor het afleggen van verantwoording, als een andere organisatie het beleid, de bedrijfsvoering of het toezicht uitvoert (Comptabiliteitswet 2016, artikel 4.2). De wet- en regelgeving geven niet aan wat dat voor informatie moet zijn en hoe die eruit moet zien. Wij pleiten er voor dat elke minister voor zichzelf nagaat welke informatie in diens jaarverslag het beste beeld geeft van het presteren en functioneren van de instellingen

op afstand in relatie tot de doelstellingen van de minister en met welke informatie de minister zich wil verantwoorden.
De bovenstaande bepalingen waren voor ons aanleiding om na te gaan welke informatie over enkele instellingen op afstand we nu al in de jaarverslagen over 2018 van 6 departementen aantreffen.[9] We constateren dat de jaarverslagen 2018 het parlement een beeld geven van het geld dat de ministeries aan de rwt's en zbo's hebben overgemaakt. Het is uit de jaarverslagen niet op te maken welke prestaties de instellingen daarvoor geleverd hebben, laat staan wat de effecten zijn. Het parlement kan op grond van de jaarverslagen van de ministers dus niet weten of de beleidsdoelen gerealiseerd zijn. Naast de jaarverslagen van de ministeries ontvangt het parlement separaat jaarverslagen van onder meer Staatsbosbeheer en de politie. Deze geven dat inzicht soms wel.

Het inzicht in de resultaten van instellingen op afstand heeft de aandacht van het kabinet. De Kaderwet zbo's is geëvalueerd. De staatssecretaris van BZK heeft de evaluatie in juni 2018 naar de Tweede Kamer gestuurd. Hij stelt dat het kabinet mogelijkheden ziet voor verduidelijking en verbetering, met name van de sturing en verantwoording. Hij heeft toegezegd de wet zodanig te verduidelijken dat de zbo's de jaarverslagen voor de derde woensdag in mei naar het parlement moeten sturen (BZK, 2018b). Dit geeft het parlement de gelegenheid om deze verslagen te betrekken bij de decharge van de ministers. Dat ontslaat de minister echter niet van de verplichting om essentiële informatie van instellingen op afstand in diens eigen jaarverslag op te nemen. Als voorbeeld kunnen onze bevindingen over de bedrijfsvoeringsparagraaf dienen.

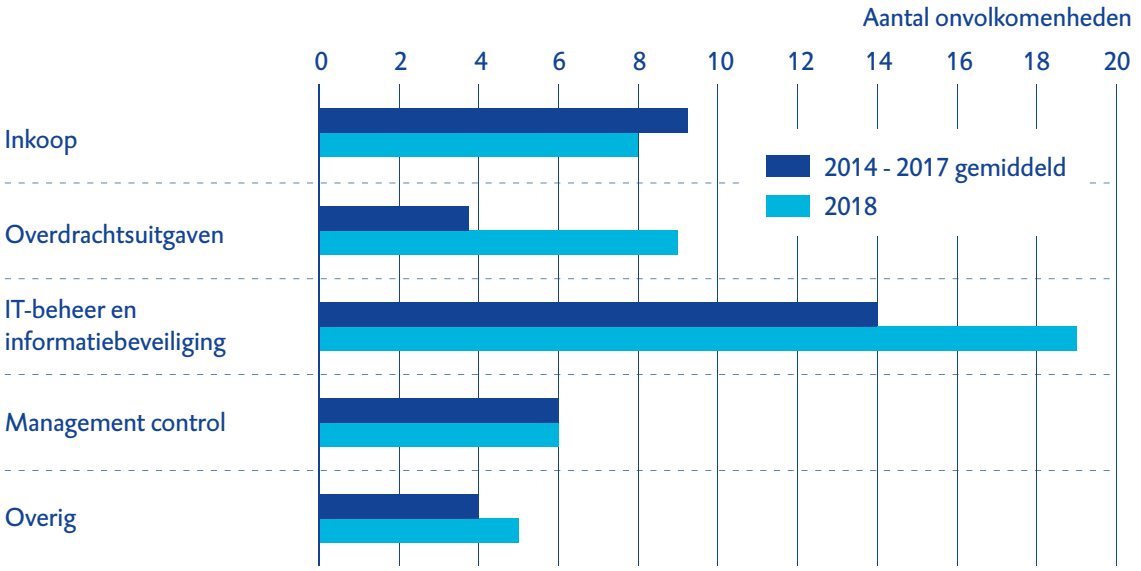
*Een meer informatieve bedrijfsvoeringsparagraaf*
De bedrijfsvoeringsparagraaf in het jaarverslag van een ministerie moet voldoen aan de Rijksbegrotingsvoorschriften. Alle jaarverslagen voldoen daaraan. Wij constateren wel verschillen tussen de jaarverslagen. In het ene jaarverslag blikt de minister vooruit, in het andere wat meer terug. Ook is het ene jaarverslag meer afgestemd op de lezer dan het andere. We zien veel detailinformatie. Een goede inleidende paragraaf helpt om de bedrijfsvoeringsparagraaf toegankelijk te maken, zoals in het jaarverslag van de minister van Financiën. De minister van OCW bevordert de transparantie door per regeling aanvullende informatie over misbruik en oneigenlijk gebruik op te nemen. De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) schrijft wat hij concreet gedaan heeft om de fraude in de zorg te bestrijden. De minister van SZW ten slotte gaat in de bedrijfsvoeringsparagraaf ook in op ontwikkelingen in de bedrijfsvoering van instellingen op afstand.

Deze analyse laat een verscheidenheid zien waarbij sommige ministers verder zijn gegaan in de verantwoording over bedrijfsvoeringskwesties dan waar de regelgeving om vraagt.

## 3.5 Onvolkomenheden

De tekortkomingen die we in ons onderzoek naar de bedrijfsvoering signaleren, wegen we onderling. We nemen in onze beoordeling mee of een tekortkoming de bedrijfsvoering structureel verstoort, gevolgen heeft voor mensen of organisaties buiten het ministerie en/of van groot financieel belang is. Als dat het geval is kunnen we die problemen als een 'onvolkomenheid' of 'ernstige onvolkomenheid' in de bedrijfsvoering kwalificeren. Over 2018 merken we 47 onvolkomenheden aan bij de ministeries en Hoge Colleges van Staat.
In figuur 7 hebben wij de onvolkomenheden gerangschikt naar functie: inkoop, overdrachtsuitgaven, IT-beheer en informatiebeveiliging, management control en overige. We hebben de onvolkomenheden van 2018 geplaatst tegen het gemiddelde aantal onvolkomenheden in de vier jaar daarvoor (2014-2017).

**In 2018 is het aantal onvolkomenheden voor ICT (IT-beheer en informatiebeveiliging) relatief groot**

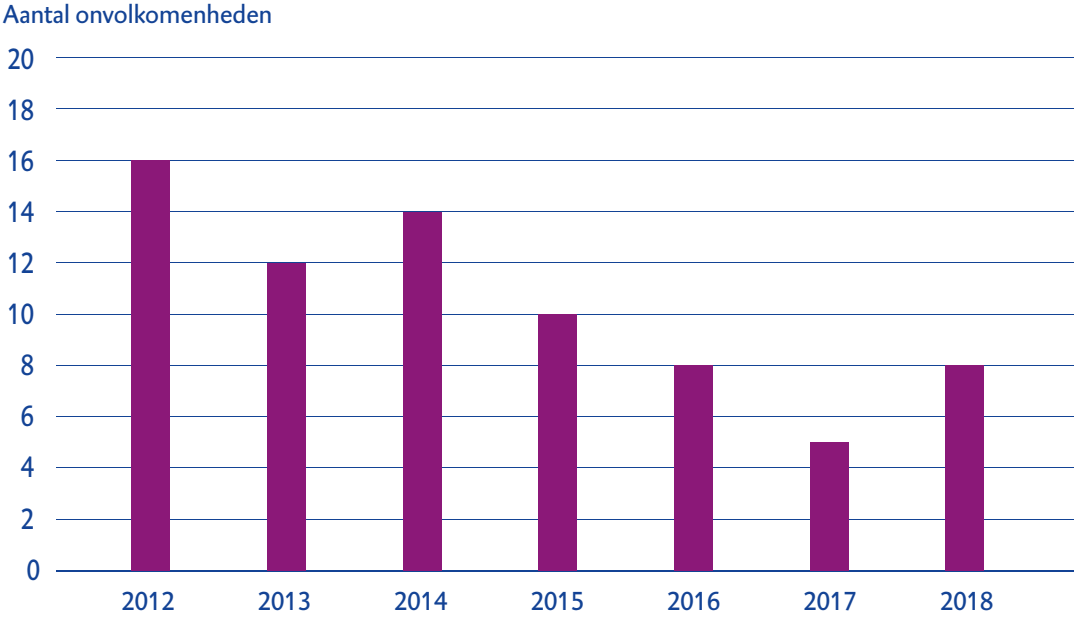



**Figuur 7:** *Onvolkomenheden in 2018 gegroepeerd naar functies en afgezet tegen het gemiddeld aantal onvolkomenheden in 2014-2017*

De onvolkomenheden voor de overdrachtsuitgaven en het IT-beheer hebben we hiervoor reeds behandeld. Bijlage 4 geeft een overzicht van de onvolkomenheden per jaar per onderdeel van de bedrijfsvoering en per jaar per ministerie.

Afgezet tegen de voorgaande jaren lijkt het aantal onvolkomenheden voor de inkoopfunctie op de ministeries in 2018 relatief laag. Als we de ontwikkeling van de onvolkomenheden voor inkoop vanaf 2012 beschouwen, zien we een verbetering die de laatste jaren lijkt te stagneren (figuur 8). De stijging in 2018 heeft vooral te maken met de inhuur van personeel en het niet volgen van bestaande regels.

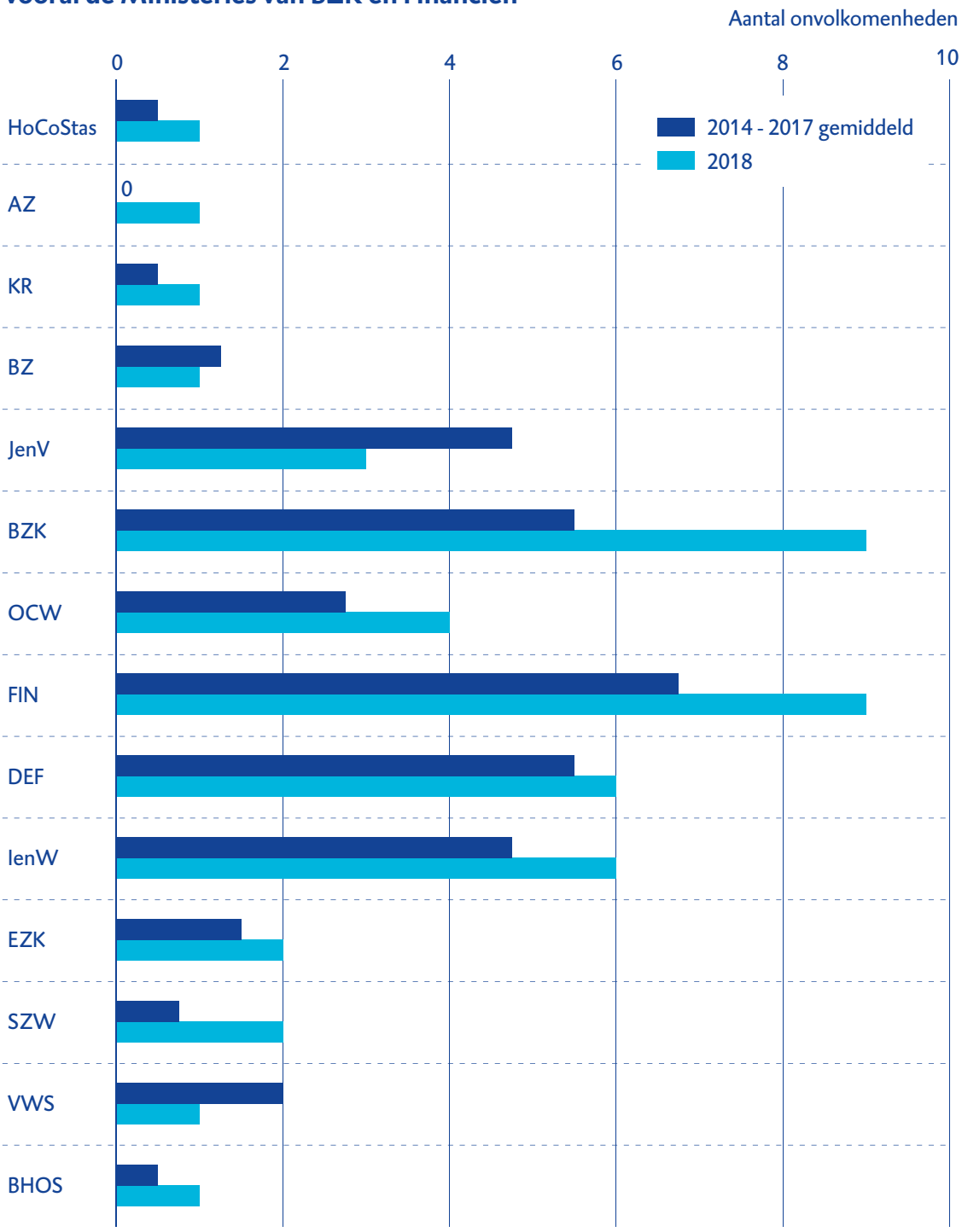
**Geen verdere verbetering voor inkoop na verbeteringen in eerdere jaren**




**Figuur 8:** *Onvolkomenheden voor inkoop in 2012-2018*

Als we kijken naar de spreiding van onvolkomenheden over departementen (figuur 9), valt op dat de Ministeries van BZK en van Financiën in vergelijking met andere ministeries veel problemen in de bedrijfsvoering hebben die we als onvolkomenheid kwalificeren.

**Meeste onvolkomenheden bij ministeries die beleid zelf uitvoeren, in 2018 vooral de Ministeries van BZK en Financiën**

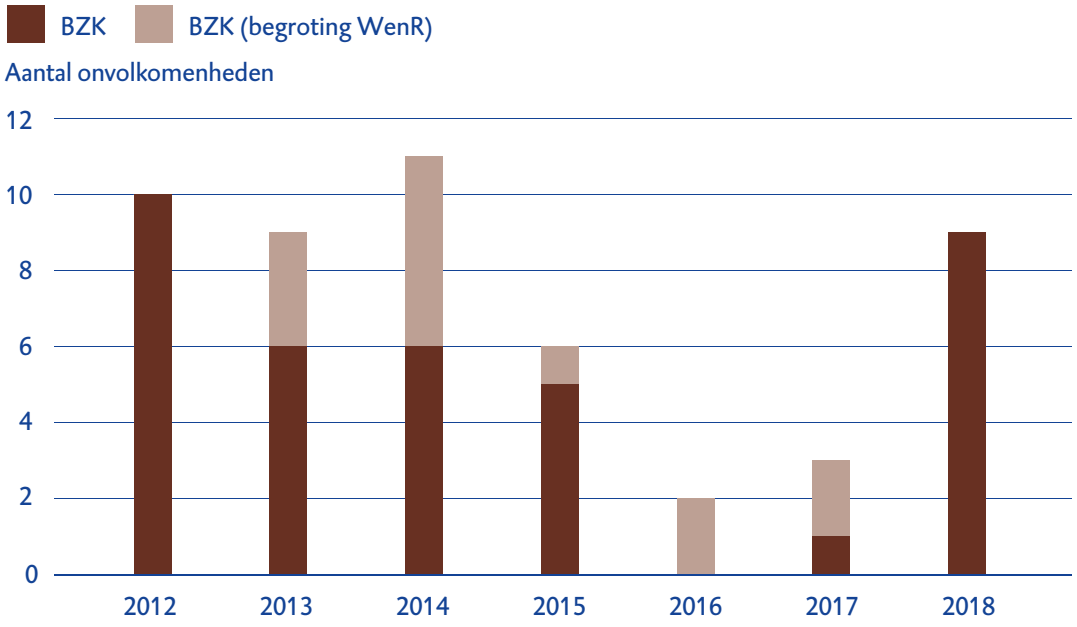



**Figuur 9:** *Spreiding van de onvolkomenheden in 2018 over de ministeries en Hoge Colleges van Staat, afgezet tegen het gemiddeld aantal onvolkomenheden in 2014-2017*

De onvolkomenheden bij het Ministerie van Financiën hebben hoofdzakelijk te maken met problemen bij de Belastingdienst. De problemen betreffen onder meer de verouderde IT, informatiebeveiliging en het personeelsbeleid.

Bij het Ministerie van BZK was in 2018 sprake van enkele essentiële wijzigingen. Zo is de portefeuille van de voormalige minister voor Wonen en Rijksdienst (WenR) ondergebracht bij het Ministerie van BZK. De coördinerende functie ligt daarmee weer bij BZK. Figuur 10 schetst de verdeling van de onvolkomenheden van het Ministerie van BZK vanaf 2012. De figuur laat zien dat de meeste onvolkomenheden in de afgelopen zeven jaar zich bij het Ministerie van BZK zelf voordeden. De sterke stijging van problemen in 2018 heeft vooral te maken met inkoop, IT-beheer en informatiebeveiliging.

**Ten opzichte van voorgaande jaren is het aantal onvolkomenheden op de beleidsterreinen van het Ministerie van BZK sterk gestegen**



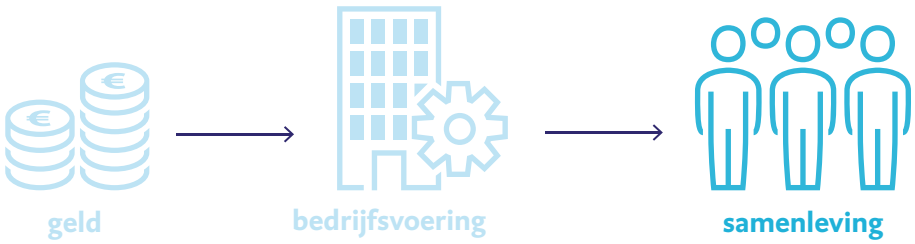

**Figuur 10:** *Onvolkomenheden voor het Ministerie van BZK en op het beleidsterrein van de toenmalige minister van Wonen en Rijksdienst in 2012-2018*

Door de voortdurende veranderingen binnen de rijksoverheid zullen er altijd problemen in de bedrijfsvoering zijn die we soms als onvolkomenheid zullen moeten kwalificeren. De stijging van het aantal onvolkomenheden dit jaar is deels te wijten aan een verslechtering in de bedrijfsvoering (inkoop en overdrachtsuitgaven) en deels aan het feit dat we bij ICT breder hebben gekeken. De onvolkomenheden bij de overdrachtsuitgaven betreffen situaties waar we vorig jaar al aandacht voor gevraagd hebben. De problemen met het IT-beheer zijn volgens ons deels veroorzaakt door de bezuinigingen van de afgelopen jaren in combinatie met de operatie Compacte Rijksdienst. Met de vorming van de sharedserviceorganisaties is bijvoorbeeld veel personeel met IT-expertise naar deze organisaties overgegaan.

We zien daarin ook een nalatenschap uit de vorige kabinetsperiode, met name de doelstellingen van Compacte Rijksdienst die voor nogal wat reorganisaties zorgden. De daaruit voortgekomen sharedserviceorganisaties zijn agentschappen met problemen in de bedrijfsvoering die het grote aantal onvolkomenheden bij BZK deels verklaren. Indien deze problemen en vooral de oorzaken ervan de komende jaren structureel blijken, dringt de vraag zich op of deze organisatievorm op rijksniveau toekomst heeft. Naast de concrete aanbevelingen die wij doen per onvolkomenheid vragen we de minister van BZK zichzelf deze vraag te stellen en hem te beantwoorden. We verwachten dat antwoord niet met de bestuurlijke reactie op dit verantwoordingsonderzoek, maar we willen het vraagstuk tijdig agenderen omdat het welslagen van sharedserviceorganisaties mede afhankelijk is van de opstelling van de opdrachtgevende ministers.

# 4 Beleidsresultaten

Hebben de ministers voldoende zicht op de resultaten van hun beleid? Over die vraag gaat dit hoofdstuk.




De Algemene Rekenkamer volgt de extra uitgaven van het kabinet-Rutte III. Op 26 september 2018 publiceerden we ons eerste rapport *Zicht op extra geld kabinet-Rutte III. Navolgbaarheid en onderbouwing maatregelen* (Algemene Rekenkamer, 2018c). We rapporteerden in hoeverre een door ons gemaakte selectie van negentien intensiveringen zichtbaar in de begrotingen was verwerkt. In ons verantwoordingsonderzoek zijn we nagegaan hoe het in 2018 gegaan is (§ 4.1).

Als we kijken naar de *besteding* van het geld in 2018, zien we dat de € 5 miljard die het parlement in 2018 beschikbaar had gesteld voor extra uitgaven tot ongeveer € 4 miljard is bijgesteld (§ 4.2).

Als we kijken naar de prestaties zien we verschillen. De ministers maken daar waar in 2018 extra geld is besteed in de jaarverslagen melding van de extra uitgaven, al zijn er grote verschillen in informatie over de besteding. In zes casussen zien we een vergelijkbaar beeld: er zijn activiteiten gestart, maar het is nog niet overal even duidelijk wat er met het geld gedaan is (§ 4.3).

Om de vraag te beantwoorden wat de *resultaten* van de maatregelen zijn is het begrijpelijkerwijs nog te vroeg (§ 4.4).

Om betekenis te geven aan de uitkomsten van een evaluatie verdient het aanbeveling die uitkomsten in de context van de brede welvaart te plaatsen (§ 4.5).

## 4.1 Wat leveren extra uitgaven de samenleving op?

Het is de taak van de Algemene Rekenkamer om aandacht te besteden aan de doelmatigheid en doeltreffendheid van het rijksbeleid. Onze onderzoeken in voorgaande jaren hebben laten zien hoe weinig er soms nog bekend is van wat de rijksoverheid met het geld dat zij jaarlijks int en uitgeeft, weet te realiseren.
Enkele besluiten van het parlement bieden nieuwe kansen om antwoord te krijgen op de vraag of de mensen en bedrijven in het land 'waar voor hun geld krijgen'. Deze besluiten gaan over de aanpassingen van de Comptabiliteitswet en de operatie *Inzicht in kwaliteit* waartoe de Tweede Kamer het kabinet heeft opgeroepen. Dankzij de aanpassingen van de Comptabiliteitswet moeten de ministers meer informatie gaan geven over onder meer de doelmatigheid en doeltreffendheid van hun beleid. De operatie *Inzicht in kwaliteit* is bedoeld om rijksbreed meer inzicht in de resultaten van het beleid te verkrijgen.

De Algemene Rekenkamer volgt de extra uitgaven voor de maatregelen uit het regeerakkoord van het kabinet-Rutte III over meerdere jaren. We gaan na wat de bestedingen, de prestaties en de effecten van de extra uitgaven zijn en in hoeverre het kabinet het parlement daarover informeert. Het gaat om de vraag: wat merken de mensen in het land (scholieren, mensen in de wijk, cliënten in een verzorgingstehuis enzovoorts) of elders van het beleid? In de rapporten bij de begrotingshoofdstukken doen we verslag van de uitkomsten van de 6 afzonderlijke deelonderzoeken. In dit rapport bespreken we enkele meer algemene tendensen die in het oog springen.

In september 2018 publiceerden we ons eerste rapport *Zicht op extra geld kabinet-Rutte III. Navolgbaarheid en onderbouwing maatregelen* (Algemene Rekenkamer, 2018c). Van de 19 intensiveringen die we onderzochten, concludeerden we dat moeilijk te volgen is op welke begrotingsartikelen de extra gelden zijn verwerkt en dat er grote verschillen zijn in de beleidsmatige onderbouwing van de extra gelden in de ontwerpbegroting 2019. In dat rapport hebben we daarom voor het parlement een overzicht gemaakt op welke begrotingsartikelen voor 2019 de extra gelden geboekt zijn.

Het kabinet-Rutte III trad in 2017 aan. Dan is het logisch dat de uitvoering van de kabinetsprioriteiten eind 2018 pas deels op gang was gekomen. Maar als we ons desondanks een beeld willen vormen van de 'stand van de uitvoering', kan het parlement daar op verschillende manieren naar kijken.

- Ten eerste naar de besteding: hoeveel hebben de ministers in 2018 daadwerkelijk uitgegeven van het extra geld dat het parlement beschikbaar heeft gesteld (§ 4.2)?

- Ten tweede naar de prestaties of beleidsoutput: wat hebben de ministers in 2018 met het geld gedaan? Kan het parlement in de jaarverslagen nagaan wat de overheid met het extra geld voor diverse kabinetsprioriteiten in 2018 heeft gedaan (§ 4.3)?
- Ten derde naar de effecten of beleidsoutcomes: tot welke gevolgen in de samenleving hebben die prestaties geleid? Dit is de moeilijkste vraag, maar ook de belangrijkste, want uiteindelijk draait het natuurlijk om de vraag of de burger 'waar voor zijn geld' krijgt (§ 4.4).

Voor ons verantwoordingsonderzoek zijn we nagegaan in hoeverre het extra geld voor de 19 maatregelen daadwerkelijk is uitgegeven en wat er in de jaarverslagen staat over de resultaten. Daarnaast hebben we in het bijzonder gekeken naar de resultaten van 6 maatregelen waarvoor extra uitgaven beschikbaar zijn gesteld.[10] Deze zijn gericht op:

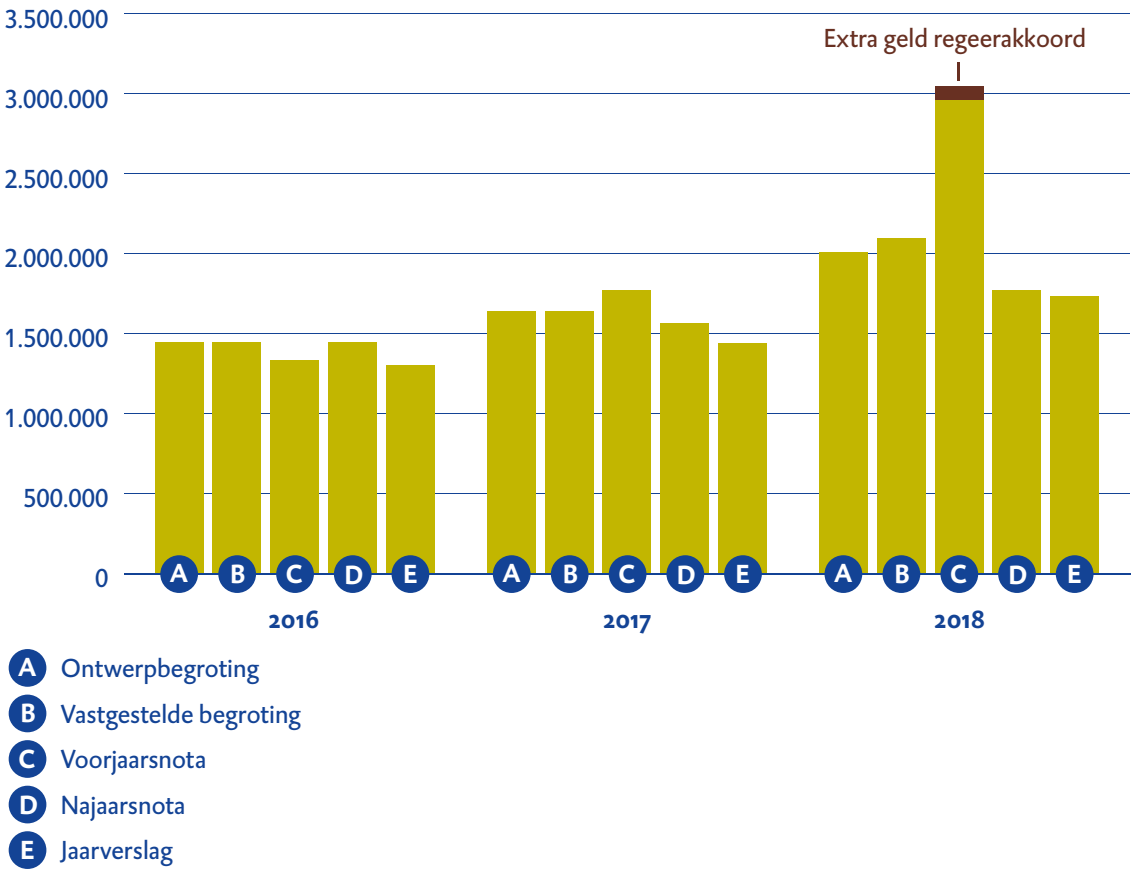
1. het wereldwijde netwerk van Nederlandse ambassades en consulaten ('posten');
2. de modernisering van de krijgsmacht;
3. de werkdruk in het primair onderwijs;
4. gedeeltelijk arbeidsongeschikten;
5. de politie;
6. de kwaliteit van verpleeghuizen.

## 4.2 Extra uitgaven

De vraag hoeveel er in 2018 is uitgegeven van het extra geld is niet direct af te leiden uit de cijfers in de jaarverslagen van de ministers. Dit komt omdat de ministeries het geld, nadat het is toegevoegd aan begrotingsposten, niet voor elke maatregel afzonderlijk volgen. Het is niet zichtbaar in hun begrotingsadministraties. De najaarsnota 2018 biedt wel een indicatie: van de begrotingsartikelen waar het parlement voor 2018 extra middelen voor beschikbaar stelde is eind 2018 per saldo € 1 miljard afgeboekt. Dit kan verschillende oorzaken hebben.

Voor zover het niet lukte om de extra middelen in 2018 op te maken, zijn deze volgens de minister van Financiën met een kasschuif naar latere jaren doorgeschoven. Zodoende blijft het geld meerjarig beschikbaar, zoals ook vermeld in de Miljoenennota 2019. Opvallend is dat er eind 2018 soms meer geld van een begroting is gehaald dan er aan extra middelen is toegevoegd. Dit speelt bij de begroting 2018 van het Ministerie van Defensie. De minister kreeg er in de Voorjaarsnota 2018 voor de maatregelen uit het regeerakkoord € 900 miljoen bij. Eind 2018 is er in de Najaarsnota € 1,2 miljard van de begroting af gehaald. Dit kwam vooral doordat op het begrotingsartikel Investeringen Krijgsmacht een groot bedrag doorschoof naar latere jaren (figuur 11).

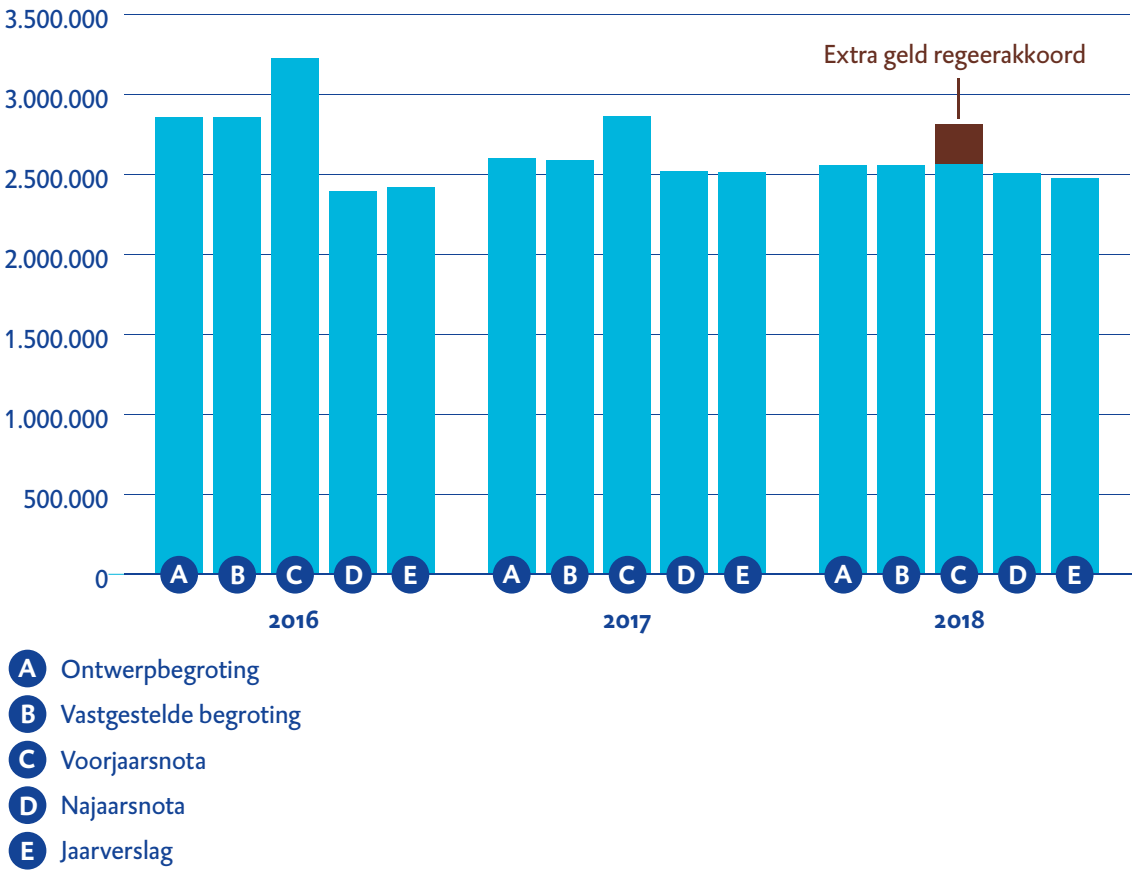
**Met de Najaarsnota van 2018 is er meer geld van de begroting van het Ministerie van Defensie afgehaald dan er als intensivering met de Voorjaarsnota bij was gekomen**




**Figuur 11:** *Begrote en gerealiseerde uitgaven op artikel 6 Investeringen krijgsmacht van de begroting van het Ministerie van Defensie over de jaren 2016-2018*

Hetzelfde patroon zien we bij de verhoging van de uitgaven uit het Infrastructuurfonds. Ook voor 2 begrotingsartikelen uit het Infrastructuurfonds (Spoorwegen en Hoofdvaarwegennet) geldt, dat ondanks het extra budget, in 2018 uiteindelijk minder is uitgegeven dan in voorgaande jaren. In deze beide gevallen lijken de uitgaven tot dusver dus achter te blijven bij de verwachtingen ten tijde van het regeerakkoord (figuur 12).

**Met de Najaarsnota van 2018 is er meer geld van de begroting van het Infrastructuurfonds afgehaald dan er als intensivering met de Voorjaarsnota bij was gekomen**




**Figuur 12:** *Begrote en gerealiseerde uitgaven op artikel 13 Spoorwegen van de begroting van het Infrastructuurfonds over de jaren 2016-2018*

Rijksbreed zien we dat het extra geld dat het parlement in 2018 aan het kabinet ter beschikking had gesteld (ongeveer € 5 miljard) met de Najaarsnota tot ongeveer € 4 miljard is bijgesteld, zo blijkt uit onze analyse. In het bijzonder bij de Ministeries van Defensie en van IenW zien we dat het tempo ook fors kan achterlopen. Op zichzelf hoeft dat niet verkeerd te zijn, als dat een zinnige en zuinige besteding van publiek geld op een later moment ten goede komt. De politie en het onderwijs lijken alle extra middelen wél grotendeels besteed te hebben.

## 4.3 Geleverde extra prestaties overheid

Positief is dat, voor zover er in 2018 geld is besteed, dit zichtbaar is in de jaarverslagen. Maar de verschillen tussen de jaarverslagen zijn op dit punt groot. Zo bevat het Jaarverslag 2018 van de minister van OCW een overzicht van de extra uitgaven naar maatregel, begrotingsartikel, begroot bedrag en gerealiseerd bedrag. Ook het jaarverslag 2018 van de minister van VWS biedt een goed overzicht. Ondanks de geringe budgettaire omvang van de maatregel besteedt de minister specifiek aandacht aan de extra uitgaven voor onafhankelijke cliëntondersteuning. Bij de andere jaarverslagen ontbreekt zo'n overzicht. Daarbij komt dat de ministers in de financiële overzichten op artikelniveau en de toelichting hierbij evenmin altijd ingaan op de realisatie van het extra geld.

De toelichtingen in de jaarverslagen bieden aanvullende informatie. Deze geven over het algemeen een beeld waaraan het extra geld is uitgegeven. Zo geeft de minister van IenW nadere informatie over de *Envelop Klimaat* en gaat de minister van Defensie in op een kasschuif.

Uit ons eigen onderzoek naar 6 specifieke maatregelen om extra geld ter beschikking te stellen voor kabinetsprioriteiten, komt een divers beeld over de geleverde extra overheidsprestaties in 2018 naar voren. Bij elk van de casussen signaleren we dat ministers en uitvoeringsorganisaties initiatieven hebben genomen om uitvoering te geven aan de intensiveringen. Zo heeft de politie de wervings- en opleidingscapaciteit van de Politieacademie vergroot en extra mensen geworven. Overigens was de uitstroom nagenoeg even groot. De minister van Buitenlandse Zaken heeft het aantal diplomaten op een aantal buitenlandse posten vergroot. Verder heeft de minister van Defensie de Tweede Kamer geïnformeerd over concrete investeringsplannen. De minister heeft in 2018 net zo veel voorstellen aan het parlement gedaan als in de jaren 2013 tot en met 2017 samen. Bij UWV hebben we kunnen vaststellen dat extra geld daadwerkelijk leidt tot meer dienstverlening voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten om hen te helpen werk te vinden.

Het UWV ontvangt sinds 1 januari 2019 meer geld om gedeeltelijk arbeidsongeschikten te ondersteunen bij het vinden van passend werk, in het kader van de WGA. Het aantal mensen dat instroomt in de WGA, neemt jaarlijks met ongeveer 30.000 toe. Eind 2018 hadden 190.000 mensen een WGA-uitkering. In oktober 2018 had iets meer dan de helft van de mensen die in 2017 zijn ingestroomd, een eerste gesprek met UWV gehad. In de eerste 5 jaar dat iemand een WGA-uitkering ontvangt, moet UWV hem ondersteunen bij zijn integratie. Na die 5 jaar ligt het initiatief geheel bij de mensen zelf. Om te achterhalen

hoe UWV de mensen het beste kan helpen, gaan de minister en UWV experimenten doen. Zowel het ministerie als UWV geven overigens aan dat de € 10 miljoen extra niet genoeg is om alle mensen te ondersteunen bij het vinden van werk.

Het extra geld van de intensiveringen biedt de mogelijkheid om activiteiten die door bezuinigingen zijn versoberd, te herstellen. Dit zien we bijvoorbeeld bij het Ministerie van Defensie. Het extra geld is daar onder meer bestemd voor de modernisering van de krijgsmacht. De minister van Defensie wil de extra middelen gebruiken om reeds bestaande plannen te realiseren.

**Materieelproblemen bij VN-missie in Mali**

Ons onderzoek naar de VN-missie in Mali (Algemene Rekenkamer, 2018d) liet zien dat de minister van Defensie er maar ternauwernood in slaagde om het materieel voor de missie bij elkaar te krijgen. De voorbereiding en uitvoering deden een groot beroep op het improviserend vermogen van de militairen; daar werd al bij voorbaat rekening mee gehouden. Ook zagen we dat de missie materieel en mensen onttrok aan eenheden, die op hun beurt weer middelen aan andere eenheden onttrokken. Zo ontstond een vicieuze cirkel van afnemende gereedheid, die steeds meer ad hoc en improviserend moest worden gecompenseerd. Eén missie trekt zo een deel van de krijgsmacht leeg. Het woord daarvoor is 'kannibalisme'.

Het voorbeeld van de situatie bij het Ministerie van Defensie staat niet op zichzelf. Voor de dienstverlening aan uitkeringsgerechtigden en de versterking van de buitenlandse posten geldt hetzelfde. Het algemene beeld dat wij waarnemen is dat het extra budget door uitvoeringsinstellingen worden aangegrepen om de continuïteit van de dienstverlening te waarborgen of te verbeteren. Dit is in het licht van de bezuinigingen in de afgelopen 10 jaar wellicht geen verrassing.

## 4.4 Resultaten van extra geld voor de samenleving

Voor het beantwoorden van de moeilijkste vraag, die naar de effecten (beleidsoutcomes), is het jaar 2018 logischerwijs nog wat vroeg. Extra geld moet eerst niet alleen ter beschikking worden gesteld, het moet daarna ook daadwerkelijk uitgegeven worden. We zagen hierboven dat bij het eerste in de praktijk al vertraging kan optreden, zoals bij de Ministeries van Defensie en IenW.

Daarnaast kost het tijd voordat investeringen zijn gepleegd en nieuwe medewerkers zijn aangenomen en opgeleid:

- Het extra geld voor de politie is bijvoorbeeld bedoeld voor het aantrekken van meer agenten in de wijk en meer rechercheurs. Vanwege de duur van de opleiding duurt het dan nog 2 jaar voordat iemand van buiten als agent de straat op kan.
- De duur van de opleiding is ook bij UWV de reden dat de capaciteit om mensen met een WGA-uitkering te ondersteunen nog niet op volle sterkte is.
- Tijdrovend is ook de investeringsprocedure voor militair materieel. Zo heeft de minister van Defensie in 2017 besloten een nieuw bevoorradingsschip te kopen. Dit kan naar verwachting pas in 2023 gaan varen.

Ook stelt het kabinet wel geld beschikbaar om nieuwe medewerkers aan te nemen, maar dat is gezien de huidige arbeidsmarkt niet zo eenvoudig (§ 3.1). Een belemmering bij het boeken van snelle resultaten kan zijn dat er wel geld beschikbaar is, maar dat het lastig is om mensen te vinden. Dat geldt bijvoorbeeld voor de politie, het onderwijs en de verpleeghuiszorg. Ook de krijgsmacht kampt met personeelstekorten. Daarbij kan het voor komen dat verschillende ministeries op eenzelfde deelmarkt actief zijn. Zo lijken politie en Defensie in dezelfde vijver te vissen. Om deze redenen is het nog wat vroeg om de 'stand van de uitvoering' eind 2018 op te maken.

De vraag dringt zich op of het parlement het inzicht in de resultaten voor de samenleving op een later moment wel krijgt. Komt er goed zicht op de vraag of de extra middelen voor verpleeghuiszorg daadwerkelijk tot hogere kwaliteit leiden? Gaan gedeeltelijk arbeidsongeschikten dankzij de dienstverlening van de overheid straks vaker een baan vinden? We zijn er niet op voorhand gerust op dat het antwoord later wel komt. Bij de aanpak van de werkdruk in het primair onderwijs stellen we vast dat er (nog) geen zicht komt op de resultaten van de aanpak van de werkdruk.
De minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media (BVOM) heeft vooraf aangegeven dat hij het extra budget voor het onderwijs (€ 430 miljoen) in 2 tranches uit wil betalen. De minister zou aanvankelijk de 2e tranche pas uitbetalen als de resultaten van de 1e tranche bekend zouden zijn. Inmiddels heeft hij, hoewel deze resultaten niet bekend zijn, toch besloten in 2019/2020 al een deel van de 2e tranche naar de scholen over te maken. Door onduidelijkheid over de inzet van het geld bestaat het risico dat de 2e tranche naar scholen gaat die het extra geld niet besteed hebben zoals beoogd.

De minister van SZW is hierin een positief voorbeeld dat meer navolging verdient. Het is op dit moment niet bekend hoe UWV gedeeltelijk arbeidsongeschikten het beste kan ondersteunen bij het vinden van een nieuwe baan. De minister van SZW heeft experimenten gepland die hier meer inzicht in moet geven.

Het parlement moet zich er goed bewust van zijn dat, als er vooraf geen concrete afspraken worden gemaakt over de te leveren extra prestaties, achteraf ook niet kan worden vastgesteld of het doel, waarvoor het extra geld bedoeld was, bereikt is. Voor zover die concrete afspraken er wél zijn, moeten minister en parlement alert zijn op de vraag of er voldoende informatie verzameld wordt om achteraf te kunnen vaststellen of de afgesproken doelen bereikt worden. De uiteindelijke vraag is hoe extra inspanningen van de overheid, gefinancierd met door het parlement geautoriseerd publiek geld, ertoe leiden dat de burger waar krijgt voor haar of zijn publieke euro.

Dit sluit aan bij de Comptabiliteitswet 2016. Die wet bevat de bepaling (artikel 3.1) dat ieder beleidsvoorstel een toelichting moet bevatten over de doelstellingen, de financiële gevolgen en de verwachte doeltreffendheid en doelmatigheid. Deze toelichting is bedoeld om ervoor te zorgen dat het beleid gemakkelijker is te monitoren en te evalueren. Uit de monitor die de minister van Financiën onlangs over de toepassing van artikel 3.1 naar het parlement stuurde, blijkt dat er op het punt van evalueren nog het nodige te winnen is (Financiën, 2019).

## 4.5 De context van beleidsmaatregelen

Wat betreft het evalueren van beleidsmaatregelen zien we een toenemende aandacht voor de context waarin de uitvoering haar beslag moet krijgen. In dit verband willen we 2 opmerkingen maken. Deze gaan over duurzaamheid en over een totaalbeeld om de uitkomsten van evaluaties op te projecteren.

*Duurzaamheid*

Een essentieel kenmerk van een goede evaluatie is dat niet alleen de positieve dan wel negatieve gevolgen worden onderzocht die rechtstreeks uit de geëvalueerde maatregelen voortvloeien, maar ook de positieve dan wel negatieve *neveneffecten*.

Een belangrijke dimensie daarbij is vandaag de dag duurzaamheid. Duurzaamheid loopt als een rode draad door de zogenoemde *duurzame ontwikkelingsdoelen* van de VN. Nederland streeft ernaar, net als andere landen, om deze doelen in 2030 verwezenlijkt te hebben (figuur 13).

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

**Figuur 13:** *De 17 duurzame ontwikkelingsdoelen (Sustainable Development Goals)*

Duurzaamheid is nadrukkelijk ook een onderdeel van het regeerakkoord *Vertrouwen in de toekomst*, als 1 van de 4 thema's: 'Nederland wordt duurzaam'.
Het parlement heeft met de tijdelijke commissie Breed Welvaartsbegrip uit 2016 en met de besluitvorming over de uitkomsten daarvan het belang van duurzaamheid onderstreept. Jaarlijks zal er in de Monitor Brede Welvaart die in hoofdstuk 1 is besproken, verslag worden gedaan van de staat van Nederland. De Monitor is niet alleen gericht op het 'hier-en-nu' maar ook op 'later-en-elders'. De Monitor geeft aan hoe het in Nederland met de 17 duurzame ontwikkelingsdoelen is gesteld. Op Verantwoordingsdag van dit jaar verschijnt de 2e editie.
Dat duurzaamheid voor kabinet en parlement niet alleen een papieren werkelijkheid is, blijkt ook uit de verschillende maatregelen die de rijksoverheid uitvoert en die specifiek op verduurzaming in de fysieke leefomgeving zijn gericht. Gezien de actualiteit van het thema duurzaamheid hebben wij in het kader van ons verantwoordingsonderzoek ook naar enkele van deze maatregelen gekeken.

## Onderzoeken duurzaamheid

*Hernieuwbare energie*

We hebben gekeken naar de subsidies voor de productie van duurzame energie (zoals wind- en zonne-energie en biomassa) en naar de Opslag Duurzame Energie (ODE). De ODE is de opslag op de energienota van huishoudens en bedrijven waarmee de minister van Economische Zaken en Klimaat (EZK) uitgaven aan duurzame energie wil dekken. Uit ons onderzoek komt naar voren dat de minister het parlement beter zou kunnen informeren over de ODE-inkomsten en de met ODE te dekken subsidie-uitgaven in begroting en jaarverslag en over de gerealiseerde lastenverdeling tussen huishoudens en bedrijven. Maar ook dat stelselmatig minder wordt uitgegeven dan ontvangen, waardoor er een grote reserve is ontstaan.

*Verwijdering van olie-, gas- en windinstallaties*

De ODE-gelden worden ook gebruikt om de 'subsidieloze' windparken op zee aan te sluiten op het elektriciteitsnet, zie ons onderzoek *Focus op kosten windenergie op zee* (Algemene Rekenkamer, 2018e). Als een windpark technisch of economisch verouderd is, moet het in beginsel veilig worden verwijderd zonder dat de kosten op de Staat worden afgewenteld. We zagen dat de zekerheidsstelling hiervoor met de jaren steeds beter geregeld is. De minister van EZK wil de zekerheidsstelling voor de ontmanteling van de gas- en olieinstallaties in de Noordzee beter regelen door aanpassing van de Mijnbouwwet.

*Vermindering van het gebruik van plastics*

Nederland is koploper in Europa in het verminderen van het gebruik van plastics. De doelstelling voor 2022 is nu al bijna gehaald. Maar om in 2050 in Nederland de circulaire economie te hebben op het niveau waarnaar het kabinet streeft, is nog meer nodig. Op dit moment zijn de inspanningen uitsluitend gericht op het recyclen van verpakkingsmateriaal, niet op het recyclen van andere plastics of op preventie en hergebruik van plastics.

*Internationale klimaatfinanciering*

Samen met zeventien andere landen streeft Nederland naar de opschaling van internationale klimaatfinanciering. De bedoeling is om de minst ontwikkelde landen te ondersteunen bij de vermindering van de uitstoot van broeikasgassen en hen te helpen om de gevolgen van klimaatverandering zo veel mogelijk te beheersen. Het publieke geld moet tevens als hefboom dienen voor private geldmiddelen. De rijksoverheid streeft ernaar om de internationale afspraken zo goed mogelijk na te komen. Dit geldt ook voor de rapportage, waarover de afspraken nog in ontwikkeling zijn. De Nederlandse bijdragen, zowel publiek als privaat, vertonen een licht stijgende lijn.

De financiële verantwoording is summier en loopt maar ten dele via de begroting en verantwoording. Het parlement heeft daarom weinig mogelijkheden om bij te sturen op klimaatuitgaven én kan zijn budgetrecht maar beperkt uitoefenen. Ook rapporteert de minister beperkt en niet actueel over de resultaten van het klimaatbeleid.

In het bedrijfsleven wordt duurzaamheid meer en meer een integraal onderdeel van de *verantwoording* die een bedrijf aflegt (NBA, 2013). Het concept van integrale verantwoording houdt in dat een onderneming verslag doet van haar duurzame opereren. De onderneming doet met andere woorden op een samenhangende wijze verslag van de waarden die zij wat betreft 'profit', 'people' en 'planet' aan de samenleving onttrekt en teruggeeft, niet alleen 'nu' maar ook 'later' (figuur 14).

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

**Figuur 14:** *Onderdelen van integrale verantwoording ('Integrated reporting')*

Wat de bovenstaande invalshoeken gemeen hebben, is dat ze de kosten en baten in een breder perspectief van enerzijds samenleving en (natuurlijke) omgeving, en anderzijds van vandaag en morgen proberen te plaatsen. Aan de gevolgen van het handelen van partijen hangt vandaag of morgen immers een maatschappelijk prijskaartje.

*Referentiekader*

Om betekenis te geven aan de effecten die met een evaluatie in kaart worden gebracht kan een referentiekader behulpzaam zijn. Met de Monitor Brede Welvaart en de duurzaamheidsdoelen, waarover de monitor ook rapporteert, heeft het parlement zichzelf het ijkpunt gegeven dat node ontbrak. Het beeld dat de Monitor over de staat van Nederland schetst, is als het ware de kaart waarop de uitkomsten van evaluaties kunnen worden 'geplot'. Dit maakt het mogelijk om het 'hele verhaal' te vertellen, om te vertellen 'hoe het echt zit'.

# 5 Reactie en nawoord

De ministers van BZK en van Financiën hebben op 29 april 2019 op ons conceptrapport van de Staat van de Rijksverantwoording 2018 gereageerd.[11] Beide reacties geven we hieronder verkort weer. De integrale teksten staan op www.rekenkamer.nl. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

## 5.1 Reactie van de minister van Financiën

De minister gaat in zijn reactie in op de financiële informatie en de rijksbrede (financiële) bedrijfsvoering. Voor een reactie op de niet-financiële bedrijfsvoering waaronder ICT, waarvoor de minister van BZK coördinerende bevoegdheden heeft, en voor specifieke conclusies per departement verwijst de minister van Financiën naar de betreffende bewindspersonen.

*Financiële informatie*

De minister van Financiën ziet de hoge rechtmatigheid van de uitgaven als een voortzetting van het positief stabiele beeld van de afgelopen jaren. Hij gaat nader in op onze kanttekening dat het percentage fouten boven de tolerantie van 1% uit zou komen als we de fouten toerekenen aan de directe (departementale) bestedingen in plaats van de totale uitgaven. Verder schrijft de minister dat we de niet-gemelde beleidsmatige slotwetmutaties als onrechtmatig aanmerken en dat we dat voor 2019 ook voor de niet tijdig gemelde mutaties zullen doen. Hij zal dit bij de desbetreffende ministeries onder de aandacht brengen. Ook is hij verheugd over ons positieve oordeel bij de Nationale Verklaring 2019. Ten slotte schrijft de minister dat hij zich zal blijven inzetten voor het vergroten van de informatiewaarde van de verantwoording van de instellingen op afstand.

*Rijksbrede (financiële) bedrijfsvoering*

De minister constateert dat er in tegenstelling tot voorgaande jaren geen ernstige onvolkomenheden zijn. Hij bevestigt dat onvolkomenheden altijd een *fact of life* zullen zijn in een veranderende wereld. De stijging van het aantal onvolkomenheden in 2018 kenschetst hij als een opvallende ontwikkeling die zijn aandacht heeft. De continuïteit van het beleid is gebaat bij een solide bedrijfsvoering. De aanpak van onvolkomenheden moet daarom altijd de juiste prioriteit hebben. Tegelijk heeft het oplossen ervan ook tijd nodig.
Ten slotte meldt de minister dat het programma *Naar een digitale begroting* van zijn ministerie bijdraagt aan een betere financiële informatievoorziening en een goede wisselwerking tussen de verschillende digitaliseringstrajecten.

## 5.2 Reactie van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

In haar brief gaat de minister van BZK in op de problemen rond ICT. Ons rijksbrede beeld van de ICT baart haar zorgen. Ze herkent dit beeld uit voorgaande jaren en constateert dat het een hardnekkige, complexe problematiek is. Ze zet uiteen welke acties ze wil nemen of al genomen heeft. De minister wijst hierbij naar haar brief *Sturing op Informatievoorziening en ICT binnen de Rijksdienst* en de *Strategische I-agenda voor de Rijksdienst 2019-2021*.

De minister wil het lerend vermogen verbeteren door kennis beter te delen en een kwaliteitskader voor de departementale I-plannen te ontwikkelen. Dat moet leiden tot een integrale sturing op kritische aspecten van ICT-ontwikkeling en beheer en tot een betere (standaardisatie van) verantwoordingsinformatie. Een ander voornemen is om de eenheid, kwaliteit en efficiëntie van het IT-beheer binnen het Rijk te bevorderen, zonder daarbij de diversiteit van het ICT-landschap uit het oog te verliezen. Ten slotte noemt ze acties om de bruikbaarheid van het Rijks ICT-Dashboard te verbeteren.

In haar plannen neemt de CIO een belangrijke plaats in. Het herijken, verduidelijken en formaliseren van diens rol geeft de minister hoge prioriteit. De CIO fungeert als eigenaar van het departementale I-plan. De CIO krijgt daarmee een concrete bevoegdheid, verantwoordelijkheid en informatiepositie in de hele levenscyclus van ICT. Ook wil de minister het profiel van de CISO verduidelijken en formaliseren.

Bij enkele bovengenoemde initiatieven meldt de minister dat zij gebruik heeft kunnen maken van de herziening van het coördinatiebesluit waardoor haar bevoegdheden voor rijksbrede coördinatie zijn verstevigd en geëxpliciteerd. Ze wijst er verder op dat het de departementen zijn die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering en voor de juistheid van de informatie op het Rijks ICT-Dashboard. De minister geeft enkele malen aan dat zij de initiatieven in overleg met haar collega-bewindspersonen heeft ontplooid, zoals bij de verbetering van het proces rond de ICV en de informatieplicht.

## 5.3 Nawoord van de Algemene Rekenkamer

In hun reactie op de *Staat van de rijksverantwoording* beperken de beide bewindslieden zich tot enkele onderwerpen uit deze *Staat voor de rijksverantwoording*. De minister van Financiën concentreert zich op de financiële informatie, de onvolkomenheden en de digitale begroting, de minister van BZK op ICT. Beide ministers herkennen zich in onze bevindingen op deze punten.

Wij delen de positieve interpretatie van de minister van Financiën niet. De rechtmatigheid is voor zowel de ontvangsten, de uitgaven als de verplichtingen lager dan de voorgaande 5 jaar, voor de verplichtingen zelfs zeer krap tegen de tolerantiegrens aan.
Als we de niet tijdig gemelde beleidsmatige slotwetmutaties over 2018 als onrechtmatig zouden aanmerken, komt de goedkeuring van de Rijksrekening in het gedrang. De uitgaven omvatten bovendien steeds meer geld rechtstreeks aan medeoverheden en instellingen op afstand. Het risico op fouten in de Rijksrekening is hier kleiner dan bij de directe (departementale) uitgaven. Desondanks is over 2018 een deel van deze uitkeringen onrechtmatig en hebben wij de toepassing van de decentralisatie-uitkeringen als onvolkomenheid aangemerkt.
De toename van het aantal onvolkomenheden in de laatste jaren vinden wij een reden tot zorg. Wij zien in 2018, met andere woorden, geen verbetering – eerder een verslechtering.

Uit de reactie van de minister van BZK spreekt urgentie. De minister lijkt daadkracht te willen tonen om de problemen rond ICT op te pakken. Dat is terecht. Rijksbreed zien we immers een verslechtering van het ICT-beheer en onderhoud; 19 van de 47 onvolkomenheden betreffen ICT. Met haar reactie onderschrijft de minister van BZK de zorgelijke staat waarin de ICT van de rijksoverheid zich bevindt.

Wat ons opvalt aan de reacties van beide ministers is niet zozeer dat waarover ze wel schrijven, maar dat waarover ze niet schrijven. Met de Staat van de rijksverantwoording 2018 geven we een rijksbreed overkoepelend beeld. Doordat de ministers zich in hun reacties tot slechts enkele onderwerpen beperken, blijft veel van waar wij aandacht voor vragen onbenoemd. Om enkele voorbeelden te noemen:

- In ons rapport besteden we expliciet aandacht aan de extra uitgaven van het kabinet-Rutte III. Wij zien de evaluatie van die extra uitgaven als een mooie opstap voor het programma *Inzicht in kwaliteit* dat onder de vlag van de minister van Financiën ontwikkeld en geïmplementeerd moet worden. Daar komt bij dat het parlement juist bij deze extra uitgaven maximaal zijn budgetrecht uit kan oefenen, omdat de extra uitgaven nog niet juridisch verplicht zijn. Zowel de verantwoording over de extra uitgaven als *Inzicht in kwaliteit* blijven onderbelicht in de reacties van beide ministers.
- In onze publicatie staat de rijksverantwoording centraal, oftewel de verantwoording die de minister van Financiën op Verantwoordingsdag aan het parlement aanbiedt. De jaarverslagen zouden antwoord moeten geven op de vraag in hoeverre de burger waar voor z'n geld krijgt. In hoeverre kan dat antwoord de brug tussen 'Den Haag' en de samenleving herstellen? Meer specifiek gaan we bijvoorbeeld in op informatie waar

het Kamerlid of belastingbetaler nu tevergeefs naar zoekt in de jaarverslagen of benoemen we juist extra informatie die de verslagen rijker (kunnen) maken. Dit alles blijft te vaak onbesproken.

- De reacties gaan niet in op de risico's die wij zien bij de beschikbaarheid van voldoende gekwalificeerd personeel voor het Rijk. Al jaren worstelen de ministeries om hier helderheid over te krijgen en over wat hen vervolgens te doen staat. Het onderzoek van de minister van BZK dat hier duidelijkheid over moest bieden, bood die duidelijkheid niet. Intussen signaleren wij al enkele jaren kwantitatieve en kwalitatieve tekorten, die gevolgen hebben voor de dienstverlening en soms mede oorzaak van onvolkomenheden zijn. Dat de bewindslieden niet ingaan op het personeel bij het Rijk verbaast ons te meer, daar de eigen auditdienst van het Rijk hier voor 2019 wel degelijk risico's ziet (Auditdienst Rijk, 2018).
- Evenmin besteden de ministers aandacht aan ons pleidooi voor meer samenhang in de verantwoording, bijvoorbeeld met behulp van een meer integrale verslaggeving of in het kader van de Monitor Brede Welvaart, een initiatief van de Tweede Kamer, dat de staat van Nederland schetst. Hiermee wordt het mogelijk om een beeld te krijgen wat de staat van de dienstverlening is die de rijksoverheid de samenleving biedt.

We begrijpen dat de beide ministers *specifieke* verantwoordelijkheden hebben, maar we vragen ons af welke bewindspersoon dan wel kan worden aangesproken als het gaat om de *integrale* dienstverlening van de rijksoverheid.

Bij de vraag hoe de dienstverlening van het Rijk er anno nu voor staat, zien we in ons verantwoordingsonderzoek 2018 op diverse terreinen risico's voor de continuïteit van de dienstverlening, zoals bij infrastructuur, vastgoed, verpleeghuiszorg, defensie, ICT, onderwijs, personeel, de politie en de ondersteuning aan mensen die gedeeltelijk arbeidsongeschikt zijn.
De vraag naar de staat van de dienstverlening dringt zich op in situaties waarin het parlement het kabinet toestemming heeft gegeven extra geld beschikbaar te stellen. Dit vereist allereerst een oriëntatie op de langere termijn vanuit de vraag hoe het er anno nu voorstaat. Waar is duurzame continuïteit van dienstverlening geboden en waar is juist discontinuïteit aan de orde? Waar kan effectief (extra) geld worden ingezet, en waar nog niet of niet meer? Deze vragen moeten altijd gesteld en beantwoord worden, alvorens publiek geld wordt uitgegeven. Of het nu gaat om de agent in de wijk, het nieuwe ambassadekantoor in N'Djamena (Tsjaad), de windmolen in zee, de kwaliteit van de verpleegzorg, de recycling van plastic, of de sluis in Bosscherveld.

## Bijlage 1

# Over het verantwoordingsonderzoek

In ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek beoordelen wij de kwaliteit van de jaarverslagen die de ministers op Verantwoordingsdag aanbieden aan het parlement.
Wij onderzoeken ook de kwaliteit van de bedrijfsvoering van de ministeries gedurende het begrotingsjaar. Het onderzoek resulteert in onze verklaring van goedkeuring bij de Rijksrekening en de saldibalans van het Rijk. Deze zijn opgenomen in het Financieel Jaarverslag van het Rijk. De taken en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer voor het verantwoordingsonderzoek liggen vast in de Grondwet en in de Comptabiliteitswet. Met een verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer kunnen de Staten-Generaal per begrotingshoofdstuk decharge verlenen aan de minister.

### Onderzoek naar de jaarverslagen

Ons onderzoek naar de jaarverslagen is gericht op het vaststellen:

- of de financiële verantwoordingsinformatie betrouwbaar en ordelijk is en de financiële transacties rechtmatig zijn – dat wil zeggen in overeenstemming met de begrotingswetten en andere toepasselijke wettelijke regels;
- of de (niet-financiële) verantwoordingsinformatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering betrouwbaar tot stand gekomen is en niet in strijd is met de financiële informatie;
- of de inrichting van het jaarverslag voldoet aan de bepalingen uit de Comptabiliteitswet en de Rijksbegrotingsvoorschriften.

Bij het onderzoek naar de financiële informatie maken we gebruik van de internationale controlestandaarden voor rekenkamers (International Standards of Supreme Audit Institutions, 'ISSAIs'). Onze werkwijze is gebaseerd op risicoanalyse en we onderzoeken daarom niet iedere geldstroom tot in detail.
Wij verrichten zelf controlewerkzaamheden en maken waar mogelijk gebruik van de werkzaamheden van de Auditdienst Rijk die controleert ten behoeve van de minister.
Met het oog op het budgetrecht van het parlement richten wij ons controlewerk zo in dat we over belangrijke fouten en onzekerheden niet alleen op jaarverslagniveau in totaal, maar ook per begrotingsartikel kunnen rapporteren. Om te kunnen bepalen wat wel en niet belangrijk is gebruiken we kwantitatieve en kwalitatieve tolerantiegrenzen.
Voor de in het jaarverslag opgenomen informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering beoordelen wij of deze ordelijk en controleerbaar tot stand is gekomen.

**Onderzoek naar de bedrijfsvoering**

In ons onderzoek naar de bedrijfsvoering van de ministeries onderzoeken wij of het begrotingsbeheer, het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering en de daartoe bijgehouden administraties van het Rijk voldoen aan de normen van doelmatigheid, rechtmatigheid, ordelijkheid, controleerbaarheid en betrouwbaarheid.

Omdat het niet mogelijk is alle relevante elementen van de bedrijfsvoering jaarlijks te toetsen, hebben we een meerjarige aanpak ontwikkeld. We richten ons daarbij vooral op de elementen die een rechtstreekse relatie hebben met de financiële informatie in de jaarverslagen. Minstens eens in de 3 jaar onderzoeken we alle belangrijke beheersmaatregelen ('key controls') van het financieel beheer. Als we vinden dat een onderdeel van de bedrijfsvoering onvoldoende beheerst verloopt, noemen wij dat een 'onvolkomenheid' of een 'ernstige onvolkomenheid'. In onze rapporten geven we niet alleen informatie over de onvolkomenheden, maar ook over belangrijke risico's en aandachtspunten.

## Bijlage 2

# Overzicht fouten en onzekerheden Rijksrekening

In onderstaande overzichten tonen wij geconstateerde fouten en onzekerheden gesplitst naar rechtmatigheid, betrouwbaarheid en ordelijkheid op niveau van de Rijksrekening.

**Tabel 1:** *Uitgaven: fouten en onzekerheden blijven onder tolerantiegrens*

| Uitgaven (x € miljoen) | 2017 | | 2018 | |
|---|---|---|---|---|
| | Bedrag | % | Bedrag | % |
| Totaalbedrag Rijksrekening | 228.613,7 | 100 | 235.858,9 | 100 |
| Fouten en onzekerheden in rechtmatigheid | 902,8 | 0,39 | 1.412,2 | 0,60 |
| Fouten en onzekerheden in betrouwbaarheid en ordelijkheid | 203,5 | 0,09 | 153,2 | 0,06 |
| **Totaal fouten en onzekerheden** | **1.106,3** | **0,48** | **1.565,4** | **0,66** |

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

| Ontvangsten (x € miljoen) | 2017 | | 2018 | |
|---|---|---|---|---|
| | Bedrag | % | Bedrag | % |
| Totaalbedrag Rijksrekening | 239.917,8 | 100 | 243.618,5 | 100 |
| Fouten en onzekerheden in rechtmatigheid | 113,5 | 0,05 | 397,5 | 0,16 |
| Fouten en onzekerheden in betrouwbaarheid en ordelijkheid | 4,0 | 0,00 | 28,5 | 0,01 |
| **Totaal fouten en onzekerheden** | **117,5** | **0,05** | **426,0** | **0,17** |

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

| Verplichtingen (x € miljoen) | 2017 | | 2018 | |
|---|---|---|---|---|
| | Bedrag | % | Bedrag | % |
| Totaalbedrag Rijksrekening | 251.781,2 | 100 | 246.248,1 | 100 |
| Fouten en onzekerheden in rechtmatigheid | 1.758,2 | 0,70 | 2.164,8 | 0,88 |
| Fouten en onzekerheden in betrouwbaarheid en ordelijkheid | 50,7 | 0,02 | 123,9 | 0,05 |
| **Totaal fouten en onzekerheden** | **1.808,9** | **0,72** | **2.288,7** | **0,93** |

## Bijlage 3

# Analyse aangetroffen fouten en onzekerheden

Op het niveau van de afzonderlijke jaarverslagen hebben wij fouten en onzekerheden geconstateerd die onze tolerantiegrenzen overschrijden. Bij 6 begrotingshoofdstukken is er sprake van fouten en onzekerheden op jaarverslagniveau. Daarnaast zijn er bij 8 verschillende begrotingshoofdstukken belangrijke fouten en onzekerheden op artikelniveau geconstateerd. De uitkomsten zijn hieronder samengevat. Een nadere toelichting op de geconstateerde fouten en onzekerheden is te vinden in de rapporten bij de afzonderlijke jaarverslagen.

**Overschrijding tolerantie op totaalniveau jaarverslag**

Bij 6 begrotingshoofdstukken (2017: 6 begrotingshoofdstukken) ligt het totaal aan fouten of onzekerheden boven de tolerantiegrens op jaarverslagniveau. Dit betreft:

- Hoofdstuk VII, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; in totaal € 97,7 miljoen aan fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid bij de uitgaven en de ontvangsten. Voorts in totaal € 63,9 miljoen fouten en onzekerheden met betrekking tot de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de baten in de samenvattende verantwoordingstaat baten- en lastenagentschappen.
- Hoofdstuk IX Ministerie van Financiën; in totaal € 265,4 miljoen aan fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid bij de verplichtingen. Op het niveau van de betrouwbaarheid en ordelijkheid bij de verplichtingen wordt de tolerantiegrens overschreden door in totaal € 0,05 miljoen aan fouten en onzekerheden.
- Hoofdstuk X, Ministerie van Defensie; in totaal € 266,6 miljoen aan fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid bij de verplichtingen.
- Hoofdstuk XIII, Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, in totaal € 33,6 miljoen aan fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid in de samenvattende verantwoordingstaat baten- en lastenagentschappen.
- Hoofdstuk XVI, Volksgezondheid, Welzijn en Sport; in totaal € 887,9 miljoen aan fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid bij de verplichtingen.
- Het Provinciefonds; in totaal € 121,4 miljoen aan fouten in de rechtmatigheid bij de uitgaven en ontvangsten.

**Overschrijding tolerantie op niveau begrotingsartikel**

Bij 8 jaarverslagen (2017: 6 begrotingshoofdstukken) overschrijdt het totaalbedrag aan fouten en onzekerheden de rapporteringstolerantie voor de rechtmatigheid en/of betrouwbaarheid en ordelijkheid op artikelniveau:

- Hoofdstuk VIII, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap; in totaal € 6,3 miljoen aan fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid bij de verplichtingen op artikel 8.
- Hoofdstuk IX, Ministerie van Financiën; in totaal € 247,7 miljoen aan fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid bij de verplichtingen op artikel 1. Op artikel 4 doet zich een overschrijding voor van in totaal € 145,4 miljoen aan fouten in de rechtmatigheid bij de uitgaven en ontvangsten.
- Hoofdstuk X, Ministerie van Defensie; in totaal € 80,6 miljoen aan fouten in de rechtmatigheid van de verplichtingen op artikel 7.
- Hoofdstuk XII, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat:
  - in totaal € 26,9 miljoen aan fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten op de artikelen 20, 21, 22 en 98;
  - in totaal € 2,2 miljoen aan fouten in de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de verplichtingen op artikel 20;
  - in totaal € 0,9 miljoen aan onzekerheden in de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de uitgaven en ontvangsten in artikel 20.
- Hoofdstuk XV, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid; in totaal € 3,5 miljoen aan fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten op de artikelen 3, 6, 8 en 9.
- Hoofdstuk XVI, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport; in totaal € 754,1 miljoen aan fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen op artikel 1, 4, 5 en 6.
- Hoofdstuk XVII, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking; in totaal € 16,3 miljoen aan fouten in de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten op artikel 2
- Hoofdstuk J, Deltafonds in totaal € 5 miljoen aan fouten in de rechtmatigheid bij de verplichtingen op artikel 7.

**Uitvoeren van staatssteuntoetsen**

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

**Inkopen en aanbesteden**

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

**Slotwetmutaties**

Het aantal fouten door het niet tijdig informeren van de Staten-Generaal over beleidsmatige mutaties is na een periode van jaarlijkse verbeteringen nu toegenomen ten opzichte van vorig jaar. Naast de Tweede Kamer dient ook de Eerste Kamer geïnformeerd te worden. Het niet-melden hebben wij geconstateerd bij BZK, OCW en Financiën.

**Misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O)**

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

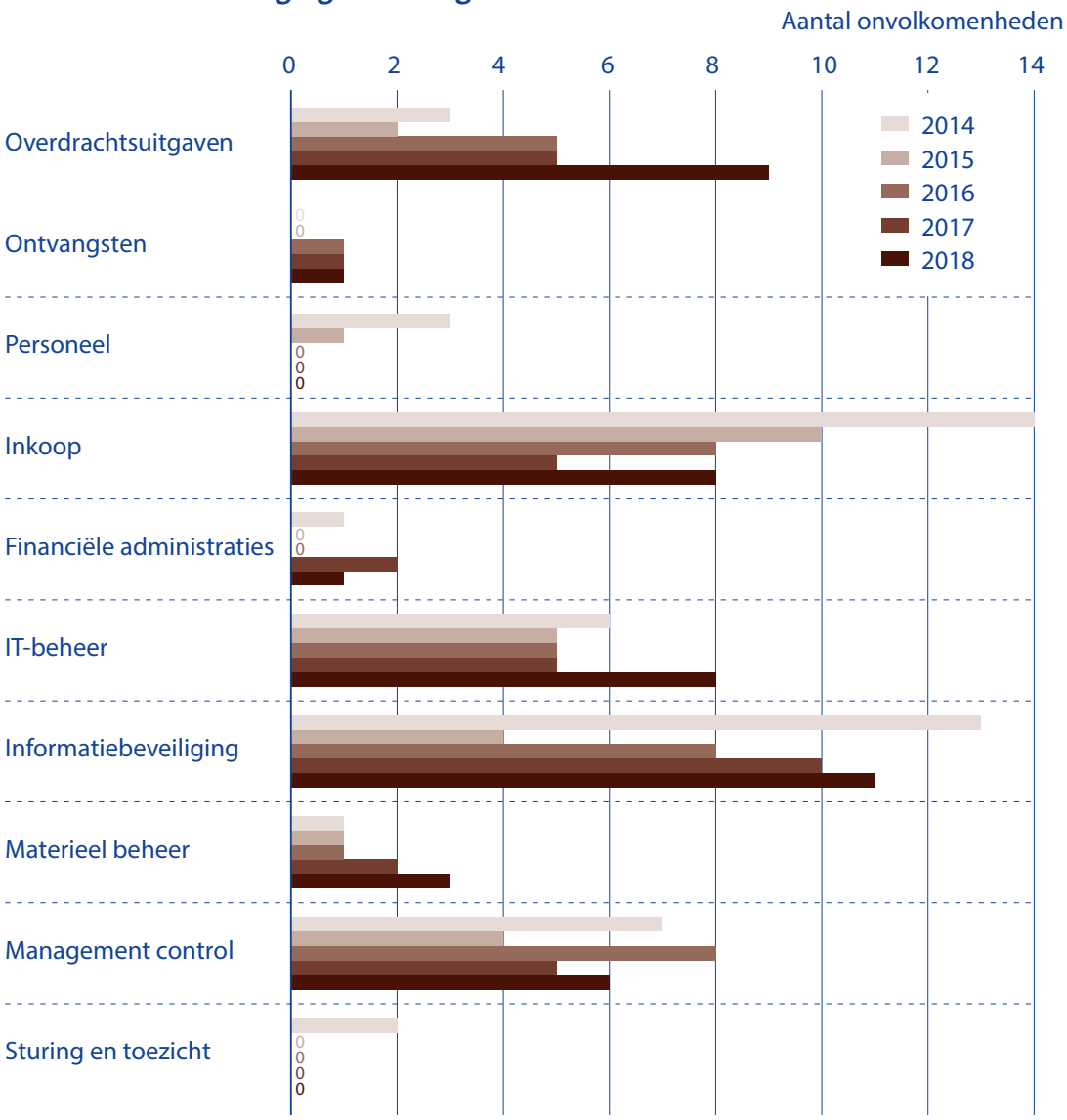
**Misbruik en oneigenlijk gebruik overdrachtsuitgaven**

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

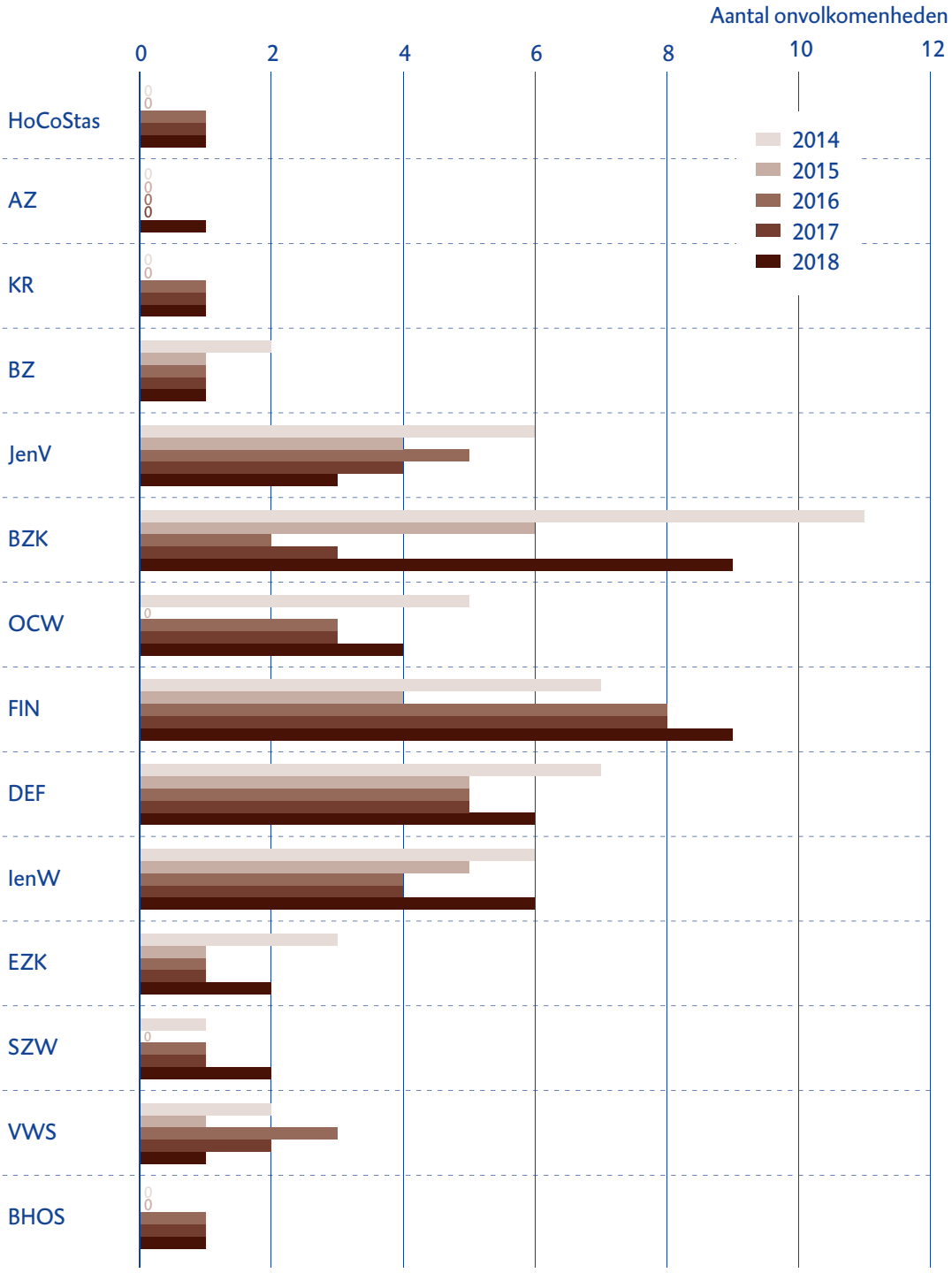
## Bijlage 4

# Onvolkomenheden

### De onvolkomenheden liggen door de jaren heen vooral bij inkoop, IT-beheer en informatiebeveiliging en management control



## Het aantal onvolkomenheden wisselt per ministerie en per jaar



## Bijlage 5

# Literatuur

Auditdienst Rijk (2018). *Jaarplan Auditdienst Rijk 2019*. Den Haag: Eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2009). *Financiële verhoudingen tussen de bestuurslagen. Geldstromen en verantwoordelijkheden bij decentraal uitgevoerd beleid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 32 249, nrs. 1–2.

Algemene Rekenkamer (2014a). *Wetsontwerp Tijdelijke wet deel fonds sociaal domein*. Brief aan de minister van BZK. Den Haag: Eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2014b). *Bestuur op afstand. Vier factsheets over de organisatie van publieke dienstverlening door instellingen op afstand van het Rijk*. 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). *Staat van de rijksverantwoording 2016. Inzicht in publiek geld*. Den Haag: Eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2018a). *Staat van de rijksverantwoording 2017*. Den Haag: Eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2018b). *Wegwijs in het sociaal domein. Advies ter verbetering van de informatievoorziening door de regering aan de Tweede Kamer met betrekking tot de Participatiewet, de Jeugdwet en de Wmo 2015*. Den Haag: Eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2018c). *Zicht op extra geld kabinet-Rutte III*. Den Haag: Eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2018d). Den Haag: *Inzet Nederlandse krijgsmacht voor VN-missie in Mali Goed improviseren vergt goede voorbereiding*. Eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2018e). *Focus op kosten windenergie op zee*. Eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2019). *Rapport bij de Nationale Verklaring 2019*. Den Haag: Eigen beheer.

BZK (2017). *Vergelijking bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de minister van BZK rond het thema ICT en die van de minister van Financiën rond de rijksfinanciën*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 26 643, nr. 485.

BZK (2018a). *Besluit van 8 oktober 2018 tot wijziging van het Coördinatiebesluit organisatie en bedrijfsvoering Rijksdienst 2011*. Bijlage bij BZK, Kamerbrief over sturing informatiebeveiliging en ICT binnen de Rijksdienst. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 26 643 VII, nr. 573.

BZK (2018b). *Brief van de staatssecretaris van BZK over de evaluatie Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, 8 juni 2018*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 33 147, nr. 4.

BZK (2019a). *Jaarverslag van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2018*.

BZK (2019b). *Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2018*.

CBS (2018a). *Monitor Brede Welvaart*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

CBS (2018b). https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/82634NED/table?ts=1520324035050.

Dialogic & Ecorys (2019). *Arbeidsmarktanalyse Rijk 2018-2025; Hoofdrapportage*. Publicatienummer 2018.047-1832-02. Utrecht: Dialogic Innovatie & Interactie.

Financiën (2019). *Verbetering verantwoording en begroting*. Bijlage 4 bij brief van de minister van Financiën, 4 februari 2019. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 31 865, nr. 126.

Geldstromen door de school (2016). *Van OCW tot 7B. De uitkomsten & de aanbevelingen*. www.geldstromendoordeschool.nl

Helliwell, J., R. Layard & J. Sachs (2019). *World Happiness Report 2019*. New York: Sustainable Development Solutions Network.

Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (2013). *Integrated reporting; het rapportagemodel van de toekomst. Visiedocument NBA over de weg ernaar toe en de rol van het accountantsberoep*. Amsterdam: Eigen beheer.

OECD (z.d). *OECD Regional Well-Being*. Te raadplegen via http://www.oecdregionalwellbeing.org.

Raad van State (2008). *Advies over het voorstel van wet tot wijziging van de Financiële-verhoudingswet en enkele andere wetten in verband met het stellen van nadere regels over uitkeringen uit de algemene fondsen en over specifieke uitkeringen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 327, nr. 4.

Raad van State (2013). *Advies betreffende de wijziging van het Besluit decentralisatie- en integratie-uitkeringen in verband met het wijzigen van bestaande decentralisatie- en integratie-uitkeringen en het introduceren van nieuwe decentralisatie- en integratie-uitkeringen 2011*. Staatscourant 2013, 15314.

Raad voor de financiële verhoudingen (2008). *Advies bij Periodiek Onderhoudsrapport gemeentefonds 2009*. Kenmerk Rfv 2008-0000484355. Den Haag.

SCP (2017). *Sociale staat van Nederland 2017*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

SCP (2018). *Sociale staat van Nederland 2018*; Hoofdlijnen. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

SZW (2018). *Arbeidsmarktbeleid*. Brief aan de Tweede Kamer d.d. 15 juni 2018 van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over de aanpak van de krapte op de arbeidsmarkt. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 29 544, nr. 833.

Tweede Kamer (2017). *Motie van het lid Aukje de Vries c.s. over het vóór eind 2017 wegwerken van onvolkomenheden op het gebied van informatiebeveiliging*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 34 725, nr. 5.

Tweede Kamer (2018). *Werken in het onderwijs*. Brief van de minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media en van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 27923, nr 318.

Tweede Kamer (2019). *Verbetering verantwoording en begroting*. Brief van de minister van Financiën. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 31 865, nr. 126.

UNDP (z.d.). *Human Development Index*. Te raadplegen op de website van het United Nations Development Programme: http://hdr.undp.org/en/content/human-development-index-hdi.

UWV (2018). *Moeilijk vervulbare vacatures. Landelijk overzicht van beroepen*. Amsterdam: eigen beheer.

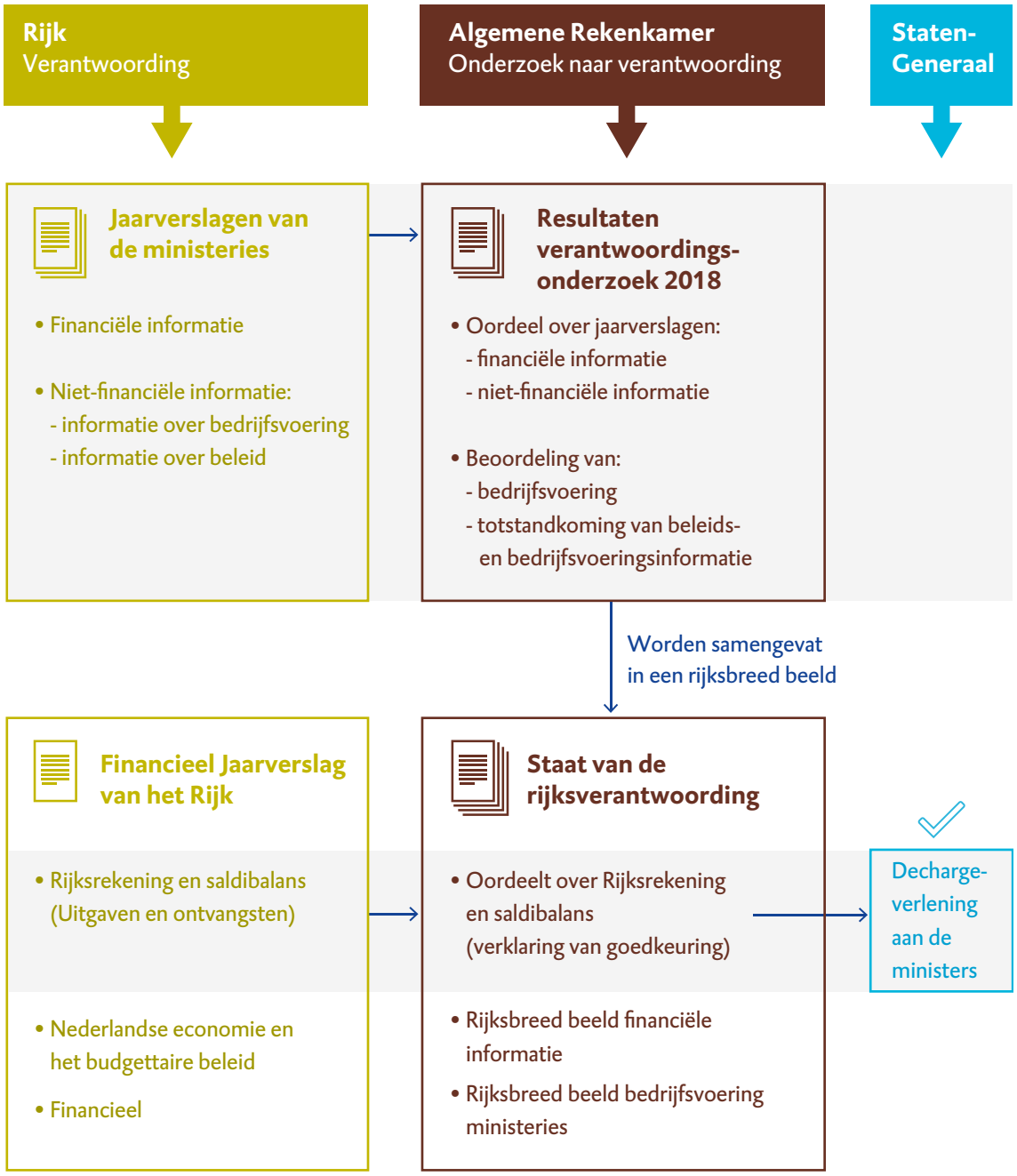
## Bijlage 6

# Eindnoten

1. Inclusief rente zijn de uitgaven € 242,1 miljard.
2. Een belangrijk verschil tussen beide verantwoordingen is dat staatsleningen en de uitgifte en aflossing daarvan wel in de Rijksrekening zijn opgenomen, maar niet in de financiële opstellingen van het FJR. In dat laatste document staan de premieontvangsten en uitgaven van de fondsen voor sociale zekerheid en zorg vermeld, die juist weer ontbreken in de Rijksrekening. Verschillen zijn er ook doordat in het FJR bepaalde inkomsten en uitgaven met elkaar worden verrekend tot een eindsaldo, terwijl de Rijksrekening deze posten wél afzonderlijk weergeeft.
3. Bijlagen 1-3 bevatten achtereenvolgens een uiteenzetting over hoe wij ons verantwoordingsonderzoek uitvoeren, een overzicht van de totale fouten en onzekerheden en een analyse van de aangetroffen fouten en onzekerheden.
4. Zie ook: *Bestuur op afstand. Vier factsheets over de organisatie van publieke dienstverlening door instellingen op afstand van het Rijk* (Algemene Rekenkamer 2014b).
5. Het boekjaar liep van 16 oktober 2017 tot en met 15 oktober 2018.
6. Er zijn specifieke modellen zoals het Volwassenheidsmodel van de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA) en normen (Baseline Informatiebeveiliging Rijksdienst, BIR), er is een afzonderlijke functionaris (de *chief information security officer*) en een specifieke verklaring (de Incontrolverklaring).
7. Het begrip informatiebeveiliging is nauw verwant aan cybersecurity, maar niet helemaal hetzelfde. In maart dit jaar publiceerden we ons onderzoek naar de manier waarop de minister van IenW zich voorbereidt op eventuele cyberaanvallen op de vitale waterwerken. We constateerden dat Rijkswaterstaat vitale tunnels, bruggen, sluizen en waterkeringen beter kan beveiligen.
8. Het betreft circa 11.000 gebouwen met 6,0 miljoen m2 bruto-vloeroppervlakte en circa 35.000 hectare aan (oefen)terreinen met een geschatte vervangingswaarde van € 12,9 miljard voor de gebouwen en € 6,8 miljard voor de terreinen.
9. De instellingen in ons onderzoek zijn: de politie (rijksbijdrage: € 5,7 miljard), Staatsbosbeheer (rijksbijdrage: € 27 miljoen), Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek (TNO) (rijksbijdrage: € 200 miljoen), UWV (overdrachten: € 4,2 miljard), Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk onderzoek (NWO) (rijksbijdrage: € 974 miljoen), Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ) (rijksbijdrage aan apparaatskosten: € 66 miljoen), Centraal AdministratieKantoor (CAK) (rijksbijdrage aan apparaatskosten: € 118 miljoen) en ProRail (rijksbijdrage: € 2,2 miljard).

10. Voor mensen die gedeeltelijk arbeidsongeschikt zijn, is er vanaf 2019 extra geld beschikbaar. De extra uitgaven voor verzorgingstehuizen lopen vanaf 2017 niet via de begroting maar via het fonds voor de zorg.
11. Het conceptrapport is voor publicatie nog gecorrigeerd. Zo zijn taalkundige verbeteringen doorgevoerd en enkele feitelijke onjuistheden aangepast. Hierdoor zijn er enkele afwijkingen tussen de conceptversie die aan de ministers van Financiën en BZK is voorgelegd voor bestuurlijke reactie en deze definitieve versie van het rapport. De strekking van beide versies is evenwel dezelfde.

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



**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 2019**