
Vergaderjaar 2010–2011

32 710

Staat van de rijksverantwoording 2010

Nr. 2

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 18 mei 2011

Hierbij bieden wij u het op 6 mei 2011 door ons vastgestelde rapport Staat van de rijksverantwoording 2010 aan.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

dr. Ellen M.A. van Schoten RA,
secretaris

INHOUD

		blz
	Hoofdpunten uit ons rapport	7
DEEL A	VERANTWOORDING IN ONTWIKKELING	11
1	Actuele ontwikkelingen rond verantwoording en controle	13
2	Rijksverantwoording over 2010	16
2.1	Financiële informatie	16
2.2	Bedrijfsvoering	16
2.2.1	Bedrijfsvoering bij de meeste departementen redelijk op orde	16
2.2.2	Hardnekkige problemen	17
2.2.3	Bezwaar(onderzoeken)	19
2.3	Aanspreekbaarheid op resultaten	19
2.3.1	Geen perspectief van «beleidsontvanger» in verantwoording	20
2.3.2	Hoeveelheid beschikbare informatie niet toegenomen	20
2.3.3	Bruikbaarheid beleidsinformatie beperkt	21
2.3.4	Totstandkoming beleidsinformatie: ruimte voor verbetering	21
2.4	Staatsbalans	21
3	Zienswijze op verantwoording en controle	23
3.1	Verantwoording en controle in beweging	23
3.2	Lessen voor verdere verbetering van de verantwoording	26
3.3	Lessen voor verdere verbetering van het controlebestel	27
3.3.1	Weeffouten in het huidige controlebestel	27
3.3.2	Verbeteringen van het controlebestel	28
DEEL B	BEVINDINGEN EN OORDELEN 2010	31
1	Controlewerkzaamheden Algemene Rekenkamer	33
2	Rijksrekening en Saldibalans van het Rijk	34
2.1	Terugblik op Financieel jaarverslag van het Rijk 2009	34
2.2	Financieel jaarverslag van het Rijk 2010	34
2.3	Saldibalans van het Rijk	35
2.4	Slotwetten	35
2.5	Verklaring van goedkeuring Rijksrekening 2010	36
3	Beleidsinformatie	38
3.1	Experimenteren met verantwoorden en begroten	38
3.2	De uitvoeringspraktijk in beeld brengen	39
3.2.1	De twee kanten van de uitvoering	40
3.2.2	Verantwoording over de praktijk	40
3.2.3	Vier praktijktoetsen	40
3.3	Beschikbaarheid van beleidsinformatie	42
3.3.1	Informatie over effecten: hebben we bereikt wat we ons hadden voorgenomen?	45
3.3.2	Informatie over prestaties: hebben we daarvoor gedaan wat we van plan waren te doen?	45
3.3.3	Informatie over de kosten van beleid: heeft het gekost wat we dachten dat het zou kosten?	46

3.3.4	Verklaringen voor ontbreken effectinformatie	48
3.4	Bruikbaarheid van beleidsinformatie	51
3.4.1	Wat hebben we onderzocht?	51
3.4.2	Resultaten: bruikbaarheid onder de maat	51
3.5	Totstandkoming van informatie over het gevoerde beleid	53
3.5.1	Beleidsinformatie voldoet niet altijd aan de eisen	53
3.5.2	Auditdiensten leggen regels beleidsinformatie verschillend uit	54
4	Bedrijfsvoering Rijk	55
4.1	Bedrijfsvoering	55
4.2	Rijksbreed beeld	55
4.2.1	Overzicht van de bedrijfsvoering	55
4.2.2	Rijksbreed beeld van de bedrijfsvoering	55
4.2.3	Onvolkomenheden per ministerie	56
4.2.4	Onvolkomenheden per element van de bedrijfsvoering	57
4.3	Hardnekkigheid onvolkomenheden	58
4.4	Bezwaar(onderzoek)	59
4.4.1	Bezwaar: afwegingen 2010	59
4.4.2	Bezwaar subsidiebeheer Ministerie van VWS	60
4.5	Rijksbrede aandachtspunten bedrijfsvoering	61
4.5.1	Rijksbreed onderzoek personeelsbeheer bij de departementen	61
4.5.2	Rijksbreed inkoopbeheer: EU-aanbestedingen en light inkopen	68
4.5.3	Single information, single audit	76
4.5.4	Controle door de auditdiensten	77
4.5.5	Opmerkingen bij controle auditdiensten van OCW en Financiën	78
4.5.6	Verschillen tussen auditdiensten	78
4.5.7	Totstandkoming informatie over de bedrijfsvoering	79
5	Jaarverslagen	81
5.1	Financiële informatie in jaarverslag en saldibalans	81
5.1.1	Experiment tolerantiegrenzen	81
5.1.2	Fouten en onzekerheden in de jaarverslagen als geheel	82
5.1.3	Fouten en onzekerheden in begrotingsartikelen	84
5.1.4	Fouten en onzekerheden in de baten-lastendiensten	85
5.1.5	Fouten en onzekerheden in de saldibalansen	85
6	Capita selecta	86
6.1	Staatsbalans	86
6.2	Bezuinigingsmonitor 2011	88
6.3	Rapport bij de Nederlandse EU-lidstaatverklaring 2010	88
6.4	Kredietcrisis en EU-landencrisis: interventies en vervolg	90
6.5	Compacte Rijksdienst	92
6.6	Personeel bij Rijk en daaraan verbonden organen	94
6.6.1	Departementen	94
6.6.2	Defensie	95
6.6.3	Politie	96
6.6.4	Zbo's	97
6.6.5	Totaal	98

7	Reactie minister van Financiën en nawoord Algemene Rekenkamer	100
7.1	Reactie minister van Financiën	100
7.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	107
DEEL C	OVERZICHT PER DEPARTEMENT	111
1	Herindeling departementen	113
1.1	Verschuivingen	113
1.2	Financiële wijzigingen	115
1.3	Beheerdomeinen en onvolkomenheden	117
2	Begrotingen 2011	120
2.1	Buitenlandse Zaken (V)	120
2.2	Justitie (VI)	121
2.3	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII)	121
2.4	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII)	123
2.5	Financiën (IXB)	123
2.6	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieube- heer (XI)	123
2.7	Verkeer en Waterstaat (XII)	124
2.8	Economische Zaken (XIII)	125
2.9	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV)	126
2.10	Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV)	127
2.11	Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI)	127
2.12	Jeugd en Gezin (XVII)	127
2.13	Wonen, Wijken en Integratie (XVIII)	128
2.14	AZ, Defensie en de overige vijf begrotingen en zeven fondsen	128
2.15	Onduidelijkheden in de begrotingen 2011	129
Bijlage 1	Begrote en verantwoorde bedragen	131
Bijlage 2	Overzicht van fouten en onzekerheden in de rekeningen 2010	132
Bijlage 3	Experiment tolerantiegrenzen	138
Bijlage 4	Overzicht 33 zbo's programma Vernieuwing Rijksdienst	139
	Gebruikte afkortingen	140
	Literatuur	141

HOOFDPUNTEN UIT ONS RAPPORT

In *Staat van de rijksverantwoording 2010* geeft de Algemene Rekenkamer haar oordeel over de Rijksrekening 2010. Daarnaast geeft de Algemene Rekenkamer met deze publicatie een rijksbreed overzicht van de uitkomsten van het rechtmatigheidsonderzoek 2010. In deze samenvatting geven wij de hoofdpunten weer uit onze rapportage.

Op 4 mei 2011 heeft de minister van Financiën gereageerd op het concept van dit rapport. Zijn reactie is integraal opgenomen in hoofdstuk 7 van deel B, samen met ons nawoord. De brief van de minister is ook te raadplegen op onze website (www.rekenkamer.nl).

Oordelen en bevindingen 2010

Verklaring van goedkeuring

Wij hebben de in het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2010 opgenomen Rijksrekening en de Saldibalans van het Rijk 2010 goedgekeurd, onder het voorbehoud dat de Staten-Generaal het wetsvoorstel van de bij de Rijksrekening behorende slotwetten aannemen. Net als in voorgaande jaren is er sprake van een hoog niveau van rechtmatigheid van de verplichtingen, ontvangsten en uitgaven, zij het met een lichte stijging van het totaal van fouten en onzekerheden: van 0,32% van de totale uitgaven over 2009 naar 0,34% van de totale uitgaven over 2010. In 2010 bedroegen deze totale uitgaven € 237,6 miljard.

Beschikbaarheid en bruikbaarheid beleidsinformatie vraagt nog aandacht; beleidsinformatie niet altijd deugdelijk tot stand gekomen

In de jaarverslagen moet de minister informatie bieden die inzicht geeft in wat er met het geld dat is uitgegeven, is bereikt. Wij constateren dat ten opzichte van 2009 de hoeveelheid beschikbare informatie hierover in 2010 niet is toegenomen. Van de door ons onderzochte tien doelstellingen bleek in acht gevallen dat niet vastgesteld kon worden in welke mate het betreffende beleidsdoel was gerealiseerd.

Wij onderzoeken ook of de beleidsinformatie deugdelijk tot stand is gekomen. De door ons onderzochte beleidsinformatie is deugdelijk tot stand gekomen met uitzondering van achttien van de 119 door ons onderzochte prestatie-indicatoren, waar wij kanttekeningen bij plaatsen. Wij bevelen aan iets meer (wettelijke) eisen te stellen aan het onderzoek van de auditdiensten naar beleidsinformatie.

Wisselend beeld van de bedrijfsvoering op de ministeries

Wij signaleren vooruitgang in de bedrijfsvoering van verscheidene ministeries. Het gaat onder andere om het Ministerie van Justitie, het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BuZa) en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Tegelijkertijd constateren wij dat het subsidiebeheer van het kerndepartement van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) voor het twaalfde jaar op rij een onvolkomenheid vormt, waardoor we deze als ernstig kwalificeren. Verder kent het financieel beheer en het materieelbeheer bij het Ministerie van Defensie een groot aantal onvolkomenheden; wij constateren dat er onvoldoende vordering is gemaakt met het oplossen hiervan.

Subsidiebeheer Ministerie van VWS: Algemene Rekenkamer maakt bezwaar

De Algemene Rekenkamer heeft op 8 april 2011 bezwaar gemaakt als bedoeld in artikel 88, lid 1 van de Comptabiliteitswet (CW) 2001, tegen het subsidiebeheer van het Ministerie van VWS.

Er zijn al sinds 1999 problemen in het subsidiebeheer van het Ministerie van VWS. In ons Rapport bij het Jaarverslag VWS 2009 (Algemene Rekenkamer, 2010) hebben wij de minister verzocht om in 2010 zichtbare verbeteringen te realiseren. Dit jaar hebben wij vastgesteld dat de minister in 2010 onvoldoende invulling heeft gegeven aan de interne controlefunctie en het aantal tekortkomingen in het subsidiebeheer nog onvoldoende heeft teruggedrongen.

In februari 2011 heeft de minister een verbeterplan opgesteld voor het subsidiebeheer. Bij de aankondiging van ons bezwaar tegen het subsidiebeheer hebben wij de minister verzocht om het verbeterplan aan te vullen met een analyse van de gemaakte fouten en het benoemen van concrete maatregelen om deze fouten in de toekomst te voorkomen.

Op 27 april 2011 heeft de minister een herziene versie van het verbeterplan aan ons aangeboden. Wij zijn positief over dit plan en hebben besloten om het bezwaar op te heffen.

Wel hebben wij de minister verzocht om uiterlijk 1 oktober 2011 aan de Tweede Kamer te rapporteren over de voortgang van de uitvoering van het verbeterplan. Wij zullen vervolgens uiterlijk 1 november aan de Tweede Kamer rapporteren wat ons oordeel is over de voortgang. De Tweede Kamer kan op deze wijze de voortgang van het verbeterplan betrekken bij de behandeling van de begroting 2012 van het Ministerie van VWS.

P-Direkt en personeelsbeheer VROM, Justitie en Financiën niet op orde

Dit jaar hebben we bij alle ministeries onderzoek gedaan naar het personeelsbeheer. Hierbij hebben we gekeken naar de betrouwbaarheid van de personeels- en salarisadministratie van de ministeries. Ook hebben we gekeken hoe de ministeries omgaan met de inhuur van extern personeel en naar de verhouding tussen inhuur, uitbesteding en inbesteding. Daarbij hebben we een onvolkomenheid geconstateerd in het controleraamwerk van P-Direkt, het *shared service centre* van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) dat voor ministeries de geautomatiseerde administratieve afhandeling van personele processen verzorgt.

Verder hebben wij onvolkomenheden vastgesteld in het personeelsbeheer van de Ministeries van Financiën, Justitie en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM).

Actuele ontwikkelingen

Verbeteringen in de verantwoording

Wij zijn voorstander van compacte begrotingen en jaarverslagen, waarin per beleidsartikel geld, beleid en resultaten duidelijk aan elkaar zijn gekoppeld. Op die manier krijgt de Tweede Kamer de mogelijkheid de minister aan te spreken op de wenselijkheid en toegevoegde waarde van het betreffende beleid en de uitgaven die daarvoor (moeten) worden gedaan. De minister zou per beleidsartikel moeten aangeven of er sprake is van een causaal verband tussen zijn prestaties en de mate van doelrealisatie. Dit is informatie die de minister ook moet verzamelen om de uitvoering van zijn eigen beleid te kunnen bijsturen.

Naar een nieuw controlebestel

De centralisatie van de auditfunctie die het kabinet nastreeft vraagt aanpassingen in het controlebestel. Daarbij moet een heldere rolverdeling worden gekozen. De ontwikkelingen rond de departementale herverdeling spelen daarbij mee.

De minister en de departementale leiding zijn verantwoordelijk voor de interne beheersing en leggen daarover verantwoording af aan de Staten-Generaal.

De departementale auditfunctie is als intern auditor verantwoordelijk voor de onafhankelijke beoordeling van de opzet en werking van die interne beheersing vanuit een brede, geïntegreerde optiek (financial, non-financial, operational en IT) en geeft *assurance* en advies dienaangaande.

De Algemene Rekenkamer is verantwoordelijk voor de onafhankelijke externe oordelen bij de jaarverslagen; zij verricht haar werk in overeenstemming met relevante internationale auditstandaarden en maakt daarbij zoveel mogelijk gebruik van het werk van de interne auditfunctie en de beheersingsmaatregelen die de departementen hebben genomen.

Gelet op hun interne positie zouden de departementale auditdiensten,¹ net zoals interne auditdiensten in het bedrijfsleven, geen verklaringen meer moeten afgeven, maar zich moeten concentreren op de toetsing van en advisering over kwaliteit van de interne beheersing en het geven van zekerheid (*assurance*) hierover aan de leiding van een departement. Het Ministerie van Financiën is verantwoordelijk voor het opstellen van kwaliteitsnormen voor de *verantwoording*. De Algemene Rekenkamer behoort als externe controleur te bepalen aan welke normen de *controle* van het vastgestelde kwaliteitsniveau dient te voldoen.

Staatsbalans: verbeter totstandkoming en controleer aangeleverde informatie

Wij bevelen de Tweede Kamer en de minister van Financiën aan om de totstandkoming van de huidige Staatsbalans te verbeteren. Dit kan door te zorgen voor een Staatsbalans waarvan de informatie voldoet aan de algemeen (internationaal) aanvaarde kwaliteitskenmerken voor financiële verslaggeving in de publieke sector: begrijpelijk, betrouwbaar, relevant en vergelijkbaar.

Concreet betekent dit dat de informatie voor de totstandkoming van de Staatsbalans, die uit diverse bronnen wordt aangeleverd, systematisch en zichtbaar wordt gecontroleerd. Deze controle kan plaatsvinden door de aanleverende departementen (afdelingen Financieel-Economische Zaken en de auditdiensten) en door het Ministerie van Financiën.

¹ Waar wij in dit rapport spreken over departementale auditdiensten, is ook de Rijksauditedienst bedoeld.

DEEL A VERANTWOORDING IN ONTWIKKELING

1 ACTUELE ONTWIKKELINGEN ROND VERANTWOORDING EN CONTROLE

In *Staat van de rijksverantwoording 2010* geeft de Algemene Rekenkamer haar oordeel over de Rijksrekening 2010. Daarnaast gebruikt de Algemene Rekenkamer deze publicatie om haar kijk te geven op de actuele ontwikkelingen op het terrein van verantwoording en controle.

Ontwikkelingen in het afgelopen jaar

Er is op het terrein van verantwoording en controle het nodige gebeurd in 2010. Met de overgang van het vierde kabinet-Balkenende naar het kabinet-Rutte/Verhagen is niet alleen het aantal ministeries teruggebracht van veertien naar tien; ook zijn er plannen uitgewerkt om de bedrijfsvoering van het Rijk vergaand te clusteren en te centraliseren. Bij die centralisatie wordt ook de auditfunctie genoemd. Onder regie van het Ministerie van Financiën wordt onderzocht of en op welke manier departementale auditdiensten kunnen worden samengevoegd. Dit heeft de bijzondere belangstelling van de Algemene Rekenkamer, omdat wij bij onze controle van de jaarverantwoordingen van de ministers zoveel mogelijk gebruikmaken van de werkzaamheden van de huidige departementale auditdiensten.

Ook wordt op dit moment nagedacht over aanpassing van het begrotingsstelsel dat sinds 1999 bestaat en «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording» (VBTB) wordt genoemd. Dat stelsel dwingt ministers om duidelijk aan te geven hoeveel geld er aan welke beleidsdoelen wordt uitgegeven en wat daarmee wordt bereikt.

De Algemene Rekenkamer heeft de invoering van deze nieuwe manier van begroten en verantwoorden indertijd krachtig ondersteund, omdat de Tweede Kamer daarmee meer grip kreeg op de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het overheidsbeleid.

Financiën

Sinds met de operatie «Comptabel Bestel» in de jaren tachtig van de vorige eeuw een ingrijpende verbetering van de administratieve organisatie binnen de rijksoverheid is doorgevoerd, heeft de Nederlandse rijksoverheid een mooie positie opgebouwd op het gebied van de rechtmatigheid van de uitgaven. Ook in 2010 waren de financiën van het Rijk, afgezien van enkele zwakke plekken, over het algemeen op orde. De auditfunctie binnen het Rijk, zoals deze de afgelopen jaren door de departementale auditdiensten is vervuld en die een belangrijke rol heeft gespeeld in het verbeterproces, vertoont echter enkele weeffouten. Het is van belang om deze tijdig te repareren. De door het kabinet aangekondigde centralisatie van de auditfunctie kan worden aangegrepen om deze weeffouten in de organisatie van de auditfunctie te herstellen. Een kritische, onafhankelijke auditfunctie is essentieel voor het goed functioneren van de beleids- en bedrijfsvoeringprocessen van de ministeries en de daaraan verbonden organen en uitvoerende diensten. Wij komen hierop terug in hoofdstuk 3 van deel A van dit rapport.

Prestaties en effecten

Niet alleen de rechtmatigheid van de rijksuitgaven is grotendeels op orde; ook in de mate waarin het kabinet zich verantwoordt over de geleverde prestaties en effecten hebben we de afgelopen jaren positieve ontwikkelingen gezien.

We constateren tegelijkertijd dat dit optimaliseren van de verantwoording een proces is van lange adem. We zijn met name nog niet waar we zouden willen zijn als het gaat om de mate waarin er voor de Tweede

Kamer informatie over het gevoerde beleid *beschikbaar is*, en de mate waarin deze informatie praktisch *bruikbaar is*.

Staatsbalans

Een laatste ontwikkeling uit het afgelopen jaar die wij hier willen noemen betreft de Staatsbalans: een van de instrumenten waarmee de Nederlandse overheid inzicht geeft in de vermogenspositie van de Staat en daarmee in de resultaten van haar financiële beleid.

De Tweede Kamer heeft ons in 2010 gevraagd om in de toekomst de volledigheid en juistheid van de Staatsbalans te toetsen en hierover te rapporteren in ons rapport bij het Financieel Jaarverslag van het Rijk. Naar aanleiding van dit verzoek hebben wij onderzoek gedaan naar de Staatsbalans. Daarover rapporteren wij op 18 mei 2011, tegelijk met de publicatie van dit rapport. In dit rapport doen wij een aantal aanbevelingen voor de korte en de langere termijn om de informatiewaarde voor de Tweede Kamer van de Staatsbalans te verbeteren.

Na 18 mei 2011 zouden wij graag een gesprek willen faciliteren over de Staatsbalans met en tussen de belangrijkste betrokken spelers: de Tweede Kamer, het Ministerie van Financiën en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Wij streven ernaar om met dit gesprek tot een duidelijk beeld te komen over de informatiebehoefte bij de Tweede Kamer en de rol die de Staatsbalans kan spelen in de informatiepositie van de Tweede Kamer. Het Ministerie van Financiën gebruikt de Staatsbalans namelijk om inzicht te hebben in de omvang en samenstelling van het vermogen van de Staat, de wijzigingen in de vermogensbestanddelen en in de oorzaken van deze wijzigingen. Op basis van de uitkomsten van dit gesprek kunnen wij dan besluiten of wij de Staatsbalans in de toekomst willen blijven toetsen en hierover willen blijven rapporteren in onze publicatie Staat van de rijksverantwoording.

Hoe verder: thema's voor het komende jaar

Het is van belang om op een verantwoorde manier met het proces van begroten en verantwoorden om te (blijven) gaan. Om hieraan een bijdrage te leveren hebben wij in maart 2011 het initiatief genomen tot de website www.passievoorpubliekeverantwoording.nl. Op dit platform willen we de dialoog stimuleren tussen mensen afkomstig uit de (rijks)overheid, het bedrijfsleven, de accountancy, de wetenschap, de politiek, de media en de commerciële dienstverlening. Ook hierop komen we in hoofdstuk 3 van deel A terug.

De komende jaren zullen wij een aantal thema's dat te maken heeft met verantwoording, controle en een goed presterende en functionerende rijksoverheid nauwlettend volgen.

Personeel

Het gaat dan in de eerste plaats om het thema *overheidspersoneel*. De factor personeel is cruciaal voor de kwaliteit, effectiviteit en efficiëntie van de dienstverlening van de overheid. Ook voor een solide beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering is de inzet van gekwalificeerd personeel onmisbaar. Wij zullen daarom de komende jaren jaarlijks in onze publicatie Staat van de rijksverantwoording een overzicht opnemen van de omvang van het personeel van het Rijk en de daaraan verbonden organen.

De eerste editie van dit overzicht vindt u in § 6.6 van deel B van deze publicatie. Hiermee bieden we inzicht in de mutatie van de personele omvang van het Rijk. Vanaf volgend jaar zullen wij daarnaast een of meer personele onderwerpen diepgaander belichten. We richten ons daarbij op

terreinen waar zich als gevolg van de zich aandienende krimp effecten voordoen het functioneren en presteren van de overheid beïnvloeden.

Compacte rijksdienst

Een tweede thema dat de komende jaren onze aandacht zal hebben is de *compacte rijksdienst*. Met ingang van dit jaar zal de minister van BZK jaarlijks op Verantwoordingsdag (de derde woensdag van mei) een *Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk* aan de Tweede Kamer sturen. Het doel hiervan is om de verschillende brieven en rapporten over organisatie en bedrijfsvoering van het Rijk zoveel mogelijk te vervangen door één verslag. De Tweede Kamer ontvangt dan alle voor haar relevante informatie in één keer en kan deze in samenhang bespreken.

In de *Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk* wordt ook gerapporteerd over de voortgang van het uitvoeringsprogramma *Compacte Rijksdienst*. Dit is een rijksbreed programma dat mede invulling moet geven aan de taakstelling voor de rijksdienst. Van de taakstelling voor de rijksdienst van € 1,79 miljard structureel moet dit programma voor zo'n € 800 miljoen aan structurele besparingen initiëren.

Wij zien het als een positieve ontwikkeling dat dit kabinet aandacht heeft voor de bedrijfsvoering van de rijksoverheid en de mogelijkheden onderzoekt om doelmatiger te werken. Wij reiken op basis van eerder onderzoek enkele aandachtspunten aan om een bijdrage te leveren aan deze ontwikkeling.

2 RIJKSVERANTWOORDING OVER 2010

Wij hebben de in het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2010 opgenomen Rijksrekening en de Saldibalans van het Rijk 2010 goedgekeurd, onder het voorbehoud dat de Staten-Generaal het wetsvoorstel van de bij de Rijksrekening behorende slotwetten aannemen.

2.1 Financiële informatie

De rechtmatigheid van de rijksfinanciën is van hoog niveau. Het percentage fouten en onzekerheden in de Rijksrekening 2010 bedraagt 0,34%. We hebben voor een bedrag van € 810,4 miljoen aan rechtmatigheidsfouten en onzekerheden geconstateerd. Dit bedrag valt echter binnen de tolerantiegrens van 1%. Daarom keuren wij de Rijksrekening 2010 in het Financieel Jaarverslag van het Rijk en de Saldibalans van het Rijk 2010 goed, onder het voorbehoud dat de Staten-Generaal het wetsvoorstel van de bij de Rijksrekening behorende slotwetten aannemen (zie ook deel B, hoofdstuk 2).

In vier van de 28 jaarverslagen over 2010 wordt de tolerantiegrens² van één of meer begrotingsartikelen overschreden. Dit betreft:

- het Jaarverslag van het Ministerie van VROM (een overschrijding van € 5 miljoen op het artikel «Optimalisering van de ruimtelijke afweziging» en een overschrijding van € 8,1 miljoen op het artikel «Risicobeleid»);
- het Jaarverslag van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) (een overschrijding van € 3,5 miljoen op het artikel «Internationaal beleid»);
- het Jaarverslag van het Ministerie van VWS (een overschrijding van € 665,2 miljoen op het artikel «Gezondheidszorg»);
- het Jaarverslag van het programmaministerie voor Jeugd en Gezin (JenG) (een overschrijding van € 45,2 miljoen op het artikel «Gezond opgroeien»).

Bij het Ministerie van Justitie overschreed het totaal van de gesignaleerde fouten (ten bedrage van € 33,3 miljoen; voor een belangrijk deel afkomstig van de Dienst Justitiële Inrichtingen) de tolerantiegrens voor de gezamenlijke baten-lastendiensten. In de overige jaarverslagen 2010 hebben geen overschrijdingen van de tolerantiegrenzen plaatsgevonden bij de verantwoordingsstaten van de baten-lastendiensten. Ook de tolerantiegrenzen van de departementale saldibalansen zijn in de jaarverslagen niet overschreden.

2.2 Bedrijfsvoering

2.2.1 Bedrijfsvoering bij de meeste departementen redelijk op orde

In de bedrijfsvoering van alle departementen tezamen hebben we over 2010 in totaal 56 onvolkomenheden geconstateerd. Dit betekent dat het totale aantal onvolkomenheden per saldo is afgenomen; het zijn twaalf onvolkomenheden minder dan in 2009. In hoofdstuk 4 van deel B gaan we nader op de bedrijfsvoering in.

² Zie bijlage 3, «Experiment tolerantiegrenzen» voor de bij deze kwantitatieve tolerantiegrens behorende percentages. Op het niveau van de begrotingsartikelen telt de Algemene Rekenkamer fouten en onzekerheden bij elkaar op alvorens deze te toetsen aan de tolerantiegrenzen. Daarbij hanteren wij de tolerantiegrenzen zoals die gelden voor fouten. De auditdiensten tellen fouten en onzekerheden niet bij elkaar op.

2.2.2 Hardnekkige problemen

Tussen de ministeries bestaan grote verschillen in aard en omvang van de onvolkomenheden in de bedrijfsvoering.

Ernstige onvolkomenheid subsidiebeheer Ministerie van VWS: bezwaar
De Algemene Rekenkamer heeft op 8 april 2011 bezwaar gemaakt als bedoeld in artikel 88, lid 1 van de CW 2001 tegen het subsidiebeheer van het Ministerie van VWS.

Er zijn al sinds 1999 problemen in het subsidiebeheer van het Ministerie van VWS. In ons Rapport bij het Jaarverslag VWS 2009 (Algemene Rekenkamer, 2010a) hebben wij de minister verzocht om in 2010 zichtbare verbeteringen te realiseren. Wij hebben toen aandacht gevraagd voor de interne controlefunctie van het departement en het effectief terugdringen van het aantal tekortkomingen. Dit jaar hebben wij vastgesteld dat de minister in 2010 onvoldoende invulling heeft gegeven aan de interne controlefunctie en het aantal tekortkomingen in het subsidiebeheer nog onvoldoende heeft teruggedrongen. Wij merken het subsidiebeheer van het ministerie daarom aan als een ernstige onvolkomenheid.

De tekortkomingen betreffen te laat ingediende subsidieaanvragen die het ministerie toch in behandeling neemt, overschrijding van de wettelijke termijnen voor het verzenden van beschikkingen, onvolledige subsidie-dossiers, fouten in de bevoorschotting en het ontbreken van een controleerbare financiële en inhoudelijke onderbouwing van subsidietoekenningen en subsidievaststellingen. Dit laatste leidt tot risico's voor de doelmatigheid van verstrekte subsidies, omdat de effectiviteit van subsidies moeilijk is vast te stellen bij het ontbreken van controleerbare onderbouwingen.

In februari 2011 heeft het ministerie een verbeterplan opgesteld voor het subsidiebeheer. In dit plan neemt het ministerie zich voor om in 2011 verscherpt toezicht toe te passen op het behalen van de wettelijke beslistermijnen. Daarnaast benoemt het plan aanvullende maatregelen ter verbetering van de interne controle van het subsidiebeheer en de opzet van de planning- en controlcyclus.

Wij duiden het als positief dat het ministerie in het eerste kwartaal 2011 het subsidiebeheer wil verbeteren. Wel tekenen we bij het plan aan dat het zich voornamelijk vooral richt op het ontdekken van reeds gemaakte fouten door middel van interne controle. Wij missen aandacht voor het nemen van maatregelen om fouten te voorkómen.

Bij de aankondiging van ons bezwaar tegen het subsidiebeheer hebben wij de minister verzocht om het verbeterplan aan te vullen met een analyse van de gemaakte fouten en het benoemen van concrete maatregelen om deze fouten in de toekomst te voorkomen.

Op 27 april 2011 heeft de minister een herziene versie van het verbeterplan aan ons aangeboden. Wij zijn positief over dit plan en hebben besloten om het bezwaar op te heffen.

Wel hebben wij de minister verzocht om uiterlijk 1 oktober 2011 aan de Tweede Kamer te rapporteren over de voortgang van de uitvoering van het verbeterplan. Wij zullen vervolgens uiterlijk 1 november aan de Tweede Kamer rapporteren wat ons oordeel is over de voortgang. De Tweede Kamer kan op deze wijze de voortgang van het verbeterplan betrekken bij de behandeling van de begroting 2012 van het Ministerie van VWS.

Veel onvolkomenheden (22) bij Ministerie van Defensie

Bij het Ministerie van Defensie is sprake van een groot aantal onvolkomenheden in de bedrijfsvoering: 22 in totaal. Veel van de onvolkomen-

heden die wij dit jaar in het financieel beheer en het materieelbeheer van het Ministerie van Defensie hebben vastgesteld, hebben een lange historie. Na ons bezwaaronderzoek van 2007 heeft het ministerie op ons advies meerjarige verbeterplannen opgesteld. Deze plannen hebben een looptijd tot en met 2012 (financieel beheer) respectievelijk 2014 (materieelbeheer). Het ministerie ligt niet geheel op schema met de uitvoering van de verbeterplannen. De voortgang van het verbetertraject dreigt bovendien te worden doorkruist door de reorganisaties die Defensie tegemoet gaat als gevolg van de komende bezuinigingen. De kans is reëel dat er de komende tijd minder aandacht zal uitgaan naar het verder op orde brengen van het beheer. Tegelijkertijd realiseren wij ons dat de huidige verbeterplannen niet in hun oorspronkelijke vorm zullen kunnen worden gehandhaafd; ze moeten worden aangepast aan de nieuw ontstane situatie. Daarbij vinden wij dat het oorspronkelijke ambitieniveau overeind moet blijven: het financieel beheer en materieelbeheer moeten op orde komen.

De bezuinigingen en de reorganisatie die daarvan het gevolg is, bieden echter ook de mogelijkheid om het beheer verder op orde te brengen, omdat processen opnieuw moeten worden ingericht en verantwoordelijkheden en bevoegdheden opnieuw moeten worden verdeeld. Wij bevelen de minister van Defensie daarom aan om de plannen voor verbetering van het financieel beheer en het materieelbeheer *integraal onderdeel* te laten zijn van de plannen voor de uitwerking van de bezuinigingsmaatregelen, zoals die naar de Tweede Kamer zullen worden gestuurd. Wij gaan ervan uit dat de minister in de aangepaste verbeterplannen met meetbare doelstellingen aangeeft welke structurele verbeteringen wanneer zullen worden gerealiseerd en op welke wijze ook het beheer gedurende de reorganisatie gewaarborgd wordt. Wij zullen de Tweede Kamer indien nodig informeren over onze beoordeling van de aangepaste verbeterplannen. Voor dit jaar zien wij af van het maken van bezwaar omdat dit gelet op de situatie geen toegevoegde waarde heeft.

Onvolkomenheden in het personeelsbeheer rijksbreed

Dit jaar hebben wij bij alle ministeries onderzoek gedaan naar het personeelsbeheer. Hierbij hebben wij gekeken naar de betrouwbaarheid van de personeels- en salarisadministratie van de ministeries. Ook hebben wij gekeken hoe de ministeries omgaan met de inhuur van extern personeel en naar de verhouding tussen inhuur, uitbesteding en inbesteding. Daarbij hebben we een onvolkomenheid geconstateerd in het controleraamwerk van P-Direkt, het *shared service centre* van het Ministerie van BZK dat voor ministeries de geautomatiseerde administratieve afhandeling van personele processen verzorgt. Verder hebben wij onvolkomenheden vastgesteld in het personeelsbeheer van de Ministeries van Financiën, Justitie en VROM.

Onvolkomenheden in het inkoopbeheer

Bij ons rijksbrede onderzoek naar de risicobeheersing rond Europese aanbestedingen hebben wij geconstateerd dat bij de meeste ministeries het inkoopbeheer op papier goed geregeld is. In de praktijk blijkt echter het inkoopbeheer – waaronder het beheer van Europese aanbestedingen – bij vijf ministeries (Economische Zaken (EZ), Justitie, OCW, SZW en VWS) onvolkomenheden te vertonen; de omvang van de Europese aanbestedingsfouten neemt niet af. Wij vinden het van belang dat de ministeries de oorzaken van de fouten analyseren en maatregelen treffen om fouten in de toekomst te voorkomen.

Tien ministeries hebben in 2010 en eerdere jaren vereenvoudigingen in bestel- en betaalprocedures doorgevoerd. Wij stellen nu vast dat de

procedure bij vier departementen afwijkt van de geldende wet- en regelgeving. Bij twee ministeries (VROM en VWS) heeft dit geleid tot een onzekerheid over de rechtmatigheid van een deel van de uitgaven. Bij het Ministerie van VROM is sprake van een onvolkomenheid in de vereenvoudigde betaalprocedure bij inkopen. Het Ministerie van Financiën bereidt nieuwe regelgeving voor op dit gebied. Wij stellen voor om hierin een grensbedrag op te nemen, waarboven betalingen via een vereenvoudigde procedure niet zijn toegestaan. Bovendien moet er altijd een prestatieverklaring aanwezig zijn. De betaling moet immers controleerbaar zijn. Bij het lichte verificatieregime kan een dergelijke verklaring eventueel na de betaling worden opgesteld.

2.2.3 Bezwaar(onderzoeken)

Wanneer (ernstige) onvolkomenheden in de bedrijfsvoering van een ministerie ook na herhaalde vaststelling door de Algemene Rekenkamer niet worden opgelost, kan de Algemene Rekenkamer bezwaar maken (CW 2001, artikel 88). In het verleden hebben we het instrument bezwaar weinig gebruikt. Wel hebben wij zowel bij het Ministerie van Defensie als bij het Ministerie van Financiën enkele jaren geleden een bezwaaronderzoek ingesteld. Een dergelijk onderzoek dient om te achterhalen wat de achterliggende oorzaken zijn van de door ons geconstateerde problemen in de bedrijfsvoering. Op basis van de uitkomsten besluiten we dan of wij het nodig vinden om bezwaar te maken, zodat de minister wordt gedwongen een plan op te stellen om de geconstateerde onvolkomenheid in de bedrijfsvoering op te lossen.

Bij het Ministerie van Justitie hebben wij in 2010 ons bezwaaronderzoek voortgezet in verband met de sinds 2005 bestaande onvolkomenheid bij het inkoopbeheer.

Daarnaast hebben we vorig jaar de ministers van SZW, VWS, BuZa en Financiën gewaarschuwd dat wij dit jaar bezwaar zouden maken als er te weinig voortgang zou zijn geboekt bij de verbetering van respectievelijk het contractbeheer, het subsidiebeheer, het voorschottenbeheer en de informatievoorzieningsketen bij de Belastingdienst. In al deze gevallen gaat het om hardnekkige problemen, die al langer bestaan en waarvoor de betrokken ministers nog geen adequate oplossingen hebben kunnen realiseren.

Omdat bij de Ministeries van Justitie, SZW, BuZa en Financiën voldoende vooruitgang is geboekt, hebben wij besloten in 2010 bij deze vier ministeries geen bezwaar te maken. Bij het Ministerie van VWS hebben wij wel bezwaar moeten maken, zoals hiervoor is beschreven in § 2.2.2. Wij zijn positief over het bijgestelde verbeterplan en hebben besloten het bezwaar op te heffen.

2.3 Aanspreekbaarheid op resultaten

Voor een inhoudelijk debat naar aanleiding van Verantwoordingsdag over wat het kabinet heeft bereikt en wat het wil bereiken heeft de Tweede Kamer bruikbare informatie nodig over het gevoerde beleid: in hoeverre zijn de begrote gelden besteed, de afgesproken prestaties geleverd en de beoogde doelen bereikt? En in hoeverre zijn de resultaten ook echt toe te schrijven aan de ingezette middelen en geleverde prestaties? Deze informatie heeft de Tweede Kamer nodig om gericht haar budgetrecht te kunnen uitoefenen en controlerend en bijsturend op te kunnen treden.

2.3.1 Geen perspectief van «beleidsontvanger» in verantwoording

In 2010 hebben wij zogenaamde praktijktoetsen uitgevoerd op de beleidsterreinen onderwijs (Actieplan LeerKracht van Nederland), wonen (Energiebesparende maatregelen voor woningen), bedrijven (Subsidie veiligheid kleine bedrijven) en zorg (www.regelhulp.nl). Met een praktijktoets brengen wij in beeld hoe beleid in de praktijk uitpakt. We geven aan wat het Rijk aan prestaties heeft geleverd en wat hiervan in praktijk voor burgers en bedrijven merkbaar is.

De informatie die wij hebben verzameld is niet alleen afkomstig van de departementen, maar juist ook van de doelgroepen van het beleid. De ervaringen «aan de andere kant van de uitvoering» hebben we gebruikt om het beeld van de beleidsterreinen in kwestie zoals dat oprijst uit de verantwoordingsinformatie van het departement, aan te vullen met een praktijkperspectief: wat merken burgers en bedrijven van het beleid?

Wij constateren dat de «schakel» tussen beleid en praktijk niet altijd goed werkt. In de beleidsvoorbereiding wordt soms te gemakkelijk gedacht over de geschiktheid van het gekozen instrument voor de gekozen doelgroep. Informatie vanuit het perspectief van de «beleidsontvanger» is daarom nuttig voor de Tweede Kamer.

Hoewel informatie over de uitvoeringspraktijk doorgaans ontbreekt in de jaarverslagen van ministers, is het de vraag in hoeverre dat verwijtbaar is. De praktijk is nu eenmaal niet altijd goed te vangen in concrete, compacte verantwoordingsinformatie. Waar dat wel mogelijk is – en in de vier praktijktoetsen hebben we gezien dat de betrokken departementen vaak toch wel over relevante praktijkinformatie beschikten – is het van belang dat de Tweede Kamer wordt geïnformeerd over de verschillende perspectieven van beleid. In hoofdstuk 3 van deel B gaan wij hierop nader in.

2.3.2 Hoeveelheid beschikbare informatie niet toegenomen

Dit jaar hebben de ministeries gezamenlijk € 237,6 miljard uitgegeven. Wij constateren dat in de jaarverslagen bij € 189,0 miljard hiervan informatie is opgenomen die inzicht moet bieden in wat er met het geld is *bereikt*. Dat is ongeveer € 4 miljard minder dan in 2009. Van meer dan € 36,5 miljard van de rijksuitgaven is in de jaarverslagen slechts gedeeltelijk (i.e. voor minder dan 50%) informatie opgenomen over welke *prestaties* zijn geleverd.

Ministers mogen gebruikmaken van de «comply or explain»-regel. Dat wil zeggen dat ze in hun jaarverslag in beginsel informatie moeten opnemen over de effecten van hun beleid en dat ze, wanneer ze dat niet doen, in het jaarverslag moeten uitleggen waarom ze deze informatie niet hebben opgenomen.

Bij 42% van de doelstellingen legden de ministers uit waarom ze geen inzicht in de effectiviteit van hun beleid hebben gegeven.

Voor het achterwege laten van effectinformatie geven de ministers uiteenlopende redenen op. De meest voorkomende zijn (1) dat zij een indicator niet zinvol vinden en (2) dat zij voor de uitvoering en/of

effectiviteit van het beleid afhankelijk zijn van derden. We komen hierop terug in § 3.3 van deel B.

2.3.3 Bruikbaarheid beleidsinformatie beperkt

Van de beleidsinformatie die wél beschikbaar is in de jaarverslagen van de ministers, is de bruikbaarheid beperkt. Wij hebben tien doelstellingen onderzocht. Wij hebben bij acht daarvan niet kunnen vaststellen in welke mate het desbetreffende *beleidsdoel* behaald was. In vijf gevallen was er weliswaar informatie over het beleid opgenomen, maar presenteerde de minister geen effectinformatie over dit beleid in het jaarverslag, in één geval was de effectinformatie niet actueel. In twee gevallen hebben de ministers niet aannemelijk gemaakt dat de geleverde *prestaties* hebben bijgedragen aan het bereikte effect.

Ten slotte hebben wij van de tien door ons onderzochte doelstellingen in drie gevallen niet kunnen vaststellen of de activiteiten die waren aangekondigd om de doelstellingen te bereiken (volledig) zijn uitgevoerd. Wij komen hierop terug in § 3.4 van deel B.

2.3.4 Totstandkoming beleidsinformatie: ruimte voor verbetering

Wij hebben van 119 van de 778 prestatie-indicatoren uit de departementale jaarverslagen onderzocht of zij deugdelijk tot stand zijn gekomen en of zij voldoen aan de verslaggevingsvoorschriften.

We hebben in ons onderzoek vastgesteld dat de onderzochte beleidsinformatie deugdelijk tot stand is gekomen, met uitzondering van achttien van de 119 door ons onderzochte indicatoren. Deze indicatoren waren voor meer dan één uitleg vatbaar, de deugdelijkheid van de broninformatie was niet gewaarborgd of de meting niet reconstrueerbaar. In vijf jaarverslagen is in afwijking van de verslaggevingsvoorschriften niet aangegeven of het indicatoren of kengetallen betreft. Dit onderscheid is belangrijk omdat een indicator iets zegt over de mate waarin een minister een beleidsdoelstelling bereikt en een kengetal alleen achtergrondinformatie geeft bij het beleid en het beleidsterrein.

Wij hebben onderzocht in hoeverre de auditdiensten hun onderzoek naar de beleidsinformatie met voldoende diepgang uitvoeren. Dit doen wij jaarlijks om te bepalen of wij voor ons oordeel over de deugdelijke totstandkoming van deze onderzoeksuitkomsten gebruik kunnen maken. Zes van de twaalf auditdiensten bleken hun onderzoek te beperken tot de controle van (a) de aansluiting van de beleidsinformatie in het jaarverslag op de broninformatie, en (b) de kwaliteit van de dossiervorming. Wij vinden dat de informatiebronnen zélf ook op deugdelijke totstandkoming moeten worden onderzocht. De regelgeving is op dit punt echter niet duidelijk.

Wij geven de minister van Financiën in overweging de regelgeving op dit punt aan te scherpen. Wij betrekken de deugdelijke totstandkoming van de informatiebronnen wél bij ons oordeel.

2.4 Staatsbalans

De Staatsbalans is een van de instrumenten waarmee de Nederlandse overheid inzicht geeft in de vermogenspositie van de Staat en daarmee in de resultaten van haar financiële beleid. De Staatsbalans is op dit moment geen onderwerp van jaarlijkse controle van de Algemene Rekenkamer volgens de Comptabiliteitswet (CW) 2001.

Op 20 mei 2010 heeft de Tweede Kamer ons verzocht voortaan de volledigheid en juistheid van de Staatsbalans te toetsen en hierover in de toekomst te rapporteren in ons rapport bij het Financieel Jaarverslag van het Rijk (Tweede Kamer, 2010).

De Algemene Rekenkamer wil graag voldoen aan het verzoek van de Tweede Kamer. Wij hebben daarom in ons rapport *Staatsbalans: zicht op staatsvermogen* (Algemene Rekenkamer, 2011a), dat tegelijk met deze *Staat van de rijksverantwoording 2010* is verschenen, de (totstandkoming van de) huidige Staatsbalans in beeld gebracht en in het perspectief geplaatst van algemeen (internationaal) aanvaarde verslaggevingsregels en overige relevante inzichten. Op basis hiervan hebben wij de Tweede Kamer en de minister van Financiën enkele aanbevelingen gedaan om de totstandkoming van de huidige Staatsbalans te verbeteren:

- Zorg ervoor dat het wettelijk kader voor de (controle van de) Staatsbalans toereikend is. Indien de Staatsbalans wordt beschouwd als een verantwoordingsdocument, dient de controle ervan door de departementale auditdiensten en de Algemene Rekenkamer wettelijk te zijn geregeld.
- Maak in de toelichting duidelijk hoe de Staatsbalans zich verhoudt tot de andere informatie uit het Financieel Jaarverslag van het Rijk zoals de Saldibalans van het Rijk en de EMU-schuld en het EMU-saldo.³
- Zorg ervoor dat in de toelichting op de Staatsbalans informatie wordt opgenomen over zaken waarmee de overheid een substantieel financieel risico loopt en die beleidsmatig relevant zijn (zoals dat in het verleden bij *garanties* is gebeurd), en waarbij bijvoorbeeld het opnemen van *voorzieningen* te overwegen valt.
- Zorg ervoor dat de informatie in de Staatsbalans voldoet aan de algemeen (internationaal) aanvaarde kwaliteitskenmerken voor financiële verslaggeving in de publieke sector: begrijpelijk, betrouwbaar, relevant en vergelijkbaar. Dit betekent concreet dat de informatie voor de totstandkoming van de Staatsbalans, die uit diverse bronnen wordt aangeleverd, systematisch en zichtbaar wordt gecontroleerd. Deze controle kan plaatsvinden door de aanleverende departementen (afdelingen FEZ en de auditdiensten) en door het Ministerie van Financiën.

De keuzes die naar aanleiding van deze aanbevelingen op de korte termijn worden gemaakt, zijn van belang voor de vraag of en zo ja hoe wij in de toekomst de juistheid en volledigheid van de Staatsbalans en de daarin opgenomen posten kunnen toetsen. Op dit moment achten wij de informatie in de Staatsbalans nog onvoldoende systematisch tot stand gekomen en daardoor ongelijksoortig. De informatie is bovendien onvoldoende onderworpen aan kwaliteitswaarborgen en kwaliteits-toetsing door het Ministerie van Financiën.

Voor een volledig overzicht van onze aanbevelingen ter verbetering van de Staatsbalans verwijzen wij naar ons rapport *Staatsbalans: zicht op staatsvermogen* (Algemene Rekenkamer, 2011a).

³ EMU: Europese Monetaire Unie.

3 ZIENSWIJZE OP VERANTWOORDING EN CONTROLE

Publieke verantwoording is belangrijk in ons democratisch bestel. Op de vraag hoe er verantwoording moet worden afgelegd, waarover wel en waarover niet, en aan wie, zijn echter vele antwoorden mogelijk. Publieke verantwoording moet zich ontwikkelen en aanpassen aan de wensen en omstandigheden van de tijd. Visies en ideeën in de samenleving over de manier waarop de overheid verantwoording aflegt, zijn hierop uiteraard van invloed; deze bepalen mede onze eigen positie.⁴ Ook maken wij gebruik van de kennis die we opdoen bij het verrichten van onze controles en van ons institutionele geheugen. Vanuit deze invalshoeken ontwikkelen wij onze zienswijze op publieke verantwoording.

Verantwoording en controle hangen uiteraard nauw met elkaar samen. Omdat er in de afgelopen decennia al veel is gebeurd op het terrein van verantwoording en controle bij de rijksoverheid, en omdat deze ontwikkelingen ook richtinggevend zijn voor de toekomst, blikken we in dit hoofdstuk eerst terug. Daarna schetsen wij de hoofdlijnen van ons toekomstbeeld zowel voor de verantwoording als voor het controlebestel van het Rijk.

3.1 Verantwoording en controle in beweging

Terugkijkend op de ontwikkelingen die de verantwoording van het Rijk⁵ en de controle daarvan de laatste decennia hebben doorgemaakt, stellen we vast dat er sinds medio jaren tachtig veel is veranderd. Onderstaande tijdbalk toont enkele mijlpalen.

Figuur 1. Ontwikkelingen in de publieke verantwoording 1985-2010

1985	2000	2004	2005	2007	2010	2011
Comptabel bestel						
	VBTB	Evaluatie VBTB				
			Motie-Douma: 'comply or explain'			
				Experiment verbetering verantwoording en begroting	Evaluatie experiment	

⁴ Zo hebben we bij het uitbrengen van ons jaarverslag in maart 2011 gesproken met mensen afkomstig van (rijks)overheid, bedrijfsleven, accountancy, wetenschap, politiek, media en niet-commerciële dienstverlening over hun visie op en «passie» voor publieke verantwoording (www.passievoorpubliekeverantwoording.nl).

⁵ Inclusief de aan het Rijk verbonden organen.

Operatie Comptabel Bestel

In de jaren tachtig van de vorige eeuw was het slecht gesteld met de verantwoording over de rijksfinanciën. Dit leidde midden jaren tachtig tot de operatie «Comptabel Bestel» (zie kader).

Operatie Comptabel Bestel

Het begin van de jaren tachtig werd gekenmerkt door een fors negatief begrotingssaldo en een (daardoor) sterk oplopende staatsschuld. Van ordentelijk financieel beheer, voorwaarde voor succesvolle beheersing van de overheidsuitgaven, was geen sprake. De begrotingsstukken van de verschillende ministeries waren onvergelijkbaar.

De Algemene Rekenkamer constateerde halverwege de jaren tachtig dat het financieel beheer bij de departementen grote tekortkomingen vertoonde. Jaarrekeningen van het Rijk kwamen jaren te laat, met alle gevolgen van dien voor de controle ervan. Slechts enkele departementen beschikten over een goedkeurende accountantsverklaring.

Door de operatie Comptabel Bestel werd de kwaliteit van begrotingen en verantwoordingen aanzienlijk verbeterd. De achterstand van de jaarrekeningen en de controle en goedkeuring daarvan werden ingelopen. Ook werd de begrotingspresentatie aangepast, wat leidde tot meer inzichtelijke en vergelijkbare departementale begrotingen.

De controleaanpak van de Algemene Rekenkamer veranderde eveneens in deze periode. Vanuit de gedachte dat er geen dubbel werk moest worden gedaan, kozen wij ervoor om voortaan waar mogelijk te steunen op de controle van de departementale accountantsdiensten en hierop een review te doen om de kwaliteit van die controle vast te stellen.

Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording (VBTB)

Nadat door de operatie Comptabel Bestel de rechtmatigheid van de verantwoording over de rijksuitgaven sterk was verbeterd, richtte de aandacht zich op de wijze waarop de begrotingsgelden worden gebruikt om beleid te realiseren, en de manier waarop daarover verantwoording wordt afgelegd.

Om de Tweede Kamer meer inzicht te geven in de samenhang tussen (1) de doelen van het beleid, (2) de daarvoor aangewende middelen en (3) de daarmee bereikte resultaten, werd in 2000 begonnen met het project «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording» (VBTB) (zie kader).

VBTB

De VBTB-werkwijze hield in dat in de begrotingen per beleidsdoel de drie zogenaamde *W-vragen* centraal werden gesteld:

- Wat willen we bereiken?
- Wat gaan we daarvoor doen?
- Wat mag dat kosten?

Op vergelijkbare wijze werd de verantwoording gestuurd door drie *H-vragen*:

- Hebben we bereikt wat we hebben beoogd?
- Hebben we gedaan wat we daarvoor zouden doen?
- Heeft het gekost wat we dachten dat het zou kosten?

Het idee was dat de Tweede Kamer via de antwoorden in de departementale jaarverslagen één-op-één zou kunnen nagaan of wat was beoogd in de begrotingen ook was gerealiseerd en tegen welke prijs. Ook kwam er een speciale Verantwoordingsdag, de derde woensdag in mei. Deze werd voor het eerst gehouden in mei 2000.⁶ Vanaf dat moment ging de Algemene Rekenkamer zich ook richten op de niet-financiële beleidsinformatie die in de jaarverslagen beschikbaar kwam.

Comply or explain

VBTB kwam in een nieuwe fase na de evaluatie ervan eind 2004 (IOFEZ, 2004). Daaruit kwam naar voren dat niet van ieder beleidsartikel de bereikte doelen zich in kwantitatieve, meetbare termen lieten vatten. Sommige bereikte doelen konden beter in kwalitatieve termen worden gededd. Dit betekende dat de H-vragen (zie bovenstaand kader) niet altijd recht-toe-recht-aan konden worden beantwoord. Hierop deed het begrip «comply or explain» («pas toe of leg uit») via een Kamermotie in 2005 zijn intrede (Tweede Kamer, 2005). Het voorschrift luidde nu: formuleer beleidsdoelen in beginsel in termen van meetbare maatschappelijke effecten die moeten worden gerealiseerd en geef, indien hiervan wordt afgeweken, in begroting en jaarverslag een motivering hiervoor. Van deze mogelijkheid werd vervolgens door de ministers in begrotingen en jaarverslagen ruim gebruikgemaakt. Wij hebben de toepassing van het «comply or explain»-principe sindsdien ook in onze controle betrokken.

Experiment «Verbeteren verantwoording en begroting»

Hoewel de verantwoording sinds de introductie van VBTB grote verbeteringen had ondergaan, had de Tweede Kamer in 2007 toch nog zorgen over het verantwoordingsproces. Verantwoordingsdag kreeg te weinig politieke belangstelling, de jaarverantwoording was te weinig inhoudelijk en te weinig op hoofdlijnen, en het ontbrak in de verantwoording aan een koppeling tussen de beoogde plannen en de beleidsresultaten. Daarom heeft de minister van Financiën in overleg met de Tweede Kamer en de Algemene Rekenkamer eind 2007 besloten het experiment «Verbeteren verantwoording en begroting» uit te voeren. Uiteindelijk deden zes departementen⁷ mee aan dit experiment, dat erop was gericht de begrotingen en jaarverslagen anders in te delen en ze zo meer scherp te en politieke zeggingskracht te geven en daarnaast ook de verantwoordingslasten van de departementen te verlagen (zie kader hierna).

Experiment «Verbeteren verantwoording en begroting»

De belangrijkste maatregelen van het experiment waren:

- De invoering van een verantwoordingsbrief waarin de minister-president zich verantwoordt over de voortgang van de hoofdlijnen van het kabinetsbeleid. Ook zou de minister-president voortaan in de Tweede Kamer aanwezig zijn bij het verantwoordingsdebat.
- Het leggen van meer nadruk op het beleidsverslag in het jaarverslag.
- Het niet langer opnemen van niet-financiële informatie in de beleidsartikelen van de jaarverslagen van de departementen die aan het experiment deelnamen.
- Het gelijktijdig meesturen met het jaarverslag van een beleidsdoorlichting naar de Tweede Kamer.

⁶ Op deze dag biedt de minister van Financiën de jaarverslagen van de ministeries en het Financieel jaarverslag in de Tweede Kamer aan de Tweede Kamer aan. De president van de Algemene Rekenkamer overhandigt op haar beurt de Rapporten bij de Jaarverslagen en een rijksbreed rapport. De dag erna (voor zover mogelijk) wordt er een plenair debat gewijd aan de verantwoordingsstukken.

⁷ Dit waren de Ministeries van BuZa, VROM, LNV en VWS alsmede Jeugd en Gezin en WWI.

Het Ministerie van Financiën en de Algemene Rekenkamer hebben in 2010 het experiment samen geëvalueerd. De uitkomst van de evaluatie is in maart 2011 naar de Tweede Kamer gestuurd (Financiën, 2011a). Uit de evaluatie kwam naar voren dat het bereiken van meer politieke zeggingskracht en scherpere redelijk geslaagd was (zie kader hierna). Tegelijkertijd bleek uit de evaluatie dat de verantwoordingslasten van de departementen door het experiment niet aantoonbaar waren afgenomen.

Evaluatie experiment verbetering verantwoording en begroting

Door de toespitsing op de kabinetsprioriteiten waren de begrotingen en jaarverslagen beter leesbaar geworden. Wat echter wel afbreuk deed aan de inzichtelijkheid van de experimentele jaarverslagen, was dat het soms moeilijk bleek om een relatie te leggen (zowel inhoudelijk als financieel) tussen kabinetsprioriteiten en beleidsartikelen en de daaraan gekoppelde budgetten. Een obstakel voor de nagestreefde scherpere en relevantie in de verantwoording was verder dat de kabinetsprioriteiten in veel gevallen niet goed meetbaar waren.

Een ander minpunt dat uit de evaluatie naar voren kwam was het ongewenste informatieverlies voor de Tweede Kamer in de experimentele jaarverslagen. Tijdens het experiment werd niet-financiële beleidsinformatie niet meer opgenomen in de beleidsartikelen van de experimentele jaarverslagen, terwijl in het beleidsverslag alleen nog over de kabinetsprioriteiten werd gerapporteerd. Uit de evaluatie kwam een aantal gevallen naar voren waarin de ontbrekende informatie door Kamerleden niet werd gemist.

Het opnemen van beleidsconclusies in de jaarverslagen bleek een verbetering, al waren de beleidsconclusies nog niet in alle gevallen voldoende onderbouwd of voldoende duidelijk over wat er meer, minder of anders moest worden gedaan.

Het meesturen van beleidsdoorlichtingen met de jaarverslagen bleek geen rol te hebben gespeeld in de dialoog tussen departement en Tweede Kamer naar aanleiding van het jaarverslag.

Het experiment bleek de verantwoordingslasten bij de betrokken departementen niet te hebben verminderd.

3.2 Lessen voor verdere verbetering van de verantwoording

In het experiment werd in de begrotingen en in de jaarverslagen de beleidsinformatie gekoppeld aan beleidsprioriteiten; de informatie was daardoor niet meer terug te vinden bij de beleidsartikelen en de daaraan gekoppelde budgetten. Uit de evaluatie kwam naar voren dat dit ten koste is gegaan van de samenhang van de informatie en dat het heeft geleid tot ongewenst informatieverlies voor de Tweede Kamer.

Uit de evaluatie is ook naar voren gekomen dat de Verantwoordingsbrief van de minister-president en zijn aanwezigheid in de Tweede Kamer bij het debat hebben bijgedragen aan de kwaliteit en de relevantie van het Verantwoordingsdebat. Wij menen dat een verantwoordingsbrief waarin beleidsconclusies staan, belangrijke toegevoegde waarde kan hebben en kan bijdragen aan de gewenste scherpere in het verantwoordingsdebat. Het heeft onze sterke voorkeur dat de informatie in de brief voortkomt uit de reguliere (en door de auditdienst gecontroleerde) verantwoordingsinformatie.

Wij vinden dat er een directe samenhang moet zijn tussen enerzijds het budget dat aan de begrotingsartikelen is gekoppeld, en anderzijds de beleidsinformatie op artikelniveau. Dit stelt immers de Tweede Kamer in staat haar budgetrecht en haar controlerende taak optimaal uit te oefenen. Volgens ons zou iedere minister per beleidsartikel expliciet moeten maken of en zo ja hoe er (en zo nee, waarom er geen) sprake is van een causaal verband tussen prestatie en effect. Op die manier krijgt de Tweede Kamer de mogelijkheid de minister aan te spreken op de wenselijkheid en toegevoegde waarde van het betreffende beleid en de uitgaven die daarvoor (moeten) worden gedaan. In de begroting zou aannemelijk moeten worden gemaakt dat de beleidsinzet van de minister bijdraagt aan de realisatie van het beleidsdoel (plausibiliteitsbeginsel). Wij vinden het voorts belangrijk dat iedere minister aangeeft welke prestaties hij voor de realisatie van het beleidsdoel gaat leveren.

Wij hebben geconstateerd dat de minister van Financiën in zijn brief van 22 maart 2011, waarin hij de Tweede Kamer informeert over een aanpassing van de opzet van de begrotingen en verantwoordingen, voortbouwt op het goede van de VBTB-begrotingen en probeert de VBTB-systematiek op onderdelen te versterken (Financiën, 2011b). Wij ondersteunen deze gedachte en zien goede mogelijkheden om de informatiewaarde van de nieuwe begrotingspresentatie te vergroten.

De herijking van VBTB houdt wat de minister betreft ook in dat de drie W- en H-vragen (zie het kader «VBTB» in § 3.1) anders worden geformuleerd. Hij stelt voor om bij de herijking van VBTB de specifieke verantwoordelijkheid van de minister voor de te bereiken resultaten en de hem beschikbare financiële *instrumenten* centraal te stellen. Zijn streven is om met minder informatie toe te kunnen en te snijden in de «wollige beleidsverhalen».

Wij kunnen ons vinden in dit streven. Tegelijkertijd zijn we van mening dat iedere minister zich, in het belang van de informatiewaarde van de begroting en verantwoording voor de Tweede Kamer, maximaal zou moeten inspannen om de relatie tussen zijn handelen en de realisatie van de beleidsdoelen aannemelijk te maken.

Verder plaatsen wij een kanttekening bij het feit dat de minister in de W-vragen niet meer ingaat op de door ministers te leveren *prestaties*. De minister spreekt alleen nog van instrumenten. Waar de inzet van instrumenten leidt tot concrete door de overheid geleverde prestaties, zou deze informatie volgens ons in begroting en jaarverslag moeten worden opgenomen.

3.3 Lessen voor verdere verbetering van het controlebestel

De interne beheersmaatregelen van departementen, de departementale auditfunctie en de Algemene Rekenkamer als externe controleur vormen samen het controlebestel van de rijksoverheid.

3.3.1 Weeffouten in het huidige controlebestel

De huidige inrichting van het controlebestel van het Rijk en de daaraan verbonden organen kent doublures en sluit niet goed aan op internationale standaarden. Nu geven bijvoorbeeld zowel de auditdiensten van de ministeries als de Algemene Rekenkamer een verklaring af bij de financiële informatie die in de departementale jaarverslagen staat. Gelet op hun interne positie zouden de departementale auditdiensten geen verklaringen bij de jaarverslagen moeten afgeven, maar zich moeten

concentreren op de toetsing van en advisering over de kwaliteit van de interne beheersing van de bedrijfsvoerings- en beleidsprocessen van de ministeries en het geven van *assurance* (verschaffen van zekerheid) en advies hierover aan de ambtelijke en politieke leiding van het departement.

Interne auditdiensten hebben op dit moment zowel een vraaggerichte taak (adviseren) als een certificerende taak (controleren). Deze situatie is problematisch in het licht van opvattingen die in Europees en in breder internationaal verband de afgelopen jaren zijn ontwikkeld. Een strikte scheiding tussen beide activiteiten is in toenemende mate de norm.⁸

3.3.2 Verbeteringen van het controlebestel

Nieuwe rolverdeling

De plannen van het kabinet voor de centralisatie van de auditfunctie vormen een goede gelegenheid om het controlebestel van het Rijk opnieuw vorm te geven waarin de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden op een heldere wijze zijn verdeeld over de betrokken partijen.

In het controlebestel dat wij voor ogen hebben ziet de rolverdeling er als volgt uit:

- *De minister en de departementale leiding* zijn verantwoordelijk voor de interne beheersing van de bedrijfsvoerings- en beleidsprocessen van de ministeries en leggen daarover verantwoording af aan de Staten-Generaal.
- *De auditfunctie* is verantwoordelijk voor de onafhankelijke beoordeling van de opzet en werking van die interne beheersing vanuit een brede, geïntegreerde optiek (financial, non-financial, operational en IT), en geeft *assurance* (zekerheid) en advies dienaangaande aan het management.
- *De Algemene Rekenkamer* is verantwoordelijk voor de onafhankelijke externe oordelen bij de jaarverslagen; zij verricht haar werk in overeenstemming met relevante internationale auditstandaarden en maakt daarbij zoveel mogelijk gebruik van het interne auditwerk en de overige beheersingsmaatregelen.

Wanneer het controlebestel zich ontwikkelt in de hierboven aangegeven richting, betekent dit een verbetering op vier punten:

1. De onderdelen van het bestel sluiten beter aan op de verschillende verantwoordelijkheden van de betrokken organisaties. In het bovenstaande model richten de departementale auditdiensten zich primair op het geven van *assurance* en advies aan de ambtelijke en politieke leiding en is de Algemene Rekenkamer de externe controleur die een verklaring geeft over de verantwoording van het kabinet aan de Staten-Generaal.
2. Er ontstaat een stimulans om de interne beheersing van de bedrijfsvoerings- en beleidsprocessen te versterken. Ministers gaan op basis van algemeen aanvaarde eisen een bedrijfsvoeringsverklaring opnemen in hun jaarverslag en de departementale auditdiensten gaan zich vooral richten op het beoordelen van de kwaliteit van de interne beheersing. Hierdoor zal de kwaliteit van de interne beheersingsmaatregelen van departementen naar verwachting toenemen.
3. Er ontstaan door de verbeterde kwaliteit van de interne beheersing meer mogelijkheden om systeemgericht te gaan controleren. Dit is efficiënt en zorgt voor meer synergie tussen de werkzaamheden van de actoren in het controlebestel. Bovendien dragen systeemgerichte

⁸ Zie onder meer het groenboek «Beleid inzake controle van financiële overzichten: lessen uit de crisis» van de Europese Commissie d.d. 13 oktober 2010 (Europese Commissie, 2010) en de Nederlandse reactie hierop d.d. 22 november 2010 (Financiën, 2010).

controles bij aan het lerend vermogen van het Rijk. Stysteemgericht werken heeft meer toegevoegde waarde dan uitsluitend gegevensgericht werken, omdat systeemgericht werken inzicht biedt in de oorzaken van de gesignaleerde fouten.

4. Er ontstaat een situatie waarin auditdiensten niet langer zowel controleur als adviseur zijn. Nu is dat nog wel zo (zie § 3.3.1 hiervoor). Gelet op hun interne positie zouden de departementale auditdiensten geen verklaringen meer moeten afgeven, maar zich moeten concentreren op de toetsing van en advisering over kwaliteit van de interne beheersing en het geven van *assurance* hierover aan de ambtelijke en politieke leiding van een departement.

Normstelling Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer is gehouden de standaarden van de internationale gemeenschap voor rekenkamers na te leven. Het betreft de «International Standards for Supreme Audit Institutions (ISSAI)». Standaard ISSAI 1610 stelt eisen aan de situatie waarin een externe controleur gebruikmaakt van de werkzaamheden van een interne auditdienst.

Op basis van deze standaarden kan de minister van Financiën kwaliteitsnormen stellen waaraan de *verantwoordingen* van de ministers moeten voldoen. De Algemene Rekenkamer dient echter als externe controleur de normen te stellen waaraan de *controle* van de jaarverantwoordingen moeten voldoen.

De normen die wij hanteren moeten voldoen aan internationale en specifiek voor de Nederlandse situatie geldende standaarden. Wanneer deze normen afwijken van de normen van de departementale auditdiensten, dan zorgt dit voor doublures in het controlebestel en voor extra controlelasten.

Ministeriële verantwoordelijkheid en onafhankelijkheid auditfunctie

Voor het goed functioneren van de auditfunctie en het controlebestel is een adequate *governancestructuur* nodig. Behalve om de positionering van de auditfunctie gaat het daarbij onder andere om de samenstelling en werkwijze van de *audit committees* van de departementen.

Bij een eventuele samenvoeging van de departementale auditdiensten is het van belang dat de verantwoordelijkheid van het management, de departementsleiding en de minister voor de departementale jaarverslagen en voor de interne beheersing intact blijft. Dit impliceert onder meer dat het management en de ambtelijke en politieke leiding van een departement snel en flexibel moeten kunnen beschikken over deskundige auditcapaciteit.⁹

Bij een algehele centralisatie van de auditfunctie is het van belang een scheiding aan te brengen tussen verschillende taken van het ministerie waar een eventuele rijksbrede auditdienst wordt ondergebracht. Er kan in dit verband alleen sprake zijn van een beheersmatige relatie met dit ministerie. De inhoudelijke aansturing geschiedt door de leiding van de departementen waar (vraaggestuurde) audits worden uitgevoerd en moet vakinhoudelijk worden genormeerd door professionele auditstandaarden.

⁹ Wanneer een gecentraliseerde auditfunctie qua timing en kwaliteit onvoldoende kan inspelen op de behoefte van de departementale leiding, dan bestaat het risico dat departementen zelf interne units voor het uitvoeren operational audits gaan oprichten. Dit zou ernstig afbreuk doen aan de synergie-mogelijkheden tussen verschillende auditwerkzaamheden en daarmee aan de te realiseren efficiencywinst.

DEEL B BEVINDINGEN EN OORDELEN 2010

1 CONTROLEWERKZAAMHEDEN ALGEMENE REKENKAMER

Op 18 mei 2011, de derde woensdag van mei, is het Verantwoordingsdag. De minister van Financiën biedt dan het Financieel Jaarverslag Rijk 2010 en de 28 jaarverslagen 2010 van de departementen en begrotingsfondsen aan de Tweede Kamer aan. Wij publiceren op diezelfde dag onze rapporten bij deze jaarverslagen over 2010 en ook het voorliggende rapport: *Staat van de rijksverantwoording 2010*.

In dit rapport is onze verklaring van goedkeuring bij de Rijksrekening en de Saldibalans van het Rijk 2010 opgenomen. Daarnaast informeren wij de Tweede Kamer over de bedrijfsvoering van de departementen en over de verantwoording die de ministers daarover afleggen in hun jaarverslagen.

Het doel van dit rapport is tweeledig. Allereerst ondersteunen wij met onze wettelijke oordelen de Staten-Generaal bij het verlenen van decharge aan de ministers over het in het voorgaande jaar gevoerde beheer. Ten tweede willen wij met dit rapport bijdragen aan een betere publieke verantwoording door de overheid.

Onze belangrijkste bevindingen staan kort opgesomd in de samenvatting van deel A van dit rapport. Dit deel B begint met een hoofdstuk over de Rijksrekening en de Saldibalans van het Rijk 2010, waarin ook onze goedkeuring van de Rijksrekening is opgenomen.

De rest van deel B is achtereenvolgens gewijd aan het beleid (hoofdstuk 3), de bedrijfsvoering (hoofdstuk 4) en de financiën (hoofdstuk 5) van het Rijk. We sluiten met deze opbouw aan bij een wens die de Tweede Kamer heeft geuit in haar rapport *Jaarverslag in de politieke arena* (Tweede Kamer, 1998), en die door het kabinet is vertaald in de nota *Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording* (VBTB) (Financiën, 1999).

Tot slot kent deel B een hoofdstuk «Capita selecta», waarin wij ingaan op aangelegenheden die niet direct betrekking hebben op onze oordelen over de jaarverslagen en de Rijksrekening, maar die wel dusdanig relevant zijn dat wij de Tweede Kamer daarover willen informeren. Het gaat achtereenvolgens om:

- de wijze waarop de Algemene Rekenkamer invulling geeft aan het verzoek van de Tweede Kamer om de juistheid en volledigheid van de Staatsbalans te controleren;
- de wijze waarop de Algemene Rekenkamer de realisatie van de € 18 miljard aan ombuigingsmaatregelen zal volgen;
- de Nederlandse EU-lidstaatverklaring;
- de gevolgen van de maatregelen die het kabinet heeft genomen in het kader van de kredietcrisis en de EU-landencrisis;
- het kabinetsprogramma Compacte Rijksdienst;
- het personeel van de rijksoverheid en de daaraan verbonden organen.

Dit rapport omvat zowel onze oordelen over de aspecten die wij vanuit onze wettelijke controletaak hebben onderzocht, als onze bevindingen over aspecten die wij aanvullend op die wettelijke taak in ons onderzoek betrekken, om bij te kunnen dragen aan een goede publieke verantwoording.

2 RIJKSREKENING EN SALDIBALANS VAN HET RIJK

Op 21 april 2011 heeft de minister van Financiën het *Financieel jaarverslag van het Rijk 2010* en de *Saldibalans van het Rijk 2010* aan de Algemene Rekenkamer aangeboden. Wij beoordelen of de in het Financieel Jaarverslag opgenomen rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk (de Rijksrekening) en de saldibalans kan worden goedgekeurd, onder voorbehoud dat de Staten-Generaal het wetsvoorstel van de bij de Rijksrekening behorende slotwetten aannemen. Dit laatste behoort tot de wetgevende en controlerende taak van de Staten-Generaal. Met het aannemen van het wetsvoorstel van de slotwetten wordt aan de ministers formeel decharge verleend voor het financieel beheer in het verslagjaar. In dit hoofdstuk presenteren wij ons oordeel over het Financieel Jaarverslag en de Saldibalans van het Rijk.

Het financieel jaarverslag van het Rijk bevat, naast de rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk, ook informatie over financieel management (informatie over bedrijfsvoering), de budgetsectoren zorg en sociale zekerheid en de decentrale overheden. De verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer heeft alleen betrekking op de rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk en op de Saldibalans van het Rijk.

2.1 Terugblik op Financieel jaarverslag van het Rijk 2009

Op 19 mei 2010 hebben wij de Rijksrekening 2009 en de Saldibalans van het Rijk 2009 goedgekeurd, onder het voorbehoud dat de Staten-Generaal de slotwetten 2009 zouden aannemen. Op diezelfde datum hebben wij het rapport *Rijk verantwoord 2009*, met daarin opgenomen onze verklaring van goedkeuring, aan de Staten-Generaal en de minister van Financiën gezonden (Algemene Rekenkamer, 2010b).

De Staten-Generaal hebben de bij het Financieel jaarverslag van het Rijk 2009 behorende slotwetten aangenomen. De Tweede Kamer heeft het kabinet decharge verleend op 16 december 2010 en de Eerste Kamer heeft dit gedaan op 1 februari 2011 (aan de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie) en 25 januari 2011 (aan de overige ministers). De minister van Financiën heeft de ministers en de Algemene Rekenkamer hiervan op 14 februari 2011 op de hoogte gesteld. Hiermee was de goedkeuring van de Rijksrekening 2009 en van de Saldibalans van het Rijk 2009 definitief.

2.2 Financieel jaarverslag van het Rijk 2010

In de rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk (de Rijksrekening) staan het totaal van de rijksuitgaven in 2010 (€ 237,6 miljard) en het totaal van de rijksontvangsten in 2010 (€ 235,0 miljard). Zie verder bijlage 1.

Wij hebben alle *fouten* en *onzekerheden* in alle jaarverslagen over 2010 opgeteld en afgezet tegen de totale uitgaven en ontvangsten van het Rijk in 2010. Om de ontwikkeling in het aantal fouten en onzekerheden te kunnen beoordelen, hebben we de totalen van 2010 vergeleken met die van 2009 (zie tabel 1).

Tabel 1. Totaal van alle fouten en onzekerheden in alle jaarverslagen van de rijksrekening over 2009 en over 2010

	Uitgaven (in miljoenen euro's)				Ontvangsten (in miljoenen euro's)			
	2009		2010		2009		2010	
	Bedrag	%	Bedrag	%	Bedrag	%	Bedrag	%
Totaalbedrag rijksrekening (exclusief consolidatie)	246 725,2		237 569,1		246 072,4		234 956,1	
Totaal fouten	405,9	0,16	436,2	0,18	63,5	0,03	27,3	0,01
Totaal onzekerheden	365,2	0,15	374,2	0,16	65,3	0,03	106,3	0,05
Totaal onzekerheid over de volledigheid	0,7	0,00	0,0	0,00	87,4	0,04	0,0	0,00

De gegevens in tabel 1 laten zien dat er over 2010 sprake is van een lichte stijging van het totaalbedrag dat gemoeid is met fouten bij de uitgaven. Het totaalbedrag dat gemoeid is met fouten bij de ontvangsten is aanzienlijk gedaald. Het totaalbedrag aan onzekerheden bij de uitgaven zijn licht gestegen; van € 365,2 miljoen naar € 374,2 miljoen. Bij de ontvangsten zien we bijna een verdubbeling van de onzekerheden. In 2009 was € 65,3 miljoen onzeker, in 2010 bedragen de onzekerheden € 106,3 miljoen.

Wij constateren dat het percentage fouten en onzekerheden in 2010 over het algemeen hoger ligt dan in 2009. De percentages blijven echter onder de tolerantiegrens van 1% bij fouten respectievelijk van 3% bij onzekerheden.

Wij hebben vastgesteld dat de in het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2010 opgenomen rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk aansluit op de verantwoordingsstaten die zijn opgenomen in de jaarverslagen over 2010. Daarnaast hebben wij vastgesteld dat het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2010 volgens daarvoor geldende voorschriften is opgesteld.

2.3 Saldibalans van het Rijk

De totalen van de Saldibalans van het Rijk per 31 december 2010 bedragen € 842,8 miljard. Wij hebben vastgesteld dat de Saldibalans van het Rijk 2010 aansluit op de departementale en niet-departementale saldibalansen 2010 en dat de Saldibalans van het Rijk 2010 overeenkomstig de daarvoor geldende voorschriften is opgesteld. Er was geen sprake van overschrijding van de tolerantiegrenzen voor fouten en onzekerheden in de Saldibalans van het Rijk 2010.

2.4 Slotwetten

De Staten-Generaal autoriseren de bedragen die de minister mag uitgeven wanneer zij de begrotingswetten en de eerste en tweede suppletoire wetten aannemen. De minister mag niet meer uitgeven dan het bedrag dat is geautoriseerd. Als de minister dat wel doet, moet dat alsnog door de Staten-Generaal bij slotwet worden geautoriseerd, anders zijn de betreffende uitgaven onrechtmatig. In de slotwet mogen geen beleidsmatige mutaties zijn opgenomen, omdat er geen beleidsinhoudelijke behandeling van dat document meer plaatsvindt. Wanneer de Staten-Generaal de slotwet aannemen, autoriseren zij daarmee de overschrijdingen en is er geen sprake meer van onrechtmatige uitgaven. Daarom geven wij onze oordelen over de financiële

informatie in de jaarverslagen onder het voorbehoud dat de slotwetten door de Staten-Generaal worden aangenomen.

Wij hebben vastgesteld dat in 2010 de geconstateerde overschrijdingen in de verplichtingen € 7 875,4 miljoen bedroegen. In 2009 was dit bedrag € 11 191,9 miljoen. Verder hebben wij geconstateerd dat in 2010 de overschrijdingen in de uitgaven € 5 871,3 miljoen bedroegen, tegen een bedrag van € 8 198,2 miljoen over 2009.

In tabel 2 laten we zien welke slotwetten een overschrijding laten zien.

Tabel 2. Totaal van alle overschrijdingen in de verplichtingen en uitgaven in de slotwetmutaties van alle jaarverslagen ten opzichte van de Rijksrekening over 2009 en 2010 (x € 1 miljoen)

		Overschrijding verplichtingen 2009 (in aantal artikelen)	Overschrijding verplichtingen 2010 (in aantal artikelen)	Overschrijding uitgaven 2009 (in aantal artikelen)	Overschrijding uitgaven 2010 (in aantal artikelen)
I	De Koning (in 2009 Huis der Koningin)		0,16 (1)		0,16 (1)
IIA	Staten-Generaal	0,9 (1)	3,1 (1)	1,9 (2)	1,1 (1)
IIB	Overige Hoge Colleges van Staat	4,2 (4)	0,96 (2)	1,1 (2)	0,35 (1)
III	Algemene Zaken		0,81 (1)		
IV	Koninkrijksrelaties	13,9 (1)			
V	Buitenlandse Zaken	19,0 (2)	264,6 (2)	85,6 (3)	51,7 (4)
VI	Justitie	125,6 (6)	179,7 (2)	67,7 (7)	20,5 (2)
VII	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	427,5 (9)	110,8 (6)	4,2 (5)	9,0 (4)
VIII	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	1 264,3 (13)	950,1 (10)	60,8 (7)	305,3 (8)
IXA	Nationale Schuld	7 043,4 (1)	3 789,5 (1)	7 033,4 (1)	2 789,5 (1)
IXB	Financiën	69,9 (1)	1 157,3 (1)	104,8 (3)	461,9 (2)
X	Defensie	267,1 (3)	22,8 (2)	59,5 (6)	119,4 (4)
XI	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu	128,5 (6)	99,1 (3)	53,2 (6)	7,6 (5)
XII	Verkeer en Waterstaat	100,3 (2)	22,5 (4)	15,7 (3)	9,1 (4)
XIII	Economische Zaken	0,3 (1)	0,8 (1)	15,1 (3)	6,7 (3)
XIV	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	179,9 (6)	56,1 (4)	13,8 (3)	28,7 (3)
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	752,5 (3)	43,9 (5)	21,9 (2)	39,6 (4)
XVI	Volksgezondheid, Welzijn en Sport	634,0 (5)	744,7 (2)	311,9 (2)	558,0 (2)
XVII	Jeugd en Gezin	33,8 (1)	98,9 (3)	33,8 (1)	83,3 (1)
XVIII	Wonen, Wijken en Integratie	47,7 (3)	181,2 (5)	118,7 (2)	210,2 (4)
A	Infrastructuurfonds	1,1 (1)	147,1 (1)	190,6 (2)	62,8 (4)
B	Gemeentefonds	77,9 (1)			
C	Provinciefonds	0,1 (1)	1,0(1)	0,3 (1)	1,3 (1)
D	Fonds economische structuurversterking			4,1 (1)	99,7 (1)
E	AOW-fonds				
F	Diergezondheidsfonds				
G	BTW-compensatiefonds				5,28 (1)
H	Waddenfonds				
	<i>Totaal</i>	<i>11 191,8 (71)</i>	<i>7 875,4 (58)</i>	<i>8 198,2 (62)</i>	<i>5 871,3 (61)</i>

Het valt ons op dat de overschrijdingen soms erg groot zijn. Omdat het hier ook gaat om een toename van begrotingsoverschrijdingen die niet eerder in de begrotingscyclus zijn aangekondigd en waarvan geen beleidsinhoudelijke behandeling meer mogelijk is, lijkt dit te duiden op een minder effectief beheer in de begrotingscyclus.

2.5 Verklaring van goedkeuring Rijksrekening 2010

Bij twee jaarverslagen hebben de onrechtmatigheden een dusdanige omvang gekregen dat ze de tolerantiegrens voor het jaarverslag als geheel hebben overschreden. Dit betreft de jaarverslagen van de Ministeries van VROM en VWS.

De Algemene Rekenkamer kan tegen onrechtmatigheden bezwaar maken (CW 2001, artikel 88). Wij zien af van het maken van bezwaar tegen de

overschrijdingen van de tolerantiegrenzen voor de jaarverslagen van de Ministeries van VROM en VWS, maar blijven de ontwikkelingen volgen.

De Algemene Rekenkamer kan overwegen om bij de goedkeuring van de Rijksrekening een aantekening over deze overschrijdingen van de jaarverslagtoleranties te maken. Voor 2010 zien wij hiertoe geen aanleiding.

Goedkeuring

Wij keuren de in het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2010 opgenomen rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk (Rijksrekening) en de Saldibalans van het Rijk 2010 goed, onder het voorbehoud dat de Staten-Generaal de wetsvoorstellen van de bij de Rijksrekening behorende slotwetten aannemen.

3 BELEIDSINFORMATIE

Het verzamelen en gebruiken van informatie over de doeltreffendheid en doelmatigheid van (de uitvoering van) beleid is een belangrijke voorwaarde om het lerend vermogen van de rijksoverheid te verbeteren. Goede informatie stelt ministers in staat om bij te sturen en om verantwoording af te leggen, zodat de Tweede Kamer haar controlerende taak goed kan uitoefenen.

De Algemene Rekenkamer onderzoekt daarom in de jaarverslagen in welke mate ministers informatie geven over wat ze hebben bereikt in het afgelopen jaar, wat ze daarvoor hebben gedaan en wat dat heeft gekost. Onze bevindingen hierover staan in § 3.3 van dit hoofdstuk. Ook de bruikbaarheid van de informatie onderzoeken we; zie hiervoor § 3.4. Verder geven wij over de deugdelijke totstandkoming van de beleidsinformatie een oordeel, zoals de Comptabiliteitswet van ons verlangt; zie § 3.5. Daarnaast kijken we op een aantal beleidsterreinen wat de praktijk is achter de beleidsartikelen; zie § 3.2.

De afgelopen jaren heeft een aantal departementen geëxperimenteerd met de mate van volledigheid en diepgang van hun beleidsinformatie in begroting en in jaarverslag. Dit experiment liep in 2009 af; in 2010 werd het geëvalueerd. In § 3.1 staan we eerst bij deze evaluatie stil. In de daaropvolgende paragrafen gaan we in op het beleid in de praktijk.

3.1 Experimenteren met verantwoord en begroten

Eind 2007 heeft de minister van Financiën in overleg met de Tweede Kamer en de Algemene Rekenkamer besloten tot een experiment met het begrotings- en verantwoordingsproces, het (later zo genoemde) experiment «Verbeteren verantwoording en begroting» (Tweede Kamer, 2007).¹⁰ Dit experiment diende twee doelen:

1. het verantwoordingsdebat en de jaarverslagen meer politieke zeggingskracht en scherpte geven;
2. de verantwoordingslasten van de departementen verminderen.

Uiteindelijk deden zes departementen mee aan het experiment: BuZa, VROM, LNV, VWS, Jeugd en Gezin en WWI.

Met het verschijnen van de jaarverslagen over 2009 is het experiment «Verbeteren verantwoording en begroting» afgerond. Vanaf dat moment gelden weer de normale spelregels.

Experiment verbetering verantwoording en begroting

De belangrijkste maatregelen van het experiment waren:

- Het weglaten van niet-financiële informatie in de beleidsartikelen van de jaarverslagen van de departementen die aan het experiment deelnamen.
- Het leggen van meer nadruk op het beleidsverslag in het jaarverslag.
- Het meesturen van beleidsdoorlichtingen naar de Tweede Kamer met het departementale jaarverslag.
- De invoering van een verantwoordingsbrief waarin de minister-president zich verantwoordt over de voortgang van de hoofdlijnen van het kabinetsbeleid. Ook zou de minister-president voortaan in de Tweede Kamer aanwezig zijn bij het verantwoordingsdebat.

¹⁰ Tegelijk met dit experiment startte het kabinet, eind 2007, een experiment met ruimere tolerantiegrenzen en een project voor de ontwikkeling van een uniform subsidiekader.

Het Ministerie van Financiën en de Algemene Rekenkamer hebben in 2010 het experiment samen geëvalueerd. De uitkomst van de evaluatie is in maart 2011 naar de Tweede Kamer gestuurd (Financiën, 2011a). Uit de evaluatie kwam naar voren dat het bereiken van meer politieke zeggingskracht en scherpere redelijkheid was geslaagd was (zie kader hierna). Ook bleek uit de evaluatie dat de verantwoordingslasten van de departementen door het experiment niet aantoonbaar bleken te zijn afgenomen.

Evaluatie experiment verbetering verantwoording en begroting

Door de toespitsing op de kabinetsprioriteiten waren de begrotingen en jaarverslagen beter leesbaar geworden. Wat echter wel afbreuk deed aan de inzichtelijkheid van de experimentele jaarverslagen, was dat het soms moeilijk bleek om een relatie te leggen (zowel inhoudelijk als financieel) tussen kabinetsprioriteiten en beleidsartikelen en de daaraan gekoppelde budgetten. Een obstakel voor de nagestreefde scherpere en relevantie in de verantwoording was verder dat de kabinetsprioriteiten in veel gevallen niet goed meetbaar waren.

Een ander minpunt dat uit de evaluatie naar voren kwam was het ongewenste informatieverlies voor de Tweede Kamer in de experimentele jaarverslagen. Tijdens het experiment werd niet-financiële beleidsinformatie niet meer opgenomen in de beleidsartikelen van de experimentele jaarverslagen, terwijl in het beleidsverslag alleen nog over de kabinetsprioriteiten werd gerapporteerd. Uit de evaluatie kwam een aantal gevallen naar voren waarin de ontbrekende informatie door Kamerleden niet werd gemist.

Het opnemen van beleidsconclusies in de jaarverslagen bleek een verbetering, al waren de beleidsconclusies nog niet in alle gevallen voldoende onderbouwd of voldoende duidelijk over wat er meer, minder of anders moest worden gedaan.

Het meesturen van beleidsdoorlichtingen met de jaarverslagen bleek geen rol te hebben gespeeld in de dialoog tussen departement en Tweede Kamer naar aanleiding van het jaarverslag.

Het experiment bleek de verantwoordingslasten bij de betrokken departementen niet te hebben verminderd.

3.2 De uitvoeringspraktijk in beeld brengen

In welke mate kan en moet verantwoordingsinformatie een goede en compacte afspiegeling zijn van de uitvoering en de resultaten van beleid? Welke signalen uit de praktijk heeft de Tweede Kamer nodig om een oordeel te geven over (de informatievoorziening over) het beleid en de beleidsuitvoering?

Om hier zicht op te krijgen hebben wij in 2009 voor het eerst zogeheten *praktijktoetsen* uitgevoerd. Het doel van deze praktijktoetsen was om kabinet en parlement te voorzien van informatie over de uitwerking van het overheidsbeleid in de praktijk. In 2010 hebben wij vier praktijktoetsen uitgevoerd op verschillende beleidsterreinen: onderwijs (het Actieplan LeerKracht van Nederland), wonen (energiebesparende maatregelen voor woningen), bedrijven (de subsidieregeling Veiligheid kleine bedrijven) en zorg (de website www.regelhulp.nl). In onze Rapporten bij de Jaarverslagen van OCW, EZ, WWI en VWS worden deze praktijktoetsen uitvoerig beschreven. Hierna volgt een beknopte samenvatting van de praktijktoetsen.

3.2.1 De twee kanten van de uitvoering

Uit de praktijktoetsen blijkt dat de «schakel» tussen beleid en praktijk niet altijd goed werkt. We hebben geprobeerd om de geselecteerde beleids-terreinen vanuit verschillende perspectieven te schetsen. De beoogde prestaties (websites maken, subsidies verlenen, extra geld naar scholen) waren weliswaar geleverd, maar de ontvangers waren daar niet mee bekend, konden er geen gebruik van maken, bleken er geen behoefte aan te hebben en/of hadden meer behoefte aan andere maatregelen. Uit de praktijktoets naar energiebesparende maatregelen bij koopwoningen bleek dat niet alle woningeigenaren «ontzorgd» willen worden (i.e. niet willen dat de subsidieaanvraag hun uit handen wordt genomen). En de praktijktoets naar de subsidieregeling voor Veiligheid Kleine Bedrijven leerde ons dat de maatwerkadviezen, waarvoor de subsidie is bedoeld, zelden als «maatwerk» worden ervaren door de subsidieontvangers. Het is van belang dat zowel voorafgaand aan het invoeren van beleid als tijdens de uitvoering wordt gekeken of de assumpties achter het beleid kloppen.

3.2.2 Verantwoording over de praktijk

In onze praktijktoetsen zijn we op zoek gegaan naar het praktijkperspectief: wat merkt de doelgroep van de prestaties die bij het beleid horen? Deze ervaringen hebben we naast de departementale verantwoordingsinformatie gelegd. Dat leidde tot verschillende beelden over het bereik en de werkzaamheid van beleid.

Informatie over de uitvoeringspraktijk ontbreekt doorgaans in de jaarverslagen van ministeries. Het is de vraag in hoeverre dat verwijtbaar is. De praktijk is nu eenmaal niet altijd goed te vangen in concrete, compacte verantwoordingsinformatie. Toch is het van belang dat de Tweede Kamer zo veel mogelijk vanuit de beide perspectieven over de beleidsuitvoering wordt geïnformeerd.

Daarnaast is het van belang dat de departementen in elk geval proberen dergelijke praktijkinformatie zelf te verzamelen. Die informatie is nodig om de beleidsuitvoering bij te kunnen sturen (of de beleidsdoelen aan te passen). Het is onontbeerlijke informatie om te kunnen leren en het presteren en functioneren van de rijksoverheid te verbeteren.

3.2.3 Vier praktijktoetsen

Actieplan LeerKracht van Nederland (OCW)

Onze praktijktoets bij het Ministerie van OCW ging over «Versterking functiemix» in het voortgezet onderwijs in de Randstad (zie kader). Deze maatregel is onderdeel van het actieplan LeerKracht van Nederland.

Versterking functiemix

Onder «functiemix» wordt verstaan de verdeling van leraren over de salarisschalen (het loongebouw). In 2006 was de functiemix in het voortgezet onderwijs als volgt: 65% van de leraren werd beloond in salarisschaal LB, 17% in LC en 18% in LD. De maatregel «versterking functiemix» moet ertoe leiden dat er meer functiedifferentiatie is en dat er in de praktijk meer leraren van LB in hogere salarisschalen komen.

De verantwoordingsinformatie van de minister van OCW geeft qua cijfermateriaal een goed beeld van hoe de functiemixmaatregel op de scholen in het voortgezet onderwijs in de Randstad wordt uitgevoerd. Wij constateren echter dat het ministerie hierin niet alle problemen behandelt die betrokkenen ervaren. Er blijken onduidelijkheden te zijn over de toepassing van de maatregel en de functiemix heeft ook ongewenste effecten. Zo is er het signaal van de VO-raad en enkele schoolleiders dat er scholen zijn waar de functiemix niet tot meer functiedifferentiatie leidt, maar juist tot minder. Ook geeft een ruime meerderheid van de schoolleiders en de VO-raad aan dat scholen weinig ruimte ervaren om eigen beleid ten aanzien van de functiemix te maken. Wij bevelen de minister van OCW aan het instrument functiemix tussentijds ook hierop te evalueren.

Veiligheid Kleine Bedrijven (EZ)

We hebben ook een praktijktoets gedaan op de subsidieregeling «Veiligheid Kleine Bedrijven» (VKB). Met deze regeling worden kleine ondernemingen gestimuleerd om preventieve maatregelen te treffen tegen criminaliteit. Het Ministerie van EZ geeft in zijn jaarverslag weinig inzicht in de resultaten van de subsidie. De ontwikkeling van de criminaliteitscijfers toont aan dat de subsidie naar de branche gaat waar de problemen het grootst zijn: de detailhandel. In de praktijk blijkt dat het leveren van maatwerk in de uitvoering en het onafhankelijk opstellen van veiligheidsadviezen niet altijd lukken. De regeling is in de begroting 2009 en 2010 opgenomen via een amendement van de Tweede Kamer. Een onderzoek waaruit bleek dat de ondernemers weinig behoefte hebben aan de subsidie, blijkt het Ministerie van EZ niet aan de Tweede Kamer te hebben verstrekt.

Energiebesparende maatregelen voor bestaande koopwoningen (WWI)

We hebben een praktijktoets uitgevoerd op drie regelingen van het Rijk om de energieprestatie van bestaande koopwoningen te verbeteren: de rijkspremie «Meer met Minder», de subsidieregeling «Maatwerkadvies» en de subsidieregeling «Isolatieglas». In de praktijk bleek dat de regelingen te maken hadden met een «eindsprint»: tegen de tijd dat ze goed bekend waren bij de doelgroep, kwam het subsidieplafond al in zicht. Dat leidde bij de doelgroep van (potentiële) aanvragers soms tot onbegrip. Ook bleek er een spanning te bestaan tussen het streven om deelnemers te «ontzorgen» en de behoefte van consumenten om zaken zelf te regelen. Ten slotte bleek consistente informatievoorziening aan de doelgroep een verbeterpunt te zijn. Hierbij speelde een rol dat de subsidieregelingen in kwestie worden uitgevoerd door verscheidene partijen.

www.regelhulp.nl (VWS)

We hebben ten slotte nog een praktijktoets verricht op de website www.regelhulp.nl. Deze website beoogt hulp te bieden bij het regelen van zorg, hulp of financiële steun voor chronisch zieken, gehandicapten en ouderen. Hiermee zouden de administratieve lasten voor deze doelgroepen moeten worden verminderd. In de informatievoorziening aan de Tweede Kamer over dit programma gaat de minister vooral in op de werking en doorontwikkeling van de website en niet op de mate waarin de doelgroep in de praktijk ook is bediend. De praktijktoets geeft een wisselend beeld over de mate waarin de site de mensen uit de doelgroep bereikt en de beoogde prestaties levert.

Eenzijds zijn gebruikers van de site overwegend positief over de gebruiksvriendelijkheid, overzichtelijkheid en duidelijkheid van de website. Anderzijds blijkt dat de manier waarop een aanvraag wordt ingediend niet de grootste bron van (ervaren) administratieve last en ergernis is. De website www.regelhulp.nl kan dus maar beperkt bijdragen aan het verminderen van de administratieve lasten van de cliënten.

3.3 Beschikbaarheid van beleidsinformatie

Om de gebruikers van de jaarlijkse begrotings- en verantwoordingsstukken beter in staat te stellen hun taken te vervullen, is in 1999 het VBTB-principe¹¹ (Financiën, 1999) ingevoerd (zie kader hierna).

VBTB

De VBTB-werkwijze hield in dat in de begrotingen per beleidsdoel de drie zogenaamde *W-vragen* centraal werden gesteld:

- Wat willen we bereiken?
- Wat gaan we daarvoor doen?
- Wat mag dat kosten?

Op vergelijkbare wijze werd de verantwoording gestuurd door drie *H-vragen*:

- Hebben we bereikt wat we hebben beoogd?
- Hebben we gedaan wat we daarvoor zouden doen?
- Heeft het gekost wat we dachten dat het zou kosten?

Het idee was dat de Tweede Kamer via de antwoorden in de departementale jaarverslagen één-op-één zou kunnen nagaan of wat was beoogd in de begrotingen ook was gerealiseerd en tegen welke prijs. Ook kwam er een speciale Verantwoordingsdag, de derde woensdag in mei. Deze werd voor het eerst gehouden in mei 2000.¹² Vanaf toen ging de Algemene Rekenkamer zich ook richten op de niet-financiële beleidsinformatie die in de jaarverslagen beschikbaar kwam.

De Algemene Rekenkamer beoordeelt ieder jaar in hoeverre in de begrotingen en de jaarverslagen informatie beschikbaar is die concreet en dekkend antwoord geeft op respectievelijk de drie *W-vragen* en de drie *H-vragen*. Dat wil zeggen: de vragen dienen te worden beantwoord met specifieke, meetbare en tijdgebonden informatie. Onze beoordelingen van de beleidsinformatie in de begrotingen 2010 staan beschreven in een verzameling factsheets die wij hebben uitgebracht onder de titel *Beschikbaarheid beleidsinformatie* (Algemene Rekenkamer, 2009).

In onderstaand rijksbrede overzicht staat per beleidsartikel aangegeven hoeveel procent van de gerealiseerde uitgaven in de departementale jaarverslagen over 2010 wordt toegelicht met beleidsinformatie. Wanneer 90% of meer van de gerealiseerde uitgaven op een artikel is toegelicht met beleidsinformatie, is het betreffende vakje wit gekleurd. Wanneer uitgaven zijn gedaan waarvoor over minder dan 90% is aangegeven of de minister ermee heeft bereikt wat hij of zij zich had voorgenomen en/of hij of zij daarvoor heeft gedaan wat hij of zij van plan was, is het betreffende vakje naast het genoemde artikel oranje gekleurd. Wanneer de minister onvoldoende uitlegt waarom een deel van de gerealiseerde uitgaven niet is toegelicht met beleidsinformatie, staat er in het betreffende vakje een sterretje.

¹¹ VBTB: Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording.

¹² Op deze dag biedt de minister van Financiën de jaarverslagen van de ministeries en het Financieel Jaarverslag in de Tweede Kamer aan de Tweede Kamer aan. De president van de Algemene Rekenkamer overhandigt op haar beurt de Rapporten bij de Jaarverslagen en een rijksbreed rapport. De dag erna (voor zover mogelijk) wordt er een plenair debat gewijd aan de verantwoordingsstukken.

Rijksbreed overzicht beleidsinformatie per beleidsartikel

Beleidsartikelen			Jaarverslag 2010	
			Hebben we bereikt wat we ons hadden voorgenomen?	Hebben we daarvoor gedaan wat we van plan waren te doen?
<p>Artikel waarvan tussen de...</p> <p>0% en 50%</p> <p>50% en 90%</p> <p>90% en 100%</p> <p>...van de gerealiseerde uitgaven is toegelicht met beleidsinformatie. Met beleidsinformatie bedoelen we informatie die specifiek, meetbaar en tijdsgebonden is.</p> <p>* Artikel waarbij onvoldoende is uitgelegd waarom een deel van de gerealiseerde uitgaven niet is toegelicht met specifieke, meetbare en tijdsgebonden beleidsinformatie. <i>Onvoldoende wil zeggen dat voor minder dan 75% van de niet toegelichte gerealiseerde uitgaven wordt uitgelegd waarom de toelichting ontbreekt.</i></p>				
Art. nr.	Omschrijving	Uitgaven (x 1.000)	Beleidsinformatie	
Ministerie van Justitie				
11	Nederlandse rechtsorde	€ 18.454	■	■
12	Rechtspleging en rechtsbijstand	€ 1.436.132	■	■
13	Rechtshandhaving, criminaliteitsbestrijding en terrorismebestrijding	€ 2.913.129	■	■
14	Jeugd	€ 445.169	■	■
15	Vreemdelingen	€ 1.055.196	■	■
17	Internationale rechtsorde	€ 2.415	■	■
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties				
21	Nationale crisis- en veiligheidsbeleid	€ 56.559	■	■
23	Veiligheidsregio's en politie	€ 5.223.324	■	■
25	Veiligheid en bestuur	€ 40.625	■	■
27	Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst	€ 190.979	■	■
29	IOOV	€ 5.540	■	■
31	Bestuur en democratie	€ 85.847	*	■
33	Dienstverlenende en innovatieve overheid	€ 102.420	■	■
35	Arbeidszaken overheid	€ 57.256	■	■
37	Kwaliteit Rijksdienst	€ 126.165	■	■
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap				
1	Primair onderwijs	€ 9.471.237	■	■
3	Voortgezet onderwijs	€ 6.958.031	■	■
4	Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie	€ 3.502.523	■	■
5	Technocentra	€ 9.992	■	■
6	Hoger onderwijs	€ 2.495.166	■	■
7	Wetenschappelijk onderwijs	€ 3.822.986	■	■
8	Internationaal beleid	€ 23.813	■	■
9	Arbeidsmarkt- en personeelsbeleid	€ 265.898	■	■
11	Studiefinanciering	€ 3.790.873	■	■
12	Tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten	€ 119.358	■	■
13	Lesgelden	€ 7.204	■	■
14	Cultuur	€ 991.219	■	■
15	Media	€ 901.765	■	■
16	Onderzoek en wetenschapsbeleid	€ 1.235.025	■	■
24	Kinderopvang	€ 3.352.816	■	■
25	Emancipatie	€ 16.729	■	■

Art. nr.	Omschrijving	Uitgaven (x 1.000)		
Ministerie van Financiën				
1	Belastingen	€ 3.414.784		
2	Financiële markten	€ 238.908		
3	Financieringsactiviteiten publiek-private sector	€ 6.837.399		
4	Internationale financiële betrekkingen	€ 1.307.545		
5	Exportkredietverzekeringen en investeringsgaranties	€ 93.563		
7	Beheer materiële activa	€ 90.454		
8	Begrotingsbeleid en regeldruk	€ 32.292		
Ministerie van Defensie				
20	Uitvoeren crisisbeheersingsoperaties	€ 318.319		
21	Commando zee strijdkrachten	€ 613.849		*
22	Commando land strijdkrachten	€ 1.384.682		*
23	Commando lucht strijdkrachten	€ 721.088		
24	Commando Koninklijke marechaussee	€ 403.414		*
25	Defensie Materieelorganisatie	€ 2.172.608		
26	Commando DienstenCentra	€ 1.159.757		
Ministerie van Verkeer en Waterstaat				
31	Integraal waterbeleid	€ 72.825		
32	Het bereiken van optimale veiligheid in of als gevolg van mobiliteit	€ 57.676		
33	Veiligheid gericht op de beheersing van veiligheidsrisico's	€ 66.033		
34	Betrouwbare netwerken, voorspelbare reistijden en een goede bereikbaarheid	€ 105.316		
35	Mainports en logistiek	€ 71.606		*
36	Bewaken, waarborgen en verbeteren van kwaliteit leefomgeving gegeven de toename van mobiliteit	€ 77.592	*	
37	Weer, klimaat, seismologie en ruimtevaart	€ 45.945		*
Ministerie van Economische Zaken				
<i>Bij het Ministerie van EZ zijn de bedragen van de verplichtingen in plaats van de uitgaven opgenomen. De reden hiervoor is dat de minister van EZ de verplichtingen toelicht met beleidsinformatie, en niet de uitgaven.</i>				
1	Goed functionerende economie en markten in Nederland en Europa	€ 84.659		*
2	Een sterk innovatievermogen	€ 784.321		
3	Een concurrerend ondernemingsklimaat	€ 1.867.290		
4	Doelmatige en duurzame energiehuishouding	€ 8.194.748		
5	Internationale economische betrekkingen	€ 148.875		
8	Economische analyses en prognoses	€ 14.931	*	
9	Voorzien in maatschappelijke behoefte aan statistieken	€ 192.269	*	
10	Elektronische communicatie en post	€ 89.414		
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid				
41	Inkomensbeleid	€ 1.371		
42	Arbeidsparticipatie	€ 38.089	*	*
43	Arbeidsverhoudingen	€ 20.470	*	*
44	Gezond en veilig werken	€ 59.246		
45	Pensioenbeleid	€ 2.498		
46	Inkomensbescherming met activering	€ 7.066.636	*	
47	Aan het werk: Bemiddeling en Re-integratie	€ 2.485.611		*
48	Sociale werkvoorziening	€ 2.496.262		
49	Overige inkomensbescherming	€ 638.552		
50	Tegemoetkoming specifieke kosten	€ 163.992		
51	Rijksbijdragen aan sociale fondsen en Spaarfonds AOW	€ 15.978.908		

In het rijksbrede overzicht beleidsinformatie per beleidsartikel zijn de experimentele jaarverslagen (van de ministers van BuZa, LNV, VROM en VWS en van de programmaministers voor J&G en WWI) niet meegenomen. In deze jaarverslagen hoeft in het kader van het experiment Verbeteren verantwoording en begroting geen informatie over de realisatie van doelen en prestaties op het niveau van beleidsartikelen te worden opgenomen.

Het overzicht bevat geen beoordeling van alle departementale jaarverslagen, want bij de jaarverslagen van een zestal ministeries hebben wij geen onderzoek kunnen doen naar de beschikbaarheid van beleidsinformatie in de artikelen. Dit betreft de Ministeries van BuZa, VROM, LNV, VWS en de programmaministeries voor JenG en WWI. Deze ministeries hebben de afgelopen jaren deelgenomen aan het experiment «verbeteren verantwoording en begroting». In het kader van dat experiment hebben zij gedurende drie jaar geen beleidsinformatie over de afzonderlijke beleidsartikelen in het jaarverslag opgenomen. Het experiment is inmiddels beëindigd (zie ook deel A, § 3.1 en deel B, § 3.1).

3.3.1 Informatie over effecten: hebben we bereikt wat we ons hadden voorgenomen?

Wij zijn voor elk van de onderzochte jaarverslagen nagegaan in hoeverre er verantwoordingsinformatie beschikbaar was over de met het beleid bereikte effecten. In totaal gaat het bij deze ministeries om 71 beleidsartikelen. Bij 37 van deze artikelen, waarmee bij elkaar ruim € 48,5 miljard is gemoeid, hebben de ministers in hun jaarverslagen maar gedeeltelijk (i.e. voor minder dan 50%) informatie opgenomen om aan te geven of zij bereikt hebben wat ze wilden bereiken. Bijna overal wordt door de verantwoordelijke minister in voorkomende gevallen uitgelegd¹³ waarom de informatie over het bereikte resultaat niet wordt gegeven. Bij zeven van de 37 artikelen ontbreekt echter ook deze uitleg.

3.3.2 Informatie over prestaties: hebben we daarvoor gedaan wat we van plan waren te doen?

Verantwoordingsinformatie over de geleverde prestaties is eveneens niet in alle gevallen beschikbaar. Voor ruim € 36,5 miljard van de uitgaven geldt dat de ministers zich in hun jaarverslag maar gedeeltelijk (i.e. voor minder dan 50%) hebben verantwoord over de vraag of zij met het geld hebben gedaan wat ze ermee zouden doen. Dit is aan de orde bij 24 beleidsartikelen. In iets meer dan de helft van de gevallen legt de verantwoordelijke minister uit waarom hij geen verantwoordingsinformatie heeft opgenomen.

Wanneer concrete informatie over doelrealisatie en/of geleverde prestaties ontbreekt in de jaarverslagen, kan de Tweede Kamer niet goed beoordelen of de ministers de uitgaven hebben gedaan conform de begrotingswet.

Wij vinden dat er een directe samenhang moet zijn tussen enerzijds het budget dat aan de begrotingsartikelen is gekoppeld, en anderzijds de beleidsinformatie op artikelniveau. Dit stelt immers de Tweede Kamer in staat haar budgetrecht en haar controlerende taak optimaal uit te oefenen. De Tweede Kamer moet ook de mogelijkheid hebben de minister aan te spreken op de wenselijkheid en toegevoegde waarde van het betreffende beleid en de uitgaven die daarvoor (moeten) worden gedaan.

Wij vinden het voorts belangrijk dat de minister aangeeft welke prestaties hij voor de realisatie van het beleidsdoel gaat leveren en heeft geleverd. Daarom bevelen wij het kabinet daarom aan om de beleidsdoelstellingen, *voor zover mogelijk*, en de daarvoor te leveren prestaties, *in elk geval*, in de begrotingen voor 2012 zo concreet (specifiek, meetbaar en tijdgebonden) mogelijk te formuleren. Dit vergroot de kans dat in de jaarverslagen voldoende informatie over *in elk geval* de realisatie van prestaties en *zo mogelijk* over effecten kan worden opgenomen.

¹³ Sinds de Begroting 2006 bestaat het principe van *comply or explain* (pas toe of leg uit). De begrotingen en jaarverslagen moeten concrete informatie over doelen en prestaties bevatten (*comply*), tenzij de minister uitlegt waarom hij dit niet zinvol of relevant vindt (*explain*) en de Tweede Kamer daarmee akkoord gaat. Zie hierover ook deel A, § 3.1.

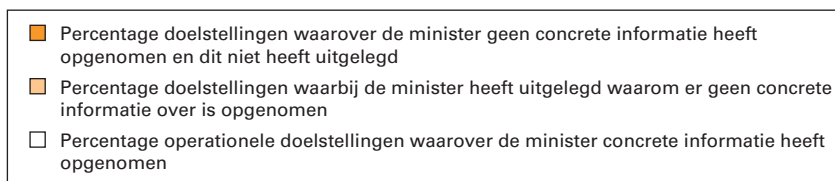
3.3.3 Informatie over de kosten van beleid: heeft het gekost wat we dachten dat het zou kosten?

In de Jaarverslagen 2010 is voor alle beleidsartikelen aangegeven of de omvang van de gerealiseerde uitgaven conform de begroting was.

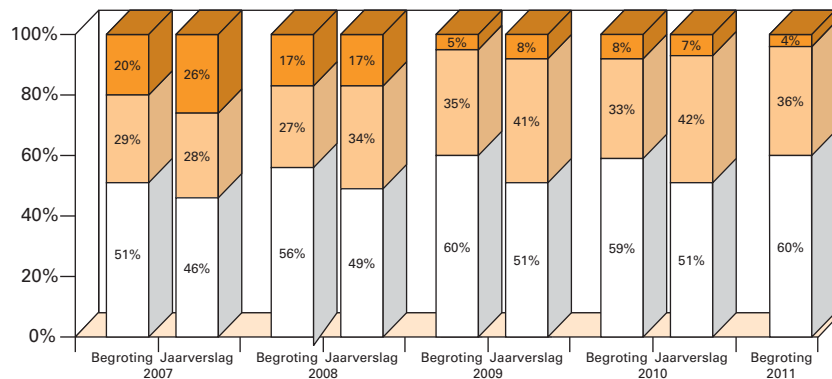
Om de ontwikkeling van de beschikbaarheid van beleidsinformatie in de jaarstukken in de tijd te laten zien presenteren we in figuur 2 (zie volgende pagina) de rijksbrede beschikbaarheid van de beleidsinformatie in de reguliere jaarverslagen¹⁴ over 2006 tot en met 2010 en in de begrotingen van 2006 tot en met 2011.

¹⁴ In de uitkomsten voor de jaarverslagen 2007, 2008 en 2009 zijn de ministeries die onderdeel zijn van het experiment «Verbeteren verantwoording en begroting» niet opgenomen.
Een vergelijking tussen de begrotingspercentages en de jaarverslagpercentages van die ministeries is dan ook niet goed mogelijk.

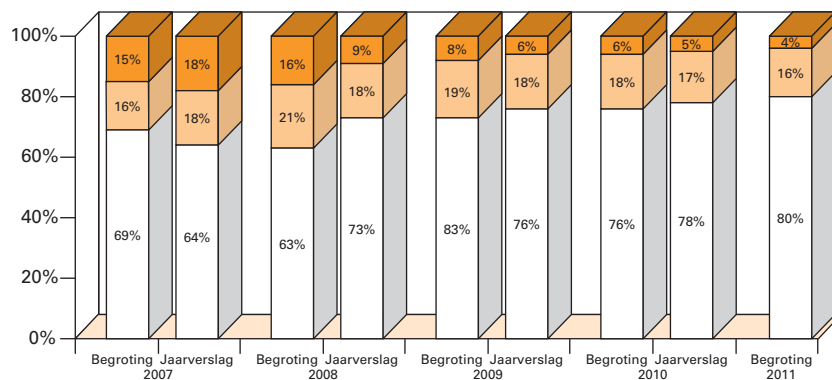
Figuur 2. Informatie over beleid en begrotingen en jaarverslagen



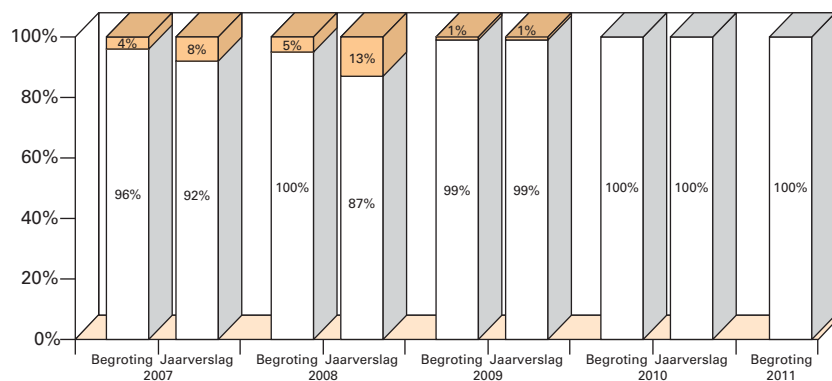
Wat willen we bereiken? / Hebben we bereikt wat we ons hadden voorgenomen?



Wat gaan we daarvoor doen? / Hebben we daarvoor gedaan wat we van plan waren te doen?



Wat mag het kosten? / Heeft het gekost wat het zou kosten?



3.3.4 Verklaringen voor ontbreken effectinformatie

Steeds vaker schrijven ministers in hun jaarverslagen dat de realisatie van algemene en/of operationele doelstellingen niet kan worden toegelicht. Dit gebeurde in 2008 bij 34% van de doelstellingen en in 2010 bij 42% van de doelstellingen.

Omdat er steeds meer gebruik wordt gemaakt van de uitlegmogelijkheid door ministers, hebben wij geïnventariseerd welke redenen ministers opgeven voor het niet opnemen van concrete beleidsinformatie. We hebben dit gedaan bij de jaarverslagen van acht ministers.¹⁵ Wij constateren dat relatief vaak als reden wordt genoemd dat een indicator «niet zinvol» is of dat de uitvoering of het effect van het beleid «afhankelijk van derden» is.

Deze acht ministers hebben in totaal 208 operationele doelstellingen in hun jaarverslagen staan. In 120 gevallen hebben zij een uitleg opgenomen voor het niet verstrekken van effectinformatie of voor prestatie-informatie over een operationele doelstelling of voor allebei tegelijk. We hebben een overzicht gemaakt van het gebruik van de «leg uit»-mogelijkheid in de acht jaarverslagen over 2010.

Tabel 3. Aantal operationele doelstellingen zonder beleidsinformatie

	BZK	Def	EZ	Fin	Jus	OCW	SZW	VenW	Totaal
Totaal aantal operationele doelstellingen	27	25	19	26	17	42	27	25	208
Operationele doelstellingen met uitleg	10	25	3	9	9	11	13	12	92 ¹
Uitleg over niet opnemen effectinformatie (H1)	9	25	1	9	7	10	12	12	85
Uitleg over niet opnemen prestatie-informatie (H2)	9	0	3	5	3	4	9	2	35

¹ Omdat er doelstellingen zijn met uitleg voor (1) effect óf (2) prestaties of (3) effecten én prestaties, telt dit niet op tot 120. De uitleg op effect + uitleg op prestaties telt wel op tot 120 (85+35).

Wij hebben ook een inventarisatie gemaakt van de redenen die de ministers geven om geen beleidsinformatie over effecten (H1) en/of prestaties (H2) te verstrekken. In totaal zijn er tien verschillende redenen genoemd (zie tabel 4).

¹⁵ Te weten de ministers van BZK, Defensie, EZ, Financiën, Justitie, OCW, SZW en VenW.

Tabel 4. Redenen die ministers geven om geen beleidsinformatie over effecten en/of prestaties te verstrekken

Korte reden explain	BZK		DEF		EZ		FIN		JUS		OCW		SZW		VenW		Totaal	
	H1	H2	H1	H2	H1	H2	H1	H2	H1	H2	H1	H2	H1	H2	H1	H2	H1	H2
Indicator is niet zinvol							4	2	5	1	6		8	8	1	1	24	12
Afhankelijkheid derden voor uitvoering of effecten van beleid	3	3			1	2	2	2	1	1		1	1	1	7		15	10
Causale relatie tussen inzet en effect ontbreekt			25	0													25	0
Verwijzing naar een ander rapport/ website	3	3					3	1		1							6	5
Informatie is nog niet beschikbaar											1	1	2		1		4	1
Indicator is vervangen door een ander en wordt niet meer bijgehouden											3	2			1		4	2
Het betreft uitvoering van specifieke wet- en regelgeving	3	3															3	3
Indicator(en) is (zijn) in ontwikkeling						1							1		1	1	2	2
Indicator is niet vermeld omdat het gevoelige informatie betreft									1						1		2	0
TOTAAL	9	9	25	0	1	3	9	5	7	3	10	4	12	9	12	2	85	35

De twee meest genoemde redenen voor het niet-verstrekken van concrete informatie over effecten en prestaties zijn:

1. Het opnemen van een indicator is niet zinvol.
2. De uitvoering of de effecten van het beleid zijn afhankelijk van derden.

Ad 1. Dat er geen zinvolle indicator is voor de prestatie of het effect van het beleid, is de meest genoemde reden voor het ontbreken van effect- en prestatie-informatie. We geven enkele voorbeelden.

- In het jaarverslag van het Ministerie van Financiën worden geen prestaties of effecten vermeld bij doelstelling 3.1, «Marktconform beheer van staatsdeelnemingen met het oog op het verantwoord behartigen van publieke belangen». Publieke belangen zijn volgens de minister van Financiën lastig te vertalen in een kwantitatief meetbare indicator.
- De minister van Justitie geeft in zijn jaarverslag geen prestatie- en effectinformatie bij operationele doelstelling 11.2, «Het bevorderen van de kwaliteit van wetten en regels, van de onderlinge samenhang en consistentie van de wetgeving en het versterken van de juridische

functie binnen de Rijksoverheid». Als reden voert hij aan dat geen cijfermatig inzicht kan worden geboden voor de algehele wetgevingskwaliteit.

Het komt ook voor dat een indicator niet zinvol wordt geacht omdat deze geen toegevoegde waarde zou hebben, of omdat het volgens de minister te duur is om te meten in hoeverre prestaties zijn geleverd of effecten zijn gerealiseerd.

- De minister van SZW vermeldt bij doelstelling 49.3, «Aanvulling tot inkomen op minimumniveau wordt verstrekt aan zieke, arbeidsongeschikte en werkloze werknemers», dat er geen indicator is opgenomen omdat «het meten van output en outcome te kostbaar is».

Ad 2. Dat ministers voor de uitvoering of de effecten van beleid afhankelijk zijn van derden, is de op één na vaakst gegeven reden voor het niet verstrekken van concrete beleidsinformatie. We illustreren ook dit met enkele voorbeelden.

- De minister van BZK heeft in zijn jaarverslag een operationele doelstelling opgenomen voor de Onderzoeksraad voor veiligheid (OVV): «Wegnemen van structurele veiligheidstekorten binnen het Koninkrijk door de uitvoering van onafhankelijk onderzoek naar ernstige ongevallen, rampen of dreiging daartoe.» Informatie over de voor deze doelstelling geleverde prestaties ontbreekt. De minister geeft in dit verband aan dat de OVV een onafhankelijk onderzoeksorgaan is dat op eigen gezag kan besluiten onderzoeken te doen, waardoor de invloed van de minister op de geleverde prestaties beperkt is.
- De minister van EZ vermeldt bij operationele doelstelling 1.1, «Bevorderen van een stabiele macro-economische omgeving en versterken van de Interne Markt», het volgende: «Dit beleidsterrein wordt gekenmerkt door een breed speelveld met veel actoren en tal van (economische) onzekerheden. De voortgang en realisatie van prioriteiten en doelstellingen hangt daarbij in belangrijke mate af van externe factoren binnen Nederland en Europa en op mondiaal niveau. (...) Dit brede speelveld is niet in cijfers te vervatten.»
- De minister van Veiligheid en Justitie verklaart het ontbreken van effectinformatie bij operationele doelstelling 15.3, «Een effectieve en zorgvuldige uitvoering van het vreemdelingentoezicht, grenstoezicht en terugkeerbeleid», dat de resultaten van beleid grotendeels buiten de beïnvloedingssfeer van Justitie tot stand komen.

Wij hebben er begrip voor dat ministers gebruikmaken van de mogelijkheid om uit te leggen waarom er geen concrete beleidsinformatie kan worden verstrekt. Wel vragen wij ons af of doelstellingen niet anders geformuleerd zouden moeten worden. Hoe concreter een doelstelling wordt omschreven, hoe groter immers de kans dat men achteraf de realisatie ervan kan vaststellen. Wij erkennen dat niet alle doelen die het kabinet zichzelf stelt, concreet zijn te formuleren, maar we zien hier nog wel ruimte voor verbetering. Daarnaast wordt in sommige gevallen een gedeeltelijke afhankelijkheid van derden voor de realisatie van de doelen als argument gebruikt om helemaal geen verantwoordingsinformatie over de doelrealisatie meer op te nemen.

Goede voorbeelden van concrete doelen

Het Ministerie van BZK verschaft bij een aantal operationele doelstellingen goed inzicht in de nagestreefde beleidsprestaties en -effecten. Bij operationele doelstelling 25.2, «Veiligheid, informatie en technologie», is bijvoorbeeld specifiek aangegeven welke beleidsprestaties het ministerie in 2010 wil realiseren. Hierbij is vervolgens duidelijk gemaakt welke beleidseffecten worden nagestreefd met het gevoerde beleid, onder andere met het noodnummer 112.

De minister van Justitie geeft concrete informatie bij operationele doelstelling 13.1, «Voorkomen en verder terugdringen van criminaliteit en huiselijk geweld door preventie», over welke effecten hij wil bereiken op het bestrijden van verschillende soorten criminaliteit.

In het jaarverslag van het Ministerie van OCW biedt de set van indicatoren bij de algemene doelstelling van beleidsartikel 4, «Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie», een goed overzicht van de effectiviteit van het beleid. Waarden over zowel het aantal gediplomeerden, als het aantal voortijdig schoolverlaters, de vervolgsuccessen op het hbo en de werkloosheid onder gediplomeerde mbo'ers geven een beeld van de successen en «teleurstellingen».

3.4 Bruikbaarheid van beleidsinformatie

Informatie over de uitvoering van beleid moet gaan over de vraag of de beleidsdoelstellingen zijn bereikt, welke prestaties er zijn geleverd, of en hoe de begrote gelden zijn besteed en of de resultaten ook echt zijn toe te schrijven aan de ingezette middelen en geleverde prestaties. Dit alles toetsen we met het onderzoek naar de bruikbaarheid van de beschikbare beleidsinformatie.

3.4.1 Wat hebben we onderzocht?

Dit jaar hebben we bij tien departementen één (onderdeel van een operationele) doelstelling uitgekozen. Van deze doelstellingen hebben we onderzocht in hoeverre de prestatie- of effectgegevens volledig, consistent, tijdig en actueel zijn, of de prestatie volgens de minister daadwerkelijk is geleverd. Als de prestatie niet is geleverd, hebben we onderzocht of de minister daar een verklaring voor geeft. We hebben ook de relatie tussen de mate van realisatie van prestaties en de uitputting van de begroting onderzocht. Als laatste hebben we geïnventariseerd of de gewenste effecten zijn behaald en, zo niet, of de minister daar een verklaring voor geeft. Hierbij beantwoorden we ook de vraag of het geld is besteed aan het politiek afgesproken doel.

3.4.2 Resultaten: bruikbaarheid onder de maat

Van de beleidsinformatie die wij hebben onderzocht, laat de bruikbaarheid nog te wensen over. In onze Rapporten bij de Jaarverslagen hebben we per departement het resultaat van ons bruikbaarheidsonderzoek beschreven. In dit overkoepelende rapport geven we het rijksbrede beeld weer; zie tabel 5.

Tabel 5. Bruikbaarheid van beleidsinformatie per onderzochte doelstelling

Departement	Operationele doelstelling/indicator	Zichtbare relatie uitputting budget en prestatie-uitvoering?	Is de informatie in het jaarver-slag juist, volledig, consistent, tijdig en actueel?	Sluit het jaarver-slag aan bij de begro-ting?	Is de informatie deugde-lijk tot stand gekomen?	zegt de informatie in het jaarver-slag wat het lijkt te zeggen?	Is inzichtelijk gemaakt of de prestaties daadwer-kelijk geleverd zijn?	Is inzichtelijk gemaakt of de beleids-doelstel-ling daarmee ook is behaald?	Geeft de minister een afdoende verklaring voor tegenvallende prestaties en/of effecten?
WWI	Realisatie CO ₂ -reductiedoelstellingen in de gebouwde omgeving	ja	n.v.t.	nee	ja	n.v.t.	ja	nee	n.v.t.
BuZa	«Versterking van het gebruik van kennis en onderzoek in beleid en praktijk van ontwikkelingssamenwerking» en «vermindering van kwalitatieve en kwantitatieve tekorten aan geschoold middenkader»	nee	ja	ja	ja	ja	nee	nee	nee
Def	Beheersing van de vreemdelingenstroom in overeenstemming met de geldende wet- en regelgeving	nee	ja	nee	nee	ja	nee	nee	nee
EZ	Verminderen regeldruk voor ondernemers	nee	nee	ja	ja	nee	ja	nee	n.v.t.
Fin	Bereikbaarheid BelastingTelefoon	nee	ja	ja	ja	ja	ja	ja	n.v.t.
VenW	Aantal verkeersslachtoffers op de weg verminderen	n.v.t.	nee	nee	ja	ja	n.v.t.	nee	n.v.t.
Jus	Tenuitvoerlegging justitiële sancties jeugd: start Halt-afdoening binnen twee maanden	nee	nee	nee	nee	ja	nee	nee	nee
OCW	Lerarenopleiding – oordelen NVAO	nee	ja	ja	ja	ja	ja	ja	n.v.t.
SZW	Percentage nieuwe Wajonginstromers met een arbeidsmarkt-perspectief voor wie tijdig een participatieplan is opgesteld	nee	ja	ja	ja	ja	ja	nee	nee
VWS	Voor iedere cliënt is de noodzake-lijke zorg beschikbaar: indicatie-stelling AWBZ	n.v.t.	nee	ja	nee	nee	n.v.t.	nee	nee

Informatie over prestaties

Uit ons onderzoek naar de bruikbaarheid van de beschikbare informatie over het gevoerde beleid blijkt dat niet altijd inzichtelijk is gemaakt of de prestaties tot stand zijn gekomen. Van de tien door ons onderzochte doelstellingen hebben wij in drie gevallen niet kunnen vaststellen of de activiteiten die waren aangekondigd om de doelstellingen te bereiken, (volledig) zijn uitgevoerd.

Wanneer de prestatie-informatie die de Tweede Kamer krijgt onvoldoende inzicht geeft in het al dan niet tot stand komen van deze prestaties, kan de Tweede Kamer niet beoordelen of het beschikbaar gestelde geld juist is besteed.

Informatie over doelrealisatie

Uit ons onderzoek blijkt verder dat in veel gevallen niet inzichtelijk is of met de geleverde prestaties de beleidsdoelstelling ook (gedeeltelijk) is behaald. Wij hebben tien doelstellingen onderzocht. Van acht daarvan hebben wij niet kunnen vaststellen in welke mate het doel was gerealiseerd. In vijf gevallen was er in het geheel geen effectinformatie over dit beleid in het jaarverslag opgenomen, in één geval was er geen actuele effectinformatie opgenomen en in twee gevallen had de minister niet aannemelijk gemaakt dat de geleverde prestaties hadden bijgedragen aan het gewenste effect. Daardoor blijft het onzeker of de minister wel de juiste activiteiten heeft ondernomen om het gewenste doel te bereiken. Slechts bij twee van de door ons onderzochte doelstellingen waarvan het gewenste doel was bereikt, was sprake van een duidelijke relatie tussen prestaties en effecten.

Middelen besteed?

Daarnaast is in de meeste van de door ons onderzochte gevallen in het jaarverslag niet zichtbaar hoeveel van het geld is uitgegeven om de geleverde prestaties te financieren. Soms waren er alleen apparaatsuitgaven gedaan om de activiteiten uit te voeren en konden deze kosten niet per activiteit worden uitgesplitst. In de andere gevallen was de relatie tussen de uitputting van het budget en de prestatielevering niet duidelijk.

Kwaliteit van de informatie?

De kwaliteit van de informatie over de door ons onderzochte doelstellingen kan verder worden verbeterd. De informatie over de mate waarin beleidsdoelstellingen zijn bereikt en prestaties zijn geleverd voldeed bij vijf doelstellingen niet aan de eisen. Dit betrof de door ons onderzochte doelstellingen bij Defensie, EZ, VenW, Justitie en VWS. Zo viel uit de informatie bij twee van de door ons onderzochte doelstellingen iets anders af te leiden dan werd gesuggereerd in het jaarverslag. Die informatie is dus niet valide: er is iets anders gemeten dan in de presentatie van de gegevens wordt vermeld.

Voorts was in drie gevallen (een deel van) de informatie niet deugdelijk tot stand gekomen. We komen hier in de volgende paragraaf op terug. Tot slot bleken de verstrekte cijfers niet altijd actueel en sloot de informatie in het jaarverslag niet altijd aan bij de informatie in de begroting. In zulke gevallen blijft onduidelijk of de minister heeft gedaan en heeft bereikt wat hij met de Tweede Kamer had afgesproken.

3.5 Totstandkoming van informatie over het gevoerde beleid

Wij geven jaarlijks, krachtens de CW 2001, een oordeel over de totstandkoming van de informatie over het gevoerde beleid in de jaarverslagen van de ministers. Om tot een oordeel te komen over de totstandkoming van de informatie over het gevoerde beleid selecteren wij jaarlijks een aantal prestatie- en effectgegevens. Wij hebben beoordeeld of de risico's die wij signaleren in de deugdelijke totstandkoming van de beleidsinformatie in opzet zijn afgedekt door voldoende beheersmaatregelen.

3.5.1 Beleidsinformatie voldoet niet altijd aan de eisen

Wij hebben 119 van de 778 prestatie-indicatoren en enkele overige prestatie- en effectgegevens uit de departementale jaarverslagen onderzocht. We hebben getoetst of deze informatie op deugdelijke wijze tot stand is gekomen en of de presentatie ervan voldeed aan de verslag-

gevingsvoorschriften. We hebben in ons onderzoek vastgesteld dat de onderzochte beleidsinformatie deugdelijk tot stand is gekomen, met uitzondering van achttien van de 119 door ons onderzochte indicatoren.

We hebben het volgende vastgesteld.

- Dertien van de onderzochte indicatoren bleken niet eenduidig geformuleerd. Zo werd bij de prestatie-indicator «percentage schriftelijke klachten bij afgifte reisdocumenten» in het jaarverslag van het Ministerie van BuZa niet toegelicht dat uitsluitend de schriftelijke klachten ontvangen op het kerndepartement waren meegerekend. Schriftelijke klachten ontvangen op de consulaire posten waren niet meegenomen. Door dit soort onduidelijkheden is het voor de lezer niet duidelijk wat er is gemeten.
- Bij vier indicatoren was de deugdelijkheid van de broninformatie niet gewaarborgd. Er zijn in die gevallen onvoldoende beheersmaatregelen getroffen om te waarborgen dat de beleidsinformatie in het jaarverslag deugdelijk tot stand is gekomen. Zo bleek de prestatie-indicator over de klanttevredenheid over www.overheid.nl in het jaarverslag van het Ministerie van BZK deels gebaseerd op een webenquête met een zeer lage respons (48 ingevulde enquêtes op jaarlijks 14,5 miljoen bezoekers), waardoor het realisatiecijfer hoogstwaarschijnlijk niet representatief was.
- Iets vergelijkbaars zien we bij de verantwoording door het voormalige Ministerie van LNV over de realisatie van de prestatie-indicator «minder nalevingskosten». De informatie was voornamelijk gebaseerd op een krantenartikel, dat niet nader was geverifieerd.
- Van één indicator bleek de meting niet reconstrueerbaar. Dit betreft de meting van de indicator over het terugbrengen van het aantal regels in het jaarverslag van het voormalige Ministerie van LNV. Uit het dossier van het ministerie bleek niet welke soorten regels waren meegeteld in de meting.
- In vijf jaarverslagen (die van Justitie, Defensie, VenW, EZ en van de Overige Hoge Colleges van Staat) was de beleidsinformatie niet volgens de verslaggevingsvoorschriften gepresenteerd. In deze jaarverslagen was geen duidelijk onderscheid gemaakt tussen kengetallen en indicatoren. Dit onderscheid is belangrijk omdat een indicator iets zegt over de mate waarin een minister een beleidsdoelstelling bereikt en een kengetal alleen achtergrondinformatie geeft bij het beleid en het beleidsterrein.

3.5.2 Auditdiensten leggen regels beleidsinformatie verschillend uit

Wij hebben onderzocht in hoeverre de auditdiensten hun onderzoek naar beleidsinformatie met voldoende diepgang uitvoeren, zodat wij hiervan voor ons oordeel over de deugdelijke totstandkoming gebruik kunnen maken. Volgens de CW 2001 dienen auditdiensten beleidsinformatie te onderzoeken op deugdelijke totstandkoming.

Zes van de twaalf auditdiensten blijken hun onderzoek te beperken tot de controle van de aansluiting van de informatie in het jaarverslag met de broninformatie en de beoordeling van de kwaliteit van de dossiervorming. Wij vinden dat de auditdienst ook de informatiebronnen zelf op deugdelijke totstandkoming moet onderzoeken om de betrouwbaarheid van de prestatie-indicatoren te waarborgen. De regelgeving is op dit punt echter niet duidelijk. Wij zullen in overleg treden met het Ministerie van Financiën om de regelgeving op dit punt aan te scherpen.

4 BEDRIJFSVOERING RIJK

4.1 Bedrijfsvoering

Bij een goed functionerende overheid is de sturing en beheersing van de primaire en ondersteunende processen, gericht op het realiseren van taken en doelen van het ministerie, op orde. Deze sturing en beheersing wordt ook wel «bedrijfsvoering» genoemd.

De bedrijfsvoering omvat mede het financieel beheer en het materieelbeheer van het ministerie. In de Comptabiliteitswet is vastgelegd dat wij jaarlijks onderzoek verrichten naar het financieel beheer en materieelbeheer. Wij kunnen daarbij gebruikmaken van de werkzaamheden van de auditdiensten.

4.2 Rijksbreed beeld

4.2.1 Overzicht van de bedrijfsvoering

In onze Rapporten bij de Jaarverslagen van de ministeries zetten wij de door ons gesignaleerde problemen in de bedrijfsvoering uiteen. Wij zetten daarbij het aantal gevonden onvolkomenheden af tegen het totale aantal *mogelijke* onvolkomenheden.

Het totale aantal mogelijke onvolkomenheden in de bedrijfsvoering van een ministerie wordt bepaald door het aantal beheerdomeinen dat voor een goed functioneren van het ministerie «relevant» respectievelijk «kritisch» is.¹⁶ Dat deel van een bedrijfsvoeringselement dat beheerd wordt door één organisatieonderdeel wordt beheerdomein genoemd. De bedrijfsvoeringselementen zijn gebaseerd op de «Baseline financieel beheer en materieelbeheer» van het Ministerie van Financiën, waarin de normen voor goed financieel beheer en materieelbeheer zijn vastgelegd. Door de organisatieonderdelen af te zetten tegen de elementen van de bedrijfsvoering, ontstaat een matrix waarvan de cellen de beheerdomeinen voorstellen. In deze matrix markeren wij de onvolkomenheden.

4.2.2 Rijksbreed beeld van de bedrijfsvoering

Om te komen tot een rijksbreed beeld van de «staat van de bedrijfsvoering» hebben we geïnventariseerd hoeveel kritische en hoeveel relevante beheerdomeinen er zijn. Vervolgens hebben we in kaart gebracht in welke beheerdomeinen we (ernstige) onvolkomenheden¹⁷ hebben geconstateerd.

Bij het Rijk zijn in totaal 1 426 beheerdomeinen te onderscheiden, die van belang zijn voor een goed functioneren van de bedrijfsvoering. Hiervan hebben wij 419 beheerdomeinen als kritisch aangemerkt en 1 007 beheerdomeinen als relevant.

In onze Rapporten bij de Jaarverslagen 2010 hebben we in totaal 56 onvolkomenheden gerapporteerd. Van deze 56 onvolkomenheden bevonden er zich 29 in een kritisch beheerdomein en 27 in een relevant beheerdomein.

¹⁶ Het belang van een beheerdomein wordt gewogen vanuit het perspectief van het belang voor het ministerie als geheel. Wij onderscheiden daarbij twee gradaties, waarbij aan een kritisch beheerdomein het grootste belang wordt toegekend en aan een relevant beheerdomein een gemiddeld belang. Het belang van de beheerdomeinen wordt in overleg met de ministeries bepaald. Het financieel belang van het beheerdomein is een belangrijke factor voor het bepalen van het belang. Daarnaast speelt ook de betekenis van het beheerdomein voor het presteren van het ministerie (realisatie van de doelstelling van het ministerie) een rol. Tot slot weegt ook mee of er directe (over)last voor burgers ontstaat wanneer het beheer van het domein tekortschiet.

¹⁷ Als het probleem dat wij constateren meer is dan een incident, en ook enig (financieel) gewicht heeft, zullen wij het als een *onvolkomenheid* aanmerken. Bij hardnekkige problemen, bij problemen met een groot (financieel) belang en/of bij problemen die zich op meer plekken binnen een ministerie voordoen spreken wij van een *ernstige onvolkomenheid*.

Terugblik op vorig jaar

Vorig jaar onderscheidden wij in totaal 1 471 beheerdomeinen, waarvan wij er 1 042 als relevant en 429 kritisch aanmerkten. Wij stelden in ons onderzoek over de jaarverslagen van 2009 vast dat er in totaal 68 onvolkomenheden waren, waarvan één ernstig. Eén onvolkomenheid hebben we vorig jaar niet kunnen toedelen aan een beheerdomein.

Rijksbreed hebben we bij 3,9% van de beheerdomeinen een onvolkomenheid geconstateerd. Het aantal ernstige onvolkomenheden is toegenomen van één naar vijf. De vijf ernstige onvolkomenheden hebben allen betrekking op het subsidiebeheer van het Ministerie van VWS. Met enige voorzichtigheid kan worden geconcludeerd dat de bedrijfsvoering van het Rijk redelijk op orde is. Voorzichtigheid is op zijn plaats omdat de capaciteit van de auditdiensten is afgenomen onder de druk van de taakstellingen van het (vorige) kabinet en dat mogelijk ook daardoor minder tekortkomingen in de bedrijfsvoering aan het licht komen. Wij zullen de komende tijd extra aandacht besteden aan het functioneren van de auditfunctie en de mate waarin de capaciteit van de auditdiensten toereikend is om hun wettelijke taken te vervullen, zodat wij gebruik kunnen blijven maken van hun werkzaamheden.

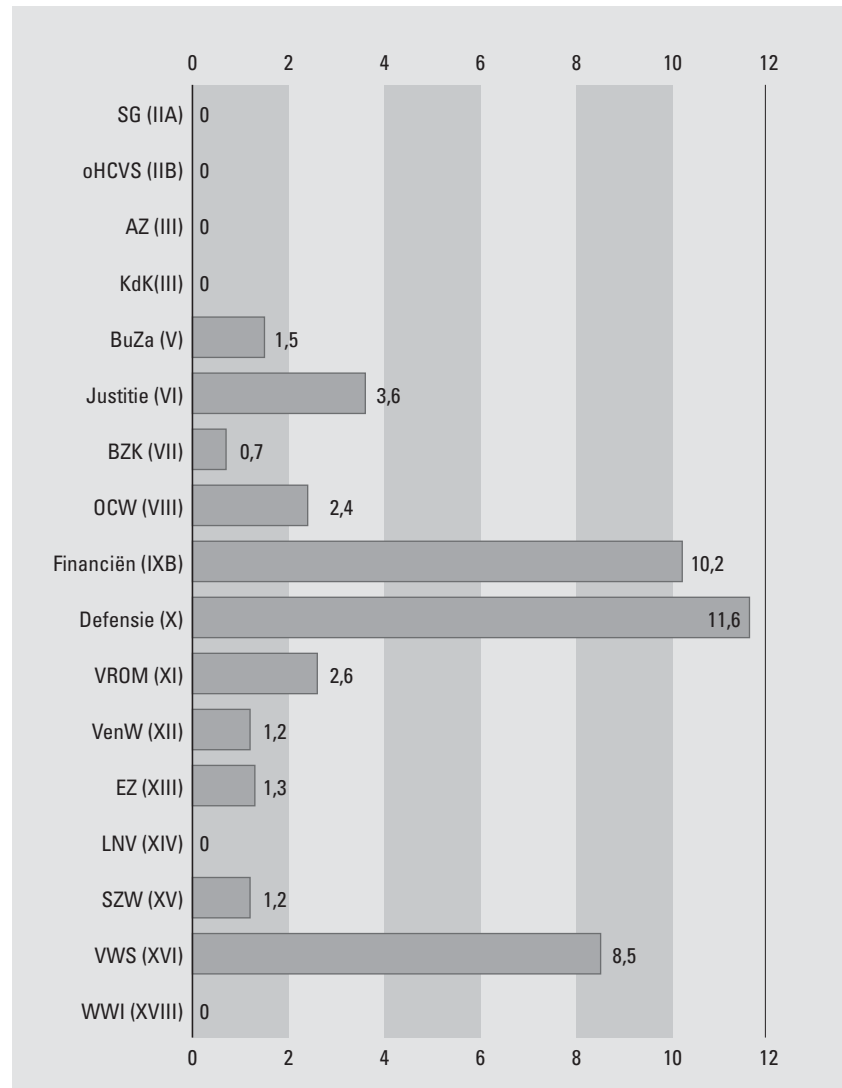
4.2.3 Onvolkomenheden per ministerie

De kwaliteit van de bedrijfsvoering van het Rijk is gemiddeld genomen verbeterd, maar een aantal ministeries heeft in meer dan 5% van de beheerdomeinen onvolkomenheden.

Uit figuur 3 is op te maken dat de Ministeries van Defensie, Financiën en VWS relatief veel problemen hebben in hun bedrijfsvoering. Het Ministerie van Defensie heeft nog altijd veel problemen met het financieel beheer en het materieelbeheer, bij het Ministerie van Financiën hebben de meeste onvolkomenheden betrekking op beheersing van de ICT en het Ministerie van VWS kampt met name met problemen in het subsidiebeheer.

Bij VWS zijn er zodanig hardnekkige problemen dat wij deze als «ernstige» onvolkomenheden hebben aangemerkt. Vooruitgang in de bedrijfsvoering signaleren wij bij verschillende ministeries, zoals bij Justitie voor het inkoopbeheer, bij Buitenlandse Zaken aangaande het voorschottenbeheer en bij SZW voor de contractbeheersing. Verdere details over de onvolkomenheden hebben wij opgenomen in onze afzonderlijke Rapporten bij de Jaarverslagen van de desbetreffende ministeries.

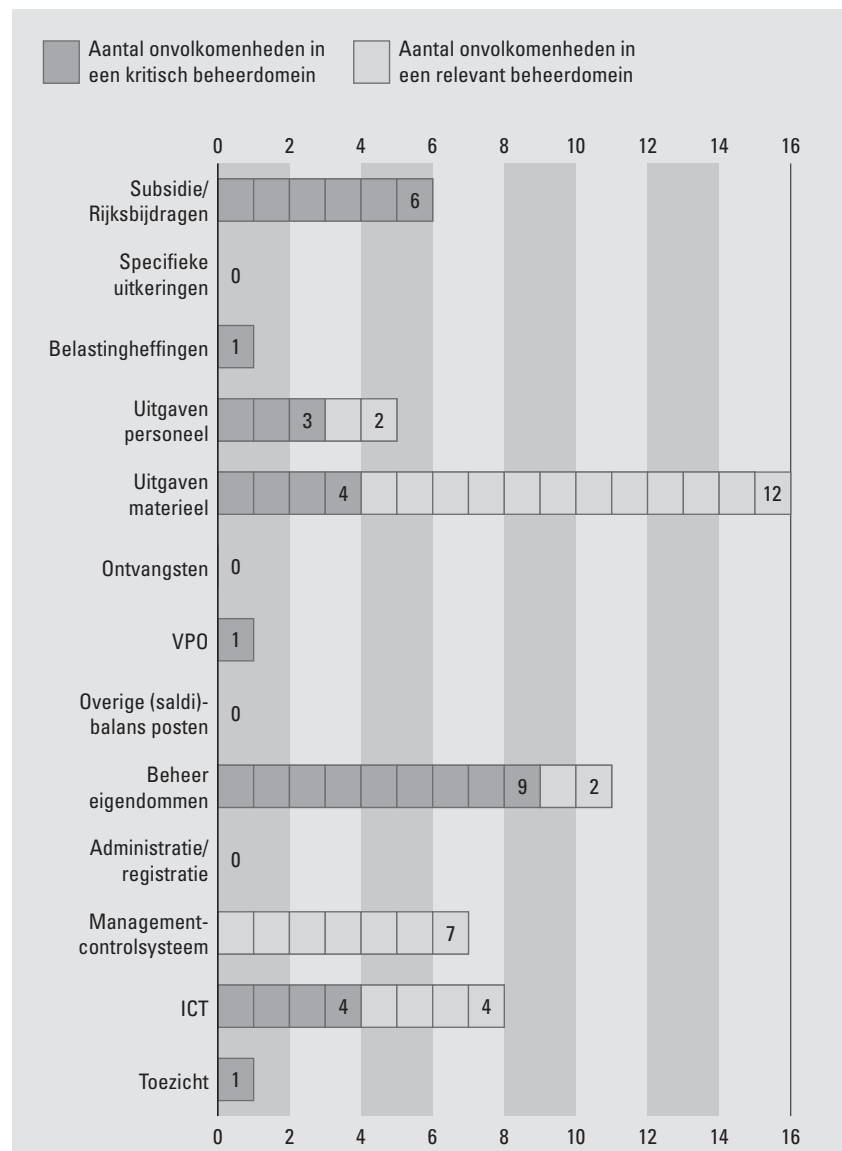
Figuur 3. Percentage onvolkomenheden van het totale aantal kritische en relevante beheerdomeinen



4.2.4 Onvolkomenheden per element van de bedrijfsvoering

De onvolkomenheden hebben betrekking op diverse elementen van de bedrijfsvoering. In figuur 4 zetten we het aantal onvolkomenheden af tegen de elementen van de bedrijfsvoering.

Figuur 4. Aantal onvolkomenheden in kritische en relevante beheerdomeinen per element van de bedrijfsvoering 2010



De meeste onvolkomenheden hebben betrekking op het beheer van de uitgaven voor materieel, op het beheer van eigendommen en op het beheer van omvangrijke administratieve en/of ICT-systemen.

4.3 Hardnekkigheid onvolkomenheden

In onderstaand overzicht geven wij de ouderdom van de in 2010 gesignaleerde onvolkomenheden weer, met ter vergelijking diezelfde gegevens over de voorgaande twee jaren.

Tabel 6. Ouderdom onvolkomenheden ¹

	2008	2009	2010
Tot en met 2000	3	0	0
2001	2	2	2
2002	1	0	0
2003	1	1	1
2004	11	9	7
2005	6	5	4
2006	4	2	1
2007	10	2	0
2008	24 ²	17	9
2009		30 ³	15
2010			17
Totaal	62	68	56

¹ Met ingang van 2008 deelt de Algemene Rekenkamer de onvolkomenheden specifiek toe aan organisatieonderdelen. Een aantal onvolkomenheden werd in 2008 of 2009 specifiek toegeëld en kreeg als startjaar 2008 respectievelijk 2009.

² In 2008 waren er negentien nieuwe onvolkomenheden en vijf geherdefinieerde onvolkomenheden.

³ In 2009 waren er dertien nieuwe onvolkomenheden en zeventien geherdefinieerde onvolkomenheden.

Uit tabel 6 is op te maken dat de afgelopen drie jaar het merendeel van de onvolkomenheden nieuw is of slechts één jaar oud is. Dat betekent dat veel onvolkomenheden binnen twee jaar zijn opgelost.

Uit tabel 6 is verder af te leiden dat het aantal hardnekkige onvolkomenheden (meer dan vier jaar oud) nog altijd circa een derde van het totaal aantal onvolkomenheden omvat. In § 4.4 hierna gaan we verder in op de hardnekkige onvolkomenheden.

4.4 Bezwaaronderzoek

Wanneer (ernstige) onvolkomenheden in de bedrijfsvoering van een ministerie ook na herhaalde vaststelling door de Algemene Rekenkamer niet worden opgelost, kan de Algemene Rekenkamer bezwaar maken. In het verleden hebben wij het instrument bezwaar weinig gebruikt. Wel hebben we zowel bij het Ministerie van Defensie als bij het Ministerie van Financiën enkele jaren geleden een bezwaaronderzoek ingesteld. Een dergelijk onderzoek dient om te achterhalen wat de achterliggende oorzaken zijn van de door ons geconstateerde problemen in de bedrijfsvoering. Op basis van de uitkomsten besluiten we dan of wij het nodig vinden om bezwaar te maken, zodat de minister wordt gedwongen een plan op te stellen om de geconstateerde onvolkomenheid in de bedrijfsvoering op te lossen.

4.4.1 Bezwaar: afwegingen 2010

Bij het Ministerie van Justitie hebben wij in 2010 een bezwaaronderzoek uitgevoerd in verband met de sinds 2005 bestaande onvolkomenheid bij het inkoopbeheer. Vorig jaar hebben we de ministers van Justitie, SZW, VWS, BuZa en Financiën gemeld dat wij dit jaar bezwaar zouden overwegen als er te weinig voortgang zou zijn geboekt bij de verbetering van respectievelijk het contractbeheer, het subsidiebeheer, het voorschottenbeheer en de informatievoorzieningsketen bij de Belastingdienst. In al deze gevallen gaat het om hardnekkige problemen, die al langer bestaan en waarvoor de betrokken ministers nog geen adequate oplossingen hebben kunnen realiseren. Omdat bij de Ministeries van

Justitie, SZW, BuZa en Financiën voldoende vooruitgang is geboekt, hebben wij besloten in 2010 bij geen van deze ministeries bezwaar te maken. Bij het Ministerie van VWS was evenwel geen sprake van verbetering en daarom hebben wij hier in eerste instantie wel bezwaar gemaakt.

4.4.2 Bezwaar subsidiebeheer Ministerie van VWS

De Algemene Rekenkamer heeft op 8 april 2011 bezwaar gemaakt als bedoeld in artikel 88, lid 1 van de CW 2001 tegen het subsidiebeheer van het Ministerie van VWS. Er zijn al sinds 1999 problemen in het subsidiebeheer van het Ministerie van VWS. In ons Rapport bij het Jaarverslag VWS 2009 (Algemene Rekenkamer, 2010a) hebben wij de minister verzocht om in 2010 zichtbare verbeteringen te realiseren. Hierbij hebben wij aandacht gevraagd voor de interne controlefunctie van het departement en het effectief terugdringen van het aantal tekortkomingen. Dit jaar hebben wij vastgesteld dat de minister in 2010 onvoldoende invulling heeft gegeven aan de interne controlefunctie en het aantal tekortkomingen in het subsidiebeheer nog onvoldoende heeft teruggedrongen. Wij merken het subsidiebeheer van het ministerie daarom aan als ernstige onvolkomenheid.

De tekortkomingen betreffen te laat ingediende subsidieaanvragen die het ministerie toch in behandeling neemt, overschrijding van de wettelijke termijnen voor het verzenden van beschikkingen, onvolledige subsidiedossiers, fouten in de bevoorschotting en het ontbreken van een financiële en inhoudelijke onderbouwing van subsidietoekenningen en subsidievaststellingen. Dit laatste leidt tot risico's voor de doelmatigheid van verstrekte subsidies, omdat de effectiviteit van subsidies moeilijk is vast te stellen bij het ontbreken van controleerbare onderbouwingen. In februari 2011 heeft het Ministerie van VWS een verbeterplan opgesteld voor het subsidiebeheer. In dit plan neemt het ministerie zich voor om in 2011 verscherpt toezicht toe te passen op het behalen van de wettelijke beslistermijnen. Daarnaast benoemt het plan aanvullende maatregelen ter verbetering van de interne controle van het subsidiebeheer en de opzet van de planning- en controlcyclus.

Wij vinden het positief dat het ministerie in het eerste kwartaal 2011 het subsidiebeheer wil verbeteren. Wel tekenen we aan dat het plan zich vooralsnog vooral richt op het ontdekken van reeds gemaakte fouten door middel van interne controle. Wij missen aandacht voor het nemen van maatregelen om fouten te voorkómen.

Bij de aankondiging van ons bezwaar tegen het subsidiebeheer hebben wij de minister verzocht om het verbeterplan aan te vullen met een analyse van de gemaakte fouten en het benoemen van concrete maatregelen om deze fouten in de toekomst te voorkomen.

Op 27 april 2011 heeft de minister een herziene versie van het verbeterplan aan ons aangeboden. Wij zijn positief over dit plan en hebben besloten om het bezwaar op te heffen.

Wel hebben wij de minister verzocht om uiterlijk 1 oktober 2011 aan de Tweede Kamer te rapporteren over de voortgang van de uitvoering van het verbeterplan. Wij zullen vervolgens uiterlijk 1 november aan de Tweede Kamer rapporteren wat ons oordeel is over de voortgang. De Tweede Kamer kan op deze wijze de voortgang van het verbeterplan betrekken bij de behandeling van de begroting 2012 van het Ministerie van VWS.

4.5 Rijksbrede aandachtspunten bedrijfsvoering

De Algemene Rekenkamer heeft in 2010 twee rijksbrede onderzoeken naar de bedrijfsvoering bij alle departementen uitgevoerd. Mede naar aanleiding van aanwijzingen uit ons rechtmatigheidsonderzoek over 2009 dat er problemen zouden bestaan rond de betrouwbaarheid van het personeels- en salarissysteem P-Direkt,¹⁸ hebben wij dit jaar aandacht besteed aan het personeelsbeheer. Daarnaast waren vooral de al jaren bestaande onvolkomenheden in de naleving van de EU-aanbestedingsregels aanleiding tot meer aandacht voor het inkoopbeheer.

4.5.1 Rijksbreed onderzoek personeelsbeheer bij de departementen

Ons rijksbrede onderzoek naar het personeelsbeheer bestond in de eerste plaats uit onderzoek naar de personeels- en salarisadministratie van zowel de ministeries die volledig gebruikmaken van de P-Direktdienstverlening, als de ministeries die daar (nog) niet volledig op zijn aangesloten en alleen gebruikmaken van de salarisverwerking of van een personeels- en salarissysteem in eigen beheer.

Een tweede onderdeel van ons rijksbrede onderzoek naar het personeelsbeheer had betrekking op de inhuur van extern personeel.

Het personeels- en salarissysteem P-Direkt

P-Direkt is het *shared service centre* van het Ministerie van BZK, dat voor ministeries de geautomatiseerde administratieve afhandeling van personele processen verzorgt. In het eerste onderdeel van ons onderzoek naar het personeelsbeheer hebben we onderzocht of er problemen zijn met de betrouwbaarheid van de personeels- en salarisadministratie via P-Direkt, en zo ja, of deze problemen tot risico's leiden voor de rechtmatigheid van de betalingen.

De dienstverlening van P-Direkt bestaat onder meer uit de volgende onderdelen:

- een salarisadministratie (SAP Payroll);
- een personeelsadministratie (via SAP HR);
- het verzorgen van een zelfbedieningsportaal waarin medewerkers zelf wijzigingen kunnen verwerken (P-Direktportaal);
- een systeem voor digitale personeelsdossiers (centrale Record Management Applicatie (cRMA)).

Alle departementen behalve het Ministerie van Defensie maken gebruik van de salarisverwerking van P-Direkt. Zeven departementen maakten in (een deel van) 2010 gebruik van het P-Direktportaal en het daarbij behorende personeelsadministratiesysteem.¹⁹ Voor de overige departementen staat aansluiting op het P-Direktportaal voor het jaar 2011 gepland.

Uitgangspunten voor de op het portaal aangesloten departementen zijn zelfbediening en vertrouwen. Controles op de door de werknemer geregistreerde gegevens en de op basis daarvan verrichte betalingen worden nog wel uitgevoerd, maar alleen achteraf nadat de betaling al heeft plaatsgevonden.

¹⁸ Hierover hebben wij destijds gerapporteerd in ons Rapport bij het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van BZK (Algemene Rekenkamer, 2010c).

¹⁹ Dit waren de Ministeries van AZ, BZK, Justitie, LNV en VROM. Vanaf april was ook het Ministerie van SZW aangesloten en vanaf juni het Ministerie van OCW.

Onze aanbevelingen van vorig jaar

In ons Rapport bij het Jaarverslag van het Ministerie van BZK (Algemene Rekenkamer, 2010c) en in ons rapport *Rijk verantwoord 2009* (Algemene Rekenkamer, 2010b) signaleerden wij dat de invoering van P-Direkt tot problemen had geleid. Daarnaast bleek dat de P-Direktorganisatie niet in alle gevallen goede controles had uitgevoerd. Er waren begin 2010 bij de overdracht negentien maatregelen bepaald die door P-Direkt moesten worden doorgevoerd. Wij hebben aanbevolen om de P-Direktorganisatie hierover periodiek aan het Ministerie van BZK te laten rapporteren. De minister van BZK heeft deze aanbeveling opgevolgd. In zijn twee beheerverslagen 2010²⁰ rapporteert P-Direkt over de getroffen verbetermaatregelen. P-Direkt geeft hierin aan dat de beheersing van de salarisadministratie in 2010 goed was, maar dat gedurende het eerste halfjaar voor de totale dienstverlening het stelsel van interne controle nog onvoldoende op orde was. In de tweede helft van 2010, zo staat in het beheerverslag van het tweede halfjaar, zijn al veel activiteiten ondernomen om tot een meer gedegen controleraamwerk te komen, maar een groot deel van deze verbeteracties zal pas vanaf 2011 operationeel zijn. In het vervolg van deze paragraaf gaan we hier verder op in.

Beide beheerverslagen zijn voorzien van een «*third party*-mededeling»²¹ afgegeven door de Rijksauditedienst. In elk beheerverslag is het oordeel opgenomen dat de in dat betreffende beheerverslag «opgenomen informatie over de door P-Direkt uitgevoerde dienstverlening een juist en volledig beeld geeft». P-Direkt heeft deze beheerverslagen breed verspreid bij alle afnemers van de dienstverlening. Dit was vooral van belang voor de departementen die gebruikmaakten van het zelfbedieningsportaal van P-Direkt, omdat de gesignaleerde tekortkomingen vrijwel uitsluitend betrekking hadden op de processen van het portaal.

Aansturing en controleraamwerk van P-Direkt

Het Ministerie van BZK is als eigenaar primair verantwoordelijk voor P-Direkt. Binnen de organisatie bepaalt de contracthoudersraad echter het niveau van dienstverlening dat P-Direkt moet leveren. Deze contracthoudersraad bestaat uit de directeuren Personeel en Organisatie van alle deelnemende departementen.

De contracthoudersraad bepaalt onder meer de prioritering voor de noodzakelijke systeemwijzigingen. Systeemwijzigingen²² zijn vaak nodig om het stelsel van interne controle op orde te brengen, maar ook om nieuwe departementen aan te sluiten op het zelfbedieningsportaal. De contracthoudersraad heeft prioriteit gegeven aan het verzorgen van deze nieuwe aansluitingen. Door deze prioriteitstelling is een aantal verbeteracties ten behoeve van het controleraamwerk uitgesteld tot 2011 of 2012. Dit betreft voornamelijk een groot aantal controlerapportages die nog door het systeem gegenereerd moeten worden. Departementen die aangesloten zijn op het zelfbedieningsportaal, hebben deze rapportages nodig voor hun controles. Ook bij enkele personeelsprocessen, waaronder bijvoorbeeld het IKAP-proces,²³ zijn de systeemcontroles nog niet volledig operationeel.

Stelsel van interne controle

De systeemverantwoordelijkheid voor P-Direkt ligt bij de minister van BZK. Deze verantwoordelijkheid strekt zich uit over het totaal van het personeelsbeheer dat wordt uitgevoerd met P-Direkt. De minister van BZK moet ervoor zorgen dat er een centrale organisatie is met voldoende beheersmaatregelen, waarop de departementen kunnen vertrouwen. Dit laat onverlet dat de departementen zelf verantwoordelijk blijven voor de juiste aanlevering van de personeelsgegevens.

²⁰ Beheerverslag P-Direkt Deel I: januari–juni 2010, uitgekomen 1 september 2010 en Deel II: juli–december 2010, uitgekomen 14 februari 2011.

²¹ Een «*third party*-mededeling» is een onafhankelijke verklaring afgegeven door een IT-auditor.

²² Systeemwijzigingen kunnen alleen worden doorgevoerd in nieuwe releases van het systeem en deze vinden slechts een beperkt aantal keren per jaar plaats, op vaste momenten.

²³ IKAP: individuele keuzen in het arbeidsvoorwaardenpakket. Dit betreft een regeling waarmee de werknemer een deel van zijn of haar arbeidsvoorwaarden zelf (fiscaal voordeliger) kan invullen.

Vanwege de verwevenheid van de verschillende personeelsprocessen bij de departementen en de werkwijze van P-Direkt, zowel van het systeem als via het portaal, zijn controlemaatregelen en een goede interne controle in zijn algemeenheid (verder als geheel controleraamwerk genoemd) afhankelijk van zowel de situatie en maatregelen op het betreffende departement als de situatie en maatregelen bij de P-Direkt organisatie. In 2010 kon P-Direkt nog niet alle aanvankelijk toegezegde controlemaatregelen in het systeem waarborgen. Aan de departementen is daarom om een «verhoogde dijkbewaking» gevraagd. Dit betekende dat van de departementen bij vrijwel alle personeelsprocessen extra controlemaatregelen werden gevraagd.

Maatregelen van de «verhoogde dijkbewaking» zijn onder meer: het intensiever beoordelen van de volledigheid, juistheid en tijdigheid van de uitvoerproducten zoals de managementrapportages, signalen en lijsten aan de hand van dossierstukken, aantekeningen, beoordelen waarschijnlijkheid van saldi, tegoeden, vastleggingen in het elektronisch personeelsdossier, de elektronische salarisstroken, serviceverzoeken en dergelijke. Om het controleraamwerk volledig op orde te krijgen zijn voor 2011 per personeelsproces verbeterpunten vastgesteld. Bij P-Direkt zal de opvolging hiervan door middel van reviews en audits worden bewaakt. Daarbij zal ook worden vastgesteld of de benoemde acties tot een dusdanig sluitend controlestelsel leiden dat de noodzaak voor het nemen van extra maatregelen, de «verhoogde dijkbewaking», bij de departementen kan worden teruggebracht in 2011. Dit alles onder de waarborging van een beheerst ketenproces.

Situatie bij de departementen

Wij hebben onderzoek gedaan op alle departementen, zowel bij de departementen die zijn aangesloten op het P-Direkt-zelfbedieningsportaal als bij de departementen die dat (nog) niet zijn. Als eerste hebben we vastgesteld dat het proces van de salarisverwerking bij alle departementen op orde is.

Ons onderzoek betrof verder zowel de opzet als de werking van een aantal kritische en relevante personeelsprocessen. Daarbij hebben we gekeken naar de opzet van de volgende twee processen:

- schadevergoeding;
- inconvenienten.

Behalve de opzet hebben we ook de werking van enkele processen onderzocht, te weten:

- het buitengewoon verlof van lange duur zonder behoud van bezoldiging;
- de reis- en verblijfkosten;
- IKAP;
- de afkoop van verlofuren voor meer dan € 10 000.

Ten slotte hebben we aandacht besteed aan ontslagmutaties met terugwerkende kracht, waarbij de verwerking van het ontslag langer duurde dan drie maanden.

Uit ons onderzoek blijkt dat de op P-Direkt aangesloten departementen maar zeer beperkt invulling hebben gegeven aan de oproep tot «verhoogde dijkbewaking». In het algemeen constateren wij dat de departementen die nog niet op het P-Direkt zelfbedieningsportaal zijn aangesloten meer controlemaatregelen in hun processen hebben ingebouwd dan de departementen die wel zijn aangesloten. Kortom, als

een departement van het zelfbedieningsportaal van P-Direkt gebruik gaat maken gaat dit ten koste van de (interne) controle(maatregelen). Dit heeft deels te maken met de filosofie van P-Direkt; het is namelijk de bedoeling dat «...een groot aantal administratieve handelingen door managers en medewerkers vanaf de eigen werkplek en geautomatiseerd zal worden uitgevoerd, zonder tussenkomst van medewerkers vanuit personeels- en salarisadministraties» (BZK, 2003).

De departementen geven daarnaast als verklaring dat de aansluiting op het zelfbedieningsportaal gepaard gaat met het gelijktijdig overdragen van een deel van het personeel van de personeelsafdelingen van het departement aan de P-Direktorganisatie. Deze overdracht van personeel gaat in alle gevallen ten koste van de (interne) controle(maatregelen), volgens de departementen is dit ook in overeenstemming met het oorspronkelijke doel.

Voorbeeld van systeemwijziging ten behoeve van verbeterde interne controle: afkoop verlofuren voor meer dan € 10 000

Tijdens het onderzoek hebben we een integrale controle uitgevoerd op alle afkoop van verlofuren waarbij meer dan € 10 000 was uitbetaald. Slechts in een aantal gevallen waren deze transacties op orde; in vrijwel alle gevallen ontbraken bewijsstukken. De oorzaak hiervan ligt bij de wijze waarop P-Direkt het ontslagproces heeft ingeregeld. Bij ontslag wordt het resterende verlofsaldo automatisch uitbetaald. Hiervoor is geen goedkeuring nodig van de leidinggevende voor de juistheid van het urensaldo, een gevolg van het vertrouwensprincipe. Het ontslagproces gaat uit van een juiste en tijdige registratie van het verlof, hetgeen in de praktijk weinig blijkt voor te komen. Het Ministerie van Justitie heeft geadviseerd het ontslagproces te wijzigen zodat pas na goedkeuring van de leidinggevende het resterende verlof bij ontslag wordt uitbetaald. P-Direkt heeft het wijzigingsverzoek ontvangen, maar kon nog niet aangeven of en wanneer het verzoek zal worden doorgevoerd.

Onvolkomenheid in controleraamwerk P-Direkt

Voor 2010 constateren wij een onvolkomenheid in het controleraamwerk van P-Direkt. Het is de P-Direktorganisatie niet gelukt om een sluitend controleraamwerk operationeel te krijgen, er is prioriteit gegeven aan het aansluiten van nieuwe departementen. Vanaf het begin heeft een snelle implementatie van het systeem bij de departementen voorrang gekregen boven het scheppen van randvoorwaarden voor het ontwikkelen van een sluitend controleraamwerk. De departementen zijn gewaarschuwd door de organisatie van P-Direkt, maar desondanks zijn er bij de departementen nauwelijks extra maatregelen genomen in het kader van de «verhoogde dijkbewaking». Vanwege de eerder genoemde systeemverantwoordelijkheid is de minister van BZK hier uiteindelijk verantwoordelijk voor.

De ontstane situatie moet volgens ons zo snel mogelijk worden hersteld. Wij bevelen daarom aan om de mogelijkheden te onderzoeken om de systeemaanpassingen die nodig zijn voor het volledig implementeren van het controleraamwerk sneller door te voeren. Tegelijkertijd bevelen we de departementen die gebruikmaken van het zelfbedieningsportaal aan om meer aandacht te besteden aan de «verhoogde dijkbewaking» gedurende de periode dat de systeemaanpassingen nog niet zijn doorgevoerd. Maatregelen in dat kader zijn onder meer:

- intensiever beoordelen van de volledigheid, juistheid en tijdigheid van managementrapportages, signalen en lijsten aan de hand van dossierstukken en aantekeningen;
- beoordelen van de waarschijnlijkheid van saldi, tegoeden, vastleggingen in het elektronisch personeelsdossier, elektronische salarisstroken, serviceverzoeken enzovoort.

Bredere betekenis van de ervaringen met P-Direkt

De algemene les die we moeten trekken uit de ervaringen die zijn opgedaan met P-Direkt, is dat bij toekomstige rijksbrede samenwerkingsactiviteiten – denk aan de processen in het kader van de compacte rijksdienst – en andere (grootschalige) projecten vanaf het begin rekening moet worden gehouden met een sluitend controleraamwerk en dat er geen sprake mag zijn van een geforceerde implementatie. Bij de ontwikkeling van de systemen moeten zowel de gebruikers als de auditors worden betrokken. Het is de coördinerend minister die de systeemverantwoordelijkheid draagt voor een goede centrale organisatie waarop departementen kunnen bouwen. Tot die verantwoordelijkheid behoort ook een implementatie die rekening houdt met voldoende interne beheersing.

P-Direkt leert ons dat onvoldoende beheersmaatregelen in het systeem nopen tot veel extra werk door gebruikers en leiden tot een aanzienlijk risico op fouten. Beheersmaatregelen moeten in 2011 in P-Direkt en in andere systemen van meet af aan zoveel mogelijk in het systeem worden opgenomen om ernstige onvolkomenheden in de bedrijfsvoering te voorkomen.

Betrouwbaarheid administratieve processen bij de departementen

Uit ons onderzoek naar de betrouwbaarheid van de administratie van de geselecteerde processen bij gebruikers en niet-gebruikers van P-Direkt komt het volgende beeld naar voren (zie tabel 7).

Tabel 7. Overzicht departementen kwaliteit personeelsbeheer

	Aantal fte's op 31 december 2010	Gebruik op P-Direktportaal in 2010	Oordeel adminis- tratie IKAP	Oordeel adminis- tratie reiskosten	Oordeel ontslagmu- taties met terugwer- kende kracht	Oordeel afkoop verlof > € 10 000	Totaaloordeel
EZ	3 705	Nee	+	n.v.t.	+	+	+
BuZa	2 838	Nee	+/-	n.v.t.	+	+/-	+
SZW	2 397	Ja, per 1-5	+/-	+/-	+	+/-	+
BZK	4 418	Ja	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-
OCW	4 014	Ja, per 1-7	-	+/-	+	+	+/-
AZ	397	Ja	-	+/-	+	+	+/-
VWS	4 211	Nee	-	+/-	+/-	+	+/-
V&W	12 112	Nee	-	n.v.t.	+/-	+/-	+/-
Defensie	67 633 ¹	Nee	-	+/-	+/-	+/-	+/-
LNV	6 569	Ja	-	+	-	+/-	+/-
VROM	3 253	Ja	-	-	+/-	+/-	-
Justitie	37 166	Ja	-	-	-	+/-	-
Financiën	31 634	Nee	-	-	+/-	-	-

Criteria voor oordeel

- = >33% ontbrekende bonnen en/of het voorkomen van een ernstig probleem; + = geen ontbrekende bonnen en geen ernstig probleem	+/- = >33% ontbrekende bonnen; - > 66% ontbrekende bonnen; = + geen ontbrekende bonnen en geen overige problemen	+ = geen probleemge- vallen; +/- = 0-10 (probleem)- gevallen; - = >10 (probleem)- gevallen;	+/- is bij 0-10 gevallen; - is bij > 10 gevallen
--	---	---	--

¹ Peildatum 15 januari 2011.

Op basis van ons onderzoek naar de betrouwbaarheid van de personeelsadministratie constateren wij een onvolkomenheid in het personeelsbeheer van de Ministeries van Justitie, VROM en Financiën. De Ministeries van EZ, BuZa en SZW doen het beter dan gemiddeld.

Bij het aanvragen, toekennen en registreren van belastingvrije vergoedingen via IKAP gaat het vaak en bij veel ministeries mis. Bij bijna alle ministeries ontbraken bewijsstukken. Verder kwam het voor dat er binnen drie jaar verscheidene fietsen waren aangeschaft, terwijl dit maar eens per drie jaar is toegestaan. Bij een flink aantal vergoedingen voor een opleiding voor een toekomstig beroep konden vraagtekens worden gezet bij de doelmatigheid. We zijn bijvoorbeeld een meditatiecursus tegengekomen, een cursus homeopathie voor dieren en een cursus glas-in-loodzetten.

Wij bevelen daarom de ministeries aan om bij de beoordeling van de IKAP-aanvragen kritischer te kijken naar de doelmatigheid van de aanvraag en daarnaast de controle op bewijsstukken te intensiveren.

Ook bij *ontslagmutaties* gaat in de praktijk het nodige mis. Het zelfbedieningsconcept van P-Direkt legt een belangrijke verantwoordelijkheid niet alleen bij de proceseigenaren, maar ook bij de managers van een departement. Bij beëindiging van een dienstverband van een medewerker moet de manager het ontslag registreren. Zo niet, dan blijft de medewerker op de loonlijst staan.

Bij een normale ontslagprocedure zitten er gemiddeld één à twee maanden tussen de ontslagdatum en de verwerking daarvan in het systeem. We hebben gekeken of er ontslagmutaties voorkwamen waarvan de verwerking langer duurde dan drie maanden. Gelukkig kwamen dergelijke te laat verwerkte ontslagmutaties bij een aantal departementen niet voor. Bij het onderzoek zijn we namelijk een aantal schrijnende gevallen tegengekomen. Als het salaris te lang wordt doorbetaald, kan dit vervelende consequenties hebben, bijvoorbeeld stopzetting van huur- en zorgtoeslag en een fors hogere belastingaanslag. Dit alles moet vaak recht gezet worden door de ambtenaar zelf, die geen enkele schuld aan de problemen heeft.

Waar deze te laat verwerkte ontslagmutaties wel voorkwamen lag de oorzaak veelal bij de veranderde verantwoordelijkheid. De managers gaven te laat door dat hun medewerker met ontslag was gegaan. Vanwege de ernstige consequenties die een te late verwerking voor de ontslag nemende ambtenaar kan hebben bevelen we de departementen waar dit nog wel voorkomt aan om:

- hieraan extra aandacht te besteden en ook de managers (nogmaals en misschien herhaaldelijk) te wijzen op het belang van het tijdig signaleren en doorgeven van het ontslag;
- te rade te gaan bij de collega-departementen waar deze late verwerking van mutaties niet voorkomen (uit het eindgesprek met het Ministerie van EZ kwam naar voren dat dit ministerie hier een aantal jaren geleden een speciale actie op had gezet, waarna deze problemen met ontslagmutaties niet meer voorkwamen);
- te overwegen een meldpunt in te stellen, waar een ambtenaar naartoe kan mailen of bellen als zijn of haar salaris niet tijdig wordt stopgezet.

²⁴ In de brief van de staatssecretaris van BZK aan de Tweede Kamer van 29 juni 2010 (Tweede Kamer, 2010) met een nadere reactie op de motie-Roemer heeft zij aangegeven dat voor het jaar 2011 een uitgavennorm van 10% geldt. Voor het jaar 2010 geldt nog de norm van 13%.

²⁵ Onder *inhuur van extern personeel* wordt verstaan: het laten uitvoeren van werkzaamheden door een private organisatie met winstoogmerk, door middel van het tegen betaling inzetten van personele capaciteit en deskundigheid, waarop door de opdrachtgever mede wordt gestuurd. Onder *uitbesteding* wordt verstaan het uitbesteden van taken aan een marktpartij. Bij uitbesteding wordt een product opgeleverd, waarbij de opdrachtgever niet stuurt op de wijze waarop het product tot stand komt. Bij uitbesteden wordt een opdracht geplaatst, waarbij resultaatafspraken worden gemaakt, zonder dat er door de opdrachtgever op de inzet van specifieke capaciteiten wordt gestuurd. Onder *inbesteding* wordt verstaan het laten verrichten van taken door gemeenschappelijke voorzieningen binnen de (rijks)overheid.

Inhuur van extern personeel

Een tweede onderdeel van ons rijksbrede onderzoek naar het personeelsbeheer had betrekking op de inhuur van extern personeel.

Het kabinet heeft besloten een maximum te stellen aan de inhuur van externen door een ministerie; ten hoogste 13% van de totale personele uitgaven van het ministerie mag hieraan worden besteed (BZK, 2009).²⁴ Dit maximum geldt alleen de inhuur van extern personeel.

Wij hebben de uitgaven aan de inhuur van extern personeel in 2010 vergeleken met uitbesteding en inbesteding: twee alternatieven voor het werven van extern personeel (zie tabel 8).²⁵

Tabel 8. Uitgaven van de departementen aan inhuur extern personeel, inbesteding en uitbesteding (2009–2010)

	Inhuur extern personeel (% totale personeelsuitgaven)		Uitbesteding (% totale personeelsuitgaven)		Inbesteding (% totale personeelsuitgaven)	
	2010	2009	2010	2009	2010	2009
EZ	24	25	13	13	3	2
VROM	19	20	33	nb ¹	nb	nb
VWS	17	16	24	28	4	4
BZK	14	15	26	21	17	19
LNV	13	12	19	16	12	5
V&W	12	15	1	1	nb	nb
OCW	11	13	17	20	1	2
Justitie ²	8	14	nb	3	3	2
AZ	8	7	nb	nb	nb	nb
Financiën	6	10	8	8	1	1
SZW	6	7	8	7	24	20
Defensie	5	6	0	0	0	0
BuZa	4	5	10	11	1	1

¹ nb = cijfers niet bekend.

² Cijfers Ministerie van Justitie, inclusief Centraal Justitiele Incassobureau.

Vier ministeries komen in 2010 uit boven de norm van 13%. Drie van die vier, namelijk de Ministeries van EZ, VROM en VWS, vallen onder de overgangsregeling die bij instelling van de norm is getroffen.²⁶ Zij voldoen echter ook niet aan de overgangsregeling; bij al drie deze ministeries is het percentage externe inhuur in 2010 hoger dan in 2008.

Dat het Ministerie van BZK boven de norm van 13% uitkomt heeft een andere reden. Het ministerie laat (conform rijksbegrotingsvoorschriften) bij de berekening van de inhuur van extern personeel ten behoeve van het sturingsinstrument, de inhuur van extern personeel in het kader van het programma Vernieuwing Rijksdienst buiten beschouwing. In onze tabel is de inhuur van extern personeel van het programma Vernieuwing Rijksdienst wel meegenomen om inzichtelijk te maken welk percentage in totaal wordt besteed aan de inhuur van extern personeel. Wanneer deze niet worden meegerekend maakt de inhuur van extern personeel 11,4% van de totale personeelsuitgaven uit (in 2009 was dat 12,1%). Uit de cijfers blijkt niet dat als gevolg van de normstelling er een (boekhoudkundige) verschuiving optreedt van de inhuur van extern personeel naar andere niet genormeerde alternatieven voor het werven van extern personeel.

4.5.2 Rijksbreed inkoopbeheer: EU-aanbestedingen en *light* inkopen

In onze Rapporten bij de Jaarverslagen 2009 constateerden wij dat er bij veel ministeries sprake was van fouten en onzekerheden en/of onvolkomenheden in het inkoopbeheer. Bovendien waren er meer fouten en onzekerheden dan in voorgaande jaren. Omdat deze fouten veelal betrekking hadden op Europese aanbestedingen, hebben wij dit jaar bij alle ministeries onderzoek verricht naar dit thema.

Ook hebben wij dit jaar rijksbreed aandacht geschonken aan vereenvoudigde bestel- en betaalprocedures (*light* inkopen), omdat wij in 2009 bij enkele ministeries vereenvoudigde procedures aantroffen die op gespannen voet staan met comptabele wet- en regelgeving.

²⁶ Voor ministeries die in 2008 boven de norm van 13% uitkwamen, werd gedurende een periode van drie jaar (tot en met 2011) een afwijkende norm afgesproken. Voor deze ministeries (in casu EZ, VROM, VWS en VenW) gold het inhuurpercentage 2008 als norm, in drie jaar af te bouwen tot 13% in 2011.

Omvang inkopen en Europese aanbestedingen

Sinds begin jaren zeventig bestaan er binnen de Europese Unie (EU) regels om ervoor te zorgen dat alle bedrijven binnen de EU-lidstaten kunnen meedingen naar overheidsopdrachten binnen de EU. Wij hebben een rijksbreed onderzoek gedaan naar het financieel belang van deze Europese aanbestedingen bij de verschillende ministeries en naar de naleving van de Europese aanbestedingsregels door de ministeries.

Het blijkt niet goed mogelijk een volledig en betrouwbaar beeld te geven van de omvang van de inkopen van de ministeries en het aandeel van de Europese aanbestedingen hierin. Voor de omvang van de inkopen baseren wij ons op gegevens die de ministeries hebben aangeleverd. Zoals tabel 9 laat zien bedroegen de totale inkopen over 2009 circa € 14,9 miljard. Wij plaatsen bij de gegevens in tabel 9 de kanttekening dat de door de ministeries aangeleverde bedragen niet volledig zijn en deels gebaseerd zijn op schattingen. Ook blijken ministeries verschillende definities te hanteren voor het optellen van de uitgaven voor inkopen (zoals bedragen inclusief of exclusief btw, bedragen inclusief of exclusief investeringen).

De helft van de ministeries heeft geen informatie beschikbaar over het aandeel Europese aanbestedingen (zie tabel 9). De financieel-administratieve systemen van de ministeries zijn er veelal niet op ingericht om deze informatie te genereren. Mede hierdoor kan Nederland niet goed voldoen aan de statistiekverplichtingen van de EU, op grond waarvan jaarlijks per zelfstandig aanbestedende dienst het aantal en de waarde van de opdrachten die onder de richtlijn vallen in een statistisch overzicht moeten worden gemeld.²⁷

Tabel 9. Inkopen en Europese aanbestedingen per ministerie 2009¹

Ministerie	Aantal zelfstandig aanbestedende diensten	Inkopen (x € 1 miljoen)	Europees aanbesteed (x € 1 miljoen)
AZ	4	29	Niet bekend ²
BuZa	5 (plus 150 buitenlandse posten)		
BZK	8	242	152
Defensie	10	295	Niet bekend ²
EZ	10	5 000	2 200
Financiën	8	349	Niet bekend ²
Justitie ³	3	1 000	939
LNV	8	1 400	Niet bekend ²
OCW	7	238	Niet bekend ²
SZW	8	153	116
VenW	3	100 ⁴	66
VROM	25	4 295	3 865
VWS	2	1 318	Niet bekend ²
Totaal	14	670	126
		14 869	

¹ Cijfers over 2010 bij het afsluiten van het onderzoek nog niet breed beschikbaar.

² Niet bekend: niet bekend voor het totaal of een deel van het ministerie.

³ Exclusief Raad voor de Rechtspraak.

⁴ Inclusief € 25 miljoen aan investeringen.

²⁷ Zie Richtlijn 2004/18/EG van het Europees parlement en de Raad van 31 maart 2004 betreffende de coördinatie van procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten, PB L 134/114, Richtlijn 2004/18/EG (artikel 75).

Risicobeheersing

In de Baseline financieel beheer en materieelbeheer van het Ministerie van Financiën en de Code contractprocesbeheer rijksoverheid 2008 zijn de uitgangspunten opgenomen die leidend zijn voor het inkoopbeheer. Deze geven de ministeries ruimte om op basis van een inschatting van risico's

zelf hun beheer in te richten. Omdat wij al een aantal jaren constateren dat de ministeries relatief veel Europese aanbestedingsfouten maken, zijn wij bij alle ministeries voor drie zelfstandig aanbestedende diensten nagegaan in hoeverre zij zes gangbare beheersmaatregelen in hun bedrijfsvoering hebben ingevoerd om deze fouten zoveel mogelijk te voorkomen.²⁸

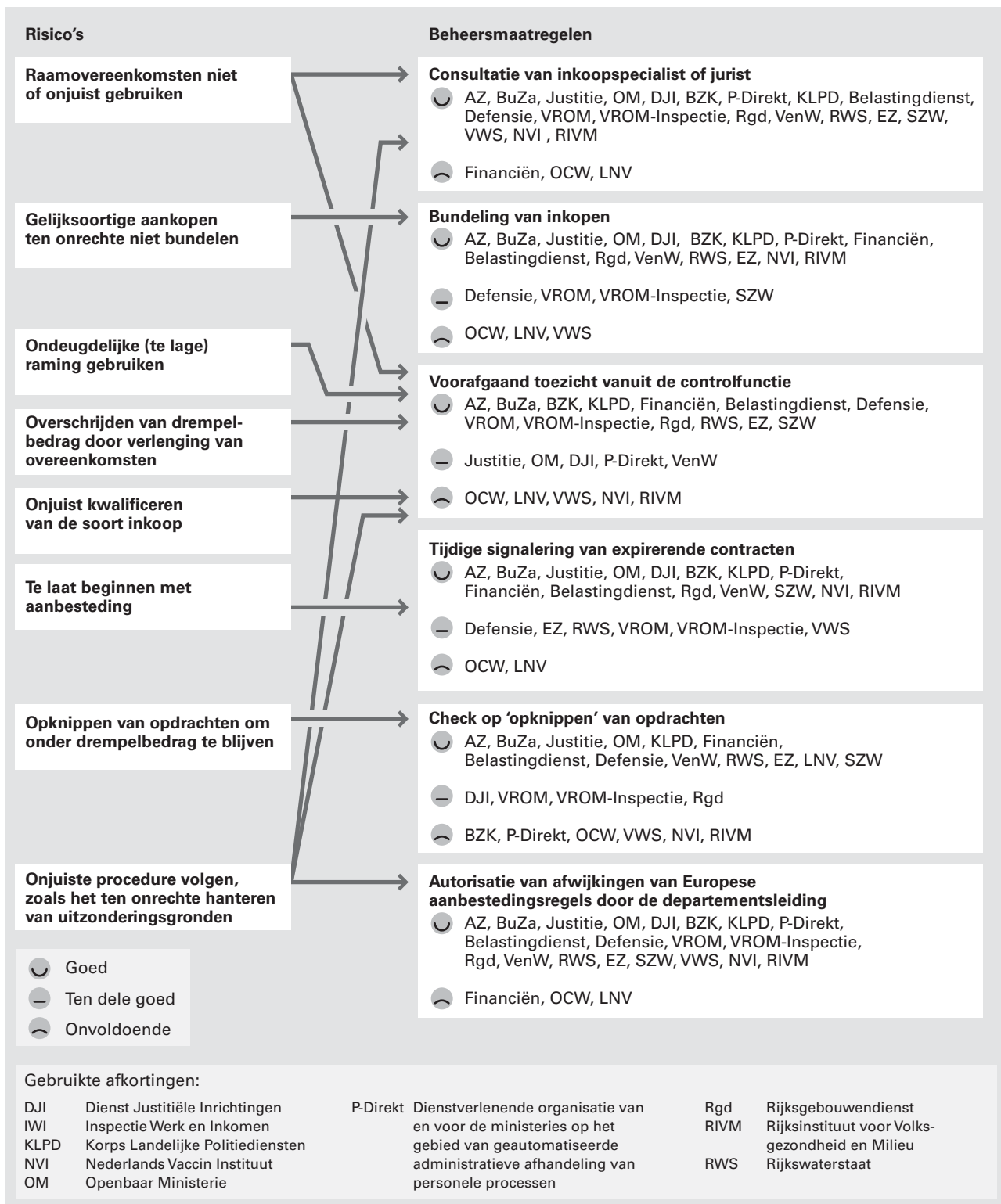
De onderzochte beheersmaatregelen zijn:

1. De aanbestedende dienst wint voordat het contract of de contractverlenging wordt getekend advies in bij een inkoop- en/of juridische afdeling over de toepassing van uitzonderingsbepalingen.
2. De aanbestedende dienst beschikt over een systeem dat voorgenomen soortgelijke inkopen, die in één aanbesteding moeten worden opgenomen, samen worden gebracht.
3. Vóór de verplichting wordt aangegaan wordt de onderbouwing van de inkoopraming getoetst, wordt beoordeeld of terecht een uitzonderingsgrond van toepassing is dan wel of een dienst kwalificeert voor toepassing van het beperkt regime, wordt gecontroleerd of een contract(verlenging) valt onder een raamcontract en wordt nagegaan of een inkoop juist gekwalificeerd is en daarmee onder de juiste procedure is gebracht.
4. De aanbestedende dienst zorgt voor volledige contractenregisters waarbij expiratiedata tijdig worden gesignaleerd.
5. Periodiek vindt op basis van de verplichtingenadministratie of crediteurenadministratie per opdrachtnemer interne controle plaats op verplichtingen beneden de drempel om vast te stellen of overeenkomsten niet zijn «opgeknipt».
6. De leiding van de aanbestedende dienst en/of departementsleiding stemt in uitzonderingssituaties vooraf gemotiveerd in met afwijkingen van de plicht om Europees aan te besteden.

In figuur 5 hierna worden de bevindingen van dit onderzoek samengevat. We hebben de maatregelen 1 tot en met 3 zwaarder meegewogen vanwege het belang ervan voor het volgen van de juiste aanbestedingsprocedure.

²⁸ Ministeries konden ook aangeven dat een bepaald risico zich bij hen niet voordoet, of door een andere beheersmaatregel beperkt wordt.

Figuur 5. Noodzakelijke beheersmaatregelen van ministeries om fouten met Europese aanbestedingen te voorkomen



De meeste ministeries hebben voldoende maatregelen getroffen om fouten met Europese aanbestedingsprocedures te voorkomen. Bij de Ministeries van Financiën (kerndepartement) en VWS (onderdelen NVI en

RIVM) signaleren we nog enkele aandachtspunten. De ministeries van OCW, LNV en VWS hebben onvoldoende maatregelen geformuleerd.

Wij raden deze ministeries aan de risicobeheersing rond de naleving van Europese aanbestedingsprocedures te versterken. Ook bevelen wij de departementale auditdiensten aan om de uitkomsten van ons onderzoek te betrekken bij de controle van de departementale jaarverslagen over 2011 en daarbij aandacht te besteden aan de werking van de maatregelen.

Fouten en onzekerheden in Europese aanbestedingen

Wij constateren nog steeds dat ministeries (inclusief baten-lastendiensten) de Europese aanbestedingsregels overtreden. In 2009 ging het om 385 fouten en onzekerheden met een financieel belang van € 179,2 miljoen. In 2010 is het aantal fouten en onzekerheden gestegen naar 429 en het financieel belang ervan naar € 200 miljoen (zie tabel 10). In tabel 10 worden ook onvolkomenheden in de bedrijfsvoering aangegeven die verband houden met het inkoopbeheer.

Tabel 10. Fouten en onzekerheden in Europese aanbestedingen 2010

	Aantal fouten en onzekerheden	Toegerekend aan de verplichtingen (in miljoenen euro's)		Toegerekend aan uitgaven (in miljoenen euro's)		Aantal onvolkomenheden
		Fout	Onzeker	Fout	Onzeker	
De Koning (I)						
Staten-Generaal (IIA)						
Hoge Colleges van Staat (IIB)	4	1				
AZ (III)						
Koninkrijksrelaties (IV)						
BuZa (V)	10	3,6				
Justitie (VI)	209	32,2	4	6,8		2
BZK (VII)	26	12,0	0,5			
OCW (VIII)	35	61,5				1
Nationale Schuld (IXA)						
Financiën ((IXB)	12	2,1	0,3	0,2		
Defensie (X)	8	27,9				
VROM (XI)	10	1,7				
VenW (XII)	10	2,1		0,6		
EZ (XIII)	19	2,1	1,2			1
LNV (XIV)	9	1,3	0,6			
SZW (XV)	13	3	1,5			1
VWS (XVI)	56	25,9	4,9			1
Jeugd en Gezin (XVII)	3	1,7	0,2			
WWI (XVIII)	2	0,2				
Infrastructuurfonds (A)	3	0,9				
Gemeentefonds (B)						
Provinciefonds (C)						
FES (D)						
Spaarfonds AOW (E)						
Diergezondheidsfonds (F)						
BTW-compensatiefonds (G)						
Waddenfonds (H)						
Totaal € 200 miljoen	429	179,2	13,2	7,6		6

De gegevens in tabel 10 laten zien dat de Ministeries van Justitie, OCW Defensie en VWS relatief veel en/of omvangrijke fouten maken bij het toepassen van Europese aanbestedingsregels. Bij de Ministeries van BZK, OCW, VenW, SZW en VWS ligt het aantal fouten en/of de omvang daarvan duidelijk hoger dan in 2009.

Enkele ministeries, zoals Justitie, LNV en SZW, analyseren hun fouten op achterliggende oorzaken. Wij bevelen alle ministers aan dit te doen en vinden dat in ieder geval ook de Ministeries van BZK, OCW, Defensie, VenW en VWS hiertoe moeten overgaan en maatregelen moeten treffen om vergelijkbare fouten in de toekomst te voorkomen.

Wij hebben geconstateerd dat relatief veel fouten voortvloeien uit het al dan niet bewust niet-Europees aanbesteden, een voortgezette afname na afloop van een contract, aankoop buiten contractpartijen om en het achterwege laten van een nadere concurrentiestelling binnen een raamovereenkomst.

Complexiteit Europese aanbestedingsregels

De laatste jaren wordt door ministeries en andere (overheids)instanties die onder de Europese aanbestedingsregelgeving vallen in toenemende mate geklaagd over de complexiteit van de regels en over de bureaucratie rond aanbestedingen. Deze klachten betreffen zowel de Europese richtlijnen als de vertaling van deze richtlijnen in de Nederlandse wetgeving.

Naar aanleiding hiervan hebben wij geïnventariseerd welke knelpunten met Europese aanbestedingsregels de ministeries ervaren. Hieronder volgen de belangrijkste resultaten.

- Relatief eenvoudig kunnen afgewezen aanbieders, ook als een bezwaar ongefundeerd is, een kort geding aanspannen (zie ook kader «Wagenparkbeheer» hierna). Een aanbestedingsprocedure komt dan stil te liggen en bestaande contracten moeten noodgedwongen enkele maanden worden verlengd. Dat kan onbedoelde voordelen opleveren voor de bestaande leverancier, als deze in de nieuwe ronde niet de economisch meest voordelige inschrijving deed.
- Nederland heeft aanvullend op het Europese selectie criterium «economisch meest voordelige inschrijving» extra selectiecriteria ontwikkeld, bijvoorbeeld op het gebied van duurzaamheid en sociale voorwaarden. Dit kan leiden tot disproportionele eisen in een aanbestedingsprocedure.
- Benodigde specifieke kennis kan niet altijd op rechtmatige wijze rechtstreeks (dus zonder mededinging) worden ingehuurd. Inhuur vindt dan noodgedwongen plaats via een reguliere mantelpartij, waarbij de kosten hoger uit kunnen komen.
- Het wisselen van leverancier (op basis van een economisch meest voordelige inschrijving) kan met name op het gebied van ICT aanzienlijke migratiekosten met zich meebrengen, waardoor het voordeel van de concurrentiestelling omslaat in een bedrijfseconomisch nadeel.
- De wetgeving biedt bijna uitsluitend ruimte voor marktconsultatie langs de geformaliseerde weg van publicatie; er is onvoldoende ruimte voor onderlinge contacten met leveranciers voorafgaand aan een aanbesteding.
- Tijdens de selectieprocedure is het niet goed mogelijk positieve of negatieve ervaringen met een leverancier in de beoordeling te betrekken.
- Het is niet altijd duidelijk of producten of diensten als homogeen moeten worden aangemerkt. Ook is de scheidslijn tussen een zogeheten 2A- en een 2B-dienst, waarvoor een lichtere procedure geldt, voor sommige categorieën moeilijk aan te geven.²⁹

²⁹ Bijlage 2A van de Europese aanbestedingsrichtlijn somt de diensten op waarvoor het volledige regime van de richtlijn geldt. Voor de diensten in bijlage 2B kan een verlicht aanbestedingsregime worden gevolgd.

Wellicht wordt een deel van bovengenoemde knelpunten verholpen met het voorstel tot wijziging van de Aanbestedingswet, dat eind maart 2011

nog is aangepast. Het nieuwe wetsvoorstel geeft duidelijker aan binnen welke kaders aanbestedende diensten worden geacht te opereren. Objectiviteit en een nog te ontwikkelen handreiking proportionaliteit moeten daarbij voortaan maatgevend zijn.

Of dit voldoende is om de hiervoor genomen problemen werkelijk op te lossen zal pas na enkele jaren blijken, bij een dan (conform het wetsvoorstel) uit te voeren evaluatie van de wetgeving (inclusief de effectiviteit van de nog te ontwikkelen handreiking proportionaliteit).

Gezamenlijk inkopen

In 2010 heeft het gezamenlijk inkopen door ministeries (het *categorie-management*) onder coördinatie van het Ministerie van BZK verder gestalte gekregen. Voor een groot aantal categorieën inkopen, zoals catering en automatisering, is inmiddels een categoriemanager aangewezen en zijn categorieplannen vastgesteld. De minister van BZK streeft naar een verdere rijksbrede centralisatie van de inkoopfunctie, om voordeliger en efficiënter te kunnen inkopen.

Behalve schaalvoordelen kan categoriemanagement ook risico's met zich brengen. Een rijksbreed aanbesteed wagenparkbeheercontract illustreert dit (zie kader hierna).

Wagenparkbeheer

Eind december 2009 liep een bestaand rijksbreed contract voor het wagenparkbeheer af. De deelnemende ministeries konden niet tijdig overeenstemming bereiken over een nieuw contract, waardoor een bestaand contract – in strijd met de Europese aanbestedingsregels – moest worden verlengd tot 1 mei 2010.

Nadat vervolgens een aanbestedingstraject in gang was gezet, spande een tijdens de concurrentiestelling afgewezen partij een kort geding aan, waardoor het bestaande contract opnieuw moest worden verlengd, ditmaal tot 15 september 2010.

De auditdiensten die de verklaringen bij de jaarverslagen van de verschillende betrokken ministeries moesten afgeven, hebben het bedrag dat met de afname op basis van het contract was gemoeid, ofwel geschat en als fout of onzeker aangemerkt, ofwel niet vermeld. Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft de verlengde contracten eind januari 2011 op rechtmatigheid laten beoordelen door de in 2010 ingestelde Commissie Bedrijfsjuridisch Advies, die eind maart 2011 een standpunt innam. Op dat moment hadden de auditdiensten hun rapporten al gereed en konden zij bij hun beoordeling geen rekening meer houden met dit standpunt.

De ongewenste contractverlenging leidde rijksbreed tot een bedrag van ruim € 11,4 miljoen aan door de auditdiensten geconstateerde fouten. In ons eigen onderzoek vonden wij nog een aanvullend bedrag van € 3,6 miljoen aan fouten.

Het voorbeeld van het wagenparkbeheercontract laat zien dat rijksbrede aanbestedingscontracten in een zeer vroeg stadium moeten worden voorbereid, onder meer vanwege het risico van juridische procedures. Het verdient aanbeveling om hiermee vooraf rekening te houden en ook al vóór het vaststellen van de rapporten van de auditdiensten rijksbreed een standpunt voor te bereiden over de rechtmatigheid van contracten waarover onduidelijkheid bestaat. Het blijkt dat doorzettingsmacht nodig is als afstemmingsoverleg dreigt te leiden tot niet-tijdig aanbesteden.

Vereenvoudigde procedures voor inkopen

De afgelopen jaren hebben tien van de dertien ministeries vereenvoudigingen doorgevoerd in bestel- en betaalprocedures. Het doel hiervan is de wettelijke betaaltermijnen beter na te leven en het bestel- en betaalproces efficiënter te maken. Wij hebben onderzocht of deze vereenvoudigde procedures (de zogenoemde *light* inkopen) voldoen aan de van toepassing zijnde wet- en regelgeving.

Uit ons onderzoek is gebleken dat de meeste ministeries voor de toepassing van vereenvoudigde procedures grensbedragen hanteren. In de meeste gevallen variëren deze van € 500 tot € 1 500. Het Ministerie van AZ hanteert een grensbedrag van € 5 000 en bij de Ministeries van Defensie en VROM troffen wij een *light*-inkoopprocedure aan zonder grensbedrag. Bij het Ministerie van Defensie geldt deze procedure uitsluitend voor betalingen aan een beperkt aantal «betrouwbare» leveranciers.

Bij zes van de tien ministeries met een vereenvoudigde inkoopprocedure hebben wij vastgesteld dat de procedure voldoet aan de eisen in de wet- en regelgeving. Bij vier ministeries (VROM, EZ, LNV en VWS) hebben wij afwijkingen van de wet- en regelgeving geconstateerd.

Bij twee ministeries leidt deze afwijking tot fouten in of onzekerheid over de rechtmatigheid van het deel uitgaven waarvoor – in afwijking van de wet- en regelgeving – niet wordt vastgesteld dat de leverancier de overeengekomen prestatie is nagekomen: VROM (kernministerie plus VROM-Inspectie) € 1,4 miljoen onzeker en € 2,9 miljoen fout, en VWS (kernministerie en RIVM): € 0,5 resp. € 7,7 miljoen onzeker. Bij het Ministerie van VROM werd in 2010 met de vereenvoudigde procedure niet alleen een risico gelopen; bij ons onderzoek constateerden wij bij dit ministerie ook enkele onrechtmatige uitgaven als gevolg van de vereenvoudigde procedure. Vanwege het ontbreken van een grensbedrag voor betalingen zonder prestatievaststelling en de daarmee verbonden risico's kwalificeren wij de vereenvoudigde betaalprocedure bij het Ministerie van VROM als een onvolkomenheid in het financieel beheer.

Risico vereenvoudigde betaalprocedure VROM

Het Ministerie van VROM heeft in 2010 een factuur van € 67 000 betaald aan een leverancier van automatiseringsdiensten zonder te controleren of de in rekening gebrachte uren ook werkelijk waren gemaakt. Op verzoek van de Rijksauditedienst heeft VROM bij de leverancier alsnog een specificatie van de uren opgevraagd. De leverancier kon deze specificatie niet leveren en moest erkennen dat de uren ten onrechte in rekening waren gebracht. Het bedrag is door de leverancier aan het ministerie terugbetaald.

Bij drie ministeries (EZ: Agentschap NL; LNV: kernministerie plus Dienst Landelijk Gebied en VWS: kernministerie plus RIVM) hebben wij geconstateerd dat artikel 35 van de CW 2001 niet wordt nageleefd. Bestellingen bleken niet in alle gevallen (schriftelijk) te worden vastgelegd. Het risico is dan dat facturen worden betaald voor diensten en leveringen waarvoor geen opdracht is gegeven.

Het Ministerie van Financiën werkt op dit moment aan een aanpassing van de Regeling kasbeheer, waarin opgenomen is aan welke vereisten

betalingen moeten voldoen. Om de rechtmatigheidsrisico's te beperken adviseren wij een grensbedrag op te nemen voor betalingen via vereenvoudigde betaalprocedures. Ook raden wij aan om in de nieuwe Regeling Kasbeheer op te nemen dat altijd een prestatieverklaring aanwezig moet zijn. Wij vinden het met het oog op de efficiency – conform het huidige Besluit kasbeheer – aanvaardbaar dat de verificatie bij *light* inkopen achteraf steekproefsgewijs plaatsvindt. Voor eventuele vereenvoudigde procedures boven het grensbedrag zou in de Regeling opgenomen moeten worden, dat de minister van Financiën daarmee moet instemmen. Overigens zien wij dat een vereenvoudigde procedure geen noodzakelijke voorwaarde is voor tijdig betalen, omdat twee van de drie ministeries met het hoogste percentage tijdige betalingen in 2010 geen vereenvoudigde procedure hanteren.

4.5.3 Single information, single audit

De minister van BZK is verantwoordelijk voor de financiële verhouding van het Rijk met gemeenten en provincies. Om de administratieve lasten van medeoverheden te verminderen wordt sinds 2006 het principe van *single information, single audit* (sisa) toegepast. Sisa is erop gericht de departementen op een efficiënte manier te voorzien van verantwoordingsinformatie van decentrale overheden over de door hen ontvangen specifieke uitkeringen. Het principe houdt in dat medeoverheden zich niet over elke specifieke uitkering die zij vanuit het Rijk ontvangen afzonderlijk hoeven te verantwoorden en dat de accountantscontrole van de specifieke uitkeringen deel uitmaakt van de controle van de jaarlijkse financiële verantwoording van medeoverheden.³⁰

Jaarlijks vindt er door de departementale auditdiensten een *single review* plaats op de uitkomsten van de single audit. Het doel van deze review is om vast te stellen dat de accountantscontrole bij de lagere overheden voldoet aan de eisen van sisa en dat dus de controle op de specifieke uitkeringen voldoet. De minister van BZK is systeemverantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid ten aanzien van sisa en de *single review*.

Resultaten single review 2010

Voor 2010 hebben de departementale auditdiensten in het kader van de *single review* op de controle van verantwoordingen van 24 gemeenten reviews uitgevoerd. Hiervan bleken vier controles ontoereikend of niet geheel toereikend te zijn. De uitkomsten van de single review zijn naar ons oordeel niet aanvaardbaar in het licht van de omvang van het aantal uitgevoerde reviews. Er is een reële kans dat ook bij medeoverheden die niet in de reviews zijn betrokken, tekortkomingen bestaan in de verantwoordingsinformatie en in de controle van deze informatie door de gemeentelijke accountant. Daarom hebben wij het Ministerie van BZK gevraagd welke maatregelen het gaat treffen of heeft getroffen richting gemeenten, accountantskantoren en vakdepartementen naar aanleiding van de reviewuitkomsten over 2010. Daarbij denken wij aan het afleggen van verantwoording, het opstellen van verbeterplannen en specifiek voor de vakdepartementen het mogelijk terugvorderen van bedragen, het eventueel opschorten van vaststellingen en het opleggen van sancties. Ook hebben wij verzocht de consequenties van de uitkomsten van de review voor de verantwoording van het Rijk over 2010 in beeld te brengen.

³⁰ Op grond van artikel 58a van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten nemen provincies bij de jaarrekening een bijlage op waarin verantwoordingsinformatie aan het Rijk wordt verstrekt over specifieke uitkeringen, de zogenaamde sisabijlage. Bij ministeriële regeling wordt bepaald welk model voor de bijlage wordt gebruikt en over welke specifieke uitkeringen daarin verantwoordingsinformatie wordt opgenomen.

Verbetermaatregelen BZK

Het Ministerie van BZK heeft aangegeven dat de aangetroffen tekortkomingen incidenteel van aard zijn en dat een mogelijk risico voor de rijksrekening niet aan de orde is. Volgens het ministerie is op de vier gevallen van niet (geheel) toereikende accountantscontrole actie ondernomen. Zo zijn de vakdepartementen hierover geïnformeerd in het kader van het vaststellingsproces. De vakdepartementen zijn zelf verantwoordelijk voor verdere afwikkeling daarvan. Ook heeft het Interdepartementaal Overlegorgaan van Departementale Auditdiensten (IODAD) eind april 2011 een bijeenkomst georganiseerd voor vertegenwoordigers van accountantskantoren, waar de rapportage *single review* 2010 wordt toegelicht en de verbetermaatregelen worden besproken.

Beoordeling verbetermaatregelen

Wij vinden dat het Ministerie van BZK te beperkt invulling geeft aan zijn verantwoordelijkheid voor de financiële verhouding met gemeenten en provincies. Als systeemverantwoordelijke voor de uitvoering van sisa en de *single review* is het van belang dat het ministerie optreedt als risico's bestaan in de verantwoordingsinformatie. Het Ministerie van BZK laat het nemen van maatregelen nu aan de vakdepartementen over, zonder zelf zicht te hebben op de beheersing van de risico's. Op die manier geeft het ministerie de regie op het sisastelsel uit handen. Dit doet geen recht aan de positieve ontwikkeling die met sisa is ingezet. Wij bevelen de minister aan in de systeemverantwoordelijkheid voor sisa, met de *single review* als sluitstuk, actiever vorm te geven.

Gevolgen voor de Rijksrekening

Omdat vaststelling van de in 2010 over 2009 verantwoorde specifieke uitkeringen in veel gevallen pas in 2011 plaatsvindt zijn de gevolgen voor de Rijksrekening over 2010 inderdaad beperkt. Mogelijk zijn deze gevolgen groter voor de Rijksrekening over 2011. In dit kader is het van belang dat de minister de risico's in de verantwoordingsinformatie en in de controle van deze informatie door de accountant van de medeoverheden in beeld brengt en actief toeziet op een adequate beheersing daarvan. Op grond van de bijstelling van de risico-inschatting kan het nodig zijn het aantal reviews uit te breiden. Het is in eerste instantie aan de minister om dit te beoordelen. Wij zullen bij onze controle van de verantwoording 2011 hier aandacht aan besteden.

4.5.4 Controle door de auditdiensten

Onder verantwoordelijkheid van de minister wordt elke departementale jaarrekening gecontroleerd door een auditdienst. De auditdiensten onderzoeken de financiële informatie, de beleidsinformatie en de totstandkoming van de bedrijfsvoeringparagraaf van het jaarverslag van de ministers en het gevoerde financieel beheer en materieelbeheer van de ministeries.

Wij maken zo veel mogelijk gebruik van de werkzaamheden van de auditdiensten voor onze eigen onafhankelijke oordeelsvorming. Wij voeren een review uit op de werkzaamheden van de auditdiensten en toetsen hierbij of de auditdienst de werkzaamheden adequaat uitvoert en onafhankelijk is in zijn oordeelsvorming. Daarnaast doen wij eigen onderzoek.

Bij de auditdiensten van twee departementen (OCW en Financiën) hebben wij op basis van onze review opmerkingen bij de wijze waarop zij hun controlewerkzaamheden hebben uitgevoerd. Daarnaast constateren wij

verschillen in werkwijzen tussen de auditdiensten. Hierna gaan wij op beide punten in en geven wij aan waar de auditfunctie verbeterd moet respectievelijk kan worden.

4.5.5 Opmerkingen bij controle auditdiensten van OCW en Financiën

Auditdienst OCW

De auditdienst van het Ministerie van OCW had aanvankelijk onvoldoende werkzaamheden gepland als basis voor het oordeel over de financiële informatie. Het model dat de auditdienst hanteerde voor het bepalen van de omvang van de controlewerkzaamheden, leidde naar ons oordeel niet tot een voldoende mate van betrouwbaarheid van controleresultaten. De auditdienst heeft dit model daarom verlaten en de hoeveelheid werkzaamheden vergroot. Hiermee is alsnog de gewenste zekerheid verkregen; dit betekent dat wij kunnen steunen op de controle van de auditdienst.

Vanuit een onafhankelijk oordelende positie dient de auditdienst van het Ministerie van OCW gevolgen te verbinden aan zijn eigen bevindingen. Wij hebben geconstateerd dat dit laatste niet altijd is gebeurd. Zo heeft de auditdienst tijdens de controle van het jaarverslag geconstateerd dat vereiste toelichtingen soms ontbraken. De dienst heeft het Ministerie van OCW hier tevergeefs op gewezen. Deze bevinding is niet gemeld in de controleverklaring. Op grond van de functioneel onafhankelijke positie die de auditdienst dient in te nemen had dit wel moeten gebeuren, om de betrouwbaarheid van de informatie in het jaarverslag te waarborgen.

Auditdienst Financiën (Rijksauditdienst)

Wij hebben geconstateerd dat de Rijksauditdienst de controle van de personele uitgaven op onderdelen nog niet had afgerond toen de controleverklaring werd afgegeven bij het jaarverslag van het Ministerie van Financiën. Voorts hebben wij vastgesteld dat er bij de controle van de personele uitgaven en bij (onderdelen van) de controle op de naleving van Europese aanbestedingsregels sprake was van onvoldoende controledocumentatie. Ten slotte hebben wij geconstateerd dat de Rijksauditdienst een fout bij de naleving van de Europese aanbestedingsregels niet heeft meegewogen voor het oordeel.

Deze bevindingen hebben er naar ons oordeel uiteindelijk niet toe geleid dat in het jaarverslag 2010 van het Ministerie van Financiën een belangrijke fout niet is gemeld. Wij vinden het wel van belang dat de Rijksauditdienst deze tekortkomingen herstelt en de controle volgens de hiervoor geldende normen inricht.

Wij zullen op grond van bovenstaande bevindingen volgend jaar extra aandacht schenken aan de controle door de auditdiensten van de Ministeries van OCW en Financiën.

4.5.6 Verschillen tussen auditdiensten

Onderzoek naar de beleidsinformatie

Wij hebben vastgesteld dat er grote verschillen zijn in de manier waarop de departementale auditdiensten de beleidsinformatie onderzoeken. Het gaat zowel om verschillen in intensiteit als in inhoudelijke aanpak. Wat de intensiteit van het onderzoek betreft: er zijn enkele auditdiensten die circa 10% van de beleidsinformatie in het jaarverslag van het ministerie onderzoeken, terwijl andere auditdiensten jaarlijks de beleidsinformatie integraal onderzoeken.

Wat de inhoudelijke aanpak van het onderzoek betreft: ongeveer de helft van de auditdiensten stelt vooral vast of de informatie in het jaarverslag cijfermatig aansluit op een administratie of brondocument, terwijl de andere diensten ook de kwaliteit van de broninformatie onderzoeken.

Wij vinden dat de auditdiensten de beleidsinformatie in de jaarverslagen – al dan niet op roulerende basis over een periode van enkele jaren – integraal zouden moeten onderzoeken en daarbij ook de kwaliteit van de broninformatie bij hun oordeel zouden moeten betrekken. Op deze manier krijgt de Tweede Kamer meer zekerheid over de door de ministers in de jaarverslagen opgenomen beleidsinformatie. Op dit moment is dit volgens de regelgeving overigens niet verplicht. Wij geven de minister van Financiën in overweging de regelgeving op dit punt aan te passen.

Onderzoek naar financieel beheer en materieelbeheer

In 2010 waren er vier auditdiensten die een integraal oordeel gaven over het financieel beheer en materieelbeheer. Deze auditdiensten onderzochten het beheer door de ministeries integraal in een periode van circa drie jaar. De overige auditdiensten doen dit niet. Zij onderzoeken op verzoek van de ambtelijke leiding van het departement al dan niet op basis van een risicoafweging jaarlijks enkele aspecten van het financieel beheer en materieelbeheer. De gebruiker van de jaarverslagen van ministeries moet dus rekening houden met het risico dat de kwaliteit van de informatie per jaarverslag verschilt. Wij vinden dat de auditdiensten een integraal oordeel moeten geven over het financieel beheer en materieelbeheer van de ministeries.

Onderzoek naar de financiële informatie

Wij constateren dat bij ongeveer de helft van de (voormalige) ministeries de controleaanpak van de auditdiensten primair *systeemgericht* is en bij de andere helft overwegend *gegevensgericht*.

Bij een systeemgerichte aanpak wordt het bedrijfsvoeringsproces en de interne beheersing daarvan door het departement getoetst: gekeken wordt of de inrichting van een proces goed is en of het proces ook conform die inrichting wordt uitgevoerd. Bij een gegevensgerichte controle worden de resultaten en producten van een proces getoetst en niet zozeer de totstandkoming (het procesverloop) daarvan.

Omdat bij een meer systeemgerichte aanpak naar het functioneren van het bedrijfsvoeringsproces wordt gekeken en niet alleen naar de uitkomsten daarvan, biedt deze aanpak meer aanknopingspunten om de bedrijfsvoering van de departementen te verbeteren. Daarnaast vergt een systeemgerichte aanpak doorgaans een geringere controle-inspanning van de auditdiensten.

Om een systeemgerichte controleaanpak te kunnen toepassen is het noodzakelijk dat de interne beheersing van de departementen van voldoende niveau is zodat de auditdiensten hiervan gebruik kunnen maken. Bij veel departementen kan verdere efficiency- en kwaliteitswinst worden geboekt door een meer systeemgerichte aanpak te kiezen en de interne beheersing te verbeteren.

4.5.7 Totstandkoming informatie over de bedrijfsvoering

Elke minister neemt in het jaarverslag een bedrijfsvoeringsparagraaf op. In de bedrijfsvoeringsparagraaf verantwoordt de minister zich over de rechtmatigheid van de begrotingsuitvoering, de totstandkoming van de beleidsinformatie, het gevoerde financieel beheer en materieelbeheer, en

over de overige aspecten van de bedrijfsvoering. De bedrijfsvoeringsparagraaf heeft betrekking op de bedrijfsvoering van alle onder een ministerie vallende dienstonderdelen. Op grond van de CW 2001 moet de informatie over de bedrijfsvoering in het jaarverslag op deugdelijke wijze tot stand komen en voldoen aan de verslaggevingsvoorschriften.

Wij zijn nagegaan of de informatie over de bedrijfsvoering op deugdelijke wijze tot stand is gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften. Wij constateren dat dit over het algemeen het geval is.

5 JAARVERSLAGEN

De jaarverslagen van de verschillende ministeries en begrotingsfondsen vormen de basis van het financieel jaarverslag bij het Rijk. Ons oordeel over de Rijksrekening en de Saldibalans van het Rijk is dan ook mede gebaseerd op onze oordelen over de financiële informatie in de jaarverslagen, zoals we die hebben opgenomen in onze Rapporten bij de Jaarverslagen. In dit hoofdstuk schetsen we daarvan een rijksbreed beeld.

5.1 Financiële informatie in jaarverslag en saldibalans

Tot de financiële informatie in het jaarverslag en de bijbehorende saldibalans rekenen we informatie over verplichtingen, uitgaven, ontvangsten, baten, lasten, kapitaaluitgaven, kapitaalontvangsten en balansposten, zoals deze uit de administratie blijken, en de toelichtingen daarbij. Soms is er sprake van een fout of onzekerheid in de financiële informatie. Onder fouten verstaan we financiële informatie die niet rechtmatig tot stand is gekomen: het begrotingsgeld is niet volgens de regels ontvangen of uitgegeven. Daarnaast verstaan we onder fouten financiële informatie die niet deugdelijk is weergegeven: er is geen goede verantwoording afgelegd in het jaarverslag.

We spreken van onzekerheden wanneer we door onvolkomenheden in het financieel beheer niet kunnen vaststellen of er sprake is van fouten.

Wij hebben onderzocht of de financiële informatie in de jaarverslagen voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt. Dit onderzoek leidt tot onze oordelen over de financiële informatie in het jaarverslag.

In de volgende subparagrafen gaan wij in op onze oordelen over de financiële informatie in de jaarverslagen 2010. Onze verklaring van goedkeuring van het Financieel Jaarverslag van het Rijk (zie § 2.5) is mede gebaseerd op deze oordelen.

5.1.1 Experiment tolerantiegrenzen

De Tweede Kamer heeft op 6 februari 2008 ingestemd met het uitvoeren van een experiment om gedurende twee jaar verruimde tolerantiegrenzen te hanteren bij het bepalen of fouten en onzekerheden door de ministers moeten worden gemeld in de bedrijfsvoeringsparagraaf. Hiermee konden ook de controletoleranties worden verruimd (zie bijlage 3, «Experiment tolerantiegrenzen»). Ook de Algemene Rekenkamer heeft gedurende het experiment de verruimde tolerantiegrenzen toegepast. Het experiment tolerantiegrenzen had drie doelen:

1. het verminderen van de controledruk en de administratieve lasten bij de departementen;
2. het geven van meer ruimte en aandacht bij de controle en de rapportages voor kwalitatieve fouten³¹ en
3. het bereiken van uniformiteit in de rapportering door de ministers en de Algemene Rekenkamer.

³¹ Een kwalitatieve fout is een fout waarbij de aard van de fout de aanleiding vormt om deze te rapporteren. In andere gevallen wordt er alleen gerapporteerd als de financiële omvang daar aanleiding toe geeft (kwantitatief criterium). Voorbeelden van kwalitatieve fouten zijn onrechtmatigheden als gevolg van rechtstreeks ingrijpen door de ambtelijke of politieke leiding.

Uit onderzoek van het Ministerie van Financiën en de Algemene Rekenkamer blijkt dat de verruimde tolerantiegrenzen slechts marginaal hebben geleid tot een afname van de werkzaamheden voor de auditdiensten. Rijksbreed gaat het om slechts enkele fte's. Verder blijkt dat de auditdiensten niet merkbaar meer aandacht zijn gaan besteden aan c.q. hebben gerapporteerd over kwalitatieve fouten. Ten slotte blijkt uit het experiment

dat de tijdens het experiment gehanteerde wijze van oordeelsvorming (staffels) soms als complex wordt ervaren.

Naar aanleiding van deze bevindingen is op ambtelijk niveau met het Ministerie van Financiën gesproken over een voorstel van de Algemene Rekenkamer voor een beperkte verdere verruiming van de tolerantiegrenzen, waarbij tevens op het niveau van een begrotingshoofdstuk een absolute grens van € 1 miljard zou gelden en ministers rechtmatigheidsfouten en onzekerheden optellen alvorens deze te toetsen aan de tolerantiegrenzen. Verder zouden in dit voorstel de staffels worden vereenvoudigd.

Over dit voorstel is met het Ministerie van Financiën geen overeenstemming bereikt. Wij hanteren daarom voorlopig de tolerantiegrenzen van het experiment. Wij achten het daarbij wenselijk dat de ministers voortaan rechtmatigheidsfouten en onzekerheden optellen alvorens deze te toetsen aan de tolerantiegrenzen, zodat op dit punt uniformiteit in de rapportering wordt bereikt.

5.1.2 Fouten en onzekerheden in de jaarverslagen als geheel

Over het jaar 2010 hebben wij 28 jaarverslagen onderzocht. De financiële verantwoordingen van begroting III (Algemene Zaken, Kabinet der Koningin en Commissie van Toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten) zijn in één jaarverslag verantwoord. Het jaarverslag van het Waddenfonds is opgenomen in het jaarverslag van het Ministerie van VROM.

Tabel 11. Overschrijdingen tolerantiegrenzen in de jaarverslagen 2010 en 2009

		Jaarverslagen 2010						Jaarverslagen 2009						
		JV	art	V	U	O	BLD	JV	art	V	U	O	BLD	
I	De Koning (in 2009: Huis der Koningin)													
IIa	Staten-Generaal													
IIb	Overige Hoge Colleges van Staat													
III	Algemene Zaken, Kabinet der Koningin en Commissie van toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten													
IV	Koninkrijksrelaties													
V	Buitenlandse Zaken inclusief EU (eigen middelen)													
VI	Justitie													
VII	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties									1			1	
VIII	Onderwijs, Cultuur & Wetenschap		1		1									
IXa	Nationale Schuld (exclusief aflossing en uitgifte schuld)													
IXb	Financiën													

		Jaarverslagen 2010						Jaarverslagen 2009					
		JV	art	V	U	O	BLD	JV	art	V	U	O	BLD
X	Defensie												
XI	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	ja	2	1	1			ja					
XII	Verkeer en Waterstaat												
XIII	Economische Zaken												
XIV	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit								1		1		
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid												
XVI	Volksgesondheid, Welzijn en Sport	ja	1	1				ja	1	1			
XVII	Jeugd en Gezin		1	1									
XVIII	Wonen, Wijken en Integratie												
A	Infrastructuurfonds												
B	Gemeentefonds												
C	Provinciefonds												
D	Fonds Economische Structuurversterking												
E	AOW-spaarfonds												
F	Diergezondheidsfonds												
G	BTW-compensatiefonds												
H	Waddenfonds												
	Totaal	2	5	3	2	0	0	2	3	1	1	1	0

Legenda

JV	Overschrijdingen jaarverslagtolerantiegrens
art	Aantal artikelen dat het betreft
V	Verplichtingen
U	Uitgaven
O	Ontvangsten
BLD	Baten-lastendiensten

Wij zijn van oordeel dat 26 van de 28 jaarverslagen voldoen aan de daaraan te stellen eisen. In 2009 voldeden eveneens 26 van de 28 jaarverslagen aan de te stellen eisen.

In de financiële informatie van de jaarverslagen van de Ministeries van VROM en van VWS overschrijdt de omvang van de fouten en onzekerheden de tolerantiegrens voor het jaarverslag als geheel. De overschrijding bij het Ministerie van VWS wordt grotendeels veroorzaakt door een fout in de verplichtingen van de gezondheidszorg van € 665 miljoen. Een onderdeel van deze fout is de academische functie, die ook vorig jaar is opgetreden. Deze fout heeft de minister met een wetswijziging proberen op te heffen. De wetswijziging is echter door de Tweede

Kamer controversieel verklaard, waardoor de wet niet is behandeld en de fout in de rechtmatigheid nog steeds bestaat.

In het jaarverslag van het Ministerie van VROM wordt de overschrijding van de tolerantiegrens grotendeels veroorzaakt door een fout in de aangegane verplichtingen op het artikel «Optimalisering van de ruimtelijke afweging».

5.1.3 Fouten en onzekerheden in begrotingsartikelen

In tabel 12 hebben we het totaalbedrag aan fouten en onzekerheden aangegeven waarmee in 2010 de tolerantiegrenzen op het niveau van begrotingsartikelen zijn overschreden.

Tabel 12. Geconstateerde fouten en onzekerheden op artikelniveau in 2009 en 2010 (x € 1 miljoen)

	Verplichtingen		Uitgaven		Ontvangsten	
	Aantal artikelen	Omvang fouten en onzekerheden (€ miljoen)	Aantal artikelen	Omvang fouten en onzekerheden (€ miljoen)	Aantal artikelen	Omvang fouten en onzekerheden (€ miljoen)
Fouten/onzekerheden 2010						
Artikelen met overschrijding artikelto- lerantie	3	715,3	2	11,6	0	0,0
Artikelen zonder overschrijding artikelto-lerantie	193	557,3	194	798,8	196	133,5
Totaal	196	1 272,6	196	810,4	196	133,5
Totaal verantwoord bedrag		242 139,2		237 580,3		235 328,4
	Verplichtingen		Uitgaven		Ontvangsten	
	Aantal artikelen	Omvang fouten en onzekerheden (€ miljoen)	Aantal artikelen	Omvang fouten en onzekerheden (€ miljoen)	Aantal artikelen	Omvang fouten en onzekerheden (€ miljoen)
Fouten/onzekerheden 2009						
Artikelen met overschrijding artikelto- lerantie	1	643,5	1	31,5	1	15,6
Artikelen zonder overschrijding artikelto-lerantie	195	479,9	195	740,2	195	114,2
Totaal	196	1 123,4	196	771,7	196	129,8
Totaal verantwoord bedrag		350 643,6		246 725,2		246 072,4

In totaal constateerden we in 2010 bij vier jaarverslagen vijf overschrijdingen van de tolerantiegrens voor begrotingsartikelen. Dit betreft de Ministeries van OCW, VROM, VWS en Jeugd en Gezin. Bij het Ministerie van OCW betreft het een overschrijding van de tolerantiegrens bij artikel 8, «Internationaal beleid» (€ 3,5 miljoen).

Het Ministerie van VROM overschreed de tolerantiegrens bij artikel 1 «Optimalisering van de ruimtelijke afweging» (€ 5 miljoen) en bij artikel 6, «Risicobeleid» (€ 8,1 miljoen aan onzekerheden).

Bij het Ministerie van VWS betreft het een overschrijding van de tolerantiegrens bij artikel 42, «Gezondheidszorg» (€ 665,2 miljoen).

Bij Jeugd en Gezin doet zich een overschrijding voor bij het artikel «Gezond opgroeien» (€ 45,1 miljoen aan onzekerheden).

In 2009 constateerden we bij drie jaarverslagen drie overschrijdingen van de tolerantiegrens voor begrotingsartikelen. Dit betrof de Ministeries van BZK, LNV en VWS. In vergelijking met 2009 wordt in 2010 de tolerantiegrens in meer artikelen overschreden. De bedragen aan fouten en

onzekerheden stijgen in 2010 licht. In het verslagjaar 2010 is sprake van meer fouten en onzekerheden in meer artikelen.

Een overzicht van alle fouten en onzekerheden per jaarverslag staat in bijlage 2 van dit rapport.

5.1.4 Fouten en onzekerheden in de baten-lastendiensten

In 2010 waren er 45 baten-lastendiensten, tegenover 44 in 2009. Het totale financieel belang van de baten-lastendiensten bedroeg in 2010 € 11 088,8 miljoen. Het totaal aan fouten in 2010 bedroeg € 72,1 miljoen. De grootste fouten zijn te vinden bij de baten-lastendiensten van de Ministeries van Justitie (€ 33,3 miljoen), BZK (€ 10,1 miljoen) en VWS (€ 12 miljoen). De fouten bij het Ministerie van Justitie waren van zodanige omvang dat ze hebben geleid tot een overschrijding van de tolerantiegrens voor de gezamenlijke baten-lastendiensten.

Het totaalbedrag aan onzekerheden in 2010 bedroeg € 146,9 miljoen. De grootste onzekerheden doen zich voor bij de Ministeries van Justitie (€ 43,3 miljoen), VenW (€ 73,8 miljoen) en VWS (€ 12,7 miljoen).

5.1.5 Fouten en onzekerheden in de saldibalansen

Het totaalbedrag aan fouten en onzekerheden in de saldibalansen bedraagt € 794,8 miljoen, tegenover € 587,9 miljoen in 2009. Net als in 2009 waren er in 2010 geen overschrijdingen van de tolerantiegrenzen.

Tabel 13. Geconstateerde fouten en onzekerheden in de saldibalansen van de jaarverslagen 2009 en 2010

Fouten en onzekerheden in de saldibalans	Beoordeeld bedrag (x € 1 miljoen)	Fouten en onzekerheden (x € 1 miljoen)	Aantal artikelen met overschrijding van de tolerantie
2010	842 801,0	794,8	0
2009	850 801,8	587,9	0

6 CAPITA SELECTA

Behalve de *Staat van de rijksverantwoording 2010* en de Rapporten bij de Jaarverslagen van de ministers brengt de Algemene Rekenkamer op Verantwoordingsdag 2011 ook enkele andere publicaties uit. Het betreft vier rapporten waarin wij ingaan op specifieke aspecten van de verantwoordingsinformatie die de Staten-Generaal op Verantwoordingsdag ontvangen:

- *Staatsbalans: zicht op staatsvermogen* (Algemene Rekenkamer, 2011a);
- *Bezuinigingsmonitor 2011; Ingeboekte bezuinigingsmaatregelen regeerakkoord in 2011* (Algemene Rekenkamer, 2011b);
- *Rapport bij de Nederlandse EU-lidstaatverklaring 2010* (Algemene Rekenkamer, 2011c);
- *Kredietcrisis en EU-landen crisis: interventies en vervolg; Vijfde rapportage: vierde kwartaal 2010 en eerste kwartaal 2011* (Algemene Rekenkamer, 2011d).

Wij bespreken in dit hoofdstuk kort de hoofdpunten uit de vier genoemde rapporten. Daarnaast gaan wij in op twee onderwerpen die wij de komende jaren van bijzonder belang achten voor de bedrijfsvoering van het Rijk:

- het kabinetsprogramma «Compacte Rijksdienst»;
- de ontwikkeling van (de omvang van) het personeel van het Rijk en de daaraan verbonden organen.

6.1 Staatsbalans

De Staatsbalans is een van de instrumenten waarmee de Nederlandse overheid inzicht geeft in de vermogenspositie van de Staat en daarmee in de resultaten van haar financiële beleid. De Staatsbalans is op dit moment geen onderwerp van jaarlijkse controle van de Algemene Rekenkamer volgens de CW 2001.

Op 20 mei 2010 heeft de Tweede Kamer ons verzocht voortaan de volledigheid en juistheid van de Staatsbalans te toetsen en hierover in de toekomst te rapporteren in ons rapport bij het Financieel Jaarverslag van het Rijk (Tweede Kamer, 2010).

Wij willen graag voldoen aan het verzoek van de Tweede Kamer. Wij hebben daarom in ons rapport *Staatsbalans: zicht op staatsvermogen* (Algemene Rekenkamer, 2011a) dat tegelijk met deze *Staat van de Rijksverantwoording 2010* is verschenen de (totstandkoming van de) huidige Staatsbalans in beeld gebracht en in het perspectief geplaatst van algemeen (internationaal) aanvaarde verslaggevingsregels en overige relevante inzichten.

Op basis hiervan hebben wij de Tweede Kamer en het Ministerie van Financiën enkele aanbevelingen gedaan om de totstandkoming van de huidige Staatsbalans te verbeteren:

- Zorg ervoor dat het wettelijk kader voor de (controle op) Staatsbalans toereikend is. Indien de Staatsbalans wordt beschouwd als een verantwoordingsdocument, dient de controle ervan door de departementale auditdiensten en de Algemene Rekenkamer wettelijk te zijn geregeld.
- Maak in de toelichting duidelijk hoe de Staatsbalans zich verhoudt tot de andere informatie uit het Financieel Jaarverslag van het Rijk zoals de Saldibalans van het Rijk en de EMU-schuld en het EMU-saldo.

- Zorg ervoor dat in de toelichting op de Staatsbalans informatie wordt opgenomen over zaken waarmee de overheid een substantieel financieel risico loopt en die beleidsmatig relevant zijn, zoals dat in het verleden bij «garanties» is gebeurd, en waarbij bijvoorbeeld het opnemen van «voorzieningen» valt te overwegen.
- Zorg voor een Staatsbalans waarvan de informatie voldoet aan de algemeen (internationaal) aanvaarde kwaliteitskenmerken voor financiële verslaggeving in de publieke sector: begrijpelijk, betrouwbaar, relevant en vergelijkbaar. Dit betekent concreet dat de informatie voor de totstandkoming van de Staatsbalans, die uit diverse bronnen wordt aangeleverd, systematisch en zichtbaar wordt gecontroleerd. Deze controle kan plaatsvinden door de aanleverende departementen (de afdelingen FEZ en de auditdiensten) en door het Ministerie van Financiën.

De keuzes die naar aanleiding van deze aanbevelingen op de korte termijn worden gemaakt zijn van belang voor de vraag of, en zo ja hoe, wij in de toekomst de juistheid en volledigheid van de Staatsbalans en de daarin opgenomen posten kunnen toetsen. Op dit moment achten wij de informatie in de Staatsbalans nog onvoldoende systematisch tot stand gekomen en daardoor ongelijksoortig. Deze informatie is bovendien onvoldoende onderworpen aan kwaliteitswaarborgen en kwaliteits-toetsing door het Ministerie van Financiën.

De eerste van twee belangrijke aanbevelingen die wij doen voor de lange termijn heeft betrekking op de gewenste *reikwijdte* van de Staatsbalans. Het Ministerie van Financiën heeft ervoor gekozen de reikwijdte te beperken tot de rechtspersoon Staat der Nederlanden. Grotendeels door de overheid bekostigde publieke instellingen blijven daardoor buiten beschouwing. Rechtspersonen met een wettelijke taak (rwt's) en zelfstandige bestuursorganen (zbo's) vallen bijvoorbeeld niet onder het balansbegrip Staat der Nederlanden. Dit heeft gevolgen voor de omvang van het staatsvermogen op de Staatsbalans en de zichtbaarheid van mutaties in het vermogen van belangrijke publieke diensten en instellingen (zbo's en rwt's).

Er kan gekozen voor de volgende niveaus van reikwijdte: (a) de sector overheid als geheel, (b) de centrale overheid inclusief zbo's en rwt's, wettelijke sociale verzekeringsinstellingen en lagere overheden of (c) een selectie daaruit, al naargelang de informatiebehoeften.

Onze tweede aanbeveling voor de lange termijn luidt om een bewuste keuze te maken voor de grondslag op basis waarvan de Staatsbalans wordt gewaardeerd. Is de Tweede Kamer het eens met de door het Ministerie van Financiën gekozen waarderingsgrondslag voor de Staatsbalans (ESR95)?

De meest voor de hand liggende waarderingsgrondslagen voor de Staatsbalans zijn ESR95 en IPSAS. ESR95 ligt voor de hand wanneer aansluiting op de Nationale Rekeningen van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) gewenst is. Daarbij moet uiteraard rekening worden gehouden met de ontwikkeling van ESR95 naar ESR2010 in 2014. IPSAS ligt voor de hand als de voorkeur uitgaat naar een verantwoording op basis van meer bedrijfseconomische principes.³²

Voor een nadere toelichting verwijzen wij naar ons rapport *Staatsbalans: zicht op staatsvermogen* (Algemene Rekenkamer, 2011a), dat u ook kunt vinden op onze website (www.rekenkamer.nl).

³² De huidige Staatsbalans wordt opgesteld op basis van het Europees Stelsel van nationale en regionale rekeningen uit 1995 (ESR95). Naast ESR 95 bieden de IPSAS-richtlijnen het enige voor hand liggende alternatief als referentiekader voor (posten op) een balans in de publieke sector. Dat betekent uitdrukkelijk niet dat de Algemene Rekenkamer een keuze voorschrijft voor een bepaald stelsel dat ten grondslag moet liggen aan de Staatsbalans.

6.2 Bezuinigingsmonitor 2011

In het *Regeerakkoord VVD-CDA: Vrijheid en verantwoordelijkheid* (Informateur, 2010) heeft het kabinet-Rutte/Verhagen voor ongeveer € 18 miljard aan bezuinigingsmaatregelen voor de periode 2011–2015 aangekondigd. Wij zullen de voortgang van de realisatie van deze bezuinigingsmaatregelen de komende jaren monitoren. Het eerste rapport van die «bezuinigingsmonitor» is een soort nulmeting: we analyseren de maatregelen die een budgettair effect hebben in 2011 en gaan na hoe deze maatregelen (waarmee een bedrag van € 2,9 miljard is gemoeid) zijn ingeboekt in de Rijksbegroting 2011 en in de overige begrotingsposten. We geven de stand van zaken tot en met 15 maart 2011 weer. De maatregelen uit het regeerakkoord voor 2011 presenteren wij in twaalf afzonderlijke overzichten waarmee wij de Tweede Kamer in één oogopslag inzicht willen verschaffen in waar de maatregelen in 2011 neerslaan en wat de gevolgen zijn.

Een van de belangrijkste doelen van het kabinet-Rutte/Verhagen is de verbetering van het (begrotings)saldo met ongeveer € 18 miljard in 2015. Wij zijn van mening dat de Tweede Kamer minimaal jaarlijks door het kabinet zou moeten worden geïnformeerd over de voortgang van de bezuinigingsoperatie. Wij bevelen het kabinet daarom aan om vanaf 2012 jaarlijks op Verantwoordingsdag te rapporteren over de mate waarin de budgettaire effecten van de maatregelen uit regeerakkoord zijn gerealiseerd. De overzichten die wij voor dit rapport hebben gemaakt zouden daarbij mogelijk als voorbeeld kunnen dienen. Voor een nadere toelichting verwijzen wij naar ons rapport *Bezuinigingsmonitor* (Algemene Rekenkamer, 2011b), dat u ook kunt vinden op onze website (www.rekenkamer.nl).

6.3 Rapport bij de Nederlandse EU-lidstaatverklaring 2010

Gelijktijdig met de Rapporten bij de Jaarverslagen van de ministeries verschijnt ons *Rapport bij de EU-lidstaatverklaring 2010*. De EU-lidstaatverklaring is een nationale verklaring die Nederland jaarlijks opstelt over het beheer en de besteding van gelden van de EU in Nederland. Deze verklaring, gericht aan de Europese Commissie en aan de Nederlandse Staten-Generaal, is in 2006 door Nederland op vrijwillige basis ingevoerd.

Met het uitbrengen van de EU-lidstaatverklaring wil Nederland bijdragen aan een beter beheer, een betere controle en een betere verantwoording van EU-gelden. De lidstaatverklaring wordt jaarlijks door de minister van Financiën namens het kabinet afgegeven. De Algemene Rekenkamer is gevraagd om jaarlijks ten behoeve van het parlement een oordeel te geven over de Nederlandse EU-lidstaatverklaring. Dit jaar gebeurt dat voor de vijfde maal.

Behalve in Nederland zijn in het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Zweden vergelijkbare initiatieven genomen om op lidstaatniveau tot een verantwoording te komen over de EU-gelden die door de nationale regeringen samen met de Europese Commissie worden beheerd. Omdat regelgeving en geharmoniseerde normen ontbreken – de initiatieven zijn immers vrijwillig en betreffen nationale invulling – verschillen de verklaringen van de initiatiefnemers van elkaar. Helaas hebben de initiatieven nog niet tot navolging in andere lidstaten geleid. In het kader van een op te stellen nieuw Financieel Reglement zijn er voorstellen in het

Europees Parlement om de verantwoording en controle vanuit de lidstaten te versterken. In hoeverre dit de Nederlandse lidstaatverklaring gaat benaderen waarbij *assurance* (zekerheid) wordt verkregen over de rechtmatigheid tot op het niveau van de eindbegunstigden, is nog niet duidelijk.

Dit jaar hebben de Algemene Rekenkamer en de Europese Rekenkamer een *coordinated audit* uitgevoerd naar de twee landbouwfondsen: het Europees Landbouwarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO). Dit project levert interessante ervaringen op die kunnen bijdragen aan een effectievere en efficiëntere controle van Europese gelden in gedeeld beheer, in zowel de lidstaat als in Europa.

De Nederlandse EU-lidstaatverklaring 2010

Op 18 maart 2011 heeft de minister van Financiën de *Nationale verklaring 2010* ondertekend.

De Nationale verklaring is positief over de beheer- en controle-systemen van vijf van de negen betrokken EU-fondsen in Nederland. Over het Europees Vluchtelingenfonds en het Europees Terugkeerfonds wordt geen uitspraak gedaan omdat hiervoor in de desbetreffende verantwoordingsperiode geen subsidie-uitgaven zijn gedeclareerd bij de Europese Commissie. De verklaringen over het beheer en de controle betreffende het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) en het Europees Sociaal Fonds (ESF) bevatten een voorbehoud vanwege enkele tekortkomingen in de systemen, die door de minister worden toegelicht.

De verklaring is positief over de rechtmatigheid, juistheid en volledigheid van de uitgaven en ontvangsten betreffende de landbouwfondsen, het Europees Visserijfonds, het Europees Buitengrenzenfonds en het Europees Integratiefonds. De verklaringen over de uitgaven en ontvangsten voor het EFRO en ESF bevatten een voorbehoud vanwege geconstateerde onrechtmatigheden, die door de minister worden toegelicht.

In de bijlage licht de minister van Financiën de in 2010 door de Europese Commissie verrekende financiële correctie van in totaal € 47,1 miljoen toe. Verder heeft de minister een overzicht met de lopende onderzoeken van de Europese Commissie opgenomen met een korte toelichting op de bevindingen en indien bekend de door de Europese Commissie voorgestelde financiële correctie.

Wij zijn over het geheel genomen positief over de EU-lidstaatverklaring 2010 die de minister van Financiën namens het kabinet heeft afgegeven. De verklaring heeft betrekking op subsidiebijdragen uit de volgende Europese fondsen:

1. het Europees Landbouwarantiefonds (€ 895,2 miljoen);
2. het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (€ 62,7 miljoen);
3. het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (€ 51,0 miljoen);
4. het Europees Sociaal Fonds (€ 50,8 miljoen);
5. het Europees Visserijfonds (€ 8,2 miljoen);
6. het Europees Buitengrenzenfonds (€ 0,3 miljoen);
7. het Europees Integratiefonds (€ 0,5 miljoen).

De lidstaatverklaring geeft een goed beeld van het beheer en de besteding van gelden van EU in Nederland, met uitzondering van:

- het niet naleven van lokale aanbestedingsregels en het niet controleren van de naleving van deze regels tot op het niveau van eindbegunstigden bij het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling;
- de onvolledigheid van de in de deelverklaring inzake het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling tot uitdrukking gebrachte fouten/onrechtmatigheden in de bij de Europese Commissie ingediende betaalaanvragen 2009.

De belangrijkste onderwerpen waarvoor wij, aanvullend op de bovengenoemde twee punten, aandacht vragen zijn:

- De opdrachten aan de Europese Commissie (eigen middelen) dienen te worden opgenomen in de EU-lidstaatverklaring.
- De minister van LNV (thans EL&I) heeft in strijd met de Europese regelgeving gehandeld door een bedrag van € 14,5 miljoen niet terug te vorderen bij de agrariërs (de minister heeft hiertoe in afstemming met de Tweede Kamer besloten).
- De kwaliteit van de satellietcontroles die worden ingezet om de oppervlakte gerelateerde subsidies te controleren, moet gewaarborgd worden.
- De problemen bij de controles van EU-geldstromen door de Rijksauditdienst (te weten een tekort aan capaciteit en gebrek aan uniformering van de auditwerkzaamheden, vooral bij het EFRO), moeten worden opgelost.

In reactie op onze conclusies en aanbevelingen hebben de ministers van Financiën, EL&I, SZW, BZK en I&A toegezegd zeven van de negen openstaande aanbevelingen over te nemen. Twee van onze aanbevelingen nemen de ministers helaas niet of slechts gedeeltelijk over. Dit betreft het opnemen van de eigen middelen in de lidstaatverklaring en de naleving van lokale aanbestedingsregels tot op het niveau van eindbegunstigden. Voor de aanbestedingsregels beperkt de toezegging zich tot de van toepassing zijnde provinciale verordeningen.

Wij vinden het onverstandig om de eigen middelen niet op te nemen in de lidstaatverklaring. Wat de naleving van de aanbestedingsregels betreft wijzen wij erop dat ook de voorwaarden die in subsidiebeschikkingen worden vermeld, deel uitmaken van de rechtmatigheidsvereisten.

Voor een nadere toelichting verwijzen wij naar ons *Rapport bij de EU-lidstaatverklaring 2010* (Algemene Rekenkamer, 2011c), dat u ook kunt vinden op onze website (www.rekenkamer.nl).

6.4 Kredietcrisis en EU-landencrisis: interventies en vervolg

De crisis in de financiële sector manifesteerde zich in Nederland vooral in de laatste vier maanden van 2008. Deze zogenoemde kredietcrisis heeft geleid tot diverse interventies en arrangementen door het Ministerie van Financiën. Een belangrijk deel hiervan is in oktober 2008 tot stand gekomen, gevolgd door interventies later in 2008 en in 2009. Begin 2010 ontstond boven op de kredietcrisis een nieuwe crisis, als uitvloeisel van de zorgelijke financiële situatie in een aantal Europese landen. We duiden deze laatste crisis aan met de term «EU-landencrisis».

Gelijktijdig met de Rapporten bij de Jaarverslagen verschijnt ook onze vijfde rapportage over de interventies en arrangementen van het

Ministerie van Financiën in het kader van de kredietcrisis en de EU-landencrisis (Algemene Rekenkamer, 2011d). Door het monitoren van de ontwikkelingen willen wij inzicht geven in de veelheid aan informatie hierover en de daarmee samenhangende risico's en onzekere factoren. Gelet op de reikwijdte van de problematiek kunnen wij geen zekerheid geven over de volledigheid en juistheid van de informatie.

De vijfde rapportage schetst de ontwikkelingen in het vierde kwartaal van 2010 en het eerste kwartaal van 2011.

Veel, zo niet alle informatie die wij in de rapportages aanbieden is al aan de Tweede Kamer bekend gemaakt, vooral via de minister van Financiën. Het is van belang dat duidelijk is dat de informatiepositie van de Tweede Kamer voor de jaren die nog komen gaan afdoende is gewaarborgd. Daarmee doelen wij vooral op het door de tijd heen in stand houden van een op één leest geschoeid overzicht over de afwikkeling van alle arrangementen, de mate waarin aan alle afspraken rond die arrangementen wordt voldaan en wat verder relevant is.

Onze serie publicaties over de kredietcrisisinterventies is informatief van aard en niet oordelend. Ons oordeel over de verantwoording over en de rechtmatigheid van de interventies vanaf 2008 is te vinden in onze Rapporten bij de Jaarverslagen 2008, 2009 en 2010 van het Ministerie van Financiën (IXB) en het Jaarverslag Nationale Schuld 2008, 2009 en 2010 (IXA). In mei 2011 volgt ons oordeel over het verslagjaar 2010.

Financieel belang kredietcrisis

In 2010 is het bedrag dat uitstaat in de vorm van aandelen, leningen en *securities* gedaald van ongeveer € 44 miljard per 31 december 2009 naar ongeveer € 41 miljard per 31 december 2010. Als we daarbij de garantieverplichtingen en de participaties in (de verliezen op) portefeuilles optellen, komen we voor de interventies in de financiële sector uit op een totaalbedrag van ongeveer € 95 miljard,³³ waarover de Staat per eind 2010 financieel risico liep.

Financieel belang EU-landencrisis

De volgende tabel geeft een beeld van de financiële omvang van de interventies in het kader van de EU-landencrisis op 31 december 2010.

Tabel 14. Financiële omvang van de interventies in het kader van de EU-landencrisis

Bedragen x € 1 miljoen	Stand per 31 december 2010
Deelneming <i>European Financial Stability Facility</i> (EFSF)	1
Lening Griekenland	1 248
Europese stabilisatiemechanismen: EFSM en EFSF	28 818
Totaal	30 067

Bron: Ministerie van Financiën

Voor een nadere toelichting verwijzen wij naar onze vijfde rapportage over de interventies en arrangementen van het Ministerie van Financiën in het kader van de kredietcrisis en de EU-landencrisis (Algemene Rekenkamer, 2011d), dat u ook kunt vinden op onze website (www.rekenkamer.nl).

³³ Deze € 95 miljard per 31 december 2010 is opgebouwd uit € 41 miljard aandelen, leningen en *securities*, € 28 miljard deelnemingen, € 7 miljard kapitaalverstrekkingen, € 6 miljard leningen en € 13 miljard ING back-upfaciliteit.

6.5 Compacte Rijksdienst

Op 14 februari 2011 is de Tweede Kamer geïnformeerd over het uitvoeringsprogramma «Compacte Rijksdienst» (BZK, 2011) en op Verantwoordingsdag ontvangt de Tweede Kamer voor het eerst de «Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk». Beide ontwikkelingen zijn van belang voor (de verbetering van) de bedrijfsvoering van het Rijk. Hierna formuleren wij onze aandachtspunten bij deze ontwikkelingen.

Uitvoeringsprogramma Compacte Rijksdienst

Het kabinet heeft de ambitie om te komen tot een krachtige, kleine en dienstverlenende overheid. In het regeerakkoord is in het kader van het streven naar een kleinere overheid een structurele ombuiging van € 6,6 miljard opgenomen. Onderdeel hiervan is een taakstelling van € 1,8 miljard structureel voor de rijksoverheid. In dit verband is het uitvoeringsprogramma «Compacte Rijksdienst» opgesteld, dat kaderstellend is voor de departementen om te komen tot een ombuiging van ongeveer € 800 miljoen. Hoe het resterende deel van de taakstelling voor de rijksoverheid moet worden ingevuld wordt nog door de departementen uitgewerkt. Het programma «Compacte Rijksdienst» beoogt bedrijfsvoering, uitvoering en toezicht van de rijksoverheid op veel terreinen te concentreren en te clusteren, onder andere door het (verder) opzetten van *shared service centers*.

Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk

De Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk wordt op Verantwoordingsdag 2011 voor het eerst uitgebracht, en heeft als doel om de informatievoorziening over de organisatie en de bedrijfsvoering van het Rijk te kanaliseren en samenhangend in beeld te brengen. Veel periodieke rapportages aan de Tweede Kamer over afzonderlijke bedrijfsvoeringsaspecten zullen hiermee vervallen. In de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk wordt ook over de voortgang van het programma Compacte Rijksdienst gerapporteerd.

Wij zien het als een positieve ontwikkeling dat dit kabinet in deze mate aandacht heeft voor de bedrijfsvoering van de rijksoverheid en de mogelijkheden onderzoekt om doelmatiger te werken. Wij reiken op basis van eerder onderzoek enkele aandachtspunten aan om een bijdrage te leveren aan deze ontwikkeling.

Aandachtspunten uitvoeringsprogramma Compacte Rijksdienst

- *Verantwoordelijkheid.* Vakministers zijn en blijven verantwoordelijk voor de eigen bedrijfsvoering, ook wanneer delen van die bedrijfsvoering worden uitgevoerd door een centrale organisatie die beheersmatig is ondergebracht bij een ander departement. Vakministers moeten afspraken maken met de uitvoerder die waarborgen dat de uitvoering van de bedrijfsvoeringsprocessen beheerst, ordelijk en controleerbaar verloopt.
- *(Interne) controle.* Bij initiatieven waarbij delen van bedrijfsvoeringsprocessen van departementen worden geclusterd of gecentraliseerd, dient sprake te zijn van een sluitend stelsel van sturing, beheersing en (interne) controlemaatregelen, zodat een goede verantwoording door zowel de uitvoerende organisatie als de individuele vakministers mogelijk is en de rechtmatigheid van uitgaven, verplichtingen en ontvangsten gewaarborgd is. Zie ook deel B, § 4.5.1. Bij de ontwikkeling van initiatieven tot clustering en centralisatie is het nodig hier in de ontwerpfase rekening mee te houden.

- *Draagvlak en prikkels.* Eén van de succesfactoren voor initiatieven tot clustering en centralisatie is het creëren van draagvlak bij de betrokken departementen. Hier moet al in een vroeg stadium aan worden gewerkt. Bij het creëren van draagvlak is volgens ons het zorgen voor de juiste prikkels van belang. Deze prikkels moeten zo worden ingericht dat het shared service centre kwalitatief hoogwaardige diensten biedt tegen een zo laag mogelijke prijs. Daarbij moet van geval tot geval worden overwogen in hoeverre al dan niet sprake moet zijn van gedwongen winkelnering.
- *Reikwijdte en schaalgrootte.* Het zijn de vakdepartementen die de kennis hebben van de specifieke bedrijfsprocessen van de eigen organisatie. De mate waarin departementspecifieke kennis nodig is om de processen goed uit te voeren verschilt. Dit bepaalt ook wat de reikwijdte van clustering of centralisatie moet zijn: welke (delen van) processen kunnen worden geclusterd of gecentraliseerd en voor welke processen geldt dit juist niet. Behalve de reikwijdte is ook de schaalgrootte van belang. Van geval tot geval moet worden bepaald bij welke schaalgrootte er (nog) sprake is van efficiencyvoordelen en het (nog) mogelijk is klantgericht te blijven werken. De optimale schaalgrootte kan verschillen per bedrijfsvoeringsdomein.
- *De rol van ICT.* Het kabinet verwacht veel van de inzet van ICT bij het creëren van een compacte rijksdienst. In ons rapport *Lessen uit ICT-projecten bij de overheid; deel A (Algemene Rekenkamer, 2007)* merkten we op dat beslissers in het politieke veld ICT vaak zien als instrumentele oplossing voor een beleidsvraagstuk. Daarbij worden de technische mogelijkheden gemakkelijk overschat, onder gelijktijdige onderschatting van de hoeveel tijd, geld en menskracht die de realisatie van een project zal gaan kosten. Deze waarschuwing is ook nu weer op haar plaats. Een van de voornemens is bijvoorbeeld om ICT-processen te standaardiseren en harmoniseren, en het aantal datacenters te verminderen. Dit zijn complexe processen, die belangrijke inspanningen en investeringen vooraf vergen, om op een later moment financiële besparingen te kunnen oogsten.

Aandachtspunten Jaarrapportage Bedrijfsvoering

- De jaarrapportage Bedrijfsvoering zal volgens de minister van BZK verschillende rapportages over specifieke bedrijfsvoeringsaspecten gaan vervangen. De jaarrapportage heeft informatief karakter. Niet duidelijk is of de jaarrapportage in de toekomst (op onderdelen) ook leidend zal worden voor het afleggen van verantwoording. Uitgangspunt dient te zijn dat de vakministers verantwoording afleggen over de uitgaven, verplichtingen en ontvangsten die deel uitmaken van hun eigen begroting. Het is voor de Tweede Kamer van belang om te weten wie waar op kan worden aangesproken.
- Wij vinden het noodzakelijk dat als de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk in de toekomst zal worden gebruikt om verantwoording af te leggen, blijkt wat de betrouwbaarheid van die informatie is en hoe dit wordt gecontroleerd.
- Ook over de voortgang van het programma Compacte Rijksdienst zal worden gerapporteerd in de Jaarrapportage Bedrijfsvoering. Daarbij bevelen we aan om duidelijk onderscheid te maken tussen de informatie over de feitelijke uitvoering van de bedrijfsvoering en over de voortgang van het programma Compacte Rijksdienst. Om het mogelijk te maken de voortgang van het programma te volgen bevelen wij aan dat de minister van BZK de ambities van het programma Compacte Rijksdienst nader concretiseert, zodat beheersing en bijsturing mogelijk wordt.

6.6 Personeel bij Rijk en daaraan verbonden organen

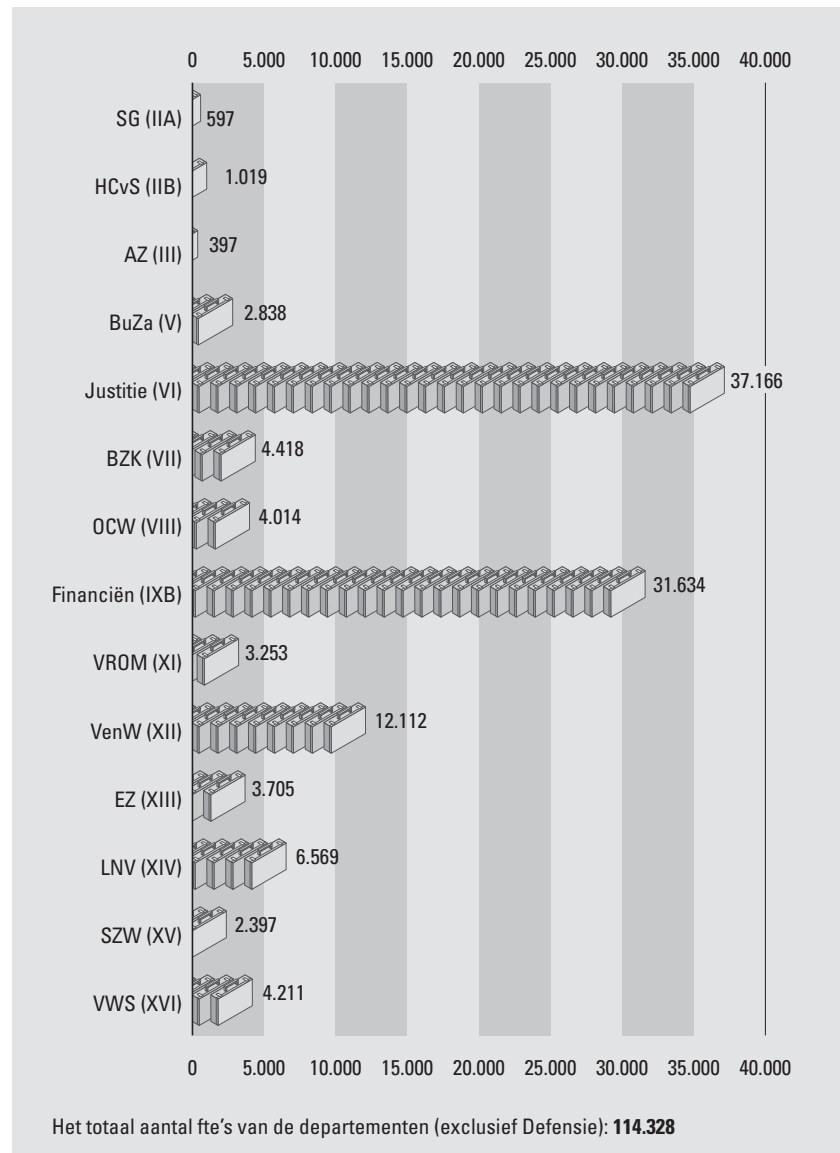
De factor personeel is cruciaal voor de kwaliteit, effectiviteit en efficiëntie van de dienstverlening en de beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering van de overheid. Wij hebben daarom de factor personeel een prominente plaats gegeven in onze strategie, die loopt van 2010 tot 2015. Wij zullen in deze periode jaarlijks aandacht besteden aan de zich aandienende extra personele krimp in de publieke sector en de gevolgen die dat met zich meebrengt. Dit doen we onder andere door jaarlijks in de Staat van de rijksverantwoording een overzicht op te nemen van het aantal fte's dat werkzaam is bij het Rijk en de daaraan verbonden organen.

Door jaarlijks aandacht te besteden aan de omvang van het ambtelijk apparaat van de rijksoverheid willen wij een bijdrage leveren aan de discussie over ontwikkelingen op personeelsgebied en daarbij gelijktijdig de risico's in kaart brengen. Wij zullen gedurende de huidige kabinetsperiode op basis van risicoanalyses en de jaarlijkse meting op specifieke onderdelen van de rijksoverheid nader onderzoek doen naar de factor personeel. Vanaf volgend jaar zullen wij op basis hiervan tevens een of verscheidene personele onderwerpen diepgaander belichten waar zich als gevolg van de voorgenomen krimp effecten voordoen die van belang zijn voor het presteren en functioneren van de overheid.

6.6.1 Departementen

In figuur 6 hierna is het aantal fte's van de departementen (exclusief Defensie en inclusief baten-lastendiensten) in 2010 grafisch weergegeven. Deze aantallen zijn afkomstig uit de salarisadministratie van P-Direkt. De aantallen wijken af van de aantallen zoals deze worden gerapporteerd in de zevende voortgangsrapportage *Vernieuwing Rijksdienst* van het Ministerie van BZK. Dit is verklaarbaar doordat wij de fte's van de 33 grootste zbo's niet bij de departementen tellen, maar apart. De onderstaande aantallen komen wel overeen met de aantallen uit de *Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2010* en het *Sociaal Jaarverslag 2010*.

Figuur 6. Aantal fte's departementen, exclusief Defensie
Peildatum 31 december 2010

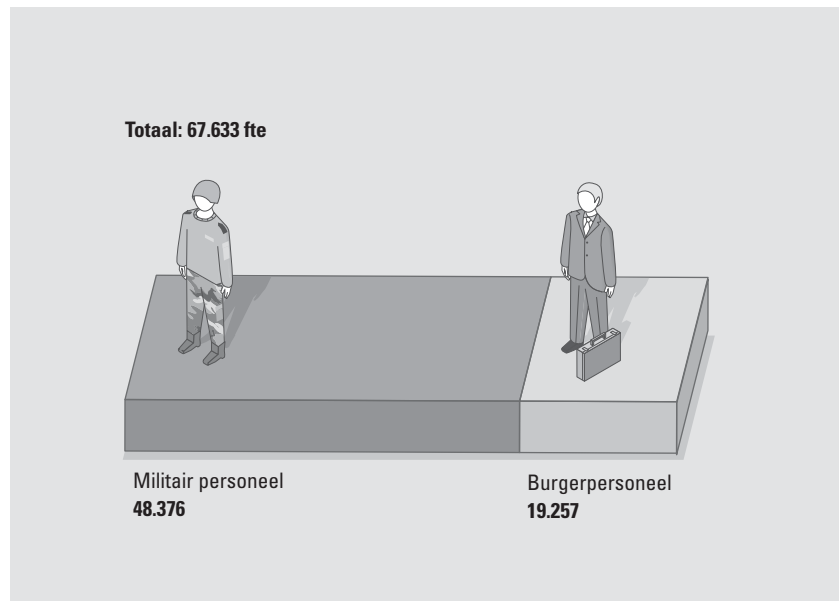


In totaal hadden de departementen (exclusief Defensie) op 31 december 2010 114 328 fte's. Gedurende de periode 2010–2015 zullen wij jaarlijks in onze publicatie Staat van de rijksverantwoordingen overzicht opnemen van het aantal fte's van de departementen.

6.6.2 Defensie

Voor het Ministerie van Defensie hebben wij het aantal fte's in kaart gebracht, exclusief stagiairs en reservisten; zie figuur 7. Deze gegevens zijn afkomstig uit het personeelsbestand van Defensie. We hebben hierbij onderscheid gemaakt tussen burgerpersoneel en militair personeel.

Figuur 7. Aantal fte's Defensie op 1 januari 2011
Peildatum 15 januari 2011

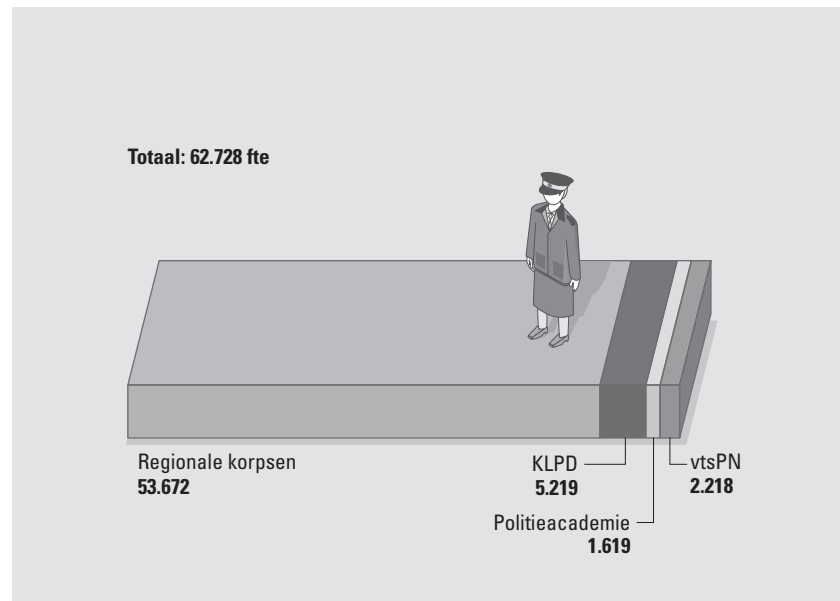


In totaal had Defensie op 1 januari 2011 67 633 fte's. Gedurende de periode 2010–2015 zullen wij jaarlijks in onze publicatie *Staat van de rijksverantwoording* een overzicht opnemen van het aantal fte's van het Ministerie van Defensie.

6.6.3 Politie

Ook voor de politie hebben wij het totaal aantal fte's in kaart gebracht; zie figuur 8. We hebben hierbij alle onderdelen van de politie betrokken: de regionale politiekorpsen, het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD), de Politieacademie en de voorziening tot samenwerking Politie Nederland (vtsPN). Al deze onderdelen hebben een eigen registratiesysteem en valideren hun eigen data zelf met behulp van een validatieprogramma. Vervolgens worden deze personeelsgegevens aan het Ministerie van BZK aangeleverd, waar de gegevens op persoonsniveau worden gecontroleerd. In tegenstelling tot de voortgangsrapportage *Vernieuwing Rijksdienst* hebben wij de vtsPN, en de aspiranten bij de regionale korpsen en het KLPD wel meegenomen in de telling.

Figuur 8. Aantal fte's per onderdeel van de politie op 31 december 2010
Peildatum 1 april 2011



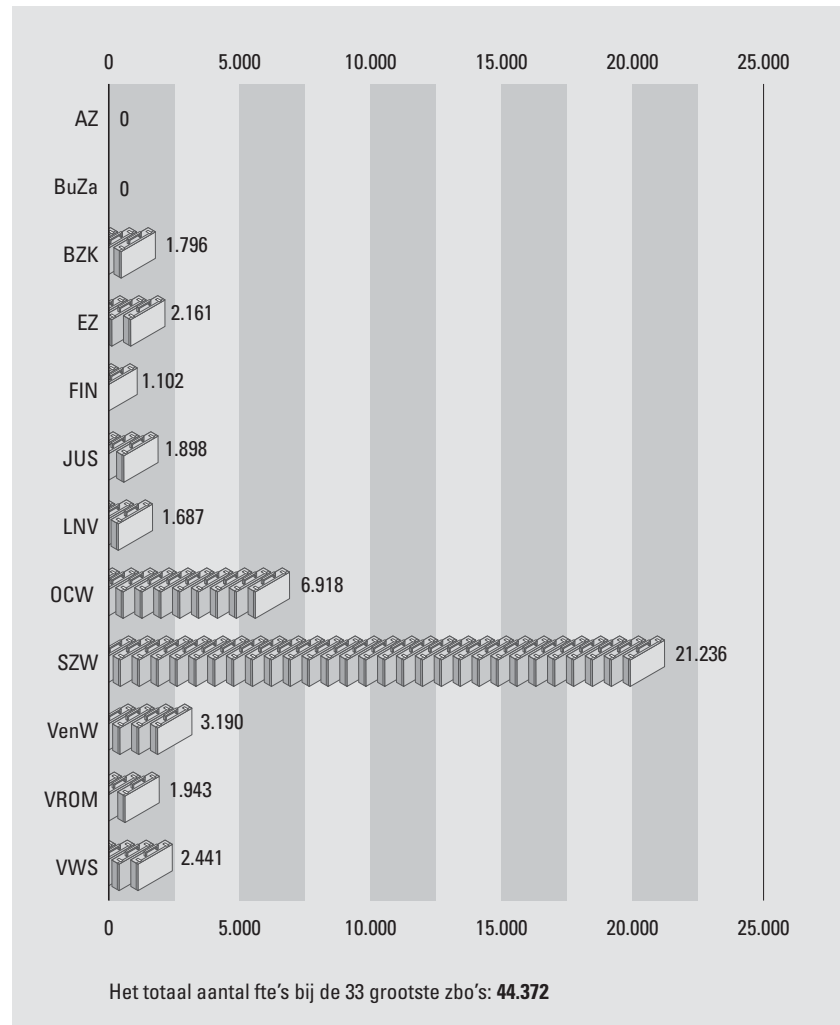
In totaal had de politie op 31 december 2010 62 728 fte's. Het gaat hierbij zowel om agenten als om het overig personeel van de politie. Gedurende de periode 2010–2015 zullen wij jaarlijks in onze publicatie *Staat van de rijksverantwoordingen* een overzicht opnemen van het aantal fte's van de politie.

6.6.4 Zbo's

Ook van de zelfstandige bestuursorganen (zbo's) zullen wij in de periode 2010–2015 jaarlijks de omvang van het personeel in beeld brengen. Voor de jaarlijkse meting nemen wij de 33 grootste zbo's zoals deze ook door het programma *Vernieuwing Rijksdienst* worden gehanteerd als uitgangspunt.³⁴ Volgens de *Arbeidsmarktanalyse Openbaar Bestuur 2010* gaat het bij deze zbo's om circa 85% van de bij alle zbo's werkzame personen. De gegevens zijn door de zbo's aangeleverd aan BZK. In figuur 9 is het aantal fte's van deze zbo's per ministerie weergegeven.

³⁴ Zie bijlage 4, «Overzicht 33 zbo's programma Vernieuwing Rijksdienst».

Figuur 9. Aantal fte's bij de 33 grootste zbo's op 31 december 2010
Per departement



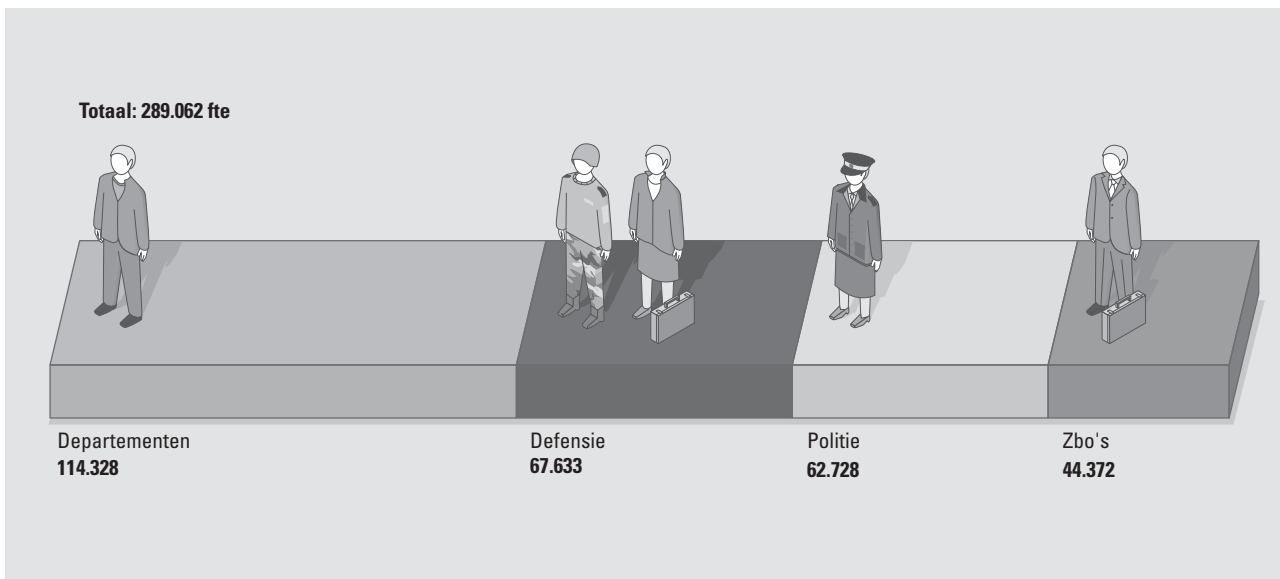
In totaal hadden de 33 grootste zbo's op 31 december 2010 44 372 fte's. Gedurende de periode 2010–2015 zullen wij jaarlijks in onze publicatie Staat van de rijksverantwoording een overzicht opnemen van het aantal fte's van deze zbo's.

6.6.5 Totaal

Het totaal aantal fte's van de departementen, inclusief het militair en burgerpersoneel van Defensie, de politie en de 33 grootste zbo's per 31 december 2010 bedraagt 289 062. In figuur 10 zijn deze aantallen weergegeven.

Hierbij moet worden opgemerkt dat departementen en zbo's een 36-urige werkweek kennen en het Ministerie van Defensie en politie een 38-urige werkweek. Anders gezegd: een voltijd medewerker bij de politie of Defensie werkt per week twee uur langer dan een voltijd medewerker bij de sector Rijk of bij een willekeurige zbo.

Figuur 10. Aantal fte's bij rijksoverheid, militair- en burgerpersoneel Defensie, politie en de 33 grootste zbo's op 31 december 2010



7 REACTIE MINISTER VAN FINANCIËN EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

De minister van Financiën heeft op 4 mei 2011 gereageerd op het concept van ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2010*. In § 7.1 geven wij de integrale tekst van zijn reactie weer. De brief is ook te raadplegen op www.rekenkamer.nl. De reactie van de minister gaf ons aanleiding tot een nawoord; dit is opgenomen in § 7.2.

7.1 Reactie minister van Financiën

«Hierbij ontvangt u mijn reactie op uw conceptrapport *Staat van de rijksverantwoording 2010*. In deze reactie ga ik in op de belangrijkste rijksbrede onderwerpen uit het conceptrapport. Voor een reactie op specifieke conclusies en aanbevelingen met betrekking tot de door u in de *Staat van de rijksverantwoording 2010* genoemde onderzoeken en rapporten verwijs ik u naar de bestuurlijke reacties van de desbetreffende ministers.

Het beeld dat u schetst in de *Staat van de rijksverantwoording (Srv) 2010* over de Rijksrekening, de beleidsinformatie, de bedrijfsvoering en de jaarverslagen van het Rijk komt in belangrijke mate overeen met het door mij geschetste beeld in het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2010.

Actuele ontwikkelingen rond verantwoording en controle

• Financiën

Ik onderschrijf uw constatering dat de Nederlandse rijksoverheid een hoog niveau heeft opgebouwd op het gebied van de rechtmatigheid van de uitgaven en dat de financiën van het Rijk, afgezien van enkele zwakke plekken, over het algemeen op orde zijn. Wel signaleert u dat de auditfunctie binnen het Rijk, die een belangrijke rol vervult in het verbeterproces, enkele doublures en «weeffouten» in de organisatie van de auditfunctie vertoont. Voor zover hiervan sprake is, zal ik hieraan bijzondere aandacht besteden bij de centralisatie van de auditfunctie van het Rijk, die onlangs onder mijn verantwoordelijkheid is gestart. Hierop kom ik later in mijn reactie terug.

• Prestaties en effecten

U constateert eveneens dat de mate waarin het kabinet zich verantwoordt over de geleverde prestaties en effecten positieve ontwikkelingen laat zien. Wel constateert u dat de mate waarin er voor de Tweede Kamer informatie beschikbaar is over het gevoerde beleid en de mate waarin deze informatie praktisch bruikbaar is kan worden verbeterd. In 2010 heb ik daarom het experiment verbetering verantwoording en begroting samen met u geëvalueerd en de uitkomsten van deze evaluatie (TK 2010–2011 31 865 nr. 25) meegenomen in de voorstellen voor «Verantwoord begroten». Deze voorstellen zijn in maart aan de Tweede Kamer aangeboden (TK 2010–2011 318 865 nr. 26).

Voor de beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid geven prestatie-indicatoren in de begroting weliswaar een nuttige eerste indruk, maar bij het beoordelen van beleid komt het toch vooral aan op goede beleidsevaluaties, beleidsdoorlichtingen of heroverwegingsrapporten. In 2010 werd op dit laatste terrein een forse prestatie geleverd middels de publicatie van 20 heroverwegingsrapporten over een breed scala van onderwerpen. Politieke partijen en kabinetsinformateurs hebben

daarmee hun voordeel kunnen doen bij de drastische herprioritering van de collectieve uitgaven tijdens de kabinetsformatie.

Rijksverantwoording over 2010

Ik ben verheugd te vernemen dat u van oordeel bent dat de rechtmatigheid van de rijksfinanciën van hoog niveau is. Het percentage fouten en onzekerheden in de Rijksrekening 2010 bedraagt volgens u 0,34%.

Verder concludeert u dat bij meer dan 96% van de bedrijfsvoeringsprocessen die u van belang acht voor het functioneren van de rijksoverheid geen onvolkomenheden zijn gesignaleerd en dat de kwaliteit van de bedrijfsvoering gemiddeld is verbeterd ten opzichte van 2009. Het aantal onvolkomenheden dat u constateert is afgenomen ten opzichte van 2009 en 2008 en veel onvolkomenheden blijken binnen twee jaar te zijn opgelost.

De ministeries waarbij u in 2010 meer dan 5% onvolkomenheden in de bedrijfsvoeringsprocessen constateert zullen in 2011 ook mijn bijzondere aandacht krijgen.

Onvolkomenheden in het personeelsbeheer rijksbreed

Ik onderschrijf met u het belang van een sluitend controleraamwerk bij P-direkt ten aanzien van de personeels- en salarisadministratie. P-direkt zet de reeds ingezette acties in 2010 samen met de ministeries voort om tot een sluitend controleraamwerk te komen. De aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om de systeemaanpassingen die nodig zijn voor het volledig implementeren van het controleraamwerk sneller door te voeren, zal aan de Contracthoudersraad worden voorgelegd. Daarnaast geeft u als algemene les dat voor toekomstige processen en projecten rekening gehouden dient te worden met voldoende interne beheersingsaspecten (waaronder het betrekken van auditors bij de systeemontwikkeling). Ook dit uitgangspunt wordt door mij onderschreven, zeker daar waar dit een verbetering kan betekenen voor het rechtmatig handelen.

Onvolkomenheden in het inkoopbeheer

• Europese aanbestedingen

De Rekenkamer constateert bij vijf ministeries onvolkomenheden op het gebied van het beheer van Europese aanbestedingen en merkt daarbij op dat het van belang is dat de ministeries de oorzaken van de fouten analyseren en maatregelen treffen. Dit onderschrijf ik. Uit een analyse, die begin 2010 in opdracht van het ministerie van BZK is uitgevoerd, blijkt dat de oorzaken van het niet naleven van de Europese aanbestedingsregels in voorgaande jaren binnen de Rijksoverheid voornamelijk zijn gelegen in een tekort aan centrale inkoopcoördinatie en achterstand in de invoering van contractmanagement en contractbeheer.

In het kader van de afspraken uit het Regeerakkoord wordt gewerkt aan het uitvoeringsprogramma Compacte Rijksdienst. In dat uitvoeringsprogramma zijn voorstellen opgenomen die tot een verbetering van de inkoop en Europese aanbesteding moeten leiden en waarmee de in uw rapport genoemde oorzaken mede aangepakt worden.

De beschikbare deskundigheid op inkoopgebied wordt gebundeld in zogenoemde Inkoopuitvoeringscentra (IUC's). Verwacht wordt dat hierdoor de professionele en rechtmatige wijze van uitvoeren van de inkoop en aanbesteding en daarmee ook de naleving van de Europese

aanbestedingsregels worden bevorderd. Op termijn zal categoriemanagement (voor iedere categorie goederen en diensten koopt één ministerie rijksbreed in) worden uitgebreid tot 100% van de generieke inkoop. De ondersteuning van de categorieën wordt toegewezen aan de IUC's, zodat alle producten en diensten een verdere professionaliseringslag krijgen.

Op termijn wordt informatie over de door de IUC's gesloten contracten via het Internet (www.rijkscontracten.nl) beschikbaar gesteld en wordt de informatie op één plaats toegankelijk via een register voor alle gebruikers van de door de Rijksoverheid gesloten contracten. Dit register bevat ook een attenderingsfunctie voor contracten die gaan expireren, zodat tijdig een nieuwe Europese aanbesteding kan worden voorbereid. Hiermee wordt de kans en de noodzaak tot voortzetting van afname onder geëxpireerde contracten naar verwachting verminderd.

Het wetsvoorstel voor een nieuwe Aanbestedingswet beoogt verder de lasten die gemoeid zijn met aanbesteden te verminderen en te komen tot een betere besteding van belastinggeld door een gelijke en eerlijke toegang tot overheidsopdrachten voor alle ondernemers door heldere regels. Heldere regels dragen over het algemeen bij aan betere naleving.

Genoemde maatregelen bieden echter slechts een gedeeltelijke oplossing voor de door de ministeries ervaren knelpunten, omdat bijna alle genoemde knelpunten in uw rapport zijn terug te voeren op de inhoud van de Europese aanbestedingsrichtlijnen. De Europese aanbestedingsrichtlijnen worden op dit moment geëvalueerd door de Europese Commissie. Mede vanwege de gesignaleerde knelpunten zal het kabinet in haar reactie aan de Europese Commissie aangeven dat bij een herziening van de Europese aanbestedingsrichtlijnen het vereenvoudigen van de huidige Europese aanbestedingsregels centraal moet staan. Dit betekent dat:

- de regels voor het aanbesteden minder gedetailleerd en eenvoudiger moeten;
- de huidige Europese drempelwaarden voor leveringen en diensten moeten worden verhoogd;
- de mogelijkheden voor aanbestedende diensten bij aanbesteding van externe beleidsdoelen (innovatie, duurzaamheid en sociale criteria) worden verruimd, maar niet verplicht gesteld.

Deze voorstellen zullen het aanbesteden effectiever en efficiënter maken en een oplossing bieden voor de door u gesignaleerde knelpunten.

• Bestel- en betaalprocedures

Om de rechtmatigheidsrisico's bij het bestellen en betalen te beperken adviseert u in de Regeling kasbeheer 2011 een grensbedrag op te nemen voor betalingen die lopen via een vereenvoudigde betaalprocedure. Er is overwogen om in deze regeling een grensbedrag op te nemen waaronder een vereenvoudigde betaalprocedure (ook wel light verificatieregime genoemd) gevolgd mag worden. Uiteindelijk is besloten om dit niet te doen. Een centraal voorgeschreven grensbedrag doet namelijk geen recht aan de grote verschillen in de bedrijfsvoering van de ministeries. Ministers kunnen zelf het best hun risico's inschatten. In de regeling is daarom bepaald dat elk ministerie gebaseerd op de eigen risico-inschatting een grensbedrag in de administratieve procedures vastlegt. Voor betalingen boven het genoemde grensbedrag geldt de procedure van het volledige verificatieregime. Voor het lichte verificatieregime is als minimale eis voorgeschreven dat achteraf integraal of steekproefsgewijs

de rechtmatigheid van betalingen moet worden vastgesteld. De controle van de prestatieverklaring maakt in beide gevallen deel uit van het vaststellen van de rechtmatigheid.

Beschikbaarheid en bruikbaarheid beleidsinformatie inclusief totstandkoming

U constateert dat ten opzichte van 2009 de hoeveelheid beschikbare beleidsinformatie in 2010 niet is toegenomen. Bij 42% van de doelstellingen legden de ministers uit waarom ze geen inzicht in de effectiviteit van hun beleid hebben gegeven. Dit is inderdaad meer dan in voorgaande jaren, zoals u constateert, maar zoals uit uw rapportage ook blijkt, is dit juist het gevolg van een gewenste daling van het percentage doelstellingen waarover de ministers géén concrete informatie hebben opgenomen én dit ook niet hebben toegelicht. Het percentage operationele doelstellingen met concrete informatie over de effectiviteit van beleid is bovendien gelijk gebleven op 51%. Hiermee is het totaal van de doelstellingen waarover effectinformatie is opgenomen (comply) en de doelstellingen waarbij wordt uitgelegd waarom er geen informatie is opgenomen (explain) juist toegenomen van 92% in 2009 tot 93% in 2010. Verder valt op dat u aandacht schenkt aan slechts één van de drie onderdelen waarover beleidsinformatie beschikbaar is, namelijk de informatie over het bereiken van doelstellingen. Uit uw onderzoek blijkt duidelijk dat informatie over de beleidsinzet en over de kosten van beleid in 78% respectievelijk 100% van de beleidsartikelen beschikbaar is. Deze percentages vertonen een duidelijk stijgende lijn in de afgelopen jaren.

Met de voorstellen van Verantwoord Begroten (zie hierna) wordt ook verwacht dat in belangrijke mate tegemoet kan worden gekomen aan uw kritiek op het toenemend gebruik van de «comply or explain»-regel. Zoals u terecht opmerkt, is het de vraag of doelstellingen niet concreter geformuleerd moeten worden. Hier zie ik, net als u, nog ruimte voor verbetering.

Van de beleidsinformatie die wel beschikbaar is in de jaarverslagen, stelt u dat de bruikbaarheid daarvan beperkt is en dat de totstandkoming ruimte voor verbetering biedt. U stelt dat de informatiebronnen zelf ook op deugdelijke totstandkoming moeten worden onderzocht. In de huidige regelgeving is dat niet voorgeschreven voor de departementale auditdiensten. U geeft mij in overweging de regelgeving op dit punt aan te passen.

Deze regelgeving is uitgewerkt in de Rijksbegrotingsvoorschriften (voorheen in de Regeling Periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006). Samen met de Algemene Rekenkamer is destijds (2007) deze regelgeving in workshops geëvalueerd. Daarbij is gezamenlijk met de Algemene Rekenkamer geconcludeerd dat deze regelgeving goed toepasbaar is en bijdraagt aan een ordelijke en controleerbare totstandkoming van beleidsinformatie, al biedt deze geen volledige zekerheid voor wat betreft de inhoudelijke kwaliteit.

Verdere verhoging van de kwaliteit moet naar mijn mening niet worden gezocht in andere of meer regelgeving, maar door per beleidsterrein te bezien wat zinvolle en relevante indicatoren zijn en welke beleidsterreinen zich meer lenen voor periodieke beleidsevaluaties in plaats van jaarlijkse kwantitatieve indicatoren.

Slotwetten

U merkt op dat bij een aantal begrotingshoofdstukken sprake is van grote slotwetmutaties. Tegelijkertijd acht ik het bemoedigend dat het totaal van de slotwetmutaties van 2010 ten opzichte van 2009 is gedaald van 8 198,2 miljoen tot 5 871,3 miljoen. Het kabinet deelt de opvatting van de Algemene Rekenkamer dat grote beleidsmatige mutaties niet thuishoren in de slotwetten. De slotwet is bedoeld om technische uitvoeringsmutaties, mutaties van boekhoudkundige aard of mutaties voortvloeiend uit controlebevindingen te verwerken. Volgend jaar zal dan ook opnieuw aandacht worden gegeven aan beleidsmatige mutaties na de Najaarsnota. De Rijksbegrotingsvoorschriften schrijven voor dat deze per brief aan de Tweede Kamer worden gemeld.

De door u gemelde grootste mutaties (in totaal 3 810 miljoen of 64,9% van het totaalbedrag aan slotwetmutaties) bevinden zich op de begrotingshoofdstukken 9a Nationale schuld, 9b Financiën en 16 VWS. Deze grootste mutaties zijn voornamelijk van technische aard. Ter toelichting hierop kan het volgende worden opgemerkt. De mutatie op de Nationale schuld is bedoeld om de vlottende schuld te verlagen. Dit is gebruikelijk wanneer het begrotingstekort minder hoog is dan verwacht. Bij Financiën gaat het om een budgetneutrale mutatie vanwege eerdere aflossingen van leningen vanuit de financiële sector waarmee onze eigen leningen zijn afgelost. Bij VWS gaat het om een verrekening met de Belastingdienst voor de zorgtoeslag.

Staatsbalans

Ten aanzien van de Staatsbalans geeft u aan dat u een gesprek wilt faciliteren met en tussen de belangrijkste bij de Staatsbalans betrokken spelers: de Tweede Kamer, het Ministerie van Financiën en het Centraal Bureau voor de Statistiek. Doel is een duidelijk beeld te krijgen van de informatiebehoefte bij de Tweede Kamer en de rol die de Staatsbalans kan spelen in de informatiepositie van de Tweede Kamer. Ik deel met u het belang van een dergelijke bredere discussie.

Ik stel daarom voor eerst deze discussie te voeren en op basis van de uitkomsten daarvan te bezien op welke wijze invulling wordt gegeven aan uw aanbevelingen en de wijzigingen die u voorstelt bij de totstandkoming van de Staatsbalans. Een meer uitgebreide toelichting heb ik gegeven in mijn reactie op uw rapport over de Staatsbalans.

Visie op verantwoording en controle

Verbetering van de verantwoording

Het verheugt mij dat u de gedachte van Verantwoord Begroten ondersteunt. Net als u vind ik het belangrijk dat iedere minister aangeeft welke prestaties hij voor de realisatie van het beleidsdoel gaat leveren. Wanneer de inzet van financiële instrumenten leidt tot concrete (door de overheid geleverde) prestaties, zal deze informatie in de begroting en het jaarverslag worden opgenomen.

U stelt dat iedere minister per beleidsartikel expliciet moet maken of er al dan niet sprake is van een causaal verband tussen prestatie en effect. Daarnaast vindt u het wenselijk om ook bij een niet direct verband een beschrijving van de achterliggende oorzaken op te nemen. Bij deze wens ben ik enigszins terughoudend. Uiteraard moet een minister de relatie tussen zijn handelen en de realisatie van de beleidsdoelen aannemelijk maken, maar een niet direct verband tussen prestatie en effect moet echter niet gecompenseerd worden met lange en wollige beleidsteksten.

Dit kan namelijk op gespannen voet komen te staan met het streven van Verantwoord Begroten naar dunnere en beter toegankelijke stukken; een doelstelling die ook door de Algemene Rekenkamer wordt onderschreven.

De evaluatie van het «experiment verbetering verantwoording en begroting» is gezamenlijk met u afgerond. Wij delen met elkaar dan ook de conclusies uit de evaluatie. Eén van de conclusies was dat de Verantwoordingsbrief en de aanwezigheid van de minister-president in de Tweede Kamer bij het verantwoordingsdebat hebben bijgedragen aan de kwaliteit en relevantie van dit debat. In het komende jaar zal het kabinet daarom eveneens een Verantwoordingsbrief opstellen. Deze brief zal politieke hoofdlijnen bevatten en de keuze van de onderwerpen kan mede bepaald worden door de Tweede Kamer. Hierbij ben ik voornemens te werken op eenzelfde wijze als met de motie Koşer Kaya (TK 2009–2010, 32 123, nr. 30). De Verantwoordingsbrief zal op basis van de informatie uit de departementale jaarverslagen worden opgesteld. Deze informatie betreft hoofdzakelijk verantwoordingsinformatie die door de auditdienst(en) is gecontroleerd én een politieke weging van die verantwoordingsinformatie.

Verdere verbetering van het controlebestel

U geeft aan dat de door het kabinet aangekondigde centralisatie van de auditfunctie een goede gelegenheid biedt om het controlebestel van het Rijk opnieuw vorm te geven, waarin de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden op een heldere wijze zijn verdeeld over de betrokken partijen. De huidige inrichting van het controlebestel van het Rijk en de daaraan verbonden organen kennen volgens u doublures en sluiten naar uw mening niet goed aan op internationale standaarden. Bovendien bent u van mening dat de auditdienst(en), gelet op de interne positie, geen (controle)verklaringen meer zouden moeten afgeven.

Om de aangekondigde centralisatie te realiseren heb ik in maart een projectstructuur met een stuurgroep ingesteld. Het project is bedoeld om de totstandkoming van één onafhankelijke auditdienst voor het Rijk voor te bereiden en tevens de contouren van de auditfunctie in relatie tot de overige partijen in het controlebestel uit te werken. Over de vorderingen van het project zal ik u als verantwoordelijk minister voor de auditfunctie en het auditbeleid bij het Rijk blijven informeren.

Of de nieuw te vormen centrale auditdienst (controle)verklaringen zal blijven afgeven zal worden verkend via een stakeholdersonderzoek, waarin de behoeften en wensen van onder meer de ambtelijke leiding van de diverse ministeries en de Algemene Rekenkamer zullen worden geïnventariseerd.

Ik deel uw mening dat doublures in het controlebestel zoveel mogelijk moeten worden voorkomen.

Indien alle partijen binnen het controlebestel zich baseren op internationaal aanvaarde normen en standaarden voor auditing dan zijn veel praktische problemen en doublures die voortkomen uit verschillen in normatiek op te lossen. Hiermee kan een belangrijke bijdrage worden geleverd aan een efficiënt controlebestel. Graag neem ik het initiatief om in overleg met u tot meer uniforme standaarden en uitgangspunten te komen om doublures in het controlebestel zoveel mogelijk te voorkomen. Waar nodig kunnen deze standaarden en uitgangspunten wettelijk worden vastgelegd.

Daarnaast kunnen doublures worden voorkomen en kan de efficiency worden bevorderd door vooraf het auditproces en de werkwijze van de auditdienst(en) en de Algemene Rekenkamer op elkaar af te stemmen en de afspraken hierover vast te leggen in bijvoorbeeld convenanten. Overigens zie ik het afgeven van een interne (controle)verklaring bij het departementale jaarverslag door de auditdienst niet op voorhand als een doublure ten opzichte van de verklaring van goedkeuring die de Algemene Rekenkamer afgeeft bij de Rijksrekening en de saldibalans van het Rijk, aangezien beide verklaringen een ander doel dienen, voorzien in andere behoeften en bovendien bedoeld zijn voor andere gebruikers. De interne controleverklaring die de auditdienst afgeeft is primair bedoeld om (ook gedurende het jaar) zekerheid te verschaffen aan de vakminister, terwijl de externe verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer primair bedoeld is voor de Tweede Kamer om na afloop van het jaar decharge te kunnen verlenen aan de vakministers.

De door u genoemde opmerkingen over de onafhankelijkheid en een heldere rolverdeling worden eveneens meegenomen in het project. Ik onderschrijf met u dat een kritische, onafhankelijke auditfunctie essentieel is en blijft voor het goed functioneren van de beleids- en bedrijfsvoeringsprocessen van de ministeries en de daaraan verbonden organen en uitvoerende diensten. Het blijft daarom belangrijk om deze onafhankelijkheid te waarborgen en te versterken en tevens alert te zijn op mogelijke bedreigingen van deze onafhankelijkheid.

De onafhankelijkheid van de auditdiensten en de overheidsaccountants is naar mijn mening goed gewaarborgd met onder meer de volgende maatregelen:

- Vanuit de beroepsorganisatie zijn er specifieke voorschriften voor overheidsaccountants (Nadere Voorschriften Onafhankelijkheid Overheidsaccountants) waaraan de auditdiensten zich houden.
- De INTOSAI-standaarden (internationale standaarden voor rekenkamers) beschrijven de voorwaarden waaraan een interne auditdienst moet voldoen om onafhankelijk te zijn. Deze hebben betrekking op zaken als wettelijke verankering, organisatorische positionering, rapportagelijnen, afwezig zijn van politieke druk, toegang tot governance organen, regels voor roulatie en interne doorstroming, functiescheiding, vrijheid om het eigen auditplan te bepalen en de salariering.
- Directeuren van departementale auditdiensten kunnen niet alleen door de vakminister worden benoemd; er is eveneens overeenstemming met de minister van Financiën nodig.
- Het tuchtrecht dat van toepassing is op alle (overheids)accountants.

De vorming van een centrale auditdienst (met een opdrachtgeversberaad) zal bovendien bijdragen aan een nog meer onafhankelijke organisatorische positionering van de overheidsauditor.

De onafhankelijkheid van de auditdienst kan daarnaast nog verder worden ondersteund

door een versterking van de Audit Committees (AC's) bij de ministeries. Hierbij kan gedacht worden aan AC's met onafhankelijke, externe leden die een stem hebben in onder meer het jaarlijkse auditplan. Ook kan de rol van het AC worden verschoven van adviserend naar (meer) toezichthoudend. Deze aanvullende waarborgen kunnen worden uitgewerkt in een code of guideline. Deze code of guideline voor AC's is onder meer bedoeld om de positie van de departementale AC's te versterken en

duidelijkheid te verschaffen over de verantwoordelijkheden en onafhankelijkheid van de AC's.»

7.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Verantwoord begroten

Wij ondersteunen de gedachte van verantwoord begroten en onderschrijven tevens het streven naar betere toegankelijke (verantwoordings-) stukken, waaraan de minister in zijn reactie refereert. De relatie tussen het handelen van de minister en het realiseren van beleidsdoelen, ook bij een niet direct verband tussen prestatie en effect, kan naar onze mening kort en krachtig worden verwoord en hoeft geenszins te leiden tot lange en wollige beleidsteksten.

Het voornemen van het kabinet om in het komende jaar een Verantwoordingsbrief op te stellen op basis van de informatie uit de departementale jaarverslagen die door de auditdienst(en) is gecontroleerd zien wij als een positieve bijdrage aan een goede verantwoording. Wij hechten er daarbij aan dat er een duidelijk onderscheid wordt gemaakt in enerzijds de verantwoordingsinformatie die is gecontroleerd en anderzijds de politieke weging van die informatie. Op deze wijze kan de Tweede Kamer haar controlerende rol goed vervullen.

Prestaties en effecten

Wij delen de mening van de minister dat goede beleidsevaluaties, beleidsdoorlichtingen of heroverwegingsrapporten een belangrijke bijdrage kunnen leveren bij het beoordelen van beleid. Daarnaast onderstrepen wij het belang van prestatie-indicatoren voor de transparantie en controleerbaarheid van beleid door de Tweede Kamer.

Beleidsinformatie

Zoals de minister schrijft blijkt uit ons onderzoek dat er steeds meer informatie over *geleverde prestaties* wordt opgenomen in de jaarstukken. Dat is een positieve ontwikkeling. De hoeveelheid informatie over de *effectiviteit van beleid* is niet gestegen maar gelijk gebleven. Wel leggen ministers vaker uit waarom zij geen informatie over de effectiviteit van het beleid verstrekken. Wij hadden echter graag gezien dat ministers vaker inzicht geven in de effectiviteit van hun beleid. Wij stellen het op prijs dat de minister, met ons, nog ruimte ziet voor verbetering in het concreter formuleren van doelstellingen. Hoe concreter een doelstelling wordt omschreven, hoe groter de kans dat men achteraf de realisatie ervan kan vaststellen. Wij hopen dat de voorstellen van Verantwoord Begroten hieraan zullen bijdragen. In het belang van de informatiewaarde van de begroting en verantwoording voor de Tweede Kamer, moeten ministers zich volgens ons maximaal inspannen om de relatie tussen beleid en de realisatie van de beleidsdoelen aannemelijk te maken.

De minister stelt dat het onderzoeken van de deugdelijke totstandkoming *van de informatiebronnen zelf* in de huidige regelgeving niet is voorgeschreven voor de departementale auditdiensten. Wij constateren op basis van ons onderzoek dat er tussen auditdiensten verschillen in aanpak zijn op dit vlak. De Algemene Rekenkamer is, net als een aantal auditdiensten, van mening dat de totstandkoming van de broninformatie zelf ook onderdeel zou moeten uitmaken van de controle van de deugdelijke totstandkoming van informatie over het gevoerde beleid. Graag treden wij op korte termijn in overleg met het Ministerie van Financiën om de regelgeving op dit punt te verbeteren.

Controlebestel

De minister onderschrijft met ons dat een kritische onafhankelijke auditfunctie essentieel is en blijft voor het goed functioneren van de beleids- en bedrijfsvoeringsprocessen van het Rijk. Tevens vermeldt hij het initiatief te zullen nemen om in overleg met ons te komen tot meer uniforme standaarden en uitgangspunten in het controlebestel.

In dit verband stellen wij dat het gaat om een zodanige inrichting van het controlebestel dat er duidelijk onderscheid wordt gemaakt naar een interne auditfunctie en een externe auditfunctie. De interne auditfunctie staat ten dienste van de ambtelijke en politieke leiding van de departementen, de externe auditfunctie vervult de rol van externe controleur en wordt ingevuld door de Algemene Rekenkamer. De interne auditfunctie moet zich primair richten op het verbeteren van de bedrijfsvoering van de departementen en het adviseren van het management hierover. Dit gaat niet samen met het afgeven van een controleverklaring.

Wij wijzen de minister erop dat bij het harmonisering van normen en het wettelijk vastleggen daarvan onderscheid gemaakt moet worden naar kwaliteitsnormen waaraan de verantwoordingen moeten voldoen en normen waaraan de controle van de verantwoordingen moet voldoen. Het is aan de minister de kwaliteitsnormen waaraan de verantwoordingen moeten voldoen vast te stellen. De Algemene Rekenkamer bepaalt echter de normen waaraan de controle van de verantwoordingen moeten voldoen. Deze normen bepalen immers ons oordeel als onafhankelijk Hoog College van Staat over de verantwoordingen van de ministers.

Staatsbalans

Wij verwelkomen het feit dat de minister van Financiën een bredere discussie wil starten met de Tweede Kamer en de Algemene Rekenkamer over de rol van de Staatsbalans in de informatievoorziening aan de Tweede Kamer over de overheidsfinanciën. Samen met ons rapport vormen de visie van de minister van Financiën op de Staatsbalans en zijn opmerkingen naar aanleiding van onze observaties en aanbevelingen een goede basis voor deze discussie. De keuzes die naar aanleiding van deze discussie worden gemaakt zijn onder meer van belang voor de vraag of, en zo ja hoe, de Algemene Rekenkamer in de toekomst de juistheid en volledigheid van de Staatsbalans en de daarin opgenomen posten kan toetsen, zoals ons is verzocht in mei 2010 in de motie-Van Geel.

Uit de interesse die de Tweede Kamer heeft voor de Staatsbalans moge blijken dat er in het parlement behoefte bestaat aan goede informatie, in het bijzonder over aard en omvang van mogelijke toekomstige claims op de rijksbegroting. Wij ondernemen diverse activiteiten om aan de beschikbaarheid van dergelijke informatie een bijdrage te leveren. Daarbij valt te denken aan onderzoeken naar garantiestellingen en vastgoed en aan de op Verantwoordingsdag 2011 gepubliceerde *Bezuinigingsmonitor 2011*, waarin wij onder meer aandacht besteden aan het belang van houdbare overheidsfinanciën.

Slotwetten

Het verheugt ons dat de minister erkent dat grote mutaties niet thuis horen in de slotwetten. In zijn reactie beperkt de minister zich tot overschrijdingen in de uitgaven en noemt de overschrijdingen in de verplichtingen niet. Behalve bij de departementen die de minister noemt zien we bij de verplichtingen bij het Ministerie van OCW een overschrijding in het verplichtingen van € 950,1 miljoen. Ook overschrij-

dingen in verplichtingen zijn relevant omdat daarmee bestedingen voor de komende jaren vastgelegd worden.

Rijksverantwoording over 2010

Met instemming lezen wij dat de minister van Financiën bijzondere aandacht zal geven aan de ministeries waar zich in meer dan 5% van de relevante en kritische beheerdomeinen onvolkomenheden voordoen.

Personeelsbeheer

De reactie van de minister op de passages over het personeelsbeheer hebben wij met instemming gelezen. Wij onderschrijven de toezegging van de minister om bij toekomstige processen en projecten rekening te gaan houden met voldoende interne beheersaspecten, met daarbij specifieke aandacht voor het vroegtijdig betrekken van auditors. Voor het versnellen van de benodigde aanpassingen die nodig zijn voor het volledig implementeren van het controleraamwerk achten wij de minister van BZK systeemverantwoordelijk. Wij vinden daarom dat de minister van Financiën er bij de minister van BZK op moet aandringen nu ook deze verantwoordelijkheid te nemen. Wij hebben dit ook aangegeven in onze bestuurlijke reactie in het Rapport bij het Jaarverslag van het Ministerie van BZK:

«Wij dringen er bij de minister (van BZK) op aan het initiatief te nemen bij het zo snel mogelijk oplossen van de onvolkomenheid in het controle-raamwerk voor P-Direkt.»

Helaas gaat de minister van Financiën verder niet in op onze aanbevelingen ter verbetering van het gebruik van IKAP en ter voorkoming van het soms veel te lang doorbetalen van salaris aan ambtenaren die met ontslag zijn gegaan.

Inkoopbeheer

Voor een verbetering van inkoop en Europese aanbesteding verwijst de minister in zijn reactie onder meer naar het uitvoeringsprogramma Compacte Rijksdienst. Wij onderschrijven dat de voorstellen in dit uitvoeringsprogramma op termijn kunnen leiden tot een verbeterde naleving van Europese aanbestedingsregels. Voor de korte termijn, dus tot de voorstellen uit het uitvoeringsprogramma zijn geïmplementeerd, menen wij echter dat de risicobeheersing rond Europese aanbestedingen bij een aantal ministeries versterking behoeft. Bovendien is een centrale inkoopfunctie mede afhankelijk van een goed functionerende plannings- en bestelfunctie op decentraal niveau bij de ministeries.

De minister van Financiën wil in de Regeling Kasbeheer 2011 geen grensbedrag opnemen vanwege de verschillen tussen ministeries in de bedrijfsvoering. Ministeries zullen zelf een grensbedrag vaststellen op basis van een eigen risicoanalyse. Wij denken dat hiermee de mogelijkheid bestaat dat het lichte verificatieregime voor hoge (en risicovolle) bedragen wordt toegepast, zoals bij het Ministerie van VROM is gebleken. Hierdoor kan een te grote kans op onrechtmatige betalingen ontstaan. We vinden het opnemen van een grensbedrag in de nieuwe Regeling kasbeheer dan ook nog steeds wenselijk. In de regeling zou volgens ons moeten worden opgenomen dat een eventuele afwijking van het grensbedrag alleen kan met voorafgaande toestemming van de minister van Financiën.

Verder blijkt uit de reactie van de minister niet duidelijk genoeg dat voor alle betalingen onder het lichte regime, ook als die buiten de steekproef voor de verificatie vallen, een prestatieverklaring aanwezig dient te zijn.

De integrale aanwezigheid van eenprestatieverklaring is volgens ons een voorwaarde voor de rechtmatigheid van de betalingen. Wij vinden dat deze voorwaarde duidelijk in de Regeling Kasbeheer 2011 opgenomen zou moeten worden.

Single information, single audit

De minister van BZK heeft op 28 april 2011 gereageerd op onze rapportage. Wat de single review in het kader van sisa betreft zijn wij het met de minister van BZK eens dat de vakministers primair verantwoordelijk zijn voor het gebruik van de verantwoordingsinformatie (inclusief de controle van deze informatie door de accountant) in het kader van het vaststellingsproces. De single review is niettemin óók onderdeel van de *sisa-methodiek*. Voor het beleid en het functioneren daarvan is de minister van BZK naar onze mening verantwoordelijk. Naar onze mening heeft het Ministerie van BZK de verantwoordelijkheid op te treden als er risico's bestaan in de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie over specifieke uitkeringen. Dit omvat zowel de verantwoordingsinformatie zelf als de controle van deze informatie door de accountant. Ondanks de eigen verantwoordelijkheid van de vakdepartementen is het voor het onderhoud ofwel het goed functioneren van de sisa-methodiek van belang dat het Ministerie van BZK regie voert op de beheersing van de risico's door de vakdepartementen en de selectie van de reviews.

De minister van BZK gaat onvoldoende in op onze aanbeveling de risico's in de verantwoordingsinformatie en in de controle van deze informatie door de accountant van de medeoverheden in beeld te brengen en actief toe te zien op een adequate beheersing daarvan. Wij missen nog een onderbouwing voor de conclusie van de minister dat er sprake is van een incidenteel karakter van de tekortkomingen en de mogelijke doorvertaling van deze uitkomsten naar verantwoordingen die niet aan een review zijn onderworpen. We dringen aan actief toe te zien op een adequate beheersing van deze risico's door de vakdepartementen. Wij zullen op korte termijn in overleg met het Ministerie van BZK treden om te bevorderen dat er hierin snel concrete stappen worden gezet. Indien nodig kan ook het Ministerie van Financiën in deze gesprekken worden betrokken, met het oog op de specifieke verantwoordelijkheid voor de verantwoording door het Rijk.

DEEL C OVERZICHT PER DEPARTEMENT

1 HERINDELING DEPARTEMENTEN

Vanwege de departementale herindeling verschuiven er taken, geld en onvolkomenheden tussen departementen. We geven een overzicht per departement van de jaarverslagen 2010 voor én na de herindeling. De verschuiving van taken is door de departementen niet verwerkt in de jaarverslagen 2010 maar in de begrotingen 2011. We geven daarom ook een overzicht van de wijzigingen in de departementale begrotingen 2011.

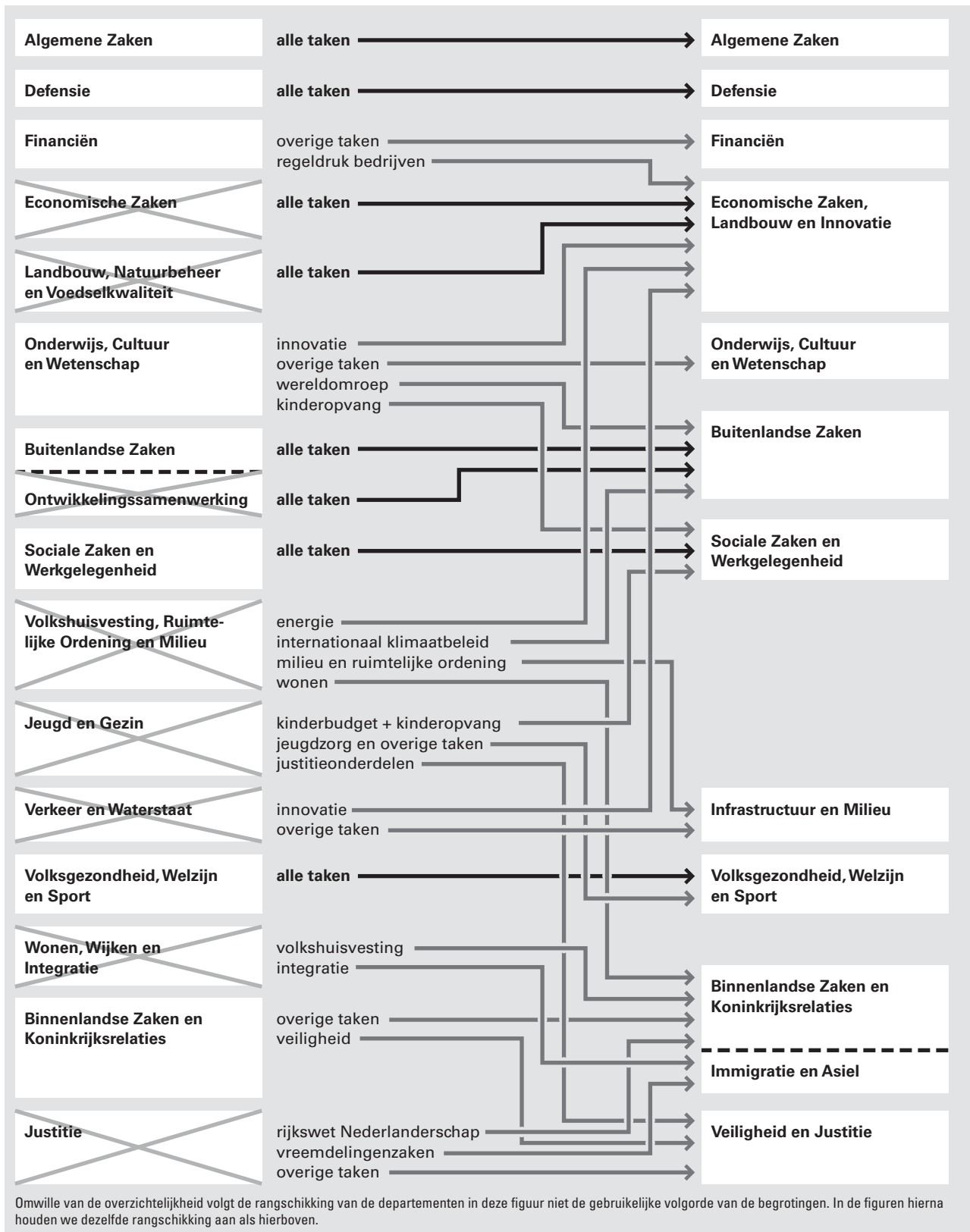
1.1 Verschuivingen

In figuur 11 laten we zien welke verschuivingen er zijn van beleids-terreinen of taken tussen departementen en welke departementen ophouden te bestaan.

De begrotingen van De Koning, Staten Generaal, Overige Hoge Colleges van Staat en Kabinetten, Koninkrijksrelaties en Nationale Schuld blijven ongewijzigd. Bij de begrotingsfondsen doen zich in 2011 wijzigingen voor bij het Fonds economische structuurversterking (FES) en het Spaarfonds AOW (zie § 2.4.14).

Figuur 11. Veranderingen bij de departementen

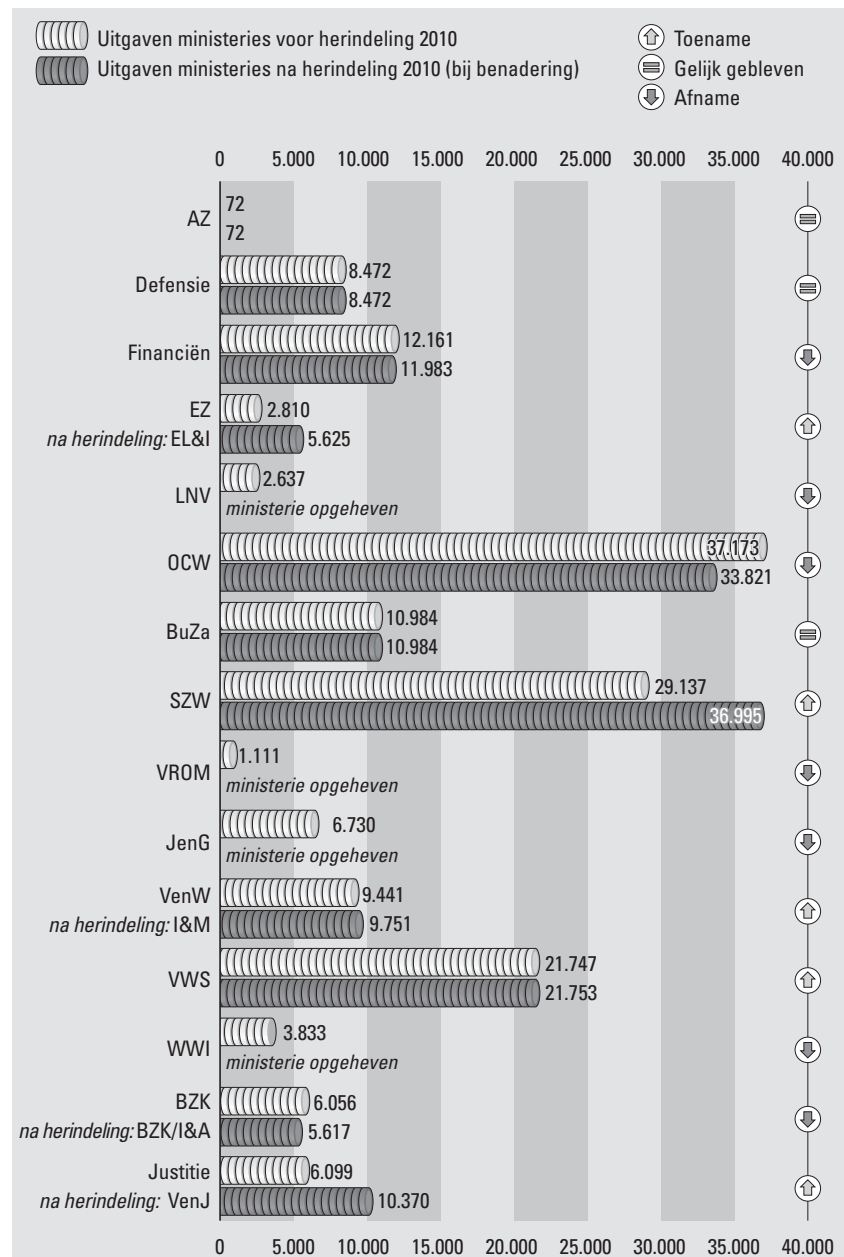
Verschoven taken en verantwoordelijkheden na herindeling 2010



1.2 Financiële wijzigingen

De cijfers in de jaarverslagen van de departementen geven de situatie weer voor de herindeling. Wij hebben geprobeerd een «prijskaartje» te hangen aan de taken die verhuizen tussen de departementen door de herindeling. Dit is niet in alle gevallen mogelijk, omdat niet altijd duidelijk is welk deel van een beleidsartikel verhuist, met bijbehorende financiële stroom. We kunnen in totaal ruim € 3 miljard van de uitgaven niet toedelen (uitgaven 20 110 totaal € 158,46 miljard). Ruim € 2,2 miljard daarvan is afkomstig van Jeugd en Gezin en wordt verdeeld over de Ministeries van VWS en Veiligheid en Justitie. VWS krijgt het grootste deel, maar we kunnen niet berekenen hoeveel dit precies is. Bij de ministeries Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, OCW, BuZa, SZW, Infrastructuur en Milieu en BZK/Immigratie & Asiel zijn kleinere bedragen niet toe te bedelen. De cijfers in figuur 12 zijn dan ook bij benadering.

Figuur 12. Overzicht financiële gevolgen herindeling ministeries
In miljoenen euro's



Toelichting bij de getoonde gegevens:

- LNV gaat samen met EZ op in het nieuwe Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.
- VROM gaat samen met VenW op in het nieuwe Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- De programmaministeries WWI en JenG verdwijnen.
- Ontwikkelingssamenwerking had in 2010 geen apart jaarverslag in 2010; dit was opgenomen in het jaarverslag van het Ministerie van BuZa.
- Immigratie en Asiel (I&A) is nieuw; deze begroting is opgenomen in de begroting van BZK.
- De gepresenteerde uitgaven van VenJ zijn exclusief de uitgaven voor het Korps Landelijke Politiediensten.

1.3 Beheerdomeinen en onvolkomenheden

Ook dit jaar hebben we geïnventariseerd hoeveel hoeveel kritische en hoeveel relevante beheerdomeinen voor de bedrijfsvoering de verschillende ministeries kennen (zie ook deel B, § 4.2.2).

De herindeling veroorzaakt een verschuiving van taken tussen departementen, met als gevolg dat ook beheerdomeinen verschuiven.

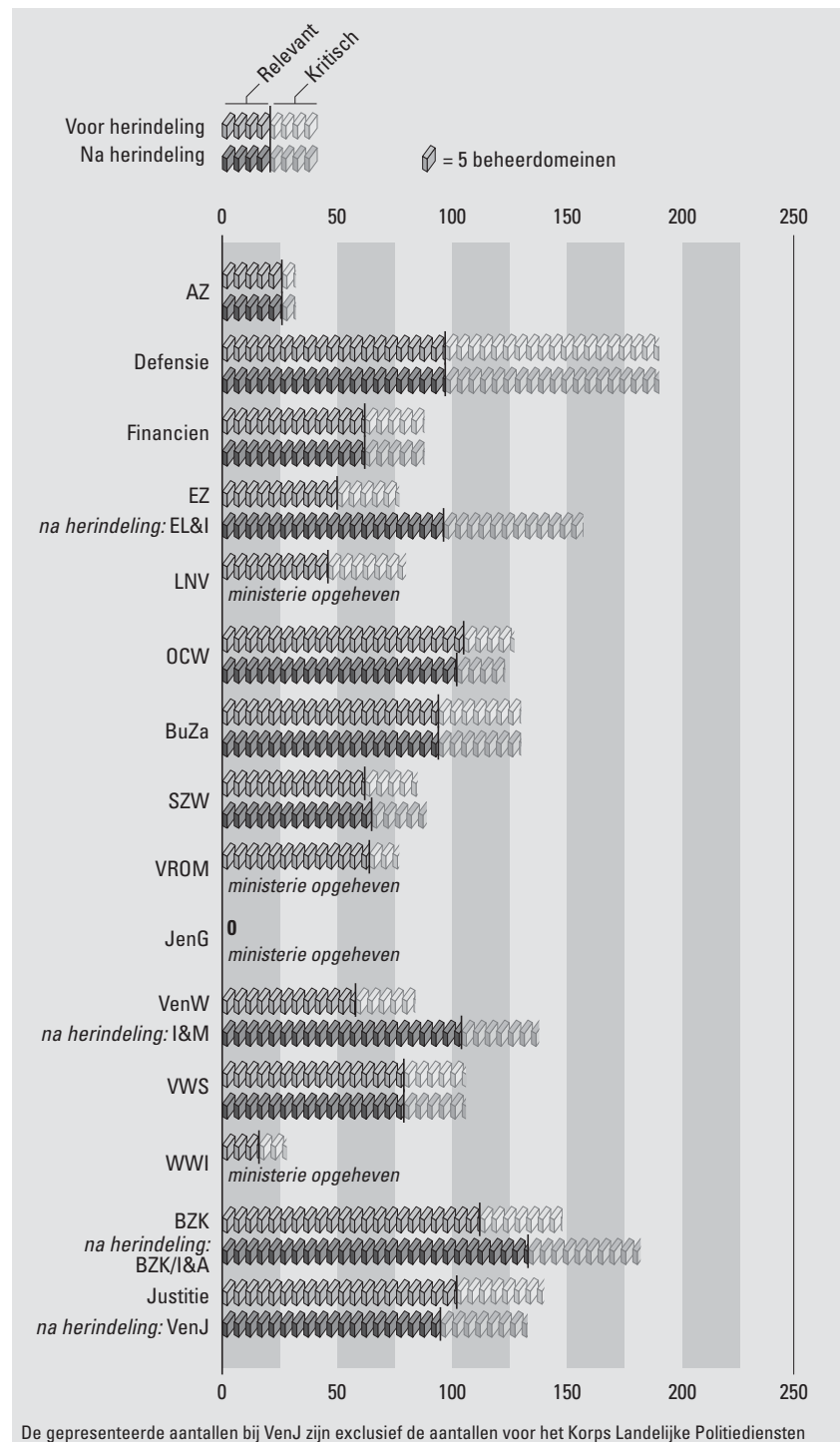
Wij hebben een globale inventarisatie gedaan om een indruk te geven, hoeveel beheerdomeinen er grofweg «verhuizen». Daarbij hebben wij het samenvoegen van beheerdomeinen als gevolg van het samenvoegen van gelijksoortige directies buiten beschouwing gelaten.

Bij het Rijk waren in 2010 in totaal 1 426 beheerdomeinen van belang voor een goed functioneren van de bedrijfsvoering. Dit is inclusief 34 beheerdomeinen voor de begrotingen IIA en IIb, respectievelijk Staten-Generaal en Overige Hoge Colleges van Staat en Kabinetten. Die twee hoofdstukken hebben we hier buiten beschouwing gelaten, want ze betreffen geen ministeries. Het totaal aantal departementale kritische en relevante beheerdomeinen wordt daarmee 1 392 in 2010. Hiervan zijn 419 beheerdomeinen door ons als kritisch aangemerkt en 973 beheerdomeinen als relevant.

Uit onze inventarisatie is gebleken dat er door reorganisaties, samenhangend met de herindeling van ministeries op zijn minst 24 beheerdomeinen (twintig relevante en vier kritische) verdwijnen. Daarmee blijven er op zijn minst 1 368 departementale beheerdomeinen over.

Figuur 13 hierna geeft een overzicht van de (kritische en relevante) beheerdomeinen per departement voor en na de herindeling.

Figuur 13. Beheerdomeinen voor en na herindeling ministeries
In aantallen beheerdomeinen (globale inventarisatie)



Slechts enkele van de 56 onvolkomenheden verschuiven naar een ander departement. We hebben een overzicht in tabelvorm gemaakt. De onvolkomenheden na herindeling zijn de «startpositie» voor de departementen voor 2011.

Tabel 15. Overzicht onvolkomenheden voor en na herindeling

Departementen voor herindeling	Onvolkomenheden voor herindeling	Departementen na herindeling	Onvolkomenheden na herindeling
AZ	0	AZ	0
Defensie	22	Defensie	22
Financiën	9	Financiën	9
EZ	1	EL&I	1
LNV	0	–	–
OCW	3	OCW	3
BuZa/Ontwikkelingssamenwerking	2	BuZa	2
SZW	1	SZW	1
VROM	2	–	–
Jeugd en Gezin	0	–	–
VenW	1	IenM ¹	3
VWS	9	VWS	9
WWI	0	–	–
BZK	1	BZK/ I&A	1
Justitie	5	VenJ	5

¹ IenM krijgt één onvolkomenheid van VenW en twee van VROM.

2 BEGROTINGEN 2011

De verschuiving van taken is door de departementen niet verwerkt in de jaarverslagen 2010 maar in de begrotingen 2011. Hiervoor zijn incidentele suppletioire begrotingen samenhangend met de departementale herindeling bij de begrotingen 2011 opgesteld.

We geven een overzicht per departement van de begrotingen 2011 voor én na de herindeling.

Voor het Ministerie van AZ (III) en het Ministerie van Defensie (X) verandert er niets met de herindeling. Ook de vijf begrotingen De Koning, Staten-Generaal, Overige Hoge Colleges van Staat en Kabinetten, Koninkrijksrelaties en de Nationale Schuld en vijf van de zeven begrotingsfondsen zijn niet gewijzigd door de herindeling. Het Spaarfonds AOW wordt in 2012 opgeheven en het FES wordt in 2011 op nul gezet. We zien bij verscheidene ministeries dat er voor dezelfde beleidstaken door het ontvangende ministerie een ander bedrag (hoger of lager) wordt ingeboekt in de begroting dan het bedrag wat wordt afgeboekt bij het ministerie dat die beleidstaak verliest zonder dat ons altijd duidelijk is wat de achtergrond van deze verschillen is.

2.1 Buitenlandse Zaken (V)

Dit ministerie blijft qua naam en begrotingsnummer ongewijzigd.

Onderdeel	Begroting 2011 voor herindeling	Wordt in 2011 Buitenlandse Zaken
Taken		
Alle beleidstaken, inclusief ontwikkelingssamenwerking	BuZa	BuZa
Bijdrage Wereldbank/ODA	Financiën	BuZa
Coördinatie en bevordering EU- en internationaal milieubeleid	VROM	BuZa
Wereldomroep	OCW	BuZa
Uitgaven totaal (€ x 1 000)	10 557 626	10 607 626
Alle beleidstaken, inclusief Ontwikkelingssamenwerking	10 557 626	10 557 626
Bijdrage Wereldbank/ODA	50 000	50 000
Coördinatie en bevordering EU en internationaal milieu beleid	0	0
Wereldomroep	0	0

2.2 Justitie (VI)

Het Ministerie van Justitie krijgt een nieuwe naam: het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ). Het begrotingsnummer blijft VI.

Onderdeel	Begroting 2011 voor herindeling	Wordt in 2011 Veiligheid en Justitie (VenJ)	Wordt in 2011
Taken			
Rijkswet Nederlandschap	Justitie		BZK
Vreemdelingenzaken, inclusief IND,COA, DTV ¹ en grensbewaking	Justitie		BZK/I&A
Overig beleid Justitie	Justitie	VenJ	
Raad voor de Kinderbescherming, Jeugdreclassering, Jeugdbescherming	JenG	VenJ	
Nationale crisis- en veiligheidsbeleid, veiligheid en bestuur, inspectie openbare orde en veiligheid	BZK	VenJ	
Veiligheidsregio's en politie	BZK	VenJ	
Uitgaven totaal Justitie/VenJ (€ x 1 000)	5 752 596	10 990 825	
Rijkswet Nederlandschap			
Vreemdelingenzaken, inclusief IND,COA, DTV en grensbewaking	777 094		765 573
Overig beleid Justitie	4 825 943	4 949 772	
Raad voor de Kinderbescherming, Jeugdreclassering, Jeugdbescherming	446 455	446 455	
Nationale crisis- en veiligheidsbeleid, veiligheid en bestuur, inspectie openbare orde en veiligheid ²	136 464	147 200	
Veiligheidsregio's en politie	5 159 841	5 447 398	

¹ IND: Immigratie- en Naturalisatiedienst; COA: Centraal Orgaan opvang asielzoekers; DTV: Dienst Terugkeer en Vertrek.

² Het Ministerie van VenJ boekt meer budget in voor deze beleidstaken (ruim € 298 miljoen) dan er bij het Ministerie van BZK uit de begroting verdwijnt.

2.3 Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII)

Sinds de herindeling is de nieuwe minister voor Immigratie en Asiel (I&A) gehuisvest bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het Ministerie voor I&A heeft geen aparte begroting. In onderstaande tabel wordt het Ministerie van BZK aangeduid als BZK en de portefeuille I&A als BZK/I&A.

Onderdeel	Begroting 2011 voor herindeling	Wordt in 2011 BZK of BZK/I&A	Wordt in 2011
Taken			
Overige taken zoals AIVD, bestuur en democratie, kwaliteit rijksdienst enzovoort	BZK	BZK	
Nationale crisis- en veiligheidsbeleid, veiligheid en bestuur, inspectie openbare orde en veiligheid	BZK		VenJ
Veiligheidsregio's en politie	BZK		VenJ
Rijkswet Nederlandschap	Justitie	BZK	
Vreemdelingenzaken, inclusief IND,COA, DTV en grensbewaking	Justitie	BZK/I&A	
Wonen, rijkshuisvesting	WWI	BZK	
Integratie	WWI	BZK/I&A	
Stimuleren architectonische kwaliteit voor het interdepartementale architectuurbeleid	VROM	BZK	
WWI middelen voor internationale samenwerking Zuid-Afrika	VROM	BZK	
Uitgaven totaal BZK +BZK/I&A (€ x 1 000)	5 795 086	4 410 627	
Overige taken zoals AIVD, bestuur en democratie, kwaliteit rijksdienst etc. ¹	498 781	514 366	
Nationale crisis- en veiligheidsbeleid, veiligheid en bestuur, inspectie openbare orde en veiligheid	136 464		147 200
Veiligheidsregio's en politie	5 159 841		5 447 398
Rijkswet Nederlandschap ²	0	0	
Vreemdelingenzaken, inclusief IND,COA, DTV en grensbewaking ³	777 094	765 573	
Wonen, rijkshuisvesting ³	2 775 676	2 778 726	
Integratie ³	351 548	351 962	
Stimuleren architectonische kwaliteit voor het interdepartementale architectuurbeleid ⁴	2 410	?	
WWI middelen voor internationale samenwerking Zuid Afrika ⁴	615	?	

¹ In de incidentele suppletoire begroting van het Ministerie van BZK is er € 15 585 extra op deze posten begroot.

² Bij deze taak is geen budget vermeld op de begroting van het Ministerie van Justitie.

³ Het Ministerie van BZK boekt andere budgetten voor deze beleidstaken in dan er bij de oorspronkelijke departementen uit de begroting verdwijnt.

⁴ Deze bedragen zijn apart vermeld op de VROM-begroting, maar dit is niet het geval op de BZK-begroting 2011.

2.4 Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII)

Dit ministerie blijft qua naam en begrotingsnummer ongewijzigd.

Onderdeel	Begroting 2011 voor herindeling	Wordt in 2011 OCW	Wordt in 2011
Taken			
Overige beleidstaken, zoals alle onderwijsvormen, studiefinanciering, lesgelden, cultuur, media enzovoort	OCW	OCW	
TNO, MARIN, NLR en Deltares ¹	OCW		EL&I
Directie kinderopvang	OCW		SZW
Wereldomroep	OCW		BuZa
Uitgaven totaal OCW (€ x 1 000)	36 609 883	33 481 072	
Overige beleidstaken, zoals alle onderwijsvormen, studiefinanciering, lesgelden, cultuur, media enzovoort	33 481 072	33 481 072	
TNO, MARIN, NLR en Deltares ²	191 657		153 778
Directie kinderopvang ³	2 937 154		2 939 475
Wereldomroep	0		0

¹ TNO: Organisatie voor Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek; MARIN: Maritime Research Institute Netherlands; NLR: Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium; Deltares' is een instituut op het terrein van waterbeheer en bouwen in deltagebieden.

² Het Ministerie van EL&I ontvangt een lager budget voor deze beleidstaken dan er bij het Ministerie van OCW uit de begroting verdwijnt.

³ Vanuit het Ministerie van OCW gaat ook € 2 321 aan apparaatskosten over naar het Ministerie van SZW, dus in totaal € 2 939 475. Bij het Ministerie van OCW staan de uitgaven exclusief apparaatskosten vermeld. Bij het Ministerie van SZW is het bedrag inclusief de apparaatskosten vermeld.

2.5 Financiën (IXB)

Dit ministerie blijft qua naam en begrotingsnummer ongewijzigd.

Onderdeel	Begroting 2011 voor herindeling	Wordt in 2011 Financiën	Wordt in 2011
Taken			
Overig beleid	Financiën	Financiën	
Regeldruk	Financiën		EL&I
Bijdrage Wereldbank/ODA	Financiën		BuZa
Uitgaven totaal Financiën (€ x 1 000)	9 328 612	9 272 380	
Overig beleid	9 272 380	9 272 380	
Regeldruk ¹	5 782		3 893
Bijdrage Wereldbank/ODA	50 000		50 000

¹ Het Ministerie van EL&I boekt een lager budget in voor deze beleidstaken dan er bij Financiën uit de begroting verdwijnt.

2.6 Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI)

Het grootste deel van het Ministerie van VROM is in oktober 2010 met het Ministerie van V&W samengevoegd tot een nieuw Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM). Het Ministerie van VROM heeft geen eigen begroting meer in 2011, want het is opgeheven.

Onderdeel	Begroting 2011 voor herindeling	Wordt in 2011 lenM	Wordt in 2011
Taken			
Ruimtelijke ontwikkeling, klimaat en luchtkwaliteit, duurzaam produceren, handhaving en toezicht enzovoort	VROM	lenM	
Energie:Tegengaan klimaatverandering: CCS	VROM		EL&I
Energie: risicobeleid project weerstandsverhoging	VROM		EL&I
Energie: Bescherming tegen straling	VROM		EL&I
Coördinatie en bevordering EU- en internationaal milieubeleid	VROM		BuZa
Stimuleren architectonische kwaliteit voor het interdepartementale architectuurbeleid (ruimtelijke kwaliteit)	VROM		BZK
WWI middelen ten behoeve van internationale samenwerking Zuid Afrika	VROM		BZK
Emissieautoriteit	VROM	lenM	
Uitgaven totaal VROM (€ x 1 000)	754 912	0	
Ruimtelijke ontwikkeling, klimaat en luchtkwaliteit, duurzaam produceren, handhaving en toezicht enzovoort ¹	741 924	741 804	
Energie: Tegengaan klimaatverandering: CCS ²	5 500		10 818
Energie: risicobeleidproject weerstandsverhoging ²	600		
Bescherming tegen straling ²	3 863		
Energie: Coördinatie en bevordering EU en internationaal milieu beleid	0		0
Stimuleren architectonische kwaliteit voor het interdepartementale architectuurbeleid (ruimtelijke kwaliteit) ³	2 410		?
WWI middelen voor internationale samenwerking Zuid Afrika ³	615		?
Emissieautoriteit ⁴	?	?	

¹ Het Ministerie van lenM boekt een lager bedrag in dan er bij het Ministerie van VROM van de begroting verdwijnt. Dit komt volgens het Ministerie van lenM doordat ook middelen van beleidsartikelen naar apparaatsartikelen zijn overgegaan.

² Totaal «energie» bij het Ministerie van VROM is € 9 963 (5 500 + 600+3 863). Het Ministerie van EL&I ontvangt een ander budget voor deze beleidstaken, namelijk € 10 818.

³ Deze bedragen zijn apart vermeld op de VROM-begroting maar dit is niet het geval op de BZK begroting 2011.

⁴ Emissieautoriteit gaat over naar lenM; het bijbehorend budget is niet bekend.

2.7 Verkeer en Waterstaat (XII)

Het Ministerie van V&W is in oktober 2010 met het grootste deel van het Ministerie van VROM samengevoegd tot het nieuwe Ministerie Infrastructuur en Milieu (lenM). Het nieuwe ministerie krijgt het begrotingsnummer XII.

Onderdeel	Begroting 2011 voor herindeling	Wordt in 2011 lenM	Wordt in 2011
Taken			
Overig beleid zoals waterbeleid, mainport en logistiek, goede bereikbaar- heid enzovoort	VenW	lenM	
Innovatie:NLR: Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium	VenW		EL&I
Ruimtelijke ontwikkeling, klimaat en luchtkwaliteit, duurzaam produceren, handhaving en toezicht enzovoort	VROM	lenM	
Emissieautoriteit	VROM	lenM	
Uitgaven totaal VenW/lenM (€ x 1 000)	497 056	1 212 503	
Overig beleid zoals waterbeleid, mainport en logistiek, goede bereikbaar- heid enzovoort	470 669	470 699	
Innovatie: NLR: Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium ¹	26 357		?
Ruimtelijke ontwikkeling, klimaat en luchtkwaliteit, duurzaam produceren, handhaving en toezicht enzovoort ²	741 924	741 804	
Emissieautoriteit ³	?	?	

¹ In de incidentele suppletore begroting van het Ministerie van lenM is vermeld: «Dit betreft de overdracht van de innovatiemiddelen NLR van het Ministerie van lenM naar de begroting van EL&I. De bedragen gaan netto over, dat wil zeggen gecorrigeerd voor het aandeel in de subsidie-taakstelling uit het regeerakkoord». In de begroting 2011 van EL&I is slechts één bedrag opgenomen voor innovatie, zie ook hierna.

² Het Ministerie van lenM ontvangt een lager budget voor deze beleidstaken dan er bij het Ministerie van VROM uit de begroting verdwijnt. Dit komt volgens het Ministerie van lenM doordat ook middelen van beleidsartikelen naar apparaatsartikelen zijn overgegaan.

³ Emissieautoriteit gaat over naar lenM; het bijbehorend budget is niet bekend.

2.8 Economische Zaken (XIII)

Het Ministerie van Economische Zaken is in oktober 2010 met het Ministerie van LNV samengevoegd tot een nieuw Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I). Het nieuwe ministerie krijgt het begrotingsnummer XIII.

Onderdeel	Begroting 2011 voor herindeling	Wordt in 2011 EL&I
Taken		
Alle taken, zoals innovatie, energie, markten, ondernemingsklimaat, telecom, CBS en CPB enzovoort	EZ	EL&I
Alle taken, zoals duurzaam ondernemen, natuur, voedselkwaliteit en diergezondheid, kennis en innovatie enzovoort	LNV	EL&I
Coördinatie vermindering administratieve lasten bedrijven en regeldruk bedrijven, inclusief verantwoordelijkheid voor Actal	Financiën	EL&I
TNO, MARIN, NLR en Deltares	OCW	EL&I
Innovatie:NLR	VenW	EL&I
Energie	VROM	EL&I
Uitgaven totaal EZ/EL&I (€ x 1 000)	3 045 261	5 521 293
Alle taken, zoals innovatie, energie, markten, ondernemingsklimaat, telecom, CBS en CPB etc.	3 045 261	3 045 261
Alle taken, zoals duurzaam ondernemen, natuur, voedselkwaliteit en diergezondheid, kennis en innovatie enzovoort	2 307 643	2 307 643
Coördinatie vermindering administratieve lasten bedrijven en regeldruk bedrijven, inclusief verantwoordelijkheid voor Actal ¹	5 782	3 893
TNO, MARIN, NLR en Deltares ²	191 657	153 778
Innovatie: NLR ²	26 357	?
Energie ³	9 963	10 818
afname uitgaven «telecom en post» vanwege een subsidietaakstelling (volgens de toelichting bij de ISB)		- 100

¹ Het Ministerie van EL&I ontvangt een ander budget voor deze beleidstaken dan er bij Financiën in de begroting staat.

² In de begroting 2011 van EL&I is slechts één bedrag opgenomen voor innovatie. De bedragen die komen van het Ministerie van OCW en het Ministerie van VenW komen opgeteld niet overeen met het bedrag in de begroting van EL&I.

³ Het Ministerie van EL&I ontvangt een ander budget (€ 10 818) voor deze beleidstaken dan er bij VROM in de begroting staat. Totaal «energie» bij het Ministerie van VROM is € 9 963 (5 500 + 600 + 3 863).

2.9 Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV)

Het Ministerie van LNV is in oktober 2010 met het Ministerie van EZ samengevoegd in een nieuw Ministerie Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I). Het Ministerie van LNV heeft geen eigen begroting meer in 2011, want het is opgeheven.

Onderdeel	Begroting 2011 voor herindeling	Wordt in 2011 EL&I
Taken		
Alle taken, zoals duurzaam ondernemen, natuur, voedselkwaliteit en diergezondheid, kennis en innovatie enzovoort	LNV	EL&I
Uitgaven totaal EZ/EL&I (€ x 1 000)	2 307 643	0
Alle taken, zoals duurzaam ondernemen, natuur, voedselkwaliteit en diergezondheid, kennis en innovatie enzovoort	2 307 643	2 307 643

2.10 Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV)

Dit ministerie blijft qua naam en begrotingsnummer ongewijzigd.

Onderdeel	Begroting 2011 voor herindeling	Wordt in 2011 SZW
Taken		
Alle beleidstaken, zoals inkomensbeleid, arbeidsparticipatie, re-integratie, sociale werkvoorziening enzovoort	SZW	SZW
Directie kinderopvang	OCW	SZW
Kindgebonden budget en andere kindgerelateerde inkomensregelingen	JenG	SZW
Uitgaven totaal SZW (€ x 1 000)	22 344 684	29 768 383
Alle beleidstaken, zoals inkomensbeleid, arbeidsparticipatie, re-integratie, sociale werkvoorziening etc.	22 344 684	22 344 684
Directie kinderopvang ¹	2 937 154	2 939 475
Kindgebonden budget en andere kindgerelateerde inkomensregelingen	4 484 224	4 484 224

¹ Vanuit het Ministerie van OCW gaat ook € 2 321 apparaatskosten over naar het Ministerie van SZW, dus in totaal € 2 939 475. Bij het Ministerie van OCW staan de uitgaven exclusief apparaatskosten vermeld. Bij het Ministerie van SZW is het bedrag inclusief de apparaatskosten vermeld.

2.11 Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI)

Dit ministerie blijft qua naam en begrotingsnummer ongewijzigd.

Onderdeel	Begroting 2011 voor herindeling	Wordt in 2011 VWS
Taken		
Alle beleidstaken, zoals volksgezondheid, langdurige zorg, sport enzovoort	VWS	VWS
Jeugdzorg, inclusief gesloten jeugdzorg, tenzij strafrechtelijk karakter	JenG	VWS
Uitgaven totaal VWS (€ x 1 000)	15 928 964	17 780 642
Alle beleidstaken, zoals volksgezondheid, langdurige zorg, sport enzovoort	15 928 964	15 928 964
Jeugdzorg, inclusief gesloten jeugdzorg, tenzij strafrechtelijk karakter ¹	1 846 375	1 851 678

¹ Bij het Ministerie van VWS is intern ook € 5 303 aan apparaatskosten overgeboekt naar het beleidsartikel voor jeugdzorg. Het totaalbedrag voor jeugdzorg wordt daarmee € 1 851 678 (€ 1 846 375 van JenG plus € 5 303 apparaatskosten).

2.12 Jeugd en Gezin (XVII)

Het programmaministerie voor Jeugd en Gezin is opgeheven. De middelen worden verdeeld over drie andere ministeries en voor 2011 is er geen begroting JenG meer.

Onderdeel	Begroting 2011 voor herindeling	Wordt in 2011
Taken		
Kindgebonden budget en andere kindgerelateerde inkomensregelingen	JenG	SZW
Jeugdzorg, inclusief gesloten jeugdzorg, tenzij strafrechtelijk karakter*	JenG	VWS
Raad voor de Kinderbescherming, Jeugdreclassering, Jeugdbescherming	JenG	VenJ
Uitgaven totaal JenG (€ x 1 000)	6 775 914	0
Kindgebonden budget en andere kindgerelateerde inkomensregelingen	4 484 224	4 484 224
Jeugdzorg, inclusief gesloten jeugdzorg, tenzij strafrechtelijk karakter ¹	1 846 375	1 851 678
Raad voor de Kinderbescherming, Jeugdreclassering, Jeugdbescherming	446 455	446 455

¹ Bij het Ministerie van VWS is intern ook € 5 303 aan apparaatskosten overgeboekt naar het beleidsartikel voor jeugdzorg. Het totaalbedrag voor jeugdzorg wordt daarmee € 1 851 678 (€ 1 846 375 van JenG plus € 5 303 apparaatskosten).

2.13 Wonen, Wijken en Integratie (XVIII)

Het programmaministerie Wonen, Wijken en Integratie (WWI) is opgeheven. De middelen worden overgeboekt naar het Ministerie van BZK en BZK/I&A. Voor 2011 is er geen begroting WWI meer.

Onderdeel	Begroting 2011 voor herindeling	Wordt in 2011
Taken		
Wonen, rijkshuisvesting	WWI	BZK
Integratie	WWI	BZK/I&A
Uitgaven totaal WWI (€ x 1 000)	3 127 224	0
Wonen, rijkshuisvesting ¹	2 775 676	2 778 726
Integratie ¹	351 548	351 962

¹ Het Ministerie van BZK boekt een hoger budget in voor deze beleids-taken dan er bij WWI in de begroting verdwijnt.

2.14 AZ, Defensie en de overige vijf begrotingen en zeven fondsen

Het Ministerie van AZ en het Ministerie van Defensie zijn niet gewijzigd na herindeling. Ook de begrotingen van De Koning, Staten-Generaal, Overige Hoge Colleges van Staat en Kabinetten, Koninkrijksrelaties en Nationale Schuld blijven ongewijzigd na herindeling. Vijf van de zeven fondsen blijven ongewijzigd. Dit zijn het Infrastructuurfonds, het Gemeentefonds, het Provinciefonds, het Diergezondheidsfonds en BTW-compensatiefonds. Wijzigingen in de begrotingen van Nationale Schuld en het Infrastructuurfonds zijn niet veroorzaakt door de herindeling. Het Fonds economische structuurversterking (FES) is met ingang van 2011 teruggebracht tot een nulbegroting. Het FES wordt niet opgeheven. Het Spaarfonds AOW wordt opgeheven met ingang van 2012. Hiertoe is een wetsvoorstel ingediend.

Ministerie/fonds	Begroting 2011 voor herindeling (€ x 1 000)	Begroting 2011 na wijzigingen en herindeling (€ x 1 000)
AZ	65 167	Ongewijzigd
Defensie	6 538 071	Ongewijzigd
De Koning	39 170	Ongewijzigd
Staten-Generaal	137 280	Ongewijzigd
Hoge Colleges	116 026	Ongewijzigd
Koninkrijksrelaties	134 142	Ongewijzigd
Nationale Schuld	43 425 849	41 669 411
Infrastructuurfonds	8 321 855	8 383 268
Gemeentefonds	18 110 864	Ongewijzigd
Provinciefonds	1 142 512	Ongewijzigd
FES	2 722 649	0
Spaarfonds AOW		Wetsvoorstel ingediend voor opheffing per 1/1/2012
Diergezondheidsfonds	0	Ongewijzigd
BTW-compensatiefonds	9 100	Ongewijzigd
	2 844 200	Ongewijzigd

2.15 Onduidelijkheden in de begrotingen 2011

Tot slotte geven we in onderstaande tabel een overzicht van alle wijzigingen in de begrotingen 2011 waarvan de bedragen onbekend zijn of verschillen en waarvoor wij geen verklaring hebben kunnen vinden.

Was Ministerie	Taak	Wordt Ministerie	
Justitie Justitie	Rijkswet Nederlandschap Vreemdelingenzaken, inclusief IND,COA, DTV* en grensbewaking	BZK BZK/I&A	Geen budget vermeld bij Justitie en BZK Bedrag verschilt, BZK ontvangt minder dan Justitie afboekt
BZK	Nationale crisis- en veiligheidsbeleid, veiligheid en bestuur, inspectie openbare orde en veiligheid	VenJ	Bedrag verschilt, VenJ ontvangt meer dan BZK afboekt
BZK	Veiligheidsregio's en politie	VenJ	Bedrag verschilt, VenJ ontvangt meer dan BZK afboekt
BZK	Overige taken zoals AIVD, bestuur en democratie, kwaliteit rijksdienst etc.	BZK	Bedrag verschilt, BZK (nieuw) boekt meer in voor deze post dan er bij BZK voor was gebudgetteerd
OCW	TNO, MARIN, NLR en Deltares	EL&I	EL&I neemt een totaalbedrag op voor innovatie, voor taken van OCW en van VenW. EL&I boekt een lager bedrag in dan er bij OCW wordt afgeboekt
OCW Financiën	Wereldomroep Regeldruk: Coördinatie vermindering administratieve lasten bedrijven en regeldruk bedrijven, inclusief verantwoordelijkheid voor Actal	BuZa EL&I	Geen budget vermeld bij OCW en BuZa Bedrag verschilt, EL&I boekt een lager bedrag in dan er bij Financiën wordt afgeboekt
VROM	Ruimtelijke ontwikkeling, klimaat en luchtkwaliteit, duurzaam produceren, handhaving en toezicht enzovoort	lenM	Bedrag verschilt, lenM boekt minder in dan er bij VROM verdwijnt. Dit komt volgens het Ministerie van lenM doordat ook middelen van beleidsartikelen naar apparaatsartikelen zijn overgegaan
VROM	Energie: Tegengaan klimaatverandering: CCS	EL&I	EL&I boekt één totaalbedrag voor energie, dat hoger is dan het bedrag dat in drie delen bij VROM wordt afgeboekt
VROM	Energie: Risicobeleid-project weerstandsver- hoging	EL&I	EL&I boekt één totaalbedrag voor energie, dat hoger is dan het bedrag dat in drie delen bij VROM wordt afgeboekt
VROM	Energie: Bescherming tegen straling	EL&I	EL&I boekt één totaalbedrag voor energie, dat hoger is dan het bedrag dat in drie delen bij VROM wordt afgeboekt
VROM	Coördinatie en bevordering EU- en internatio- naal milieubeleid	BuZa	Geen budget vermeld bij VROM en BuZa
VROM	Stimuleren architectonische kwaliteit voor het interdepartementale architectuurbeleid (ruimtelijke kwaliteit)	BZK	Deze post is apart vermeld bij VROM maar niet bij BZK
VROM	WWI middelen ten behoeve van interna- tionale samenwerking Zuid Afrika	BZK	Deze post is apart vermeld bij VROM maar niet bij BZK
VROM VenW	Emissieautoriteit Innovatie:NLR: Nationaal Lucht- en Ruimte- vaartlaboratorium	lenM EL&I	Geen budget vermeld bij VROM en lenM EL&I neemt een totaalbedrag op voor innovatie, voor taken van OCW en van VenW
WWI	Wonen, rijkshuisvesting	BZK	Bedrag verschilt, BZK boekt meer geld in dan er bij WWI wordt afgeboekt
WWI	Integratie	BZK/I&A	Bedrag verschilt, BZK boekt meer geld in dan er bij WWI wordt afgeboekt

BIJLAGE 1 BEGROTE EN VERANTWOORDE BEDRAGEN

Overzicht 1. Begrote en verantwoorde bedragen (bedragen in miljoenen euro's) ¹

	Uitgaven Vastgestelde begroting 2010	Rekening 2010	Ontvangsten Vastgestelde begroting 2010	Rekening 2010
Begrotingen				
I	De Koning	39,6		0,1
IIa	Staten-Generaal	136,7	2,5	3,5
IIb	Overige Hoge Colleges van Staat	108,2	3,2	4,7
III	Algemene Zaken	72,0	3,5	3,7
IIIa	Kabinet der Koningin	2,4	2,4	2,4
IIIb	Commissie van toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten	1,1		0,0
IV	Koninkrijksrelaties	323,4	16,1	1 173,0
V	Buitenlandse Zaken inclusief EU (eigen middelen)	11 873,4	709,3	706,5
VI	Justitie	5 968,3	1 335,2	1 064,8
VII	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	5 883,2	530,1	413,0
VIII	Onderwijs, Cultuur & Wetenschap	36 542,2	2 047,9	2 550,9
IXa	Nationale Schuld (exclusief aflossing en uitgifte schuld)	45 449,5	58 808,2	58 003,9
IXb	Financiën (exclusief belastingen)	7 281,7	116 323,6	121 760,6
X	Defensie	8 460,9	420,0	446,4
XI	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	1 409,1	412,5	408,2
XII	Verkeer en Waterstaat	9 732,1	71,9	84,7
XIII	Economische Zaken	2 959,9	5 798,7	6 158,0
XIV	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	2 488,7	536,1	498,9
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	27 287,6	1 123,7	1 143,3
XVI	Volksgesondheid, Welzijn en Sport	15 217,0	108,0	848,9
XVII	Jeugd en Gezin	6 509,9	14,9	239,7
XVIII	Wonen, wijken en integratie	3 717,3	485,8	560,6
I	Subtotaal	191 464,3	188 753,7	196 075,9
Begrotingsfondsen				
A	Infrastructuurfonds	8 629,5	8 629,5	8 765,2
B	Gemeentefonds	18 046,6	18 046,6	18 381,1
C	Provinciefonds	1 302,5	1 302,5	1 482,6
D	Fonds Economische Structuurversterking	3 138,6	3 138,6	2 313,8
E	AOW-spaarfonds	0	5 087,8	5 083,5
F	Diergezondheidsfonds	8,7	8,7	60,0
G	BTW-compensatiefonds	2 670,4	2 670,4	2 789,4
H	Waddenfonds	40,5	33,9	4,5
I	Subtotaal	33 836,8	38 918,0	38 880,2
Totaal generaal		225 301,1	227 671,7	234 956,1

¹ De totalen exclusief consolidatie sluiten aan op de Rijksrekening. De bedragen van de begrotingsfondsen zijn exclusief overlopende posten

BIJLAGE 2 OVERZICHT VAN FOUTEN EN ONZEKERHEDEN IN DE REKENINGEN 2010

Overzicht 2A. Overzicht van fouten en onzekerheden 2010: verplichtingen

	Verantwoord bedrag 2009	Totaal fouten en onzeker- heden 2009	Verant- woord bedrag 2010	Totaal fouten 2010		Totaal onzekerheden 2010	
	(€ mln)	(% verant- woord bedrag)	(€ mln)	(% verant- woord bedrag)	(€ mln)	(% verant- woord bedrag)	(€ mln)
Begrotingen							
I	De Koning	7,0	39,6				
IIa	Staten-Generaal	133,3	147,6	0,2	0,3		
IIb	Overige Hoge Colleges van Staat	112,9	115,0	0,6	0,7		
III	Algemene Zaken	68,7	73,3				
IIIa	Kabinet der Koningin	2,3	2,4				
IIIb	Commissie van toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten	0,7	0,8				
IV	Koninkrijksrelaties	671,1	3 650,6	0,1	3,0		
V	Buitenlandse Zaken inclusief EU (eigen middelen)	10 323,3	12 820,5	0,1	17,5	0,0	0,4
VI	Justitie	5 895,0	5 741,7	0,2	10,9	0,1	6,7
VII	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	6 720,3	6 392,8	0,1	5,2	0,1	3,3
VIII	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	37 737,3	37 368,9	0,8	296,6	0,1	19,0
IXa	Nationale Schuld (exclusief aflossing en uitgifte schuld)	62 976,0	43 250,1				
IXb	Financiën (exclusief belastingen)	119 142,7	9 776,1	0,0	2,1	0,0	0,3
X	Defensie	8 582,0	7 241,4	0,4	29,0	0,5	35,9
XI	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	1 761,3	927,5	0,8	7,0		
XII	Verkeer en Waterstaat	9 344,4	9 087,7	0,1	9,6		
XIII	Economische Zaken	4 744,2	11 486,6	0,0	4,6	0,0	4,9
XIV	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	2 561,9	2 359,7	0,7	16,6	1,3	29,6
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	29 553,4	28 953,1	0,0	3,0	0,0	2,2
XVI	Volksgesondheid, Welzijn en Sport	15 449,1	21 708,2	3,2	700,1	0,0	6,2
XVII	Jeugd en Gezin	6 471,0	6 480,9	0,0	2,9	0,7	45,2
XVIII	Wonen, Wijken en Integratie	4 071,5	4 672,0	0,2	9,0	0,0	0,1
Totaal begrotingen		326 329,2	212 296,4	0,3	0,5	1 118,1	0,1
Begrotingsfondsen							
A	Infrastructuurfonds	5 240,9	9 660,8	0,0	0,9		
B	Gemeentefonds	17 699,9	18 607,1				
C	Provinciefonds	1 321,6	1 482,6				
D	Fonds Economische Structuurversterking						
E	AOW-spaarfonds						
F	Diergezondheidsfonds	14,6	55,3				
G	BTW-compensatiefonds						
H	Waddenfonds	29,2	37,0				
Totaal begrotingsfondsen		24 306,2	29 842,8	0,0	0,9	0,0	0,0
Totaal generaal		350 635,4	242 139,2	0,3	0,5	1 118,9	0,1

Overzicht 2B/C. Overzicht van fouten en onzekerheden 2010: uitgaven en ontvangsten ¹

	Verantwoord bedrag 2009 ²	Totaal fouten en onzeker- heden 2009	Verant- woord bedrag 2010 ²	Totaal fouten 2010	Totaal onzekerheden 2010		
	(€ mln)	(% verantwoord bedrag)	(€ mln)	(% verantwoord bedrag)	(€ mln)	(% verantwoord bedrag)	(€ mln)
Begrotingen							
I	De Koning	7,0	39,8				
IIa	Staten-Generaal	143,0	0,6	149,2	0,1	0,2	
IIb	Overige Hoge Colleges van Staat	114,4	0,7	118,9	0,4	0,4	0,1
III	Algemene Zaken	70,8	0,4	76,0			
IIIa	Kabinet der Koningin	2,3		4,7	0,8	0,0	
IIIb	Commissie van toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten	0,7		0,8			
IV	Koninkrijksrelaties	735,6	0,2	2 917,0	0,0	0,1	0,1
V	Buitenlandse Zaken inclusief EU (eigen middelen)	14 071,7	0,4	11 690,0	0,3	39,4	0,1
VI	Justitie	7 554,0	1,0	7 163,8	0,7	49,8	0,1
VII	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	6 911,0	0,3	6 468,6	0,0	1,1	0,0
VIII	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	38 501,5	0,5	39 723,6	0,3	138,2	0,3
IXa	Nationale Schuld (exclusief aflossing en uitgifte schuld)	130		101			
IXb	Financiën (exclusief belastingen)	488,7	0,0	254,0			
X	Defensie	135		133			
XI	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	366,5	0,1	921,1	0,0	28,0	0,1
XII	Verkeer en Waterstaat	9 199,5	1,3	8 918,1	0,6	56,3	0,6
XIII	Economische Zaken	1 816,9	0,4	1 518,7	1,2	19,0	0,7
XIV	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	9 172,8	0,2	9 526,1	0,0	0,1	0,1
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	12 639,4	0,0	8 967,9	0,1	8,8	0,1
XVI	Volksgesondheid, Welzijn en Sport	3 063,3	1,9	3 136,0	0,5	16,1	0,7
XVII	Jeugd en Gezin	27 814,0	0,0	30 279,9	0,0	0,5	0,0
XVIII	Wonen, Wijken en Integratie	15 836,0	0,4	22 596,3	0,2	40,8	0,3
		6 638,5	0,2	6 970,0	0,3	18,9	0,1
		6 058,3	1,0	4 393,5	1,0	45,5	0,4
Totaal begrotingen		426 206,00		399			
			0,2	833,9	0,1	463,0	0,1
Begrotingsfondsen							
A	Infrastructuurfonds	14 828,0	0,4	17 547,9	0,0	0,3	0,1
B	Gemeentefonds	35 366,0		36 762,2			
C	Provinciefonds	2 658,4		2 965,3			
D	Fonds Economische Structuurversterking	3 448,3	0,1	4 627,7	0,0	0,1	0,0
E	AOW-spaarfonds	4 793,6		5 083,5			
F	Diergezondheidsfonds	18,5		115,3			
G	BTW-compensatiefonds	5 154,2		5 578,9			
H	Waddenfonds	48,1	1,0	10,8	0,1	0,0	
Totaal begrotingsfondsen		66 315,10					
			0,1	72 691,4	0	0,5	0
Totaal generaal		492 521,20		472			
			0,2	525,3	0,1	463,5	0,1

¹ Omvangsbasis voor de artikeltolerantie is totaal van de uitgaven + ontvangsten

² Uitsplitsing van het verantwoord bedrag naar uitgaven en ontvangsten vindt plaats in bijlagen 2b en 2c

Overzicht 2B. Overzicht van fouten en onzekerheden 2010: uitgaven ¹

	Verant- woord bedrag 2009	Totaal fouten en onzeker- heden 2009	Verant- woord bedrag 2010	Totaal fouten 2010	Totaal onzekerheden 2010		
	(€ mln)	(% verant- woord bedrag)	(€ mln)	(% verant- woord bedrag)	(€ mln)	(% verant- woord bedrag)	(€ mln)
Begrotingen							
I	De Koning	7,0	39,6				
Ila	Staten-Generaal	134,7	0,6	145,7	0,1	0,2	
Ilb	Overige Hoge Colleges van Staat	110,1	0,7	114,2	0,4	0,4	0,2
III	Algemene Zaken	67,9	0,4	72,4			
IIIa	Kabinet der Koningin	2,3	2,4	1,6	0,0		
IIIb	Commissie van toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten	0,7	0,8				
IV	Koninkrijksrelaties	607,9	0,2	1 744,0	0,0	0,1	3,7
V	Buitenlandse Zaken inclusief EU (eigen middelen)	11 136,2	0,5	10 983,5	0,4	39,4	11,8
VI	Justitie	6 239,6	1,0	6 098,9	0,8	47,6	9,2
VII	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	6 012,0	0,1	6 055,5	0,0	1,1	0,1
VIII	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	36 285,5	0,6	37 172,7	0,4	136,8	129,9
IXa	Nationale Schuld (exclusief aflossing en uitgifte schuld)	62 976,0	0,0	43 250,1			
IXb	Financiën (exclusief belastingen)	14 044,9		12 160,5	0,1	15,0	1,1
X	Defensie	8 732,6	1,3	8 471,6	0,6	53,4	43,4
XI	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	1 487,3	0,4	1 110,5	1,7	19,0	10,8
XII	Verkeer en Waterstaat	9 074,6	0,2	9 441,4	0,0	0,1	13,0
XIII	Economische Zaken	2 805,9	0,1	2 809,9	0,3	8,8	12,2
XIV	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	2 549,6	2,3	2 637,1	0,4	9,2	23,4
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	26 900,6	0,0	29 136,6	0,0	0,5	0,7
XVI	Volksgesondheid, Welzijn en Sport	15 267,3	0,4	21 747,4	0,2	40,8	73,6
XVII	Jeugd en Gezin	6 498,9	0,2	6 730,3	0,3	17,8	6,2
XVIII	Wonen, wijken en integratie	5 061,5	1,2	3 832,9	1,2	45,5	15,8
Totaal begrotingen		216 003,0	0,3	203 757,9	0,2	435,7	355,1
Begrotingsfondsen							
A	Infrastructuurfonds	7 352,2	0,9	8 782,7	0,0	0,3	18,5
B	Gemeentefonds	17 683,0		18 381,1			
C	Provinciefonds	1 329,2		1 482,6			
D	Fonds Economische Structuurversterking	1 724,1	0,1	2 313,8	0,0	0,1	0,6
E	AOW-spaarfonds	0,0					
F	Diergezondheidsfonds	14,6		55,3			
G	BTW-compensatiefonds	2 577,1		2 789,4			
H	Waddenfonds	14,3	3,2	6,3	0,1	0,0	
Totaal begrotingsfondsen		30 694,5	0,2	33 811,2	0,0	0,5	19,1
Totaal generaal		246 697,4	0,3	237 569,1	0,2	436,2	374,2

¹ Omvangsbasis voor de artikeltoerantie is totaal van de uitgaven

Overzicht 2C. Overzicht van fouten en onzekerheden 2010: ontvangsten ¹

	Verant- woord bedrag 2009	Totaal fouten en onzeker- heden 2009	Verant- woord bedrag 2010	Totaal fouten 2010		Totaal onzekerheden 2010	
	(€ mln)	(% verant- woord bedrag)	(€ mln)	(% verant- woord bedrag)	(€ mln)	(% verant- woord bedrag)	(€ mln)
Begrotingen							
I	De Koning		0,1				
Ila	Staten-Generaal	8,3	3,5				
IIb	Overige Hoge Colleges van Staat	4,3	4,7				
III	Algemene Zaken	2,9	3,7				
IIIa	Kabinet der Koningin		2,4				
IIIb	Commissie van toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten		0,0				
IV	Koninkrijksrelaties	127,7	1 173,0				
V	Buitenlandse Zaken inclusief EU (eigen middelen)	2 935,6	706,5	0,0	0,0		
VI	Justitie	1 314,4	0,8	1 064,8	0,2	2,2	0,1
VII	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrela- ties	899,0	1,9	413,0			0,9
VIII	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	2 216,0	0,1	2 550,9	0,1	1,4	0,1
IXa	Nationale Schuld (exclusief aflossing en uitgifte schuld)	67 512,7		58 003,9			3,1
IXb	Financiën (exclusief belastingen)	121 321,7		121 760,6			
X	Defensie	466,9	0,1		0,0	12,9	0,1
XI	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	329,6	1,1	446,4	0,6	2,9	1,4
XII	Verkeer en Waterstaat	98,1	0,1	408,2			6,3
XIII	Verkeer en Waterstaat	98,1	0,1	408,2			
XIII	Economische Zaken	9 833,5		6 158,0			
XIV	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	513,7		498,9	1,4	6,8	
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	913,4	0,1	1 143,3	0,0	0,0	0,0
XVI	Volksgezondheid, Welzijn en Sport	568,7		848,9			
XVII	Jeugd en Gezin	139,6		239,7	0,4	1,0	
XVIII	Wonen, wijken en integratie	996,8	0,2	560,6			
	Totaal begrotingen	210 203,0		196 075,9	0,0	27,3	0,1
			0,1				106,3
Begrotingsfondsen							
A	Infrastructuurfonds	7 475,7		8 765,2			
B	Gemeentefonds	17 683,0		18 381,1			
C	Provinciefonds	1 329,2		1 482,6			
D	Fonds Economische Structuurverster- king	1 724,1		2 313,8			
E	AOW-spaarfonds	4 793,6		5 083,5			
F	Diergezondheidsfonds	4,0		60,0			
G	BTW-compensatiefonds	2 577,1		2 789,4			
H	Waddenfonds	33,9		4,5			
	Totaal begrotingsfondsen	35 620,7	0,0	38 880,2	0,0	0,0	0,0
	Totaal generaal	245 823,7		234 956,1	0,0	27,3	0,0
			0,1				106,3

¹ Omvangsbasis voor de artikeltolerantie is totaal van de ontvangsten

Overzicht 2D. Overzicht van fouten en onzekerheden 2010: baten-lastendiensten

Hoofdstuk	Naam	Aantal baten-lastendiensten	Totaal baten	Fouten	Onzekerheden		
				(% verantwoord bedrag)	(€ mln)	(% verantwoord bedrag)	(€ mln)
III	Algemene Zaken	1	51,8				
V	Buitenlandse Zaken inclusief EU (eigen middelen)	1	29,8				
VI	Justitie	6	2 892,5	1,2	33,3	1,5	43,3
VII	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	8	1 057,9	1,0	10,1	0,0	0,2
VIII	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	2	283,3	0,0	0,1	0,2	0,5
IXb	Financiën (exclusief belastingen)	2	39,4	2,3	0,9		
X	Defensie	3	781,8	0,6	4,5	0,3	2,3
XI	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	1	6,8				
XII	Verkeer en Waterstaat	3	2 734,6	0,1	2,5	2,7	73,8
XIII	Economische Zaken	2	315,2	0,6	1,8	1,9	6,0
XIV	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	6	729,5	0,1	1,0	1,1	8,1
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	2	32,2	0,4	0,1		
XVI	Volksgezondheid, Welzijn en Sport	6	645,9	1,9	12,0	2,0	12,7
XVIII	Wonen, wijken en integratie	2	1 488,2	0,4	5,8		
Totaal baten-lastendiensten		45	11 088,8	0,7	72,1	1,3	146,9

Overzicht 2E. Overzicht van fouten en onzekerheden 2010: saldibalans

	Verantwoord bedrag 2009	Totaal fouten en onzekerheden 2009	Verantwoord bedrag 2010	Totaal fouten 2010	Totaal onzekerheden 2010
	(€ mln)	(% verantwoord bedrag)	(€ mln)	(% verantwoord bedrag)	(€ mln)
Begrotingen					
I	De Koning		28,6		
IIa	Staten-Generaal	73,6	111,7		
IIb	Overige Hoge Colleges van Staat	13,4	18,6		
III	Algemene Zaken	4,5	5,5		
IIIa	Kabinet der Koningin	0,1	0,1		
IIIb	Commissie van toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten	0,0	0,0		
IV	Koninkrijksrelaties	833,1	3 253,0	0,0	0,7
V	Buitenlandse Zaken inclusief EU (eigen middelen)	17 656,8	0,0	19 295,6	0,2
VI	Justitie	3 401,8	0,8	2 959,8	32,4
VII	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	11 846,4	0,2	12 018,6	0,1
VIII	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	47 835,9	0,7	49 533,8	8,4
IXa	Nationale Schuld (exclusief aflossing en uitgifte schuld)	323 074,4	0,0	351 251,3	0,8
IXb	Financiën (exclusief belastingen)	271 365,8	0,0	270 309,8	380,7
X	Defensie	9 268,8	0,1	8 139,2	0,0
XI	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	4 648,3	0,5	4 151,8	62,8
XII	Verkeer en Waterstaat	9 095,6	0,2	8 052,4	18,1
XIII	Economische Zaken	24 631,8	0,4	48,5	0,0
XIV	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	9 285,6	0,1	9 791,0	0,3
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	23 932,9	0,7	24 745,2	0,3
					1,6

		Verantwoord bedrag 2009	Totaal fouten en onzeker- heden 2009	Verantwoord bedrag 2010	Totaal fouten 2010		Totaal onzekerheden 2010	
		(€ mln)	(% verant- woord bedrag)	(€ mln)	(% verant- woord bedrag)	(€ mln)	(% verant- woord bedrag)	(€ mln)
XVI	Volksgezondheid, Welzijn en Sport	11 065,5	0,0	12 014,1				
XVII	Jeugd en Gezin							
XVIII	Wonen, wijken en integratie	8 013,9	0,7	6 874,7	0,2	12,0	0,0	
Totaal begrotingen		776 048,1	0,1	782 603,2	0,1	578,7	0,0	212,1
Begrotingsfondsen								
A	Infrastructuurfonds	21 147,2	0,4	21 050,6	0,0	1,6	0,0	2,5
B	Gemeentefonds	46 930,5		37 190,6				
C	Provinciefonds	3 472,1		1 432,0				
D	Fonds Economische Structuurversterking	113,5		80,4				
E	AOW-spaarfonds							
F	Diergezondheidsfonds	256,8		123,0				
G	BTW-compensatiefonds	2 762,5		215,9				
H	Waddenfonds	71,1		105,2				
Totaal begrotingsfondsen		74 753,7	0,1	60 197,7	0,0	1,6	0,0	2,5
Totaal generaal		850 801,8	0,1	842 801,0	0,1	580,2	0,0	214,6

BIJLAGE 3 EXPERIMENT TOLERANTIEGRENZEN

Niveau	Tolerantie %				Omvangsbasis	
	Oud		Nieuw		Oud	Nieuw
	Fouten	Onzekerheden	Fouten	Onzekerheden		
Rijk(srekening) ¹	1%	–	1%	–	– Totaal uitgaven Rijk – Totaal ontvangsten Rijk	– Totale uitgaven Rijk – Totale ontvangsten Rijk
Begrotingshoofdstuk:	1%	3%			– Totaal verplichtingen – Totaal uitgaven + baten van derden ² – Totaal ontvangsten	
< € 100 mln			10%	10%		– Totaal verplichtingen
> € 100 mln en ≤ € 150 mln			10%	10%		– Totaal uitgaven + totaal ontvangsten + baten van derden
> € 150 mln en ≤ € 500 mln				15 mln		
> € 500 mln en ≤ 1,5 mld			15 mln	3%		
> 1,5 mld			15 mln	3%		
				1%		
Begrotingsartikel ³ :						
≤ € 50 mln	10%	30%			– verplichtingen	
> € 50 mln en < € 500 mln	€ 5 mln	€ 15 mln			– uitgaven	
≥ € 500 mln	1%	3%			– ontvangsten	
< € 100 mln			10%	10%		– verplichtingen
> € 100 mln en ≤ € 150 mln			10%	10%		– uitgaven + ontvangsten
> € 150 mln en ≤ € 500 mln			15 mln	15 mln		
> € 500 mln			3%	3%		
Baten-lastendiensten:						
≤ € 50 mln	10%	30%			– totale baten	
> € 50 mln en < € 500 mln	€ 5 mln	€ 15 mln			– totale lasten	
≥ € 500 mln	1%	3%			– totale kapitaaluitgaven – totale kapitaalontvangsten	
< € 100 mln			10%	10%		Som van de totale baten van alle baten- lastendiensten
> € 100 mln en ≤ € 150 mln			10%	10%		
> € 150 mln en ≤ € 500 mln			15 mln	15 mln		
> € 500 mln en ≤ 1,5 mld			15 mln	3%		
> 1,5 mld			1%	3%		
Saldibalansposten ⁴ :						
≤ € 50 mln	10%	30%			Alle relevante posten in de saldibalans afzonder- lijk	
> € 50 mln en < € 500 mln	€ 5 mln	€ 15 mln				
≥ € 500 mln	1%	3%				
Saldibalans totaal	1%	3%			Totaal van de relevante ⁵ saldibalansposten	
< € 100 mln			10%	10%		
> € 100 mln en ≤ € 150 mln			10%	10%		
> € 150 mln en ≤ € 500 mln			15 mln	15 mln		
> € 500 mln en ≤ 1,5 mld			15 mln	3%		
> 1,5 mld			1%	3%		

¹ Betreft de som van alle fouten én onzekerheden in de departementale jaarverslagen.

² Dit is de som van de baten van alle baten-lastendiensten minus de bijdragen van het moederdepartement.

³ Op het niveau van de begrotingsartikelen telt de Algemene Rekenkamer fouten en onzekerheden bij elkaar, alvorens deze te toetsen aan de tolerantiegrenzen. Daarbij hanteert zij de tolerantiegrenzen zoals deze gelden voor fouten. De auditdiensten tellen de fouten en onzekerheden niet bij elkaar op.

⁴ In de nieuwe situatie worden de fouten en onzekerheden niet meer op het niveau van de afzonderlijk posten van de saldibalans geëvalueerd.

⁵ De relevante saldibalansposten zijn: liquide middelen, intracomptabele vorderingen, intracomptabele schulden, extracomptabele vorderingen, extracomptabele schulden, voorschotten, openstaande rechten, openstaande verplichtingen (inclusief garanties) en deelnemingen.

**BIJLAGE 4 OVERZICHT 33 ZBO'S PROGRAMMA VERNIEUWING
RIJKSDIENST**

	Zbo	Valt onder Ministerie van
1	Politieacademie	BZK
2	Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid (NIFV)	BZK
3	Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)	EZ
4	Onafhankelijke Post- en Telecommunicatie Autoriteit (Opta)	EZ
5	Autoriteit Financiële Markten (AFM)	Financiën
6	De Nederlandsche Bank (DNB)	Financiën
7	College Bescherming Persoonsgegevens (CBP)	Justitie
8	Centraal orgaan Opvang Asielzoekers (COA)	Justitie
9	Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen (LBIO)	Justitie
10	Raden voor de Rechtsbijstand (RvRb)	Justitie
11	Stichting Centraal Orgaan voor Kwaliteitsaangele- genheden in de Zuivel (COKZ)	LNV
12	College voor Toelating van Bestrijdingsmiddelen (CTB)	LNV
13	Stichting Kwaliteitscontrolebureau voor Groenten en Fruit (KCB)	LNV
14	Sichting Nederlandse Algemene Keuringsdien- sten (NAK)	LNV
15	Stichting Nederlandse Algemene Keuringsdienst Tuinbouw (NAKT)	LNV
16	Staatsbosbeheer	LNV
17	Koninklijke Bibliotheek (KB)	OCW
18	Bureau Koninklijke Nederlandse Academie van Wetenschappen (KNAW)	OCW
19	Nederlandse Publieke Omroep (NPO)	OCW
20	Bureau Nederlandse Organisatie voor Weten- schappelijk Onderzoek (NWO)	OCW
21	Organisatie voor Toegepast Natuurwetenschappe- lijk Onderzoek (TNO)	OCW
22	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV)	SZW
23	Sociale Verzekeringsbank (SVB)	SZW
24	Stichting Centraal Bureau Rijvaardigheid (CBR)	VenW
25	Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL)	VenW
26	Dienst Wegverkeer (RDW)	VenW
27	Kadaster	VROM
28	College Bouw Zorginstellingen (CBZ)	VWS
29	Centrum voor Indicatiestelling Zorg (CIZ)	VWS
30	College voor Zorgverzekeringen (CVZ)	VWS
31	Nederlandse Zorgautoriteit (NZa)	VWS
32	Pensioen- en Uitkeringsraad (PUR)	VWS
33	Zorg Onderzoek Nederland/Medische Weten- schappen (ZonMW)	VWS

GEBRUIKTE AFKORTINGEN

AZ	(Ministerie van) Algemene Zaken
BES	Bonaire, Sint Eustatius en Saba
BuZa	(Ministerie van) Buitenlandse Zaken
BZK	(Ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
ELFPO	Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling
ELGF	Europees Landbouwgarantiefonds
EFRO	Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling
EMU	Europese Monetaire Unie
ESF	Europees Sociaal Fonds
EU	Europese Unie
EZ	(Ministerie van) Economische Zaken
FES	Fonds economische structuurversterking
FEZ	(Directie) Financieel-Economische Zaken
I&A	Immigratie en Asiel
lenM	(Ministerie van) Infrastructuur en Milieu
IOFEZ	Interdepartementaal Overlegorgaan Financieel- Economische Zaken
KLPD	Korps Landelijke Politiediensten
IT	Informatietechnologie
LNV	(Ministerie van) Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
OCW	(Ministerie van) Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OS	Ontwikkelingssamenwerking
SZW	(Ministerie van) Sociale Zaken en Werkgelegenheid
VBTB	Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording
VenJ	(Ministerie van) Veiligheid en Justitie
VRM	(Ministerie van) Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu
VenW	(Ministerie van) Verkeer en Waterstaat
vtSPN	Voorziening tot samenwerking Politie Nederland
VWS	(Ministerie van) Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WWI	Wonen, Wijken en Integratie

LITERATUUR

Algemene Rekenkamer (2007). *Lessen uit ICT-projecten bij de overheid; deel A*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, bijlage bij 26 643, nr. 100. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2009). *Beschikbaarheid beleidsinformatie*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 32 123 IXB, nr. 6 en 32 123, nr. 39. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2010a). *Rapport bij het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 32 360 XVI, nr. 4. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2010b). *Rijk verantwoord 2009*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 32 360, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2010c). *Rapport bij het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 32 360 VII nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2011a). *Staatsbalans: zicht op staatsvermogen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 755, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2011b). *Bezuinigingsmonitor 2011; Ingeboekte bezuinigingsmaatregelen regeerakkoord in 2011*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 758, nrs. 1–2 Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2011c). *Rapport bij de Nederlandse EU-lidstaatverklaring 2010*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 754, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2011d). *Kredietcrisis en EU-landencrisis: interventies en vervolg; Vijfde rapportage: vierde kwartaal 2010 en eerste kwartaal 2011*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 31 941, nrs. 10–11. Den Haag: Sdu.

BZK (2003). *Brief van de minister van BZK aan de Tweede Kamer d.d. 16 september 2002*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 601, nr. 1. Den Haag: Sdu.

BZK (2009). *Brief van de minister van BZK aan de Tweede Kamer d.d. 24 juni 2009, ter aanbieding van het sturingsinstrument voor externe inhuur*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 701, nr. 21. Den Haag: Sdu.

BZK (2010). *Brief van de staatssecretaris van BZK aan de Tweede Kamer d.d. 29 juni 2010 met een nadere reactie op de motie-Roemer inzake de uitgavennorm voor externe inhuur*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 31 701, nr. 32. Den Haag: Sdu.

BZK (2011). *Brief van de minister van BZK aan de Tweede Kamer d.d. 14 februari 2011, ter aanbieding van het uitvoeringsprogramma compacte rijksdienst*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 31 490, nr. 54. Den Haag: Sdu.

Europese Commissie (2010). *Consultation on audit policy; Lessons from the crisis*. Green Paper 13-10-2010, COM(2010) 561 final. Brussels: European Commission.

Financiën (1999). *Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 573, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Financiën (2010). *Nieuwe commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie*. Brief d.d. 22 november 2010 van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer met de kabinetsreactie op de door de Europese Commissie gestelde vragen in het Groenboek «Beleid inzake controle van financiële overzichten: lessen uit de crisis». Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 22 112, nr. 1095. Den Haag: Sdu.

Financiën (2011a). *Evaluatie Experiment Verantwoording en Begroting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, Bijlage bij Kamerstuk 31 865, nr. 25. Den Haag: Sdu.

Financiën (2011b). *Verbetering verantwoording en begroting* Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, Kamerstuk 31 865, nr. 26. Den Haag: Sdu.

Informatuur (2010). *Kabinetsformatie 2010. Brief van de informateur aan de Tweede Kamer d.d. 7 oktober 2010 ter aanbieding van zijn eindverslag alsmede het regeerakkoord van VVD en CDA, het gedoogakkoord van VVD, PVV en CDA en de bijbehorende analyse van het Centraal Planbureau*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 417, nr. 15. Den Haag: Sdu.

IOFEZ (2004). *Eindrapport VBTB-evaluatie; Lessen uit de praktijk*. Interdepartementaal Overlegorgaan Financieel Economische Zaken (IOFEZ). December 2004. Den Haag: eigen beheer.

Tweede Kamer (1998). *Jaarverslag in de politieke arena*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 25 396, nr. 9 herdruk. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2005). *Motie van het lid Douma c.s. d.d. 31 maart 2005, inhoudende een verzoek aan de regering om beleidsdoelen te formuleren in termen van te realiseren maatschappelijke effecten en daarvan afgeleide prestatiegegevens, en daarvan alleen af te wijken als daarvoor in begroting en jaarverslag een motivering wordt gegeven volgens het principe «comply or explain»*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 949, nr. 11. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2009). *Motie van het Lid Pechtold c.s. d.d. 28 mei 2009, inhoudende een verzoek aan de regering om in samenspraak met de Commissie voor de Rijksuitgaven en de Algemene Rekenkamer te komen met voorstellen om de realisatie van de kabinetsdoelstellingen beter controleerbaar en afrekenbaar te maken*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 951 nr. 11. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2010). *Motie van het lid Van Geel c.s. d.d. 20 mei 2010, inhoudende een verzoek aan de Algemene Rekenkamer om in de toekomst de Staatsbalans die is opgenomen in het Financieel Jaarverslag van het Rijk, op juistheid te toetsen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 32 360, nr. 4. Den Haag: Sdu.