

Staat van de rijksverantwoording 2021

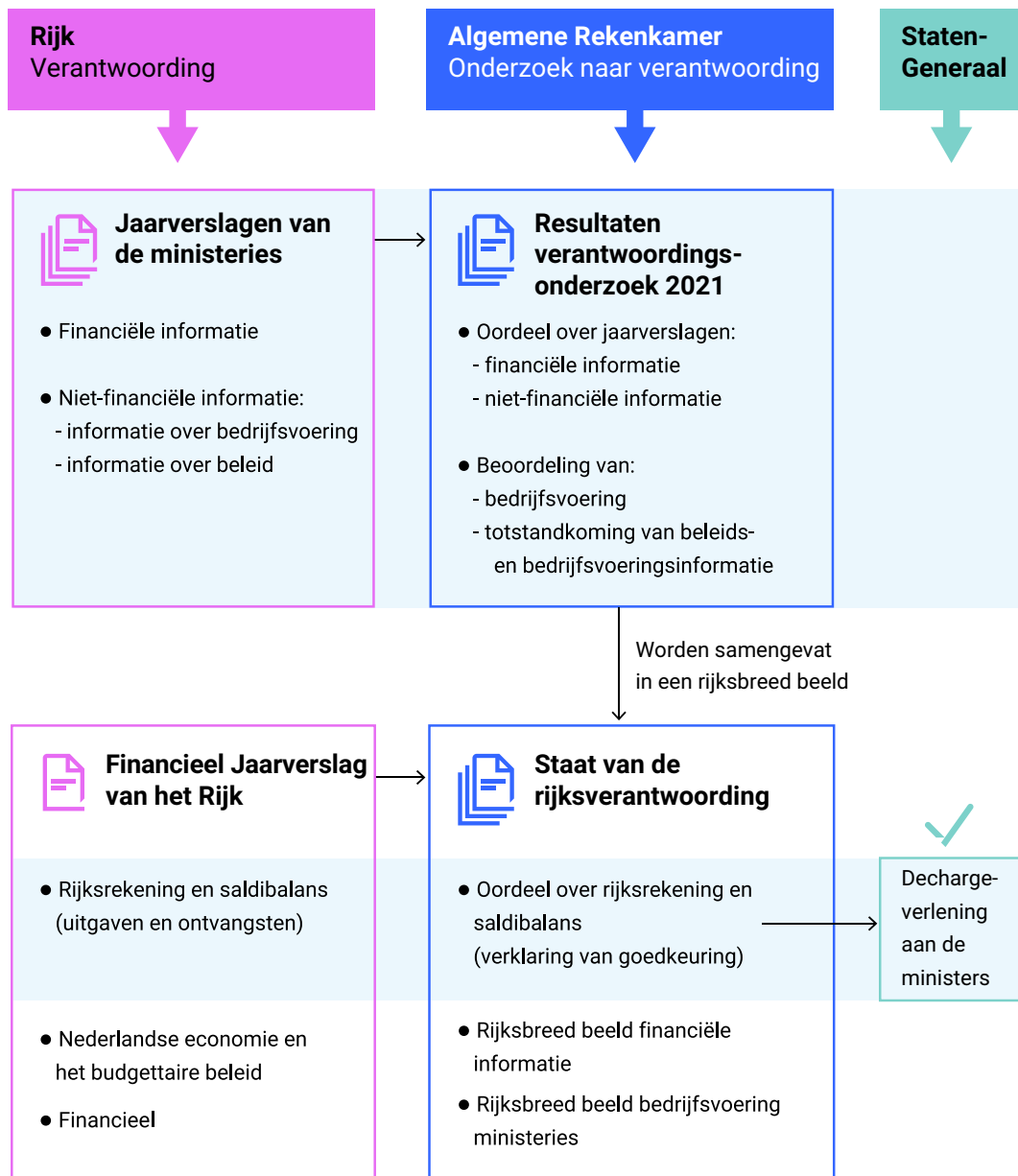
Goed beheer is het halve werk

2022



Algemene
Rekenkamer

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



Ten geleide: goed beheer is het halve werk

Het jaar 2021 eindigde zoals het begon: uitgestorven straten, gesloten scholen, dichte winkels, cafés en restaurants. Voor het tweede jaar op rij stond het leven in het teken van de coronapandemie. En net als het jaar ervoor nam het kabinet uitzonderlijke maatregelen om de volksgezondheid en de economie te beschermen. Daarbij moest het kabinet en daaropvolgend het parlement steeds een afweging maken tussen snelheid en zorgvuldigheid. Dit verklaart deels waarom de rijksrekening in 2021 nog meer dan in 2020 een fors percentage onrechtmatige en onzekere verplichtingen laat zien.

Het ligt voor de hand om deze overschrijdingen als eenmalig en uitzonderlijk te kwalificeren. Omdat een pandemie ook uitzonderlijk is. En dat doet het kabinet ook. Maar wie verder dan de pandemie kijkt, ziet dat ook in 2019 de zogenaamde tolerantiegrens voor onrechtmatige en onzekere verplichtingen werd overschreden. Toen werd dit veroorzaakt door de aankoop van aandelen in luchtvaartmaatschappij Air France-KLM door de Nederlandse Staat. Ook dat was uitzonderlijk.

Decennia lang kon ieder kabinet zich beroepen op goed financieel beheer als onlosmakelijk onderdeel van prudent begrotingsbeleid. Met de operatie comptabel bestel - in de jaren 80 van de vorige eeuw - waren beheer en controle van de rijksuitgaven op orde gebracht. En dat betaalde zich uit: jaar in jaar uit concludeerden wij dat meer dan 99% van het geld van de rijksoverheid volgens de regels was geïnd en besteed. Alleen de financiële crisis van 2008 was daar een uitzondering op. Maar die overschrijding op de rijksrekening in 2008 bleek achteraf, u raadt het al, uitzonderlijk vanwege de aankoop van ABN AMRO.

Met de rechtmatigheid en het financieel beheer op orde wezen wij Kamer en kabinet op de volgende opgave: verbetering van de informatievoorziening over wat met publiek geld wordt bereikt. De voorbeelden waarbij te weinig bekend was over de doeltreffendheid van het beleid waren legio: van het fiscale instrumentarium tot en met milieumaatregelen, van onderwijsimpulsen tot en met de justitieketen. Daar zou de politieke aandacht naar onze mening naar uit moeten gaan: een beter boekhoudsysteem, invoering van geïntegreerde verslaggeving, vrijgeven van open data, uniformeren en standaardiseren van relevante begrippen en indicatoren. Allemaal gericht op hetzelfde doel: namelijk beter zicht krijgen op wat er met publiek geld gebeurt en wordt bereikt.

Nu de rechtmatigheid voor het derde jaar op rij niet op orde is, maken wij ons zorgen over de komende jaren. Omdat er meer speelt dan de crisismaatregelen. De huidige begrotingspolitiek is bijvoorbeeld in historisch opzicht opmerkelijk ruimhartig te noemen. Er worden speciale fondsen opgericht en van grote

sommen geld voorzien. Er is na lang bezuinigen fors meer geld voor Defensie. En via de EU worden ook steeds grotere speciale programma's gestart die gefinancierd dienen te worden.

In 2019 stelden we dat extra budget uitgeven niet zo eenvoudig is als het lijkt. Het vraagt allereerst om tijdige bespreking met en toestemming van het parlement. Maar dan begint het pas: aanbestedingen kunnen ingewikkeld en tijdrovend zijn, het voorkomen van ongeoorloofde staatssteun vraagt aandacht, om nog maar niet te spreken van het beheer van IT-systemen. Ook zijn de juiste mensen om zaken uit te voeren lang niet altijd beschikbaar. En niet ieder plan pakt uit zoals het was bedacht. Geld komt moeilijk aan het rollen, en het rolt niet altijd de gewenste kant op. Als vervolgens het extra budget samenvalt met de wens tot het maken van veel snelheid, dan stapelen de risico's zich op. Zoals het risico dat publiek geld door overhaaste besluitvorming niet op rechtmatige wijze wordt uitgegeven, of op onvolkomen wijze wordt beheerd. En een nieuwe aanpak op basis van nieuw beleid is niet vanzelf doelmatig en doeltreffend. Het is zaak daar zicht op te houden. Sinds 24 februari van dit jaar woedt in het oosten van Europa een vreselijke oorlog. En dat leidt tot de begrijpelijke wens om snel hulp te verlenen waar opnieuw veel publiek geld mee gemoeid is. Voor militaire hulp en voor de ontvangst van grote aantallen vluchtelingen. Ook is er extra geld om de eigen krijgsmacht in de komende jaren sneller te versterken. Dat komt bovenop de bestaande wensen om een energietransitie te realiseren en de huizenbouw te stimuleren. Om nog maar niet te spreken van slepende kwesties zoals het oplossen van de aardbevingsschade in Groningen of het compenseren van de gedupeerden van de kinderopvangtoeslagaffaire.

Al deze maatschappelijke kwesties vragen om een even zinnige en zuinige als zorgvuldige aanpak. Maar nu we voor het derde achtereenvolgende jaar moeten vaststellen dat de rechtmatigheid een probleem is, lijkt het kabinet er een opgave bij te hebben gekregen: het financieel beheer op orde brengen. Dat laatste is bovendien een *conditio sine qua non* om beleid zinnig, zuinig en zorgvuldig uit te voeren. Goed beheer is het halve werk – onderschat dat niet. En leren van wat er goed en niet goed ging, moet dan voor op het netvlies staan: bij de macht en bij de tegenmacht. Zo hoort dat in een sterke krachtige democratie: met een kritisch parlement, een waakzame Nationale ombudsman, een zorgvuldige Raad van State en met een strenge Algemene Rekenkamer. In uitzonderlijke omstandigheden moet juist dat gewoon zijn en blijven.

Inhoud

1. Inleiding | 6

- 1.1 Grenzen | 6
- 1.2 Tolerantiegrens | 7
- 1.3 Grenzen door coronapandemie | 7
- 1.4 Grens aan ons onderzoeksgebied | 9

2. Financiële informatie: is het geld volgens de regels geïnd en besteed? | 12

- 2.1 Rechtmatigheid verder onder druk | 13
- 2.2 Oorzaken overschrijding tolerantiegrenzen in 2021 | 17
- 2.3 Onze verklaring van goedkeuring in perspectief | 26
- 2.4 Verklaring van goedkeuring | 28

3. Bedrijfsvoering: zijn de zaken goed geregeld? | 29

- 3.1 Informatiebeheer | 29
- 3.2 Informatiebeveiliging | 31
- 3.3 Veilige en vitale IT-omgeving | 33
- 3.4 Algoritmes | 35
- 3.5 Onvolkomenheden | 35

4. Beleidsresultaten: krijgen we waar voor ons geld? | 47

- 4.1 Uitvoering van beleid | 48
- 4.2 Beleid in de praktijk | 52
- 4.3 Onderzoek bij 8 organisaties met publieke taken | 61

5. Reactie en nawoord | 64

- 5.1 Reactie van de minister van Financiën | 64
- 5.2 Reactie van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties | 66
- 5.3 Nawoord van de Algemene Rekenkamer | 67

Bijlagen | 68

- Bijlage 1 Over het verantwoordingsonderzoek | 68
- Bijlage 2 Overzicht fouten en onzekerheden rijksrekening | 74
- Bijlage 3 Analyse aangetroffen fouten en onzekerheden | 75
- Bijlage 4 Eindnoten | 79

1. Inleiding

1.1 Grenzen

Het woord 'grenzen' heeft altijd schrijvers, dichters en denkers geïnspireerd tot prikkelende uitspraken. Sommigen benadrukken het nut en de functie van grenzen. Zoals de Romeinse dichter Horatius (65 – 8 v.C.). Hij schreef: "Er is in alle dingen een maat; er zijn tenslotte zekere grenzen, waarbuiten wat goed is niet bestaan kan." Anderen relativeren dat juist. "Overal waar grenzen zijn wordt gesmokkeld", schreef bijvoorbeeld auteur Otto Weiss (1898 - 1944), die werd geboren in het toen Boheemse deel van het multiculturele, multi-etnische Habsburgse rijk, nu Tsjechië.

De Algemene Rekenkamer hanteert in haar verantwoordingsonderzoek een grens als maatstaf. Bij de meetlat waarlangs wij de financiële prestaties van de rijksoverheid leggen is de norm dat ministers ál het geld volgens de wet- en regelgeving innen en besteden. Maar waar mensen werken, kan altijd wel iets fout gaan. Daarom hanteren wij ook een tolerantiegrens. Van 99% van de ontvangsten, uitgaven en verplichtingen (uitgaven in de toekomst, waarvoor een juridische verplichting is aangegaan) verwachten wij dat de rechtmatigheid niet ter discussie staat. Van de laatste 1% kan dat redelijkerwijs niet worden verwacht. Wat op dit punt de resultaten van ons verantwoordingsonderzoek waren, behandelen wij in hoofdstuk 2.

Wij hebben ook een maatstaf om te beoordelen of de ministers de zaken goed geregeld hebben op hun departementen. Of, in andere woorden, de bedrijfsvoering op orde is. Dat doen wij door te kijken of er tekortkomingen zijn in de dienstverlening of in de uitvoering van werkzaamheden, waarvan burgers of bedrijven de gevolgen ondervinden.

Als dat zo is, spreken wij van een onvolkomenheid. En als het probleem omvangrijk is, grote invloed heeft of hardnekkig is, noemen wij zo'n onvolkomenheid ernstig. De uitkomsten van dit onderzoek komen in hoofdstuk 3 aan de orde.

Om de vraag te kunnen beantwoorden of de burger waar krijgt voor zijn geld, doen we ook onderzoek naar de resultaten van beleid. In ons verantwoordingsonderzoek 2021 bekeken we onder meer 9 beleidsmaatregelen van verschillende departementen. Voor de beoordeling hiervan passen we dit jaar voor het eerst ook uniform 5 mogelijke oordelen toe. Als beleid dat is gevoerd niet goed werkt maar wel veel geld kost, kunnen wij dat als (zeer) zorgelijk beoordelen. Levert het wel resultaat op en zijn kosten en opbrengsten in balans, dan kunnen wij dat als goed kwalificeren. Daarnaast kunnen wij nog de oordelen toereikend of matig geven.

Meer informatie over ons onderzoek naar de resultaten van beleid en onze beoordeling staat in hoofdstuk 4.

1.2 Tolerantiegrens

Bij onze controle op de rijksrekening 2021 hebben wij moeten vaststellen dat het kabinet voor het derde achtereenvolgende jaar een groot deel van de verplichtingen, die ook in latere jaren doorwerken en tot uitgaven leiden, niet aantoonbaar rechtmatig aanging. En bovendien een stevig groeiend deel. Dat betekent niet alleen dat de tolerantiegrens van 1% fors is overschreden. Het gaat ook om een groot bedrag. Bij de uitgaven is de tolerantiegrens *nét* overschreden.

Wij vinden dit ernstig. Dit vraagt nadrukkelijk aandacht van zowel het parlement, bij de decharge, als van de betrokken bewindslieden, die wij vragen om herhaling en structurele doorwerking te voorkomen. Na een crisis is het zaak dat er aandacht blijft voor structurele problemen in het financieel beheer om herhaling te voorkomen. Niet alleen van het kabinet, maar ook van het parlement. Dat is niet alleen wenselijk maar in veel gevallen zeer noodzakelijk.

1.3 Grenzen door coronapandemie

De coronapandemie begrensde de afgelopen 2 jaar de vrijheid van mensen om elkaar te ontmoeten, om iets met elkaar te ondernemen, te vieren of te herdenken, om naar het buitenland te reizen. Beperkingen, die ook hun weerslag op de economie hadden.

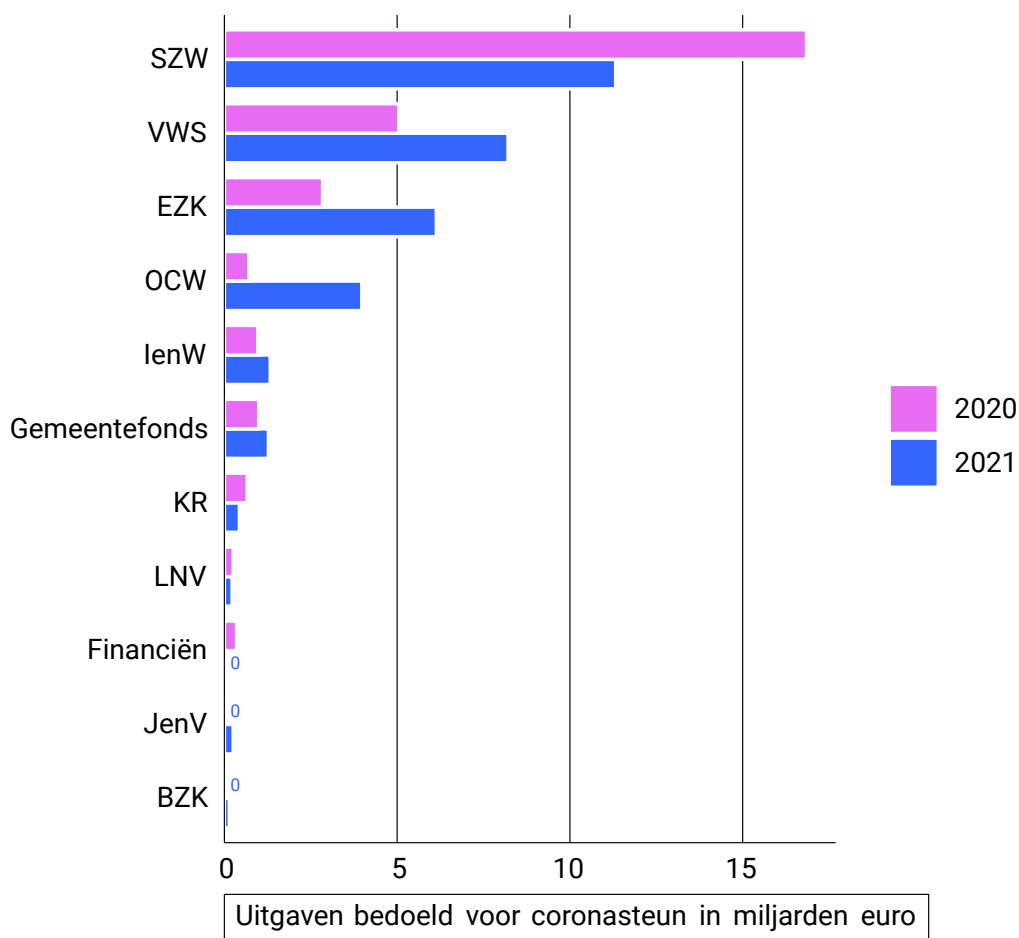
De bestrijding van de coronacrisis is vorig jaar, net als in 2020, een belangrijke oorzaak geweest van het overschrijden van de tolerantiegrenzen. Ministers moesten onder grote tijdsdruk contracten afsluiten, bijvoorbeeld voor testen of medische hulpmiddelen, of steunmaatregelen treffen om ondernemers te compenseren voor de gevolgen van de coronamaatregelen. Dat ging niet altijd goed.

In ons verantwoordingsonderzoek 2021 constateren wij dat vooral de minister van VWS uitgaven deed en verplichtingen aanging vanwege de coronacrisis waarvan achteraf de rechtmatigheid niet altijd volledig kan worden aangetoond. Het bedrag van de uitgaven in de coronacrisis was in 2021 nog hoger dan in 2020. Niet alleen op de rijksrekening als geheel, maar ook op de uitgaven van de meeste betrokken departementen.

Onderstaande figuur laat dat zien.

Figuur 1 *Uitgaven coronacrisismaatregelen per begrotingshoofdstuk in 2020 en 2021*

Uitgaven coronacrisismaatregelen zichtbaar in de verantwoording



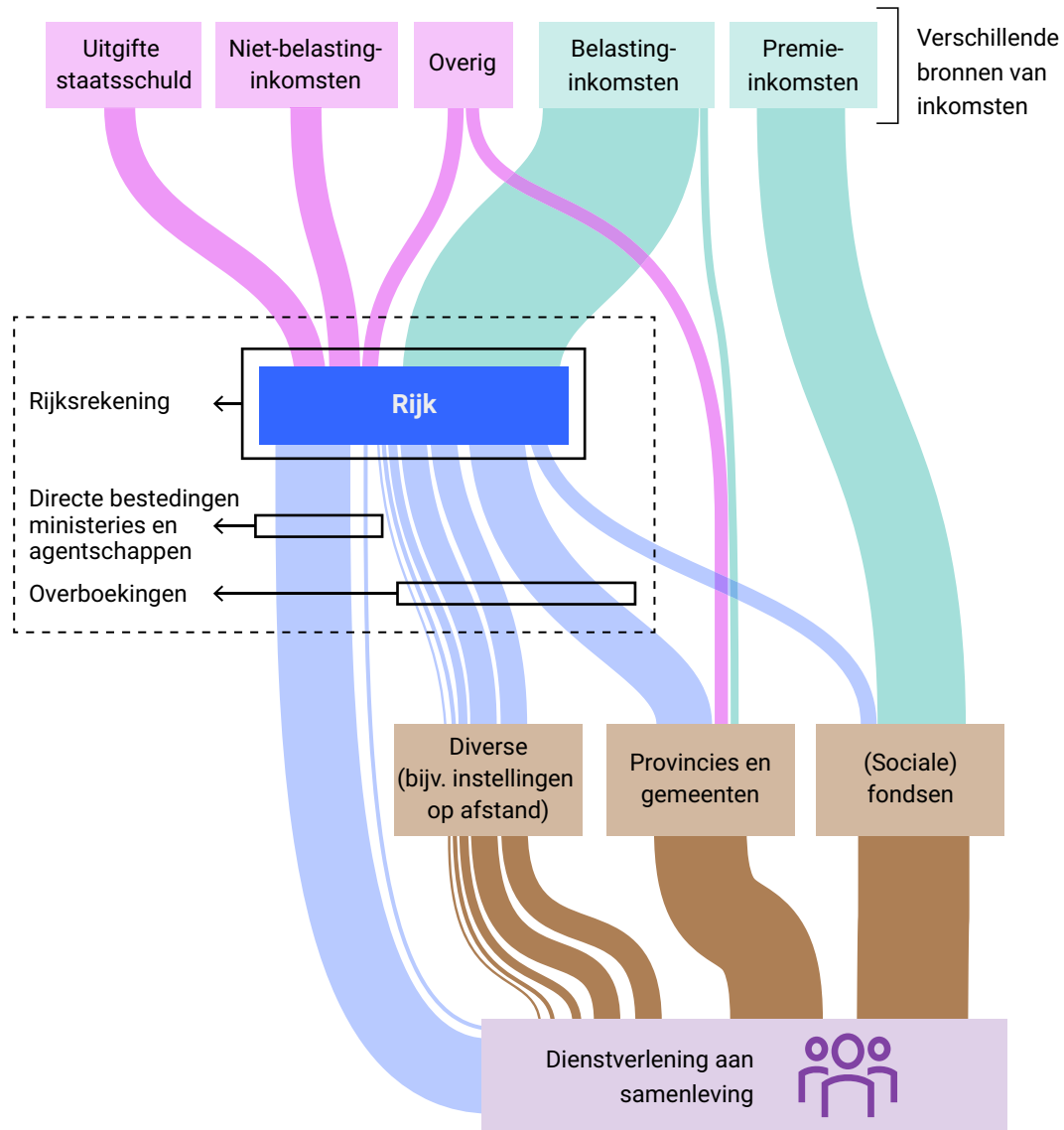
1.4 Grens aan ons onderzoeksgebied

Onze wettelijke taak is dat wij controleren of publieke gelden rechtmatig zijn geïnd en besteed. Wij richten ons daarbij in ons verantwoordingsonderzoek op de rijksrekening en niet op het complete landschap van publieke geldstromen. Ons blikveld is daarbij begrensd. Onderstaande figuur brengt in beeld welk deel van de publieke geldstromen de Algemene Rekenkamer in het verantwoordingsonderzoek betreft. Ons verantwoordingsonderzoek gaat vooral over de geldstromen die de ministeries direct besteden en die lopen via de ‘instellingen op afstand’ van het Rijk (zoals UWV, de NS en het CBR). Ook dat is in de figuur weergegeven. De geldstroom die naar provincies en gemeenten loopt en uitgaven die uit premies worden gefinancierd vallen buiten ons gezichtsveld.

Figuur 2 De loop van de publieke geldstromen, van de bronnen (belastingen, premies) tot aan de bestemming (de samenleving) is ingewikkeld

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

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



De rijksrekening is het overzicht van ontvangsten en uitgaven van het Rijk. Het is onderdeel van het Financieel Jaarverslag van het Rijk (FJR), dat de minister van Financiën op Verantwoordingsdag aan de Tweede Kamer aanbiedt. Om het nog ingewikkelder te maken: de cijfers over ontvangsten en uitgaven in de rijksrekening en het FJR zijn niet precies hetzelfde. Dat komt doordat het FJR is opgesteld volgens de definities van de Europese Monetaire Unie (EMU). Volgens die definitie worden ook de inkomende en uitgaande geldstromen meegenomen die via de sociale- en zorgfondsen lopen. In de rijksrekening blijven die buiten beschouwing.

Verder wordt op de rijksrekening wel het bedrag verantwoord dat lokale en provinciale overheden ontvangen van het Rijk om publieke taken uit te voeren (zoals de Wmo, de Participatiewet en de Jeugdwet). Maar de precieze aanwending van deze gelden blijft buiten de rijksrekening. De inkomsten en uitgaven van provincies en gemeenten tellen volgens de definitie van de EMU wel weer mee.

Om het samen te vatten: het overgrote deel van het publieke geld wordt dus wel via de rijksbelastingen geïnd, maar voor de daadwerkelijke aanwending niet gecontroleerd en verantwoord op de rijksrekening. En dat begrenst de controle van de Algemene Rekenkamer op de publieke geldstromen, met gevolgen voor het proces van decharge door de Staten-Generaal.



2.

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

In dit hoofdstuk doen we verslag van ons onderzoek naar inkomsten en uitgaven van de rijksoverheid over 2021.



De taak van de Algemene Rekenkamer is om te onderzoeken of de ministers het geld volgens de regels hebben geïnd en besteed. Dit is vastgelegd in de Grondwet en de Comptabiliteitswet.

Wij controleren daarom de rijksrekening, het overzicht van uitgaven en ontvangsten van het Rijk in het voorgaande jaar. Ons oordeel geven wij in de vorm van een verklaring van goedkeuring bij de rijksrekening.

De norm is dat ministers ál het geld volgens de wet- en regelgeving innen, besteden en verantwoorden. Maar waar mensen werken, kan altijd wel iets fout gaan. Daarom hanteren wij een tolerantiegrens. Deze tolerantiegrens is 1% van het totaal van geconstateerde fouten en onzekerheden in de verantwoorde bedragen. Deze tolerantiegrens geldt voor elke geldstroom, dus zowel de ontvangsten, de uitgaven als de verplichtingen (uitgaven in de toekomst, waarvoor een juridische verplichting is aangegaan). Misschien klinkt 1% als weinig, maar het gaat per geldstroom om € 3 à 4 miljard.

2.1 Rechtmatigheid verder onder druk

Om met de deur in huis te vallen: uit onze controle blijkt dat de tolerantiegrens van 1% bij de verplichtingen in 2021 fors is overschreden. Een vergelijkbare overschrijding vond voor de laatste keer plaats in 2008.

In dat jaar brak de kredietcrisis uit, die later uitgroeide tot de bankencrisis. Bij de verwerving van een staatsdeelneming in Fortis/ABN AMRO, waarmee € 23,3 miljard was gemoeid, zag de toenmalige minister van Financiën geen mogelijkheid om vooraf het parlement hiervoor toestemming te vragen. Daardoor was de gehele uitgave aan de overname van de bank onrechtmatig. Het was echter een eenmalige onrechtmatige uitgave, die de minister van Financiën in zijn jaarverslag ook als zodanig erkende.

2.1.1 Onrechtmatige verplichtingen

Nu is voor het derde jaar op rij bij de verplichtingen de tolerantiegrens van 1% overschreden. In 2019 bleek 1,08% van de verplichtingen onrechtmatig tot stand te zijn gekomen. In 2021 is dat gestegen tot 4,83%. In 2021 gaat het bij dit percentage om een bedrag van € 15,5 miljard aan verplichtingen.

Deze problemen zijn voor een belangrijk deel veroorzaakt door maatregelen om de gevolgen van de coronacrisis te temperen. Het gaat dan onder meer om verplichtingen die de minister van VWS aanging ter bestrijding van de coronapandemie.

Een andere oorzaak voor de grote overschrijding troffen wij aan bij de compensatieregelingen voor gedupeerden van de toeslagaffaire, waarvoor de minister van Financiën verantwoordelijk is. Ook de onrechtmatige inkopen en het niet tijdig informeren van de Staten-Generaal door de minister van Defensie zijn hier debet aan.

Wij lichten dit verder toe in § 2.2.3.

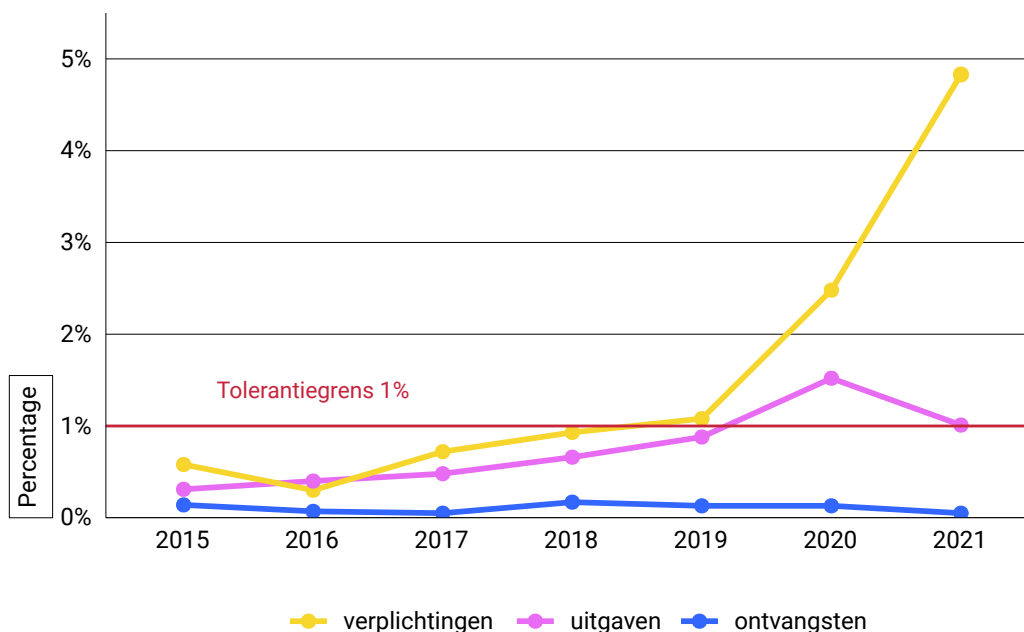
2.1.2 Onrechtmatige uitgaven

Bij de uitgaven is de tolerantiegrens van 1% *nét* overschreden. Van 1,01% van de uitgaven staat de rechtmatigheid of betrouwbaarheid niet vast. Hiermee is een bedrag gemoeid van € 3,3 miljard (in 2020 ging het om 1,52% en € 4,3 miljard).

Dit betreft vooral de uitgaven voor de bestrijding van corona (€ 1,7 miljard; minister van VWS).

Figuur 3 Ontwikkeling van de overschrijdingen van de tolerantiegrens in de afgelopen 3 jaar

Rechtmatigheid uitgaven en verplichtingen staan verder onder druk



De strekking van onze oordelen

De Algemene Rekenkamer geeft een verklaring van goedkeuring over de rijksrekening. Deze taak is vastgelegd in de Comptabiliteitswet 2016.

Met deze verklaring bevestigen wij onafhankelijk:

- dat de uitgaven en verplichtingen voldoen aan wet- en regelgeving, dus rechtmatig zijn;
- dat de cijfers overeenkomen met de werkelijkheid, dus een getrouw beeld geven.

Met die goedkeuring kan het parlement het proces van decharge starten. Onze verklaring van goedkeuring is in dit rapport opgenomen (zie § 2.4).

De verklaring van goedkeuring bevat dus 2 afzonderlijke oordelen. Het eerste gaat over de rechtmatigheid van de financiële stromen (verplichtingen, uitgaven en ontvangsten) en saldi. Het tweede over de betrouwbaarheid en ordelijkheid (getrouwheid) ervan.

Daarnaast geven we oordelen per begrotingshoofdstuk en per begrotingsartikel – een voorbeeld is artikel 1 van de begroting van het Ministerie van OCW: primair onderwijs. Hierdoor krijgt het parlement meer zekerheid over de rechtmatige besteding van publiek geld aan afzonderlijke beleidsmaatregelen.

Rechtmatigheid

Een uitgave of verplichting is rechtmatig als zij voldoet aan de hiervoor geldende Nederlandse en Europese comptabele regelgeving. Wanneer onduidelijk is of een uitgave aan deze regelgeving voldoet, is de rechtmatigheid ervan onzeker.

Betrouwbaarheid en ordelijkheid

Financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag is betrouwbaar als deze overeenkomt met in de onderliggende administratie opgenomen aangegane verplichtingen, gedane uitgaven en gerealiseerde ontvangsten. Daartoe moet de minister de informatie ordelijk hebben vastgelegd.

De Auditdienst Rijk (ADR) is de interne accountant van het Rijk, valt onder de verantwoordelijkheid van de minister van Financiën en is daardoor niet onafhankelijk. De ADR geeft getrouwheidsverklaringen af, maar die zijn gericht aan de minister. Deze verklaring omvat géén expliciete uitspraak over de rechtmatigheid. Wel controleert de ADR de rechtmatigheid van de financiële stromen door vast te stellen of de ministers fouten en onzekerheden inzake de rechtmatigheid juist en volledig verantwoord in hun jaarverslagen. Immers, een minister moet daarin fouten in de financiële verantwoording ruiterlijk erkennen. De controles van de ADR zijn daarmee allereerst een interne controle ten behoeve van het jaarverslag van de minister. En vervolgens kan ze dienen als basis voor het onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar de rechtmatigheid, betrouwbaarheid en ordelijkheid, conform de Comptabiliteitswet. Zie hiervoor ook de toelichting in bijlage 1.

Operatie comptabel bestel

Deze systematiek van gebruik maken van de interne accountantscontrole van de ADR bij de externe controle door de Algemene Rekenkamer komt uit de jaren 80 van de vorige eeuw. Eind jaren 80, begin jaren 90 liet het financieel beheer van de overheidsfinanciën veel te wensen over. Zo werden jaarverslagen van de ministeries en de rijksrekening steevast met grote vertraging aangeleverd. Illustratief was dat de rijksrekening 1978 pas in het najaar van 1985 door het parlement werd behandeld. Tegelijkertijd stond de controle nog in de kinderschoenen. De toenmalige minister van Financiën begon daarom samen met het parlement en de Algemene Rekenkamer de operatie comptabel bestel, die tot doel had het financieel beheer bij de rijksoverheid en de parlementaire decharge te verbeteren.

Toleranties

De ministers maken bij hun verantwoording over de rechtmatigheid gebruik van toleranties. Indien het bedrag aan fouten en onzekerheden de tolerantiegrens overschrijdt, dan dient de minister dit in zijn jaarverslag te vermelden. Over de toepassing van deze tolerantiegrenzen hebben het Ministerie van Financiën, de ADR en de Algemene Rekenkamer enige jaren geleden duidelijke afspraken gemaakt. Die zijn vastgelegd in onder meer de rijksbegrotingsvoorschriften van het Ministerie van Financiën.

Minder duidelijk is de wet- en regelgeving over de tolerantienorm voor de rijksrekening. De Algemene Rekenkamer hanteert hiervoor een tolerantiegrens van 1% over zowel de totale verplichtingen, als de uitgaven en ontvangsten. Hiermee houden wij rekening met de verwachtingen die de Staten-Generaal van ons oordeel heeft. Een nadrukkelijker rol van het parlement bij het vaststellen van de toleranties voor de rijksrekening is daarbij te overwegen.

Dit stemt overeen met de gedachte van toenmalig minister van Financiën Kok om het parlement uiteindelijk de tolerantiegrens te laten vaststellen. Hij schreef in 1992 in de vijfde voortgangsrapportage comptabel bestel: "Het ligt in de rede dat de uiteindelijke vaststelling van de goedkeuringstolerantie voor de departementale verantwoording door de Staten-Generaal zal moeten geschieden."

2.1.3 Tolerantiegrenzen 10 begrotingshoofdstukken overschreden

Een signaal dat de rechtmatigheid van verplichtingen en uitgaven onder toenemende druk staat, is dat de tolerantiegrenzen zowel bij de rijksrekening als bij 10 van de 23 begrotingshoofdstukken zijn overschreden.

Onderstaande figuur brengt dat in beeld.

Figuur 4 Bij 10 begrotingshoofdstukken is de tolerantiegrens rechtmatigheid overschreden

In 2021 werd op 10 begrotingshoofdstukken de tolerantiegrens overschreden

		2019	2020	2021
I	De Koning	✓	✓	✓
IIA	Staten-Generaal	✓	✓	✓
IIB	Overige Hoge Colleges van Staat, KvdG*	✓	✓	✓
III	Algemene Zaken	✓	✓	✓
IV	Koninkrijksrelaties en BES-fonds	✓	⚠	✓
V	Buitenlandse Zaken	✓	✓	⚠
VI	Justitie en Veiligheid	✓	⚠	⚠
VII	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	⚠	⚠	⚠
VIII	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	✓	✓	⚠
IX	Financiën en Nationale Schuld	⚠	⚠	⚠
X	Defensie	✓	✓	⚠
XII	Infrastructuur en Waterstaat	✓	⚠	✓
XIII	Economische Zaken en Klimaat	⚠	⚠	⚠
XIV	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	⚠	⚠	⚠
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	✓	✓	✓
XVI	Volksgezondheid, Welzijn en Sport	⚠	⚠	⚠
XVII	Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking	✓	✓	✓
XIX	Nationaal Groeifonds	n.v.t.	n.v.t.	✓
A	Infrastructuurfonds	✓	✓	✓
B	Gemeentefonds	✓	✓	✓
C	Provinciefonds	⚠	⚠	✓
J	Deltafonds	✓	✓	✓
K	Defensiematerieelbegrotingsfonds	n.v.t.	n.v.t.	⚠

* Kabinetten van de Gouverneurs

2.2 Oorzaken overschrijding tolerantiegrenzen in 2021

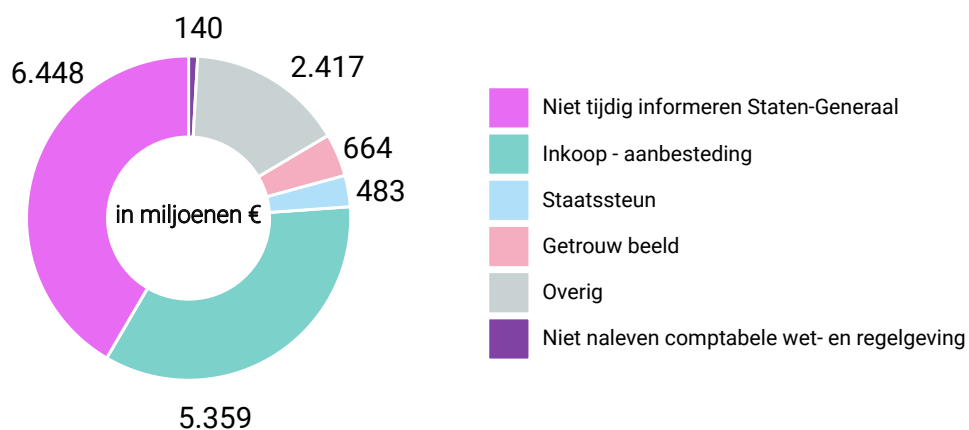
In 2021 waren er verschillende oorzaken voor de fouten en onzekerheden inzake de rechtmatigheid van de uitgaven en verplichtingen.

De onrechtmatige inkopen en het niet tijdig informeren van de Staten-Generaal over de inkoopverplichtingen door de minister van Defensie hebben hierin een groot aandeel.. Een andere belangrijke oorzaak is net als in 2020 de uitvoering van spoedmaatregelen ter bestrijding van de coronapandemie door het Ministerie van VWS. Wij hebben ook zorgen over de verantwoorde ontvangsten van het rijk in 2021. De onrechtmatigheden zijn hierbij verhoudingsgewijs beperkt. Maar net als vorig jaar zijn er onzekerheden over de volledigheid van de belastingontvangsten.

Onderstaande figuren laten per categorie zien welke fouten en onzekerheden wij constateerden in de uitgaven en verplichtingen in 2021.

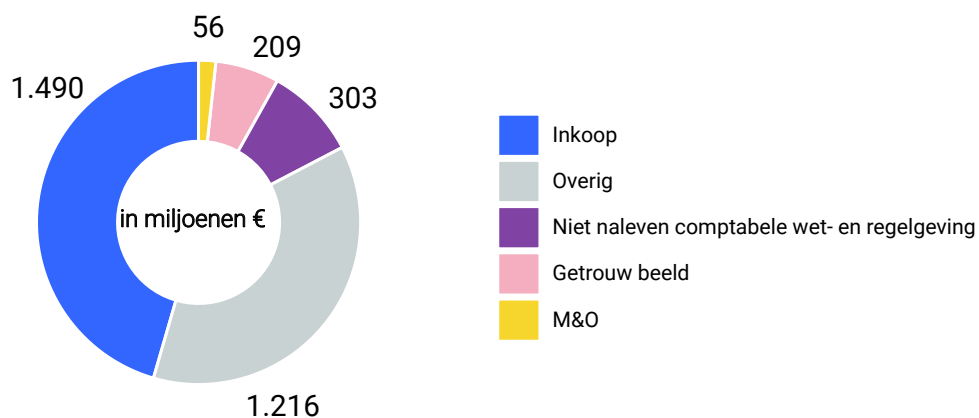
Figuur 5 Fouten en onzekerheden bij de verplichtingen per categorie

Categorie fouten en onzekerheden bij verplichtingen (totaal € 15.511 miljoen)



Figuur 6 Fouten en onzekerheden bij de uitgaven per categorie

Categorie fouten en onzekerheden bij uitgaven (totaal € 3.274 miljoen)



Een groot deel van de fouten en onzekerheden betreft coronacrisismaatregelen. Bij de verplichtingen gaat het om 54%, bij de uitgaven om 53%.

2.2.1 Bezwaar Jaarverslag Ministerie van EZK

In 2020 voerde de minister van EZK vanwege de coronacrisis onder hoge tijdsdruk een spoedregeling in om bedrijven en hun medewerkers te helpen de consequenties van de lockdown te doorstaan. Het ging om een tegemoetkoming in de vaste lasten, de TVL. De minister beseftte dat de snelheid waarmee steun werd geboden het risico van misbruik en oneigenlijk gebruik met zich meebracht. De minister informeerde het parlement daarover dan ook vooraf.

Tijdens ons verantwoordingsonderzoek 2021 konden wij aanvankelijk de rechtmatigheid van de afgehandelde aanvragen, verstrekte voorschotten en vastgestelde subsidies met betrekking tot de TVL niet vaststellen. Daarmee was onzeker of het geld volgens de regels was besteed en het risico op misbruik en oneigenlijk gebruik voldoende was beheerst.

Het ging om veel geld, zowel bij de uitgaven als bij de verplichtingen. Van circa € 5,4 miljard aan uitgaven stond de rechtmatigheid in eerste instantie niet vast. Datzelfde gold voor een bedrag van circa € 7,9 miljard aan verplichtingen die zijn aangegaan.

In het jaarverslag van 17 maart 2022 van het Ministerie van EZK waren deze bedragen als rechtmatig verantwoord. Dit gebeurde op grond van de accountantscontrole door de ADR. Op basis van de informatie waarover wij beschikten, was daarvoor geen afdoende onderbouwing, waarmee er onvoldoende zekerheid was over deze bedragen. Daartegen hebben wij op 7 april bezwaar gemaakt. Het betrof een bezwaar op grond van artikel 7.21, lid 1 van de Comptabiliteitswet 2016. Om voldoende zekerheid te krijgen over de uitgaven en verplichtingen, hebben wij de minister van EZK gevraagd om uiterlijk 7 mei aan te tonen dat het jaarverslag correct is dan wel via een herzien jaarverslag alsnog de benodigde informatie te verstrekken. Daarnaast hebben wij om een verbeterplan gevraagd.

Na 7 april is het dankzij gezamenlijke inspanning van het Ministerie van EZK, aangevuld met onze eigen controlewerkzaamheden, alsnog gelukt de rechtmatigheid aan te tonen van deze bedragen. Daarnaast heeft de minister van EZK een verbeterplan opgesteld, dat herhaling in de toekomst moet voorkomen. Daarop hebben wij op 11 mei 2022 besloten om het bezwaar op te heffen. Bovenstaande leidde tot aanpassing van onze conceptrapporten voor het Ministerie van EZK en de *Staat van de rijksverantwoording*, waarover wij de betrokken ministers op 12 mei 2022 hebben geïnformeerd.

2.2.2 Significante fouten en onzekerheden

Ministerie van VWS

De uitvoering van spoedmaatregelen in verband met de coronapandemie heeft ook in 2021 grote gevolgen gehad voor het Ministerie van VWS. Van uitgaven van bijna € 2,0 miljard staat de rechtmatigheid niet vast. Bij de verplichtingen gaat het om € 4,1 miljard. Een groot deel hiervan hangt samen met bestrijding van de coronapandemie. Anders dan vorig jaar lichtte de minister van VWS het parlement wel vaker vooraf in over nieuwe spoedmaatregelen die hij nam. Desondanks zijn de uitgaven en verplichtingen waarbij de rechtmatigheid in het geding is nog groot. Dit is ernstig.

Uitgaven

De minister van VWS gaf in 2021 € 8,2 miljard uit aan coronamaatregelen. Wij hebben vastgesteld dat van € 1,7 miljard van deze uitgaven de rechtmatigheid niet zeker is. Dit is een flink deel van de € 2,0 miljard aan totale uitgaven bij het Ministerie van VWS, waarin wij fouten en onzekerheden inzake de rechtmatigheid aantreffen. Belangrijkste oorzaak is dat het ministerie niet kan bewijzen dat alle goederen en diensten waarvoor was betaald, echt geleverd zijn.

We stellen vast dat in 2021 opnieuw de tolerantiegrens is overschreden. Maar tegelijkertijd zien we dat de problemen bij het Ministerie van VWS in vergelijking met 2020 absoluut en relatief kleiner zijn geworden. In 2020 gaf het Ministerie van VWS € 5,1 miljard uit aan coronamaatregelen, waarbij van € 2,1 miljard de rechtmatigheid niet vaststond. Ten opzichte van 2020 stegen de uitgaven aan coronamaatregelen. Maar de uitgaven die niet (aantoonbaar) rechtmatig waren, namen af. Zowel in absolute bedragen (van € 2,1 miljard naar € 1,7 miljard) als verhoudingsgewijs (van 42% naar 21%).

Verplichtingen

Bij de verplichtingen die de minister van VWS aanging om de coronapandemie te bestrijden is het beeld vergelijkbaar. Het bedrag dat hiermee is gemoeid steeg van € 7,9 miljard in 2020 naar € 9,9 miljard in 2021. Van deze € 9,9 miljard is de rechtmatigheid van € 3,7 miljard in het geding. Het grootste deel hiervan, € 2,4 miljard, ontstond doordat bestellingen direct gegund werden aan een leverancier, zonder voldoende te onderbouwen waarom niet ook andere leveranciers waren benaderd. In totaal constateerden wij bij het Ministerie van VWS voor € 4,1 miljard fouten en onzekerheden inzake de rechtmatigheid bij de verplichtingen. In 2020 was € 5,4 miljard van de verplichtingen, aangegaan om de coronapandemie te bestrijden, niet aantoonbaar rechtmatig. Ook bij de verplichtingen verbeterde dit in 2021, zowel in absolute bedragen (van € 5,4 miljard naar € 3,7 miljard) als verhoudingsgewijs (van 69% naar 37%). Desondanks zijn de verplichtingen waarvan de rechtmatigheid niet vaststaat ook over 2021 te hoog.

2.2.3 Andere fouten en onzekerheden

Minister van Defensie – onrechtmatige inkoopverplichtingen

Uit ons onderzoek blijkt dat de minister van Defensie fouten maakt bij aanbestedingen. De minister maakt gebruik van uitzonderingsprocedures, zonder dat aan de voorwaarden daarvoor wordt voldaan of zonder dat voldoende te motiveren. De regels schrijven voor dat dit alleen in uitzonderlijke situaties en onder strenge voorwaarden mag. Ook worden bestaande contracten ingrijpend gewijzigd, zonder de verplichte Europese aanbesteding te doorlopen.

Hierdoor is het bedrag aan fouten en onzekerheden € 1,3 miljard. Ook meldde de minister het parlement niet tijdig dat zij verplichtingen was aangegaan waarmee zij haar budget overschreed. Hierdoor is € 1,1 miljard niet tijdig in de begrotingswetten opgenomen. Wij kwalificeren die verplichtingen als onrechtmatig. Zie hiervoor ook onze toelichting bij niet (tijdig) gemelde slotwetverschillen.

Minister van Financiën – geen wettelijke basis compensatiemaatregelen toeslagaffaire

De minister van Financiën ging in 2021 voor € 1,5 miljard aan verplichtingen onrechtmatig aan. Het grootste deel hiervan, € 926,6 miljoen, hangt samen met herstel- en compensatiebetalingen aan gedupeerden van de kinderopvangtoeslagaffaire. Wij kwalificeren deze verplichtingen als onrechtmatig, omdat er geen wettelijke grondslag was om deze aan te gaan. Wij spreken hier de minister op aan, niét de gedupeerde ouders. Dit heeft ook geen gevolgen voor de ouders. Het is dus niet zo dat zij nu geld moeten terugbetalen.

De wettelijke grondslag van de herstelregelingen ontbreekt, doordat de minister van Financiën snel met de uitvoering wilde beginnen. Daarom zijn de regelingen, vooruitlopend op wetgeving, gebaseerd op beleidsbesluiten. Deze besluiten hebben een wettelijke grondslag nodig om de resulterende verplichtingen en kwijtscheldingen als rechtmatig aan te merken. De minister van Financiën informeerde de Staten-Generaal over de budgettaire gevolgen van de herstelregelingen. Het parlement keurde daarop de incidentele suppletore begrotingen voor deze regelingen goed. Maar dat is niet voldoende. Zolang er geen wettelijke grondslag is voor de herstelregelingen, zijn deze niet rechtmatig. Ook kan het parlement weinig tot geen invloed uitoefenen op beleidsbesluiten.

Niet (tijdig) gemelde slotverschillen

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

De beide Kamers keuren die mutaties dan achteraf goed. Om het parlement te informeren over zulke mutaties en de kans te geven er iets van te vinden, stuurt de betreffende minister het parlement in december een zogeheten 'veegbrief'.

De beleidsmatige mutaties die níét in deze brief staan en dus niet of niet tijdig zijn gemeld, beschouwen wij in lijn met de Comptabiliteitswet 2016 als onrechtmatig. Hiermee wordt immers het budgetrecht van het parlement geschonden.

Over 2021 is in totaal voor € 1,6 miljard aan beleidsmatige mutaties ten onrechte niet (tijdig) aan het parlement gemeld (2020: € 1,8 miljard). Dit hebben wij voornamelijk geconstateerd bij de ministers van Defensie (Defensiematerieelbegrotingsfonds), BZK en VWS. De niet-gemelde beleidsmatige mutatie van € 0,2 miljard door de minister van VWS was overigens al onrechtmatig op grond van het niet vooraf informeren van het parlement over nieuw beleid.

Budgetrecht parlement is hoeksteen democratie



Een minister mag pas geld uitgeven of verplichtingen aangaan nadat het parlement daarvoor toestemming heeft gegeven. Vooraf moeten de Tweede en de Eerste Kamer hebben ingestemd met de maatregelen en de beschikbare middelen in de begroting. Dit budgetrecht is een van de belangrijkste en oudste rechten van het parlement en is vastgelegd in de Comptabiliteitswet.

In artikel 2.27 van de Comptabiliteitswet 2016 is als gevolg van de problematiek bij de verwerving van een staatsdeelneming in Fortis/ABN AMRO een uitzonderingsbepaling opgenomen. Daarin staat dat een minister kan afwijken van de regel, als de invoering van nieuw beleid in het belang van de staat geen uitstel duldt. Voorwaarde is dat de minister de beide Kamers van de Staten-

Generaal over dit voornemen vooraf informeert. Dan kan het parlement, als het dat nodig vindt, de minister ter verantwoording roepen en indien gewenst corrigeren dan wel nadere informatie vragen.

Net als in 2020 hebben enkele ministers in 2021 de Tweede en Eerste Kamer niet, conform artikel 2.27, vooraf geïnformeerd over verplichtingen die zij aangingen. Dat maakt de aangegane verplichtingen en gedane uitgaven onrechtmatig. Dat gebeurde door de ministers van IenW en VWS. Dit is onrechtmatig.

Uitzonderingsregel onnodig vaak gebruikt

Tegelijkertijd zien we dat er afgelopen jaar veelvuldig een beroep werd gedaan op artikel 2.27 van de Comptabiliteitswet. In de besluitvorming over de kwijtschelding van schulden van gedupeerden van de toeslagenaffaire gebruikten 6 verschillende ministers de uitzonderingsbepaling 9 keer. Wij vragen ons af of het gebruik van deze uitzonderingsbepaling iedere keer het principe van het budgetrecht van het parlement aantast. Bij het Ministerie van Financiën zagen we bijvoorbeeld in 1 geval dat het achteraf gezien niet nodig was geweest, omdat de uitvoering pas op 5 januari 2022 startte. Wij vinden het in de rede liggen dat het parlement zich hierover expliciet uitspreekt bij de verlening van decharge.

Ontbreken wettelijke grondslag hersteloperatie toeslagenaffaire

Een bijzondere situatie is ontstaan rond het besluit, genomen in december 2020, om gedupeerden van de kinderopvangtoeslagaffaire sneller en ruimhartiger tegemoet te komen. Onderdeel van die hersteloperatie is de € 30.000-regeling.

Die regeling en de aanpak van schulden zijn in 2021 niet wettelijk verankerd. Er is gewerkt aan een wetsvoorstel hersteloperatie toeslagen, maar dat is nog niet ingediend bij de Tweede Kamer. Een beginsel van de democratische rechtsstaat is dat de overheid niet mag handelen, totdat de wetgever dit heeft toegestaan (het zogenoemde legaliteitsbeginsel). De beleidsbesluiten die de minister van Financiën heeft genomen hebben derhalve een wettelijke grondslag nodig om de resulterende verplichtingen en kwijtscheldingen als rechtmatig aan te merken. Aangezien de wettelijke grondslag niet tijdig aanwezig is, zijn de verplichtingen op grond van de herstelregelingen onrechtmatig.

Ministers dienden veelvuldig suppletoire begrotingen in

Gedurende het afgelopen jaar hebben ministers een groot aantal incidentele suppletoire begrotingen ingediend bij de Staten-Generaal. Vaak hadden ze te maken met coronamaatregelen. De minister van VWS diende de meeste suppletoire begrotingen in, 14 keer. Dit heeft ertoe geleid dat het parlement om de 3 à 4 weken een andere begroting voorgelegd kreeg. Dat heeft het begrotingsproces voor het parlement en de ministeries onoverzichtelijk gemaakt.

Figuur 7 Ministers dienden veelvuldig suppletoire begrotingen in

Tientallen incidentele suppletoire begrotingen ingediend

		Suppletoire begrotingen	Voorbeelden
IV	Koninkrijksrelaties en BES-fonds	 	Voedselhulp, steunmaatregelen en leningen aan Curaçao, Aruba en Sint-Maarten
VI	Justitie en Veiligheid	    	Corona, coronarellen, kwijtschelding toeslagenschulden en handhaven coronatoegangsbewijzen
VII	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	  	Kwijtschelding toeslagenschulden en coronatesten in grensgebieden
VIII	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	           	Sneltesten onderwijs, corona-ondersteuning scholen en ondersteuning culturele instellingen
IX	Financiën en Nationale Schuld	   	Hersteloperatie toeslagen en kwijtschelding private schulden
X	Defensie		Taakuitvoering landstrijdkrachten
XII	Infrastructuur en Waterstaat	    	Beschikbaarheidsvergoeding ov, coronatesten reizen
XIII	Economische Zaken en Klimaat	        	Tegemoetkoming vaste lasten
XIV	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit		Noodpakket banen
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	  	Coronacrisismaatregelen
XVI	Volksgezondheid, Welzijn en Sport	             	Coronamaatregelen
B	Gemeentefonds	  	Coronamaatregelen
K	Defensiematerieel-begrotingsfonds		Infra, vastgoed en IT

2.2.4 Bestuurskosten

Bestuurskosten

Jaarlijks onderzoeken we de bestuurskosten, oftewel de kosten die bewindslieden maken die samenhangen met het ambt. Deze kosten zijn gevoelig voor politieke en maatschappelijke discussie. Ze behoeven daarom aandacht; ook de schijn van niet-integer handelen is een risico voor het aanzien van de overheid en het vertrouwen in de publieke sector. De conclusie die we trekken uit ons onderzoek is positief. Er zijn geen onoorbare, niet-functionele uitgaven gedeclareerd. Alle ministeries zijn tijdig met hun maandelijkse publicatie van de bestuurskosten.

Uitkeringen oud-Tweede Kamerleden

Als hun termijn als volksvertegenwoordiger erop zit, hebben Tweede Kamerleden recht op een uitkering. De regels daarvoor zijn vastgelegd in de Algemene Pensioenwet Politieke Ambtsdragers (Appa). Sinds 2020 publiceert de minister van BZK jaarlijks een overzicht van de uitkeringen die oud-Tweede Kamerleden ontvangen. Wij hebben dit onderzocht en geconstateerd dat dit overzicht correct was en dat de uitkeringen juist waren berekend.

2.3 Onze verklaring van goedkeuring in perspectief

Voor het derde jaar op rij is de tolerantiegrens van 1% overschreden bij de verplichtingen namelijk 4,83%, maar ook nog nét bij de uitgaven, waar de overschrijdingen uitkwamen op 1,01%. We dachten 3 jaar geleden dat het ging om een eenmalige gebeurtenis, namelijk de wijze waarop de aankoop van aandelen Air France-KLM tot stand was gekomen.

Meteen daarna werd de wereld overvallen door de coronapandemie en moesten ministers in grote haast crisismaatregelen nemen en vergaande voorstellen doen. Hoewel we de noodzaak van spoed en urgentie goed begrepen, zetten we er wel vraagtekens bij. “Breekt nood wet?”, hielden we het parlement toen voor. We stelden dat de spelregels van het parlementair budgetrecht, fundament van de democratische rechtsstaat, ook in tijden van crisis gerespecteerd dienen te worden. Nu blijkt dat er ook in 2021 problemen zijn met het financieel en materieel beheer, de verantwoording over uitgaven en verplichtingen en de betrokkenheid van het parlement daarbij. En daarnaast blijken de fouten en onzekerheden inzake de rechtmatigheid bij de verplichtingen zowel in euro's als in percentages te zijn toegenomen.

Rechtmatigheid leek een vanzelfsprekendheid

Lange tijd leek een hoge mate van rechtmatigheid van de rijksrekening een vanzelfsprekendheid. In de afgelopen jaren is die zekerheid vervlogen. Om deze zorgelijke ontwikkeling nader te duiden, brengen we in herinnering wat de situatie was in 2019 en 2020.

In 2019 was de overschrijding van de tolerantiegrens voor de rijksrekening vooral het gevolg van een eenmalige uitgave van bijna € 750 miljoen. Het ging om de onrechtmatige verwerving van aandelen Air France-KLM, die achteraf via een suppletoire begroting was goedgekeurd.

In 2020 zagen we een toename van het aantal gevallen waarin het parlement voor een voldongen feit werd geplaast, wat deze financiële transacties onrechtmatig maakte. Een voorbeeld is het geld dat werd overgemaakt van het Ministerie van VWS naar het landelijk consortium hulpmiddelen. Vaak hadden ministers verzuimd ook de Eerste Kamer te informeren. De minister-president deed dat in het verantwoordingsdebat over 2020 af met de opmerking dat 'één extra postzegel' ministers veel onrechtmatigheden had kunnen besparen. Daarmee bagatelliseerde de minister wel het democratische belang van de brief die in de envelop had moeten zitten. Bovendien was er € 5 miljard mee gemoeid.

Wat keuren wij goed?

Voorgaande 2 jaren zetten we een zogenaamde kritische kanttekening bij onze verklaring van goedkeuring. Nu wij voor de derde achtereenvolgende maal moeten vaststellen dat de tolerantiegrenzen zijn overschreden, kan de vraag rijzen wat wij nu 'goedkeuren' via onze verklaring van goedkeuring. Onze goedkeuring betekent in de eerste en in de laatste plaats dat het sein op groen staat voor behandeling van de jaarverslagen door de Staten-Generaal. Die behandeling 'keuren we goed', omdat ons onderzoek is afgerond. Dat geldt ook dit jaar; het onderzoek is afgerond en daaruit blijkt dat een zorgwekkend hoog percentage verplichtingen niet rechtmatig was. Is er een alternatief voor de Algemene Rekenkamer om de ernst van de situatie aan te geven? Nee, dat is er niet. En is er een alternatief voor het verlenen van onze goedkeuring? Dat is er volgens ons evenmin.

De omvangrijke overschrijding van de tolerantiegrens bij de verplichtingen en de lichte overschrijding bij de uitgaven roepen de vraag op of en in hoeverre er sprake is van structurele problemen. Op basis van ons onderzoek tekenen we aan dat de rechtmatigheidsproblemen niet louter te relateren zijn aan de crisismaatregelen. Ze zijn onderliggend dus van structurele aard. In het bijzonder hebben de problemen bij de ministeries van VWS en Defensie een langjarige achtergrond, die onder meer te herleiden is tot een onvoldragen bezetting van financiële en andere ondersteunende

functies. Meer in het algemeen weten we dat er in de afgelopen 10 jaar bij het Rijk fors gesneden is in deze functies. Met als gevolg dat specifieke kennis en kunde niet in voldoende mate aanwezig zijn op momenten dat het erom spant. Het ijs is dun, soms te dun. En het is niet altijd mogelijk gebleken om hard over zwakke plekken heen te schaatsen. Het is zaak dat kabinet en parlement dit bespreken en hierover afspraken maken.

2.4 Verklaring van goedkeuring

De Comptabiliteitswet bepaalt dat de Algemene Rekenkamer een verklaring van goedkeuring opmaakt bij de rijksrekening en de rijkssaldibalans. Onder die voorwaarde kan het parlement het proces van decharge van de ministers beginnen.

Uit onze verklaring van goedkeuring over 2021 blijkt dat de verplichtingen voor 95,17% rechtmatig tot stand zijn gekomen. De uitgaven zijn voor 98,99% rechtmatig tot stand gekomen. Dit is in beide gevallen minder dan de gestelde norm van 99%. Daar mag bij de dechargeverlening niet aan voorbij worden gegaan. Het is dan aan de verantwoordelijke ministers om bij het parlement aan te geven hoe deze ontwikkeling wordt gekeerd.

Wij verlenen goedkeuring aan de rijksrekening en -saldibalans die zijn opgenomen in het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2021. Van de € 321,68 miljard aan uitgaven is 98,99% rechtmatig en van de € 317,92 miljard aan ontvangsten 99,95%. Van de € 321,12 miljard aan verplichtingen is 95,17% rechtmatig. Gegeven de aard en omvang van de overschrijding van de tolerantiegrenzen, vragen wij de Staten-Generaal tijdens het proces van decharge expliciet aandacht te besteden aan deze feiten en over de onderliggende oorzaken te overleggen met de verantwoordelijke ministers. De rijksrekening en -saldibalans voldoen aan de verslaggevingsvereisten en zijn rechtmatig tot stand gekomen, met uitzondering van de overschrijdingen van de tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden bij de verplichtingen en de uitgaven. De rijksrekening sluit aan op de verantwoordingsstaten in de jaarverslagen over 2021 en de rijkssaldibalans op de saldibalansen daarin. Wij verlenen deze goedkeuring onder voorbehoud dat het parlement de slotwetten aanneemt die bij de rijksrekening horen.

3.

Bedrijfsvoering: zijn de zaken goed geregeld?

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



De Algemene Rekenkamer onderzoekt of de ministers de zaken goed georganiseerd hebben op hun departementen en of zij hun taken naar behoren uitvoeren. Dat 'op hun departementen' moesten wij ook in het afgelopen jaar ruim nemen. Want vanwege de coronapandemie bleef thuiswerken het grootste deel van het jaar de norm. Het advies om vanuit huis te werken is pas op 15 maart van dit jaar officieel vervallen. Nu is 'hybride' werken het devies: afwisselend thuis en op de werkplek, afwisselend digitaal of fysiek.

3.1 Informatiebeheer

Het is duidelijk dat de digitalisering ook bij de rijksoverheid versneld voortschrijdt. En dat die ontwikkeling extra eisen stelt. IT-systemen en -processen moeten blijven werken. En beter werken. Informatie in de systemen moet actueel zijn, betrouwbaar en toepasbaar. En we moeten erbij kunnen. Dat wil zeggen: de juiste mensen moeten bij de informatie kunnen. Want uiteraard moet informatie ook veilig zijn opgeborgen. Dit geheel noemen we informatiebeheer.

Goed informatiebeheer betekent om te beginnen dat organisaties weten wat ze bezitten aan IT. Dat zou de gewoonste zaak van de wereld moeten zijn, maar ons onderzoek *Zicht op rijksbezit* van december 2021 maakte duidelijk dat de rijksoverheid geen volledig overzicht heeft van haar bezittingen. Daardoor zijn de actuele waarde en de bijbehorende budgetten voor beheer, onderhoud en vervanging evenmin compleet in beeld. Pas als een organisatie haar bezit precies in kaart heeft, zijn goed onderhoud, goed beheer en goede beveiliging van de IT-systemen mogelijk. Hieronder lichten we toe wat dat inhoudt.

Informatiebeveiliging

Simpel gezegd moet een organisatie weten wat het belang is van gegevens en systemen die zij gebruikt. De beveiliging ervan moet op peil zijn. Als gegevens vertrouwelijk zijn, geheim of staatsgeheim, moet de lat vanzelfsprekend hoger liggen. Zulke gegevens mogen niet op straat komen te liggen – er staan zelfs hoge boetes op het te laat of niet melden van een datalek – of via een hack in handen vallen van cybercriminelen.

Beheerst en planmatig onderhoud

Goed onderhoud van systemen en IT-middelen gebeurt planmatig en beheerst. In de IT-wereld heet dit lifecyclemanagement. Het betekent niet alleen dat je iets repareert als het kapot gaat. Het kan ook betekenen dat je weet wanneer de ondersteuning van de leverancier vervalst. Vervanging of vernieuwing van systemen die verouderd zijn of het eind van hun economische levensduur snel zullen bereiken, voorkomt uitval of zwakke punten in de informatiebeveiliging. Tijdig beginnen met vernieuwing of doorvoeren van wijzigingen, bijvoorbeeld omdat het beleid is veranderd, houdt de dienstverlening op peil.

IT-beheer

Goed beheer van de IT vergt dat je regelmatig updates uitvoert, wijzigingen doorvoert, vernieuwt, toegankelijk maakt en test. Een organisatie richt allerlei standaardprocessen in om IT-beheer gestructureerd uit te voeren. Het gaat bijvoorbeeld om processen die gebruikers toegang geven tot applicaties (autorisatiebeheer) of om gecontroleerd aanpassingen door te voeren en die te testen (wijzigingsbeheer). Goed IT-beheer verkleint verstoringen en uitval en vergroot een betrouwbare en gebruiksvriendelijke dienstverlening.

3.2 Informatiebeveiliging

Digitale veiligheid vraagt 24/7 om alert te zijn. Aanvallers aan de ene kant (hackers) staan tegenover verdedigers (systeembeheerders).

Hackers speuren het internet af naar kwetsbaarheden in systemen. Zodra ze een zwak punt hebben gevonden, dringen ze binnen en kunnen ze bij vertrouwelijke informatie komen of zelfs een organisatie platleggen. Dat kan door de data in systemen te gijzelen en dan losgeld te vragen. Of, als het plaatsvindt in het geopolitieke spanningsveld, om te spioneren of om strategische systemen te verlammen.

Beveiligingsmaatregelen moeten dit soort aanvallen afweren. Maar 100% veilig is een systeem of netwerk in de dynamische IT-wereld nooit. Daarom speuren ook beheerders van systemen actief naar kwetsbaarheden in de beveiliging. Om die te vinden, voeren ze regelmatig zogeheten pentesten uit en zetten soms ook ethische hackers in. Als er een lek gevonden wordt, dan melden ze dat – waarmee ze meteen ook testen hoe de organisatie en omgeving reageren op een beveiligingsincident. Vervolgens worden zwakke plekken tijdelijk dicht gepleisterd met ‘patches’ en later structureel aangepakt door verbeteringen te realiseren. Aanvallen zijn niet volledig te voorkomen. Essentieel is dat de organisatie in staat is snel te reageren en acteren in geval een aanval slaagt.

3.2.1 Informatiebeveiliging rijksbreed

Wij onderzochten de informatiebeveiliging de afgelopen 6 jaar rijksbreed. Om de staat ervan te beoordelen, keken we in de eerste plaats of de basis op orde was. We bekeken hoe het beleid, de organisatie, het risicomanagement en incidentmanagement waren ingericht. Daarbij vroegen we ons af of organisaties weten waar de gevaren zitten en incidenten doeltreffend kunnen afhandelen.

Wij baseerden ons bij de beoordeling op de normen die de rijksoverheid zelf hanteert. Sinds 2019 is dat de ‘Baseline Informatiebeveiliging’ (BIO). Risico- en incidentmanagement wegen daarin het zwaarst. Daarnaast keken we of departementen zicht hebben op de systemen die van cruciaal belang zijn voor de uitvoering van hun taken en of de beveiliging daarvan regelmatig wordt getest, aangepast en verbeterd.

Basis komt stapsgewijs op orde

Onze conclusie is dat de informatiebeveiliging bij de rijksoverheid stapsgewijs op orde komt. Op de ministeries van IenW, VWS en OCW na, hadden alle ministeries in 2021 hiervoor voldoende maatregelen getroffen. De ministeries van BZK en Buitenlandse Zaken losten onvolkomenheden op die wij in ons verantwoordingsonderzoek

2020 zagen. Vooral van het Ministerie van Buitenlandse Zaken is dat een prestatie. In 2019 was de informatiebeveiliging bij dat departement zo onder de maat, dat wij die kwalificeerden als een ernstige onvolkomenheid.

Ministeries zetten hackers aan het werk

Het Ministerie van JenV nam in 2021 hackers in de arm om de feitelijke veiligheid van zijn systemen te testen. Het Ministerie van Financiën huurde zowel in 2020 als in 2021 zo'n *red team* in. De hackers kwamen in 2020 ver binnen bij het Ministerie van Financiën. In 2021 werden ze sneller onderschept. Wij zien *red teaming* als een volgende stap naar volwassenheid van informatiebeveiliging. De uitkomsten van zo'n oefeninbraak confronteren de betrokkenen met de ernst van het gevaar. Ze maken duidelijk hoe weerbaar een organisatie is tegen digitale dreigingen.

Hoge Colleges van Staat

Net als bij ministeries vertoont de informatiebeveiliging bij de Hoge Colleges van Staat een opgaande lijn. De Kiesraad en de Kanselarij der Nederlandse Orden hebben de basis op orde. De onvolkomenheden bij de Eerste Kamer, de Nationale ombudsman, de Raad van State en de Algemene Rekenkamer zijn nog niet geheel opgelost, maar we zien duidelijke vooruitgang. Zowel de Tweede Kamer als de Algemene Rekenkamer testte haar feitelijke veiligheid en nam op basis hiervan verbetermaatregelen.

De Hoge Colleges van Staat hoeven niet aan de normen uit de BIO te voldoen. Maar ze hebben wel die ambitie, omdat zij dat passend vinden bij hun rol in het staatsbestel. De vraag kan gesteld worden of er niet een wettelijk kader moet komen voor de informatiebeveiliging, waarmee deze normen voor informatiebeveiliging ook voor de Hoge Colleges van Staat minder vrijblijvend zouden kunnen gelden. Net zoals dat het geval is met de normen voor financieel en materieel beheer volgens de Comptabiliteitswet 2016 of de normen voor archivering volgens de Archiefwet. De minister van BZK zou het overleg daarover kunnen starten.

We hebben de plannen voor informatiebeveiliging van de Hoge Colleges van Staat in ieder geval op dezelfde manier beoordeeld als bij de ministeries. Ook al zien wij nog steeds 4 onvolkomenheden voor informatiebeveiliging bij de Eerste Kamer, de Raad van State, de Nationale ombudsman en ook de Algemene Rekenkamer zelf; al deze organisaties zetten goede stappen in de juiste richting. Onderlinge samenwerking helpt deze relatief kleine organisaties om de beveiligingsrisico's in beeld te krijgen en te houden en ook op te lossen.

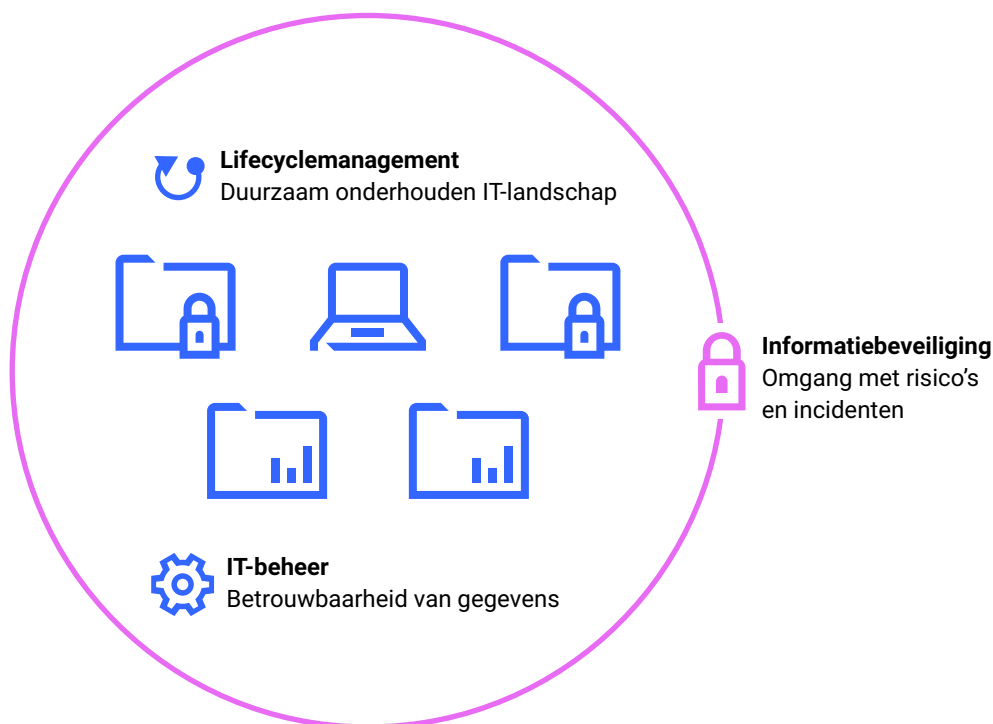
3.3 Veilige en vitale IT-omgeving

We hebben dit jaar gekeken naar de manier waarop de rijksoverheid gegevens van burgers gebruikt. We keken daarbij breed. We namen in ons onderzoek steeds de 3 bovengenoemde aspecten mee: beheerst en planmatig onderhoud, informatiebeveiliging en IT-beheer. Samen zorgen die voor een IT-omgeving die veilig is en vitaal; dat wil zeggen weinig storingen, uitval of traagheid vertoont.

We deden onderzoek naar concrete diensten. We keken bij de minister van VWS, die verantwoordelijk is voor de CoronaCheck-app; bij DUO, de organisatie die de studiefinanciering uitvoert en bij het Ministerie van Financiën, verantwoordelijk voor de uitvoering van de toeslagen.

Figuur 8 Een veilige en vitale IT-omgeving omvat duurzaam onderhoud, informatiebeveiliging en IT-beheer

De Algemene Rekenkamer kijkt met een integrale blik naar IT



3.3.1 CoronaCheck-app

In de loop van 2021 kwam de CoronaCheck-app ter beschikking. Op 8 augustus 2021 was hij ruim 8,2 miljoen keer gedownload. Dat is niet zo vreemd, want de lockdown in Nederland was begin van de zomer opgeheven en de app maakte bezoek aan horeca, bioscopen en theater en vakantie in het buitenland mogelijk.

De app genereert een QR-code. Dat gebeurt doordat hij via DigiD verbinding maakt met bronnen als RIVM, GGD'en, ziekenhuizen en testaanbieders om te controleren of iemand corona heeft gehad, daartegen is gevaccineerd of negatief is getest. Er is geen centrale database bij het Ministerie van VWS. De gegevens staan alleen op de telefoon van de betrokkene.

Na een incident met een van de commerciële testaanbieders scherpte de minister van VWS de vereisten voor aansluiting en de controles op informatiebeveiliging en autorisatiebeheer aan. Uit ons onderzoek blijkt dat de controles bij organisaties als de GGD en het RIVM veel minder intensief zijn. De minister van VWS gaat ervan uit dat deze overheidsorganisaties voldoen aan de regels hiervoor. Wij bevelen de minister aan dit voortaan zelf vast te stellen. We brengen in herinnering dat er een aantal serieuze incidenten zijn geweest, zoals diefstal van persoonsgegevens van mensen die zich bij de GGD hadden laten testen of vaccineren.

3.3.2 Studiefinanciering

DUO, de organisatie die de studiefinanciering uitvoert, voerde in mei 2018 een nieuw systeem in. Dat dit voordelen heeft, bevestigt ook ons onderzoek naar het informatiebeheer bij DUO. We stellen vast dat er in 2021 relatief weinig incidenten met de beveiliging van informatie zijn geweest in het systeem voor studiefinanciering, in totaal 9. We hebben van zo'n incident getoetst of DUO goed heeft gehandeld en dat was het geval. Ook heeft DUO voldoende inzicht in het systeem van studiefinanciering met al zijn applicaties om tijdig onderhoud, beheer en vernieuwing uit te voeren. Dat gebeurt volgens onderhoudsplannen. We zagen nog wel dat de autorisatie van medewerkers om toegang te krijgen tot de systemen niet helemaal op orde is.

3.3.3 Huurtoeslag

Het Ministerie van Financiën (Toeslagen) voert de huurtoeslag uit. Ons onderzoek leert dat Toeslagen hiervoor een groot en complex geheel van IT-systemen inzet en tevens heel veel gegevens over de persoonlijke situatie van burgers nodig heeft. Wij constateren allereerst dat die omstandigheden de kans op fouten vergroten. In 2021 is dat ook gebeurd. Door een automatiseringsfout in de verwerking van gegevens van de Immigratie- en Naturalisatiedienst, die Toeslagen later met terugwerkende kracht herstelde, werd de huurtoeslag van 224 huishoudens stopgezet. Om dit soort fouten te voorkomen, helpt het om zo min mogelijk uitzonderingssituaties op te nemen. Want elke uitzondering vergroot de kans op fouten.

3.4 Algoritmes

De beslissing of iemand huurtoeslag krijgt of niet, neemt de rijksoverheid mede op basis van een algoritme. Zoals dat dagelijks bij miljoenen beslissingen gebeurt. Een algoritme is een reeks van opdrachten die een computer volgt. Daarmee wordt automatisch een probleem opgelost of een vraag beantwoord. Bij de uitvoering van overheidstaken is de inzet van algoritmes onontkoombaar. Zonder algoritmes kunnen massale aanvragen niet op tijd worden verwerkt, waardoor bijvoorbeeld subsidies of toeslagen niet op tijd aan burgers en bedrijven kunnen worden verstrekt.

Tegelijk met ons verantwoordingsonderzoek over 2021 publiceren wij ons onderzoek *Algoritmes getoetst*, een vervolg op ons onderzoek *Aandacht voor algoritmes* van januari 2021. We bekeken de inzet van 9 algoritmes bij de rijksoverheid en bij organisaties op afstand van het Rijk. De huurtoeslag is een van die algoritmes. Het gebruik van algoritmes is niet zonder risico. Als ze niet goed werken, kunnen groepen mensen worden gediscrimineerd. Ook maken burgers zich zorgen dat de overheid te veel over hun privéleven te weten komt. Om te zorgen dat algoritmes wel goed werken, hebben wij vorig jaar een toetsingskader gemaakt met daarin de voorwaarden waaraan ze moeten voldoen.

In *Algoritmes getoetst* onderzochten we of de 9 algoritmes aan dat toetsingskader voldoen. De uitkomst is dat dit voor 3 van de 9 algoritmes opgaat. Voor de 6 andere algoritmes zien we nog verbeterpunten. De huurtoeslag is een van die algoritmes. Geen van de 6 algoritmes voldoet aan de voorwaarden voor goed IT-beheer. Het gaat onder meer over het toegangs- of autorisatiebeheer: wie mag met de gegevens van mensen en bedrijven werken – en wie niet. Want zonder goede afspraken daarover kunnen organisaties niet zeker weten of die gegevens veilig zijn. Onze aanbeveling is dan ook om algoritmes en data te beschermen door goed functionerende IT-beheersmaatregelen. De noodzaak voor verbetering van IT-beheer zien wij ook terug bij verschillende ministeries en uitvoeringsorganisaties, waar we vergelijkbare risico's constateerden (zie § 3.5.4).

3.5 Onvolkomenheden

Wij gebruiken de term onvolkomenheid als wij grote tekortkomingen tegenkomen in ons onderzoek naar de bedrijfsvoering van de ministeries en Hoge Colleges van Staat. Wij beoordelen elke tekortkoming aan de hand van enkele vragen. Verstoort zij stelselmatig de uitvoering van werkzaamheden van een ministerie of Hoog College

van Staat? Heeft zij gevolgen voor mensen of organisaties buiten het ministerie? Is er verhoudingsgewijs veel geld mee gemoeid? Beantwoorden we één of meer van deze vragen met 'ja', dan spreken we van een onvolkomenheid.

Ernstige onvolkomenheden

Als problemen bij een departement groot of hardnekkig zijn en er te weinig zicht is op verbetering, kunnen wij die beoordelen als ernstige onvolkomenheid. Over 2020 zagen wij er 2, bij de ministeries van VWS en Defensie. Beide zijn in 2021 niet opgelost.

Bij het Ministerie van VWS is het financieel beheer over de uitgaven ter bestrijding van de coronapandemie oorzaak van de problemen. De minister van Defensie heeft onvoldoende inzicht in de staat van het vastgoed.

Hieronder gaan we nader in op deze problemen.

3.5.1 Verantwoording coronagelden VWS schiet nog ernstig tekort

Ondanks alle inspanningen kampt de minister van VWS nog steeds met grote tekortkomingen in het financieel beheer van de uitgaven aan bestrijding van de coronapandemie. Net als vorig jaar staat in 2021 van meer dan 1% van de uitgaven en de verplichtingen de rechtmatigheid niet vast. Dat betekent dat de tolerantiegrens voor onrechtmatigheden is overschreden. We behandelen dit uitgebreid in hoofdstuk 2.

Een onvolkomenheid is meestal niet in 1 jaar opgelost, laat staan een ernstige onvolkomenheid. Dat de coronapandemie in 2021 voortduurde, vergrootte de druk op de minister van VWS. De corona-uitgaven namen in 2021 fors toe in vergelijking met 2020. Vooral vanaf najaar 2021 heeft de minister zich ingespannen om het financieel beheer te verbeteren. In tegenstelling tot wat wij over 2020 constateerden had hij goed zicht op de aard en omvang van de problematiek. Ook informeerde de minister het parlement tijdiger over nieuw coronabeleid. Daarnaast investeerde het ministerie in nieuwe medewerkers voor de verbetering van het financieel beheer.

Vanwege de tekortkomingen in het financieel beheer en de forse omvang van de fouten en onzekerheden die wij constateren, heeft dit nog niet geleid tot de gewenste resultaten. Aan structurele verbetering van het financieel beheer is de minister van VWS eind 2021 niet meer toegekomen. Mede omdat de coronapandemie opleefde, was de druk hoog en moest het ministerie alle zeilen bijzetten om de financiële verantwoording over 2021 op te leveren.

Hoewel dit is gelukt, handhaven wij onze ernstige onvolkomenheid op het financieel beheer over 2021. Naast de omvang van de fouten en onzekerheden in uitgaven en verplichtingen is onze belangrijkste zorg of de aanpak van problemen in het financieel beheer tot structurele verbeteringen leidt.

3.5.2 Structurele tekortkomingen vastgoedmanagement Defensie

Het Ministerie van Defensie bezit 11.000 gebouwen met een bruto vloeroppervlakte van 6 miljoen m². De gemiddelde leeftijd van deze gebouwen, variërend van legeringsgebouwen tot kantoren en munitiedepots, is bijna 40 jaar. Daarnaast bezit het ministerie 34.000 hectare aan (oefen)terreinen en vliegvelden.

Essentieel voor de inzetbaarheid van de krijgsmacht is dat deze gebouwen en terreinen een veilige werk- en leefomgeving bieden en goed geoutilleerde stalling voor materieel en opslag van munitie. Wij constateren echter al sinds 2019 structurele tekortkomingen in het vastgoedbeheer.

Het beschikbare budget voor beheer van het vastgoed is al jaren uit balans met de staat en omvang ervan. Daardoor liep het achterstallig onderhoud verder op en ging de kwaliteit van het vastgoed verder achteruit. De problemen zijn groot en het kost de minister van Defensie tijd om ze op te lossen. Maar omdat deze tekortkomingen in het vastgoedmanagement al jaren voortduren, beoordelen wij dit voor het tweede jaar op rij als een ernstige onvolkomenheid.

3.5.3 Sommige onvolkomenheden zijn structurele kwesties

Het oplossen van een onvolkomenheid kost vaak enkele jaren. Daarom onderzoeken wij jaarlijks alle onvolkomenheden om te beoordelen of ze voldoende zijn opgelost. Sinds vorig jaar geven wij in onze rapporten ook expliciet aan of we verbetering zien. Vaak is dit het geval. Wij stellen daarnaast echter vast dat sommige onvolkomenheden erg lang voortduren, ondanks inspanningen om tot verbetering te komen. Dit geeft aan dat de onderliggende problematiek ofwel hardnekkig is, ofwel zo groot dat een oplossing niet meteen in zicht is.

Voorbeelden van zulke langlopende onvolkomenheden zien wij bij:

- de Belastingdienst (managementinformatie, sinds 2014);
- DUO en OCW (informatiebeveiliging, sinds 2016);
- Defensie (inkoopbeheer, sinds 2016);
- VWS (subsidiebeheer, sinds 2016);
- SZW (financieel beheer Caribisch Nederland - unit SZW, sinds 2016);
- Defensie (munitiebeheer, sinds 2017);
- IenW (informatiebeveiliging en aanbestedingen, sinds 2017).

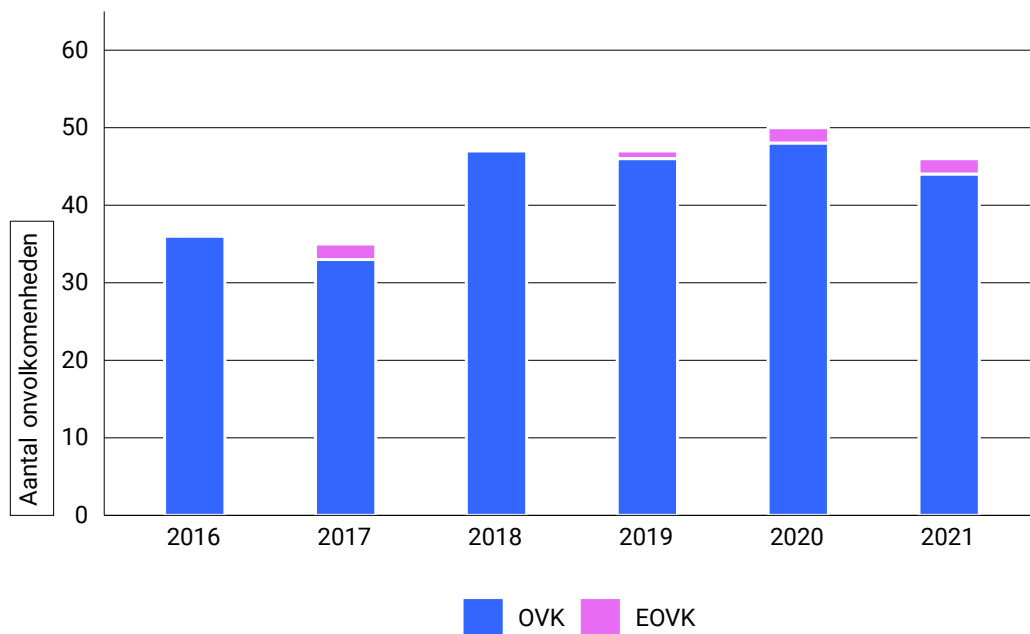
Ondanks inspanningen van de ministeries ontwikkelen zulke onvolkomenheden zich soms tot structurele kwesties. Om meer zicht te krijgen op de onderliggende problematiek, hebben wij in 2021 een van de langlopende onvolkomenheden nader onderzocht. Wij verwijzen daarvoor naar ons onderzoek naar de problemen met munitiebeheer in het *Rapport bij het Jaarverslag 2021* van het Ministerie van Defensie.

3.5.4 Aantal onvolkomenheden neemt licht af

Over 2021 constateren wij bij de ministeries en Hoge Colleges van Staat 46 onvolkomenheden. Dit is een lichte daling ten opzichte van 2020 (50 onvolkomenheden, waarvan eveneens 2 ernstig). Belangrijker: de stijging van het aantal onvolkomenheden tussen 2018 en 2020 lijkt daarmee tot een voorlopig einde gekomen. De ministeries en Hoge Colleges van Staat waren in staat om 12 onvolkomenheden in het beheer op te lossen, maar op andere terreinen ontstonden 8 nieuwe onvolkomenheden. Sterker, als we alleen kijken naar de departementen dan zien we een daling van het aantal onvolkomenheden. Het zijn vooral de hiervoor genoemde structurele kwesties en problemen op specifieke terreinen, die tot onvolkomenheden leiden.

Figuur 9 Totaal aantal onvolkomenheden afgelopen 6 jaar

Aantal onvolkomenheden in 2021 licht gedaald



Informatiebeheer

Een voorbeeld van een probleem op een specifiek terrein is informatiebeheer. Vrijwel alle ministeries kampen hiermee. Van alle 46 onvolkomenheden hebben er 20 een relatie met de digitalisering van de rijksoverheid. Het gaat dan om onvolkomenheden





bij informatiebeveiliging, lifecyclemanagement en IT-beheer. Dit is minder dan vorig jaar, toen we hiervoor 22 onvolkomenheden telden. We stellen vast dat er de afgelopen jaren vooruitgang is geboekt.

Vrijwel alle organisaties die de informatiebeveiliging in 2020 niet op orde hadden, hebben hier in 2021 werk van gemaakt. De 2 onvolkomenheden bij de ministeries van BZK en BZ zijn hierdoor opgelost. Maar dit is nog niet alle ministeries gelukt. Dit geldt ook voor de meeste Hoge Colleges van Staat, waaronder de Algemene Rekenkamer. De oplossing van deze hardnekkige tekortkomingen vraagt om een vasthoudende en gestructureerde aanpak. En continue aandacht, want de risico's nemen voortdurend toe en veranderen van aard en impact.

Figuur 10 Onvolkomenheden informatiebeveiliging over 2017-2021

De basis van informatiebeveiliging komt geleidelijk op orde¹

	2017	2018	2019	2020	2021	
 Algemene Zaken	✓	✗	✓	✓	✓	
 Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	⚠	✗	✗	✗	✓	
 Buitenlandse Zaken	✗	✗	✗	✗✗	✗✓	▶
 Defensie	✗	✗	✓	✓	✓	
 EZK en LNV ²	✗	✓	✓	✓	✓	
 Financiën	✗	✗	✓	✓	✓	
 Infrastructuur en Waterstaat	✗	✗	✗	✗	✗	▶
 Justitie en Veiligheid	✗	✗	✓	✓	✓	
 Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	⚠	✗	✗	✗	✗	▶
 Sociale Zaken en Werkgelegenheid	✓	✓	✓	✓	✓	
 Volksgezondheid, Welzijn en Sport	✗	✓	✗	✗	✗	
 Kanselarij					✓	
 Kiesraad					✓	
 Nationale ombudsman			✗	✗	✗	▶
 Raad van State			✗	✗	✗	▶
 Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN) ³	✗	✗	✗	✗	✗ ⁴	
 Staten-Generaal ⁵	✗	✗	⚠	EK ✗ TK ⚠	✗ ⚠	▶
 Algemene Rekenkamer				✗	✗	▶

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

¹ De oordelen in deze figuur hebben betrekking op een selectie van beheersmaatregelen uit de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO) voor 4 aandachtsgebieden: beleid, organisatie, risico- en incidentmanagement. Voor andere aspecten zoals autorisatiebeheer en beveiliging van IT-componenten verwijzen we naar de figuur over IT-beheer.

² Er is één directie verantwoordelijk voor de informatiebeveiliging van zowel het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat als van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

³ RCN is onderdeel van het Ministerie van BZK en valt onder het directoraat-generaal Koninkrijksrelaties.





⁴ De onvolkomenheid is uitgebreid met IT-beheeraspecten.

⁵ De Staten-Generaal bestaat uit de Tweede en de Eerste Kamer. Vanaf 2020 vermelden wij ze apart.

Lifecyclemanagement was vorig jaar bij sommige ministeries een aandachtspunt. Wij zagen, net als bij informatiebeveiliging, dat deze ministeries de knelpunten konden oplossen. Die hebben daarmee hun basis op orde. Dat geldt nog niet voor de ministeries van IenW en VWS, waar ondanks de inspanningen nog steeds sprake is van een onvolkomenheid.

Figuur 11 Onvolkomenheden lifecyclemanagement over 2019-2021

De basis van lifecyclemanagement komt geleidelijk op orde

	2019	2020	2021	
 Algemene Zaken				
 Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties				
 Buitenlandse Zaken				
 Defensie				
 EZK en LNV ¹				
 Financiën				
 Infrastructuur en Waterstaat				
 Justitie en Veiligheid				
 Onderwijs, Cultuur en Wetenschap				
 Sociale Zaken en Werkgelegenheid				
 Volksgezondheid, Welzijn en Sport				

 In orde
  Aandachtspunten
  Onvolkomenheid
 Er is in het afgelopen jaar ontwikkeling aangetoond in het oplossen van de onvolkomenheid

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





































Een zorgelijker beeld constateren wij bij IT-beheer. De minister van BZK is er als enige in geslaagd om 2 onvolkomenheden op te lossen. Het ging om de uitvoeringsorganisaties P-Direkt en SSC-ICT. Bij de overige ministeries en uitvoeringsorganisaties zijn bestaande onvolkomenheden gehandhaafd, waaronder 2 voor autorisatiebeheer bij de ministeries van EZK en LNV. Daarnaast hebben we 2 nieuwe onvolkomenheden vastgesteld. Bij het Ministerie van EZK betreft dit een onvolkomenheid voor het wijzigingsbeheer en de beveiliging van de informatiesystemen voor de uitvoering van



coronacrisismaatregelen. Ook DUO heeft naast de bestaande langdurige problematiek bij autorisatiebeheer een nieuwe onvolkomenheid gekregen voor verschillende onderdelen van IT-beheer, zoals het wijzigingsbeheer.

We zijn wel kritisch over de manier waarop de minister van BZK haar rijksbrede taak uitvoert om de ministeries te stimuleren hun IT-systemen te verbeteren. Wij vinden dat zij deze rol doortastender kan invullen en meer daadkracht kan tonen. De bedrijfsvoering en dienstverlening van de rijksoverheid zijn afhankelijk van goed functionerende IT-systemen. Wij vinden het tempo van de minister van BZK, die kaders stelt en toezicht houdt, niet hoog genoeg. Ook moet zij blijven nagaan wat nodig is om te bevorderen dat ministeries de risico's met IT-systemen in voldoende mate beheersen. Omdat zij dit tot nu toe onvoldoende heeft gedaan, handhaven wij deze onvolkomenheid.

Figuur 12 Onvolkomenheden IT-beheer over 2017-2021

Bij IT-beheer ontstaan nieuwe tekortkomingen

	2017	2018	2019	2020	2021	
 Algemene Zaken - IT-beheersmaatregelen						
 Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties - CIO Rijk - Rijksbreed IT-beheer						
 Defensie - Autorisatiebeheer						
 Economische Zaken en Klimaat - Autorisatiebeheer						
- Back-up & recovery						
- IT-beheer van systeem coronacrisismaatregelen						
 Landbouw, Natuur en Voedeldkwaliteit - Autorisatiebeheer						
- Back-up & recovery						
 Belastingdienst - Logische toegangsbeveiliging						
- Wijzigingsbeheer						
 DUO - Autorisatiebeheer						
- IT-beheersmaatregelen						
 IT-beheer P-Direkt						
 SSC-ICT - Beveiliging van IT-componenten						
- Gebruikersbeheer						
 Staten-Generaal: Tweede Kamer IT-beheersmaatregelen						

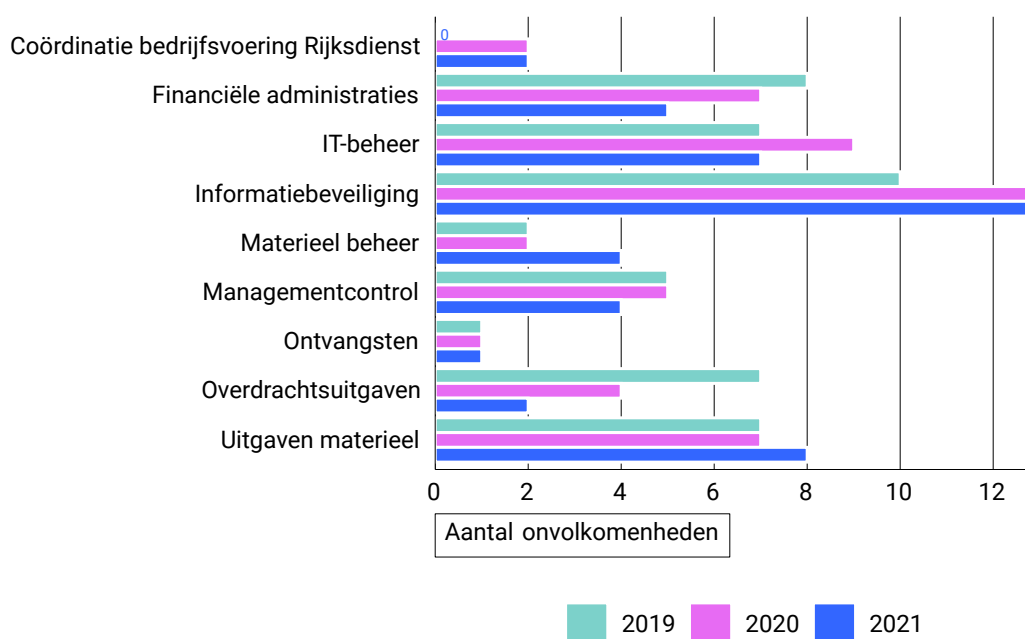
 In orde
  Aandachtspunten
  Onvolkomenheid
 Er is in het afgelopen jaar ontwikkeling aangetoond in het oplossen van de onvolkomenheid
 Er is in het afgelopen jaar weinig/geen ontwikkeling aangetoond in het oplossen van de onvolkomenheid

Financieel en materieel beheer

Bij het financieel beheer zien we een lichte verbetering. Dit komt doordat het Ministerie van JenV en het Kabinet van de Gouverneur van Sint-Maarten onvolkomenheden hebben opgelost. Daartegenover staat de verslechtering bij het materieel beheer. Naast de structurele problemen bij het Ministerie van Defensie (vastgoedmanagement en munitiebeheer), waren er ook tekortkomingen in het voorraadbeheer van het Ministerie van VWS en het kunstbeheer van de Eerste Kamer. In onderstaande figuur hebben wij de ontwikkeling weergegeven van de onvolkomenheden over de verschillende bedrijfsvoeringsfuncties in de afgelopen 3 jaren. Het hoge aantal onvolkomenheden in totaal voor informatiebeveiliging (inclusief autorisatiebeheer) onderstreept de noodzaak tot aandacht hiervoor.

Figuur 13 Onvolkomenheden over 2019-2021, gegroepeerd naar bedrijfsvoeringsfuncties

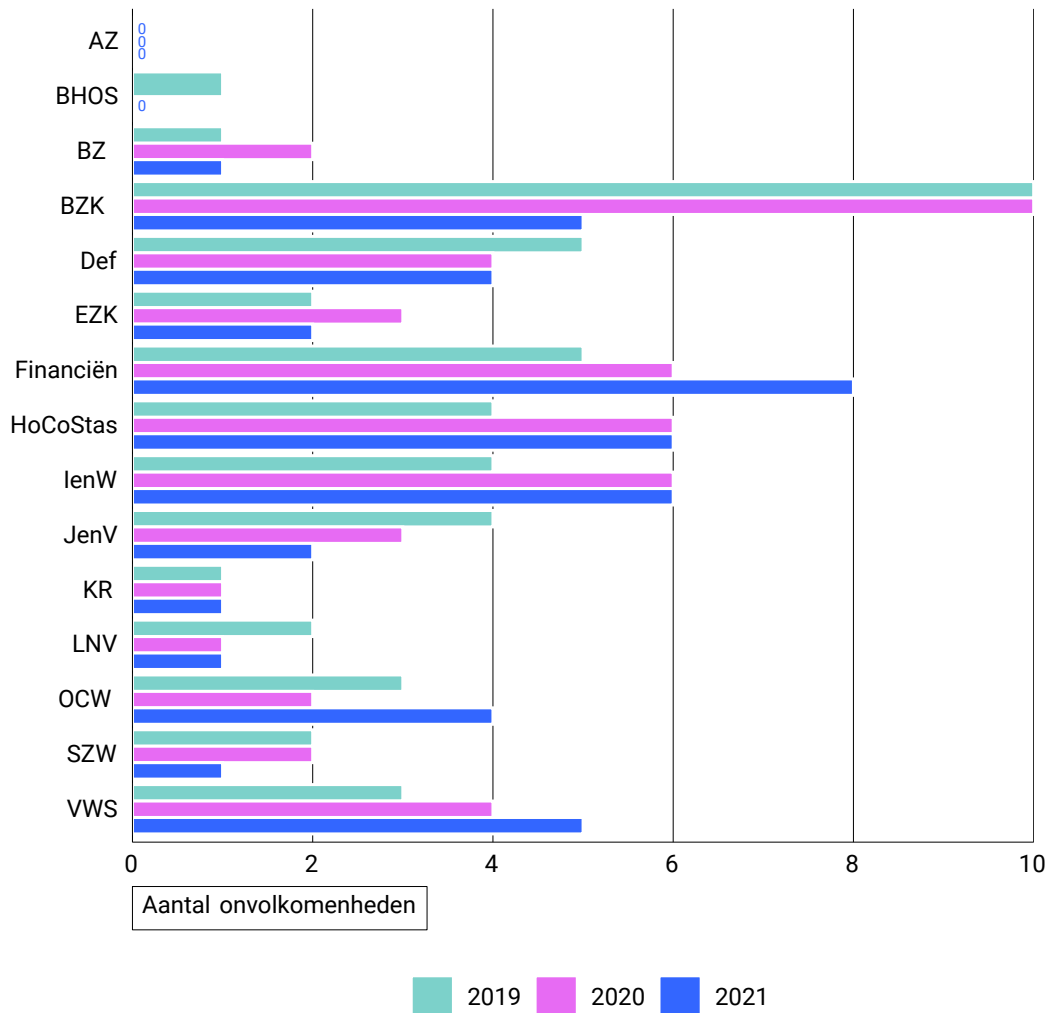
Meeste onvolkomenheden voor informatiebeveiliging en IT-beheer



Als we tenslotte kijken naar het aantal onvolkomenheden per ministerie en de Hoge Colleges van Staat, dan valt vooral de aanzienlijke en daarmee bewonderenswaardige daling bij het Ministerie van BZK op. Bij andere ministeries met relatief veel uitvoerende activiteiten, zoals Financiën (Belastingdienst), Defensie en IenW (Rijkswaterstaat) zien wij nog steeds een bovengemiddeld aantal onvolkomenheden. Vooral door de coronacrisis is het Ministerie van VWS hier de afgelopen 2 jaar bij gekomen.

Figuur 14 Spreiding van onvolkomenheden 2019-2021 over de ministeries en Hoge Colleges van Staat

Veel ministeries wisten onvolkomenheden in 2021 op te lossen



Minister van BZK

De minister van BZK is er in 2021 in geslaagd de bedrijfsvoering sterk te verbeteren. In 2020 had het Ministerie van BZK nog het hoogste aantal onvolkomenheden van alle ministeries, 10 in totaal. In 2021 is dit aantal gehalveerd: 5 onvolkomenheden werden opgelost en er kwamen geen nieuwe bij. Dit komt vooral doordat de minister van BZK in 2021 een aantal meerjarige verbetertrajecten tot een goed einde bracht. Het hielp dat de minister in 2021 de voortgang beter bewaakte. Voor alle onvolkomenheden en aandachtspunten zijn plannen opgesteld. Een speciaal ingestelde commissie volgde de uitvoering daarvan nauwlettend. De minister gebruikte de kritische reflectie van deze commissie om waar nodig bij te sturen. De halvering van het aantal onvolkomenheden bij het Ministerie van BZK kostte uiteraard tijd, maar is desondanks opmerkelijk. Het illustreert dat een substantiële verbetering in de bedrijfsvoering bij de rijksoverheid mogelijk is.

Minister van Financiën

Wij stellen vast dat de minister van Financiën in 2021 heeft gewerkt aan oplossing van onvolkomenheden en aandachtspunten die wij in eerdere jaren zagen. Op diverse onderwerpen is vooruitgang geboekt. Zo is betere informatie beschikbaar om de Belastingdienst te kunnen sturen en om daarover verantwoording af te leggen.

De minister streeft ernaar om dit verbeterprogramma in 2022 af te ronden.

Ook is het toezicht verbeterd, vooral op risicoregelingen: leningen en garanties aan bedrijven en andere organisaties. Het toezicht op fiscale regelingen, een onderwerp waaraan we in ons verantwoordingsonderzoek 2020 bijzondere aandacht besteedden, blijft echter achter. De onvolkomenheden in het inkoopproces leidden in 2021 nog steeds tot omvangrijke fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van uitgaven. Problemen met de rechtmatigheid deden zich in toenemende mate ook voor bij het aangaan van nieuwe inkoopcontracten, zowel bij de Belastingdienst als bij Toeslagen. Daar komt bij dat beide organisaties vanaf 2021 zelfstandig verantwoordelijk zijn voor hun inkoopprocessen. Het aantal onvolkomenheden bij het Ministerie van Financiën steeg hierdoor van 6 naar 8.

Staten-Generaal

Wij zagen dat het kunstbeheer van de Eerste en de Tweede Kamer niet op orde was. De verhuizing van de Staten-Generaal, nodig vanwege renovatie van het Binnenhof, noopte beide Kamers om alle kunstwerken in het vizier te hebben. Vooral bij de Eerste Kamer was dit onvoldoende het geval. De administratie was niet op orde en de inventarisatie van alle 650 kunstwerken voldeed niet aan de eisen. Dat waren voor ons belangrijke overwegingen om het kunstbeheer bij de Eerste Kamer als een onvolkomenheid aan te merken. Voor de Tweede Kamer is dit een aandachtspunt.

De Eerste Kamer verbeterde het financieel beheer in 2021 zodanig, dat de onvolkomenheid die wij in 2020 zagen is opgelost. Dit geldt niet voor het financieel beheer van de Tweede Kamer. Er waren omvangrijke correcties nodig om tot een juiste en volledige financiële verantwoording over 2021 te komen. Dit resulteerde in een nieuwe onvolkomenheid bij de Tweede Kamer.

4.

Beleidsresultaten: krijgen we waar voor ons geld?

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



De Algemene Rekenkamer heeft de taak om te beoordelen of het rijksbeleid zorgvuldig, zuinig en zinnig wordt uitgevoerd. We onderzochten de inkomsten en uitgaven in 2021 van de rijksoverheid met al haar departementen om de rechtmatigheid te kunnen beoordelen. We onderzochten of de opbrengst van beleid in verhouding stond tot de gemaakte kosten. En we bekeken of er duidelijke doelen waren gesteld en of die zijn behaald.

Wij stelden verschillende onderzoeksvragen. We vroegen ons af of de ministers zicht hebben op de resultaten van hun beleid en op het risico dat ze hun doelen niet halen. Of zij het parlement goed op de hoogte houden van de vorderingen. En of degenen voor wie het beleid is bedoeld iets merken van de activiteiten. Krijgen burgers waar voor hun geld? Over die vragen gaat dit hoofdstuk.

In ons verantwoordingsonderzoek 2021 onderzochten we of organisaties die publieke diensten uitvoeren de risico's in kaart brengen die de kwaliteit en continuïteit van hun dienstverlening kunnen schaden. Of zij daarover de minister goed informeren. En of die op zijn beurt het parlement op de hoogte houdt. De uitkomsten van dit onderzoek

belichten wij in § 4.3. Daarnaast deden we bij 9 departementen onderzoek naar de resultaten van beleid. Het ging om 6 onderzoeken naar uiteenlopende onderwerpen als verwijdering van medisch afval uit de coronateststraten en de herziening van de rechtsbijstand. En om 3 onderzoeken als vervolg op ons eerdere onderzoek: de subsidie voor scholen om achterstanden van leerlingen, ontstaan in de coronapandemie, te bestrijden; de aanpak van aardbevingsschade in gaswinningsgebied Groningen en de hersteloperatie kinderopvangtoeslag. De uitkomsten van deze onderzoeken staan in § 4.2.

4.1 Uitvoering van beleid

De kwaliteit van de uitvoering van rijksbeleid is in de afgelopen jaren in het middelpunt van de politieke en maatschappelijke belangstelling komen te staan. Een treffend voorbeeld daarvan is het parlementaire onderzoek van een commissie onder voorzitterschap van Kamerlid Bosman naar de dienstverlening van de rijksoverheid. De opdracht die de commissie-Bosman eind 2019 kreeg, was te onderzoeken hoe het komt dat de burger uit beeld raakt bij uitvoeringsorganisaties.

Aanleiding was de breed gedeelde zorg dat de overheid haar menselijke gezicht verloor. Op Prinsjesdag 2019 vroeg het kabinet om aandacht hiervoor en ook de koning sprak erover in de Troonrede. “Uitvoeringsorganisaties als de Belastingdienst en het UWV zijn het gezicht van de overheid. Daar komen mensen de overheid tegen. Zij mogen eenvoudigweg verwachten aan het overheidsloket goed te worden geholpen.” De koning zei namens de regering in de Troonrede dat de uitvoering door verouderde ICT, personeelstekorten en te veel te gedetailleerd beleid te ingewikkeld was geworden. “Medewerkers van uitvoeringsorganisaties staan hierdoor soms voor een onmogelijke opgave en de menselijke maat verdwijnt uit het zicht.”

In het debat over de Miljoenennota 2020 nam de Tweede Kamer de handschoen op. Zij stelde de commissie-Bosman in, die parlementair onderzoek ging doen naar de oorzaken van problemen bij uitvoeringsorganisaties en het verlies aan menselijke maat in de dienstverlening aan het publiek.

4.1.1 Tussen beleid en uitvoering

Onderdeel van het onderzoek was een ronde openbare gesprekken met betrokkenen. De commissie-Bosman nodigde daarvoor ook de Algemene Rekenkamer uit. Ten behoeve daarvan zetten wij in de zomer van 2020 de onderzoeken op een rij, die wij naar de uitvoering van beleid deden. In 20 jaar tijd vroegen wij in 40 publicaties aandacht hiervoor.

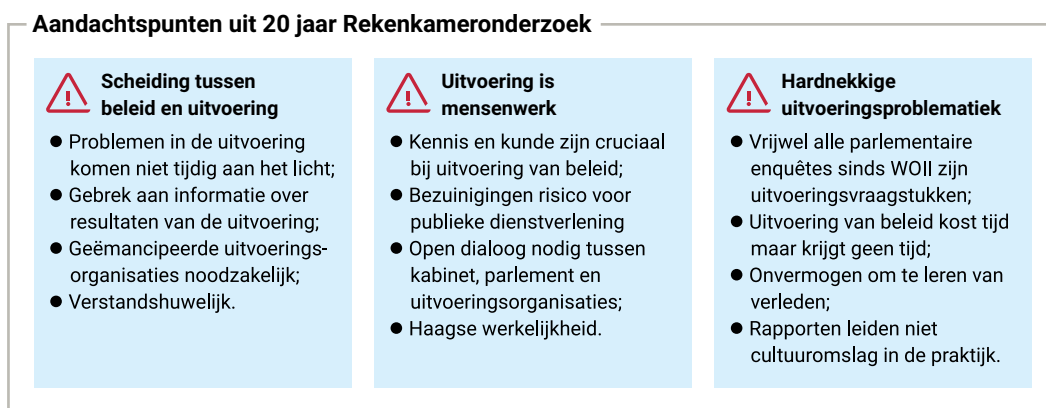
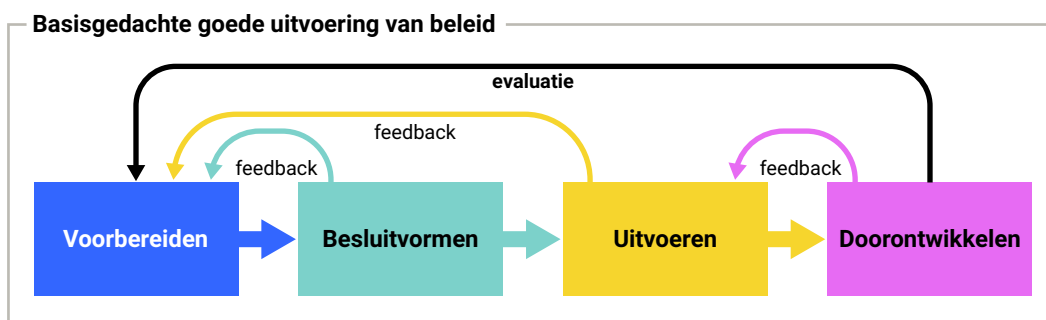
In 2003 publiceerden wij het rapport *Tussen beleid en uitvoering*. Wij waarschuwden daarin voor de grote scheiding tussen beleid aan de ene kant en uitvoering aan de andere kant. Ook in de daaropvolgende onderzoeken stelden wij dit regelmatig aan de orde. Deze scheiding leidt tot onevenwichtige verhoudingen tussen beleidsmakers en uitvoerders, die de samenwerking bemoeilijken.

Andere rode draden die wij zagen en zien:

- een te ambitieus beleid dat in de praktijk niet kan worden waargemaakt;
- te weinig bezinning op de effectiviteit van het beleid;
- onvoldoende informatie om te kunnen bijsturen;
- gebrekkige voorbereiding van de uitvoering;
- onvoldoende zicht op de staat van de uitvoering.

Figuur 15 De Algemene Rekenkamer deed in 20 jaar tijd veel onderzoek naar de uitvoering van beleid. In 3 publicaties trokken wij lessen uit die onderzoeken.

Onderzoeken Algemene Rekenkamer naar uitvoering van beleid



4.1.2 Klem tussen balie en beleid

Het rapport dat de commissie-Bosman begin 2021 opleverde, kreeg een veelzeggende titel mee: *Klem tussen balie en beleid*. Want daar, aan de balie van UWV, Belastingdienst, CBR of een andere uitvoeringsorganisatie, bereikt het beleid de burger. Maar precies ook daar kan de burger makkelijk bekneeld raken tussen procedures en protocollen, tussen de bedoelingen van de wetgever en de weerbarstigheid van de praktijk. Want hoeveel maanden kun je 75-plussers laten wachten op de medische keuring om hun rijbewijs te verlengen, als ze misschien wel voor de laatste keer met de caravan naar Frankrijk willen gaan? En hoe leg je jongeren met een Wajonguitkering uit dat ze het extraatje van de baas weer moeten inleveren?

De uitkomsten in het rapport van de commissie-Bosman kwamen sterk overeen met de Rekenkameronderzoeken naar de uitvoering van overheidsbeleid. Een belangrijke bevinding van de commissie-Bosman was dat de samenwerking in de driehoek Tweede Kamer, departementen en uitvoeringsorganisaties hapert. “In de driehoek hebben de departementen een te dominante positie; de Tweede Kamer en de uitvoeringsorganisaties kunnen daar onvoldoende tegenwicht aan bieden”, concludeerde de commissie. Ook schreef zij, terugkijkend op het eigen functioneren, dat de Tweede Kamer ‘een blinde vlek’ heeft voor de uitvoering. Het gevolg is dat burgers ‘uit beeld’ raken; welhaast als schepen in de Bermudadriehoek.

4.1.3 Tijd voor uitvoering

Met het oog op het politieke debat over *Klem tussen balie en beleid*, dat uiteindelijk in maart 2022 op de Kameragenda kwam, trokken wij in oktober 2021 in een brief aan de Tweede Kamer lessen uit onze onderzoeken naar uitvoering van beleid. We schreven dat we in al die jaren verschillende keren hadden vastgesteld dat het parlement onvoldoende belangstelling had voor uitvoering.

In 2015, in ons verantwoordingsonderzoek over 2014, pleitten wij voor ‘tijd voor uitvoering’. We memoreerden dat vrijwel alle parlementaire enquêtes en onderzoeken sinds de Tweede Wereldoorlog over uitvoeringsvraagstukken gingen. Wij vroegen aandacht van het kabinet en de Tweede Kamer voor de realiteit van de uitvoering, voorafgaand aan en tijdens de besluitvorming. “Dat vraagt naast bestuurlijke alertheid van het kabinet, een gezonde dosis realiteitszin en terughoudendheid van de zijde van het parlement. Het wordt de hoogste tijd veel meer respect op te brengen voor de factor tijd. De tijd die het kost om iets goed te doen: de voorbereidingstijd die het vergt, de tijd die uitleg neemt, de tijd die het medewerkers kost om nieuwe werkwijzen succesvol in praktijk te brengen.”

In de brief aan de Tweede Kamer van 2021 vulden we deze aanbevelingen aan. Kabinet en parlement zouden de uitvoerbaarheid van nieuw beleid vooraf moeten toetsen. Van tevoren de gevolgen doordenken. Stilstaan bij vragen als: welke organisatie gaat het werk doen, hoe wordt die gefinancierd, hoe houden minister en parlement zicht op de uitvoering en wat is uiteindelijk nog hun zeggenschap?

4.1.4 Continuïteit dienstverlening is kostbaar bezit

In ons verantwoordingsonderzoek 2018, het jaar dat de bankencrisis voorbij was en de rijksoverheid meer geld tot haar beschikking had, blikten we terug op 10 jaar van soms forse bezuinigingen op organisaties die worden gefinancierd met publiek geld. “De achterliggende gedachte was vaak dat die organisaties doelmatiger zouden kunnen werken: hetzelfde doen met minder geld.” We schreven dat “de kwaliteit van publieke dienstverlening hapert als gevolg van budgetrestricties”. We riepen op om te waken voor de kwaliteit van de publieke diensten die de rijksoverheid verleent.

Kapotte sluis

Het belang daarvan illustreerden we met een voorbeeld. “In het zuiden van ons land ligt een sluis die bijna maandelijks wel een keer gestremd was door storingen of ongepland onderhoud”, schreven we. Oorzaak: een kapot onderdeel. Om geld uit te sparen was het niet tijdig vervangen. Gevolg: enorme hinder voor de binnenvaart. Kleine schepen moesten omvaren; grote schepen konden niet verder.

“Continuïteit van dienstverlening aan het publiek is een kostbaar bezit”, waarschuwden wij. Neem dus tijd voor uitvoering, herstel zwakke plekken daarin op tijd. Want te laat repareren wat kapot is gegaan, leidt vaak tot hogere kosten. We vatten het samen in de stelregel dat je het dak moet repareren als de zon schijnt en niet pas als het regent.

Accountants letten bij controle op continuïteit organisatie

Ook buiten de publieke sector groeit het besef dat het belangrijk is om de toekomstbestendigheid van organisaties in het vizier te houden. Heeft een onderneming de veerkracht om haar werkzaamheden voort te zetten als omstandigheden, ook onvoorziene, haar dwingen het roer om te gooien? Of is faillissement onvermijdelijk?

Accountants zijn met ingang van het boekjaar 2022 verplicht om in hun controleverklaringen te rapporteren over de continuïteit van een onderneming. Een werkgroep van accountants van verschillende beroepsorganisaties (onder meer NBA en SRA) werkt dit verder uit. Onder het motto: kennis over discontinuïteit helpt het vak verder.

Volgens de werkgroep weten accountants als geen ander dat een organisatie jaren schijnbaar probleemloos kan draaien, terwijl aan de cijfers direct te zien is dat zij in gevaar komt zodra de omstandigheden veranderen. Komt het in zo'n geval tot een faillissement, dan rijst ook de vraag of de accountant hiervoor tijdig heeft gewaarschuwd.

In het rapport *Continuïteit: ons gezamenlijk belang* (maart 2022) signaleert de werkgroep dat de maatschappelijke verwachtingen van de verslaglegging van accountants over de continuïteit hoog zijn. Dat komt volgens de werkgroep logisch voort uit de kerntaak van accountants: onderzoeken van de financiële, maar ook niet-financiële informatie die een onderneming verstrekt. Want een onverwacht faillissement doet afbreuk aan de zekerheid over de juistheid van die informatie.

De werkgroep roept accountants op deze ontwikkeling ter harte te nemen en niet bang te zijn om over de continuïteit van organisaties te rapporteren. Dit bevestigt dat de controle in beweging is gezet. Een recent voorbeeld hiervan is de controleverklaring over het jaarverslag 2021 van de KLM. Hierin is een dergelijke waarschuwing over de continuïteit opgenomen. Straks draait het niet meer alleen om controle op betrouwbaarheid van financiële informatie uit het verleden, maar ook om niet-financiële informatie over de toekomst van de organisatie in de maatschappij.

4.2 Beleid in de praktijk

In ons verantwoordingsonderzoek over 2021 onderzochten we 9 beleidsmaatregelen van verschillende bewindslieden. Een aantal van deze maatregelen past in de politieke en maatschappelijke discussie over uitvoering van beleid, of is er al onderwerp van.

We deden 3 vervolgonderzoeken:

- de subsidieregeling om leerlingen die door schoolsluitingen in de coronapandemie achterstand opliepen weer op weg te helpen (minister van OCW);
- het herstel van aardbevingschade in Groningen en het aardbevingsbestendig maken van woningen (ministers van BZK en EZK);
- de hersteloperatie kinderopvangtoeslag (minister van Financiën).

Bij de selectie van de 6 overige beleidsmaatregelen waren risicoanalyses ons kompas. We letten op het effect op burgers en bedrijven, we keken of de kosten van de uitvoering in verhouding stonden tot de opbrengsten en we onderzochten de financiële gevolgen. De 6 onderzoeken waren:

- de interventie in het bestuur van Sint-Eustatius (staatssecretaris voor Koninkrijksrelaties);
- bestrijding van ziekten die van dier op mens worden overgedragen (minister van LNV);
- verwijdering medisch afval uit de teststraten (minister van IenW);
- verzwaren van het elektriciteitsnet (minister van EZK);
- herziening van het stelsel van rechtsbijstand (minister van JenV);
- bestrijden overgewicht (minister van VWS).

4.2.1 Actueel beleid met lange voorgeschiedenis

Enkele van onze onderzoeken gaan over kwesties die een lange voorgeschiedenis hebben. Dat geldt allereerst voor de operaties om gedupeerden van de toeslagen-affaire tegemoet te komen en om aardbevingsschade in Groningen te herstellen en gebouwen te versterken. Maar het geldt ook voor het weer op de rit krijgen van het bestuur van Sint-Eustatius, voor vergroting van de capaciteit van het elektriciteitsnet, voor de herziening van het rechtsbijstandsstelsel, voor de bestrijding van overgewicht en voor de aanpak van de Q-koorts, een ziekte die van dier op mens kan worden overgedragen (zoönose) en die in 2007 uitbrak onder omwonenden van geitenhouderijen. Om dit laatstgenoemde onderzoek nader toe te lichten: uiteindelijk kregen 50.000 tot 100.000 mensen Q-koorts. Hoewel het merendeel hiervan waarschijnlijk nauwelijks klachten heeft ervaren, had de ziekte voor een deel van de mensen grote gevolgen. Rond de 100 mensen overleden aan Q-koorts. Duizenden ontwikkelden chronische Q-koorts of het Q-koortsvermoedheidsyndroom. Een deel van hen heeft nu, 15 jaar na de uitbraak, nog steeds veel last van de gevolgen van de ziekte.

Slepende kwesties

Sommige van deze onderwerpen zijn erkende 'hoofdpijndossiers', andere dreigen daartoe uit te groeien. Betrokkenen bij zulke kwesties roepen de rijksoverheid vaak op om regie te nemen. Om knopen door te hakken, dilemma's te doorbreken, duidelijkheid te geven en te laten zien hoe het verder moet. Het zijn slepende kwesties, die knagen aan het vertrouwen van burgers en ondernemers in de rijksoverheid.

Een voorbeeld daarvan is te vinden in ons onderzoek naar de aanpak van de Q-koorts. De vereniging van patiënten vraagt zich af of de rijksoverheid de slachtoffers wel serieus neemt. Want sinds de uitbraak van Q-koorts is het aantal geiten in Nederland

bijna verdubbeld tot ruim 600.000. Het is weliswaar verplicht om de dieren tegen de ziekte in te enten, maar dat wordt slecht nageleefd.

Onzekerheid kwelt ook gedupeerden van de kinderopvangtoeslagaffaire. En als bewoners van het aardbevingsgebied in Groningen al duidelijkheid hadden over de staat van hun woning, dan wachtten eind 2021 veruit de meesten nog op de start van de versterking van hun woningen. Op Sint-Eustatius zijn de bestuurlijke verhoudingen dusdanig slecht, dat in februari 2022 de hulp is ingeroepen van 2 oud-premiers van de voormalige Nederlandse Antillen als bemiddelaars. En burgers en ondernemers die, aangemoedigd door de energietransitie, zonne-energie willen opwekken maar geen aansluiting krijgen op het overvolle elektriciteitsnet raken gefrustreerd. In januari van dit jaar verwoordde een Overijsselse boer bij RTV Oost zijn onbegrip hierover: “In Den Haag verzinnen ze en willen ze van alles, maar als de praktijk niet mee kan schiet het niet op.” Hoe die gevoelens ontstaan, maken onze onderzoeken duidelijk. We lichten er hier 4 uit.

4.2.2 Hersteloperatie kinderopvangtoeslag

Op verzoek van de Tweede Kamer keken we in ons verantwoordingsonderzoek 2020 naar de bedrijfsvoering bij de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT). Het Ministerie van Financiën richtte die speciaal op om ouders die de dupe werden van de kinderopvangtoeslagaffaire financieel te compenseren. In ons vervolgonderzoek 2021 was ons startpunt de tegemoetkoming van € 30.000 aan gedupeerden van deze affaire. Vlak voor kerst 2020, 5 dagen na de publicatie van het parlementaire onderzoeksrapport *Ongekend onrecht*, besloot het kabinet met dit bedrag alle gedupeerde ouders ruimhartig en snel te compenseren. Wij onderzochten of die doelen in 2021 zijn behaald. Onze conclusie is dat de compensatie wel ruimhartiger werd, maar dat de hersteloperatie als geheel niet sneller verloopt. Integendeel. De uitkering van € 30.000 aan veel gedupeerde ouders in relatief korte tijd leverde kortstondig een versnelling op. Daarna ontstonden forse vertragingen. De UHT bleek niet berekend op tijdige beoordeling van de aanvragen van tienduizenden ouders in 2021. Wij vinden dit zorgelijk.

Ons onderzoek leert dat financieel herstel ook zonder vertraging tijd kost: 12 tot 18 maanden. Het gebeurt dan ook steeds vaker dat de UHT de aanvragen niet binnen de wettelijke termijn van 1 jaar na aanmelding kan beoordelen. In 2021 zijn de totale verwachte kosten van de hersteloperatie voor de periode 2020 – 2025 meer dan vertienvoudigd: van € 537 miljoen naar € 5.500 miljoen. Paradoxaal genoeg is het tempoerlies het gevolg van de drang snel te handelen. We constateren dat de uitvoerbaarheid van de hersteloperatie als geheel (het samenstel van de € 30.000-regeling met daarnaast 3 wettelijk vastgelegde compensatieregelingen en de aanpak van schulden) weinig tot geen aandacht kreeg van kabinet en parlement. UHT kreeg

ook geen tijd om de processen en systemen zorgvuldig in te richten; de uitvoering moest immers direct starten. De consequentie was dat er lopende de operatie fouten en knelpunten aan het licht kwamen, die reparatie noodzakelijk maken.

4.2.3 Aanpak schadeherstel en versterking Groningen

In de operatie om in Groningen aardbevingsschade af te handelen en woningen te versterken zat afgelopen jaar weinig voortgang. In ons verantwoordingsonderzoek 2020 raadden we betrokken ministers aan om geen nieuwe beleidswijzigingen door te voeren, omdat bewoners daardoor niet goed weten waar ze aan toe zijn.

Toch pasten de ministers van BZK (verantwoordelijk voor versterking) en EZK (verantwoordelijk voor schadeafhandeling) in 2021 regels opnieuw aan. Het doel was de uitvoering te versnellen en goedkoper te maken. Maar de wijzigingen vertraagden zowel de schadeafhandeling als de versterkingsoperatie juist. Ook werd de verhouding tussen de kosten van enerzijds schadeherstel en versterking en anderzijds uitvoering - met als grootste kostenpost de inzet van experts voor de beoordeling - nog schever dan in 2020. Vorig jaar noemden wij het disproportioneel dat van elke euro schadevergoeding 56 eurocent op ging aan uitvoeringskosten. In 2021 ging van elke euro schadevergoeding 74 eurocent op aan uitvoeringskosten. De aanpak om bij de versterkingsoperatie woningen niet meer afzonderlijk, maar per type te beoordelen, verlaagt de beoordelingskosten wel fors, van gemiddeld meer dan € 50.000 naar € 2.500 per woning. Maar deze typologie-aanpak is nog maar net ingevoerd en kan niet bij alle adressen worden toegepast.

We bekeken ook of de nieuw ingevoerde regels werken. Een daarvan is een vaste schadevergoeding van € 5.000, die bewoners zonder tussenkomst van een schade-expert kunnen aanvragen bij het Instituut Mijnbouw Groningen. Dat handelt namens de minister van EZK de schade af. De schadevergoeding is in principe eenmalig. Bewoners kunnen wel opnieuw een beroep doen op schadevergoeding, als het gaat om nieuwe schade, veroorzaakt door een nieuwe aardbeving met een trillingssnelheid van meer dan 5 millimeter per seconde. Uit ons onderzoek blijkt dat op het aanvraagformulier niet staat dat de vaste schadevergoeding is bedoeld voor kleine, simpele schades. Evenmin staat er duidelijk op aangegeven dat een aardbeving met een trillingssnelheid van 5 millimeter per seconde aan de randen van het aardbevingsgebied nog niet eerder is gemeten. De kans dat nieuwe schade vergoed wordt, is voor bewoners in de randgebieden dan ook minimaal.

Een andere nieuwe regel betreft de versterking van gebouwen. Een deel van de bewoners van het aardbevingsgebied kan bij de Nationaal Coördinator Groningen

(NCG) een herbeoordeling aanvragen. Omdat zo'n herbeoordeling volgens de nieuwste inzichten wordt gedaan, zal de uitkomst naar verwachting zijn dat minder woningen (ingrijpend) versterkt moeten worden. Bewoners die om een herbeoordeling vragen, zitten echter wel veel langer in onzekerheid. Want de NCG legt het lopende proces dan stil. Als uit de herbeoordeling blijkt dat een gebouw toch moet worden versterkt, kan het vanwege de planning van betrokken bedrijven nog lang duren voordat het werk begint.

4.2.4 Sint-Eustatius

Aan de noordkant van de Caribische Zee, op zo ongeveer dezelfde breedtegraad als Haïti en Cuba, ligt het eiland Sint-Eustatius. Het eiland maakt deel uit van Nederland, is half zo klein als Schiermonnikoog maar telt wel 4 keer zoveel inwoners, 3.600. Sinds 2010 heeft Sint-Eustatius, net als de eilanden Saba en Bonaire, de status van 'openbaar lichaam' binnen Caribisch Nederland. Dat is qua taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden te vergelijken met een gemeente in Nederland aan de Noordzee. In 2018 besloot de Nederlandse rijksoverheid het complete bestuur van Sint-Eustatius te vervangen door een regeringscommissaris en een plaatsvervanger. Reden voor de ingreep was 'grove taakverwaarlozing'. Het bestuur van Sint-Eustatius, bestaand uit een college van een gezaghebber en 2 gedeputeerden en een eilandraad van 5 gekozen leden, had openlijk verklaard zich niet te willen houden aan wetten, regels en (bindende) adviezen.

Terugkeer naar lokale democratie met een eigen dagelijks bestuur zou zeker 2 jaar duren. Maar in 2020 verlengde het kabinet de bestuurlijke ingreep tot 2024 - 2025. In dat jaar mochten de inwoners van Sint-Eustatius wel weer naar de stembus voor de lokale verkiezingen. De eilandraad van 5 leden – overigens dezelfde die in 2018 werden ontslagen – heeft echter beperkte rechten. Zo heeft de raad geen invloed op beslissingen over de inning en besteding van gemeenschapsgeld (budgetrecht). Vanaf 2020 wordt gewerkt volgens een verbeterplan, dat is opgedeeld in 4 fasen en 12 stappen, die op hun beurt zijn opgeknipt in deelfasen waarin tussentijdse resultaten moeten worden behaald.

Figuur 16 *Tijdljn bestuurlijke ingreep Sint-Eustatius 2018-2025*

De bestuurlijke interventie op Sint-Eustatius heeft 4 fasen en kan 7 jaar duren



Het is een hordenloop: overgang naar een volgende fase kan pas als aan de criteria van alle stappen is voldaan. Wij vinden die criteria, zeker gezien de bescheiden omvang van Sint-Eustatius, veelomvattend en gedetailleerd. Volgens ons is het dan ook onzeker of Sint-Eustatius 7 jaar na de ingreep weer een stabiele, volwaardige lokale democratie en een eigen dagelijks bestuur zal hebben. En dat vinden wij zorgelijk.

4.2.5 Verzwaring elektriciteitsnet

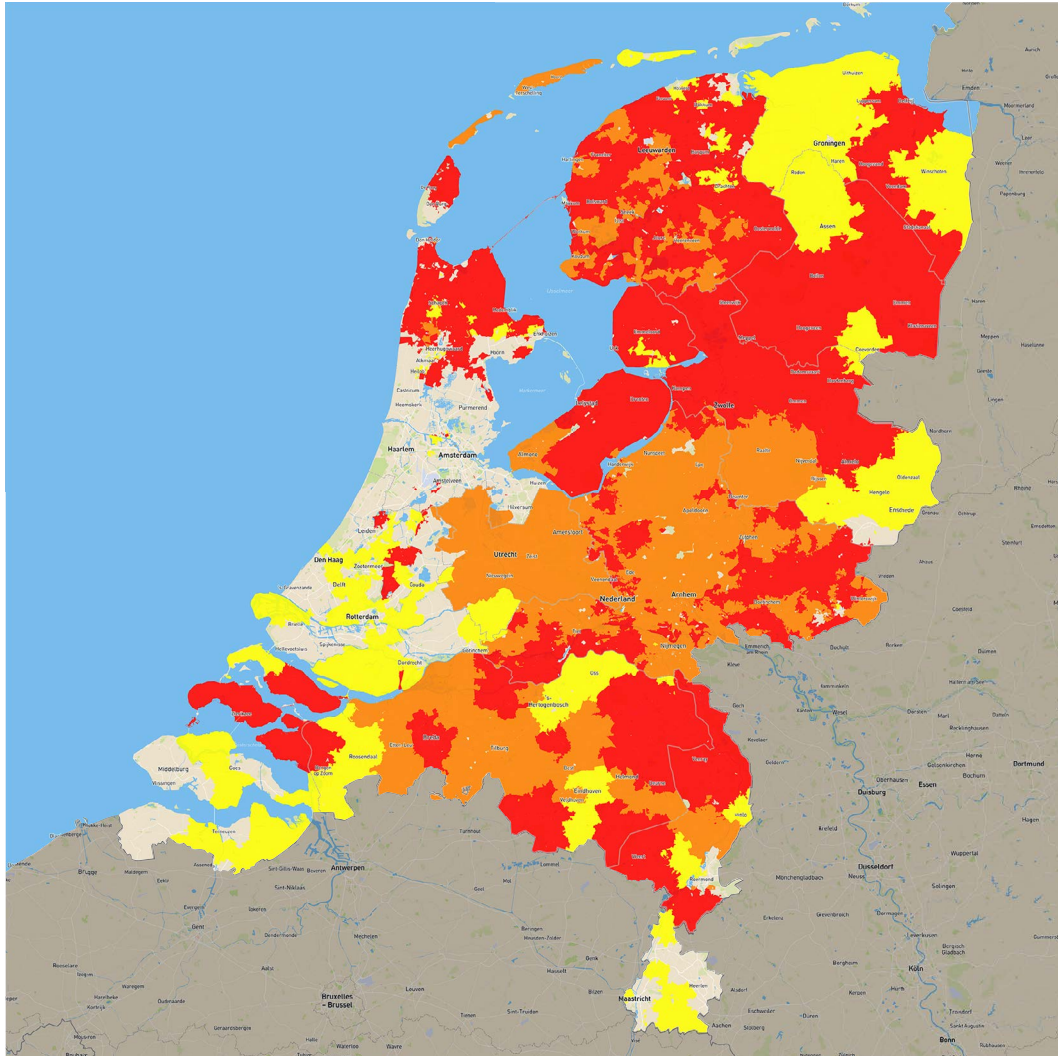
Regelmatig halen burgers, boeren en bedrijven die groene stroom willen opwekken maar geen aansluiting krijgen op het overvolle elektriciteitsnet het nieuws. Uit ons onderzoek naar de manier waarop de minister van EZK de drukte op het stroomnet aanpakt, blijkt de ernst van al die losse verhalen. Het doel om over te stappen van aardgas en steenkool op schone, veilige, betrouwbare, betaalbare stroom stuit steeds

vaker op de grenzen van het elektriciteitsnet. Intussen onderstrepen sluiting van het gasveld in Groningenveld en de wil om de import van Russisch gas snel te verminderen de noodzaak van deze energietransitie.

De kaart van Nederland waarop staat in welke gebieden het net de maximale capaciteit heeft bereikt, kleurt steeds roder. In die gebieden moeten de netbeheerders nee verkopen aan burgers en bedrijven, of ze nu op grote schaal stroom willen leveren of afnemen. Daarbij komt dat de Europese regels voor de energiemarkt zo worden uitgelegd, dat netbeheerders geen voorrang mogen geven aan bepaalde afnemers. Daardoor is het: wie het eerst komt, het eerst maalt. Of, zoals een netbeheerder tegen een journalist van *De Gelderlander* zei: “Het is nummertje trekken, net als bij de slager.”

Figuur 17 Grootschalige teruglevering van stroom in grote gebieden niet mogelijk, stand 10 mei 2022

In grote delen van Nederland kunnen netbeheerders aanvragen voor grootschalige teruglevering van elektriciteit niet inwilligen of dreigt deze situatie te ontstaan



■ Netbeheerders kunnen nieuwe aanvragen voor transport van elektriciteit niet inwilligen

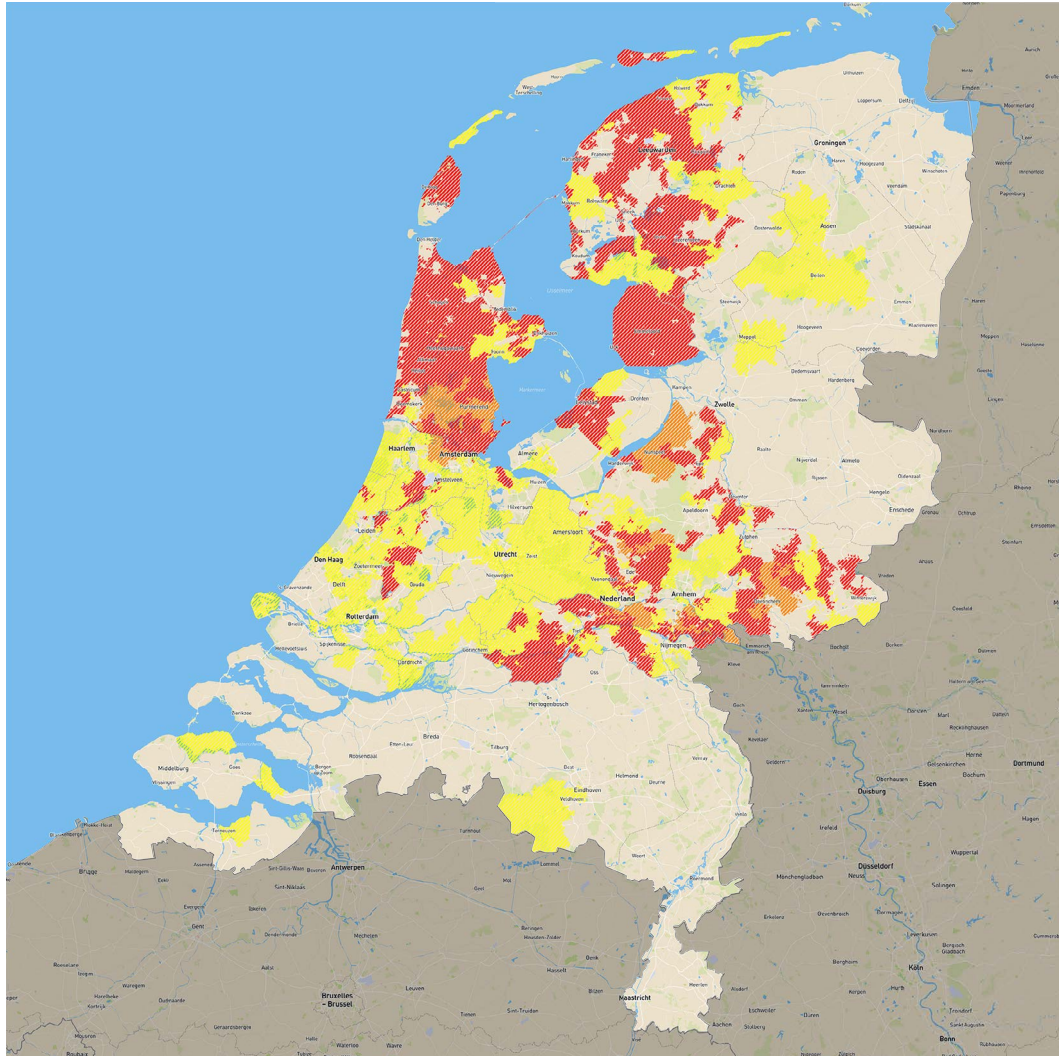
■ Netbeheerders voorzien dat er niet volledig aan de transportvraag kan worden voldaan

■ Netbeheerders verwachten dat transportschaarste dreigt

Bron: Netbeheer Nederland

Figuur 18 Grootschalige afname van stroom in grote gebieden niet mogelijk, stand 10 mei 2022

In delen van Nederland kunnen netbeheerders aanvragen voor grootschalige afname van elektriciteit niet inwilligen of dreigt deze situatie te ontstaan



Netbeheerders kunnen nieuwe aanvragen voor transport van elektriciteit niet inwilligen

Netbeheerders voorzien dat er niet volledig aan de transportvraag kan worden voldaan

Netbeheerders verwachten dat transportschaarste dreigt

Bron: Netbeheer Nederland :

Een voorbeeld van een plan dat door capaciteitstekort in de knel dreigt te komen, is de bouw van 25.000 woningen in Amsterdam-Noord. De netbeheerder heeft daar wel plaats voor de woningen, maar kan de komende 5 tot 7 jaar geen scholen, supermarkten of zorginstellingen aansluiten. Maar Amsterdam wil geen 'slaapwijken' zonder voorzieningen bouwen.

In ons onderzoek constateren wij dat het tekort aan capaciteit op het elektriciteitsnet de energietransitie belemmert. Wij waarschuwen dat het doel van het kabinet om

tenminste 55% minder CO2 uit te stoten in 2030 onhaalbaar kan blijken, net als het besluit om in EU-verband nog dit jaar grotendeels afscheid te nemen van de leveranties van Russisch aardgas. Wij vinden deze situatie zorgelijk. Wij zeggen dat vergaande keuzes over de verdeling van schaarse netcapaciteit niet langer te vermijden zijn. We vinden daarom dat de minister van Klimaat en Energie aan parlement, bedrijven en burgers duidelijk moet maken hoe hij met het tekort aan netcapaciteit wil omgaan. En dat hij in gesprek moet gaan met de Europese Commissie om te kijken of er toch mogelijkheden zijn om voorrang te geven aan aanvragen die een maatschappelijk belang dienen.

4.3 Onderzoek bij 8 organisaties met publieke taken

De onderzoeken naar beleidsmaatregelen van verschillende ministers, die in § 4.2 zijn uitgelicht, onderstrepen nog eens hoe belangrijk goede, constante en betrouwbare uitvoering van rijksbeleid is. Anders gezegd: de continuïteit van dienstverlening, waarvan wij in ons verantwoordingsonderzoek 2018 zeiden dat het een kostbaar bezit is. Wij koppelden daaraan de aanbeveling om te waken over het peil van de publieke dienstverlening. In ons verantwoordingsonderzoek over 2021 onderzochten wij of de rijksoverheid die aanbeveling ter harte heeft genomen. We namen daartoe van 8 organisaties die publieke taken uitvoeren onder de loep hoe ze de minister op de hoogte houden van risico's die de kwaliteit en voortgang van hun dienstverlening kunnen aantasten:

- CAK, zelfstandig bestuursorgaan (zbo) van het Ministerie van VWS die financiële regelingen in de zorg uitvoert;
- Justis, agentschap van het Ministerie van JenV dat personen en organisaties screent en onder meer de verklaring omtrent het gedrag (vog) uitgeeft;
- Kamer van Koophandel, zbo van het Ministerie van EZK, beheert het handelsregister en adviseert ondernemers;
- KNMI, agentschap van het Ministerie van IenW, kennisinstituut voor weer, klimaat en seismologie;
- Nederlandse Spoorwegen (NS), verantwoordelijk voor vervoer van reizigers en exploitatie van stations. De NS is een staatsdeelneming met het Ministerie van Financiën als aandeelhouder en het Ministerie van IenW als beleidsverantwoordelijke organisatie;
- Staatsbosbeheer, zbo van het Ministerie van LNV, verantwoordelijk voor het beheer van natuur;
- Raad voor de rechtspraak, organisatie die onafhankelijk is van het Ministerie van JenV en de taak heeft de kwaliteit van de rechtspraak te bevorderen;

- Tennet is een staatsdeelneming met het Ministerie van Financiën als aandeelhouder en het Ministerie van EZK als beleidsverantwoordelijke organisatie, beheert het landelijke elektriciteitsnet.

De uitkomsten van de onderzoeken bij deze 8 organisaties zijn terug te vinden in de rapporten over ons verantwoordingsonderzoek bij de betrokken departementen, in hoofdstuk 5 over de beleidsresultaten, onder het kopje 'inzicht in risico's voor continuïteit dienstverlening'.

De 8 onderzoeken leren dat al deze organisaties jaarlijkse risicoanalyses maken. Zodat er zicht is op hun financiële staat, wat immers een basisvoorwaarde is voor hun voortbestaan. En op omstandigheden die essentieel zijn voor de kwaliteit van de dienstverlening aan burgers en bedrijven. Daaronder vallen toekomstbestendige IT-systemen en de aanwezigheid van voldoende en kundige medewerkers, ook op de langere termijn. Tegelijkertijd zagen wij dat de gevolgen van die risico's voor de dienstverlening aan het publiek niet altijd een plaats krijgen in de analyses. Zijn de bossen zo goed onderhouden, dat wandelaars en fietsers er volop van kunnen genieten? Als het hard gaat stormen of regenen, weten burgers dat op tijd? Rijden de treinen volgens de dienstregeling?

Storing bij Justis trof 70.000 aanvragers vog

Een risico onder ogen zien is niet hetzelfde als voorkomen dat het zich voordoet.

Een voorbeeld zagen wij bij het agentschap Justis, dat in opdracht van het Ministerie van JenV personen, bedrijven en organisaties tegen het licht houdt om hun integriteit te kunnen beoordelen.

De belangrijkste bezigheid van Justis is de uitgifte van jaarlijks 1,2 miljoen verklaringen omtrent het gedrag (vog's). Wie aan het werk wil als bijvoorbeeld onderwijzer, gastouder, thuiszorgmedewerker of taxichauffeur, moet zo'n vog aan de werkgever overleggen.

Justis meldde in zijn risicoanalyse 2021 dat de ICT-systemen na overschakeling op een andere dienstverlener instabiel waren. Het agentschap voorzag dat dit zou kunnen leiden tot uitval van systemen of onbetrouwbaarheid van de data. Justis nam hier ook maatregelen op, die de schade zouden moeten beperken. Toen half oktober 2021 de vrees werd bewaarheid, bleek het 2 weken lang onmogelijk om vog's aan te vragen. Op zo'n langdurige storing was niet gerekend.

Justis haalde alle kranten en de websites Nu.nl en de NOS met het nieuws dat een softwarefout uiteindelijk 70.000 mensen trof. “Storing maakt het onmogelijk om te controleren op strafblad”, kopte bijvoorbeeld het *Financieele Dagblad*. Ook de gevolgen kwamen aan bod in de media. Kranten interviewden directeurs van basisscholen, die twijfelden tussen groepen samenvoegen of kinderen naar huis sturen, omdat ze geen nieuwe leerkrachten konden aannemen. Expats die geen werkvisum konden aanvragen. Ondernemers die deelname aan een aanbesteding de mist in zagen gaan.

Ons onderzoek laat zien dat de meeste organisaties een duidelijke aanpak hebben om risico's in kaart te brengen. Ze volgen die nauwkeurig en anders werken ze volgens een vaste procedure. De betrokken ministers hebben over de hele linie afspraken gemaakt met de organisaties over de uitwisseling van informatie over risico's. Dit is een positieve constatering, maar wat er vervolgens met de informatie gebeurt, verdient verbetering. Want op een enkeling na hebben de betrokken ministers geen vaste aanpak om de risico's en de maatregelen daartegen te beoordelen. Vaak delen ministers de jaarverslagen met daarin de risicoanalyses met de Tweede Kamer, maar zonder commentaar of duiding. Daardoor weet de Kamer niet of de ministers de analyses geruststellend dan wel alarmerend vinden, welke gevolgtrekkingen zij eraan verbinden en of zij denken dat de maatregelen om de risico's te ondervangen afdoende zijn.

Een positieve uitzondering is de manier waarop de minister van EZK de risicoanalyse van de Kamer van Koophandel oppakte. De organisatie voorzag dat zij nieuwe regels niet kon invoeren binnen het beschikbare budget. Minister en Kamer van Koophandel gingen hierover in gesprek en besloten vervolgens de financiering aan te passen. Een ander goed voorbeeld is de minister van VWS. Die stuurt informatie over de risicoanalyse van het CAK door aan het parlement, met daarbij een reactie op de manier waarop het CAK de taken uitvoert. Als alle ministers deze voorbeelden zouden volgen, dan helpt dat Kamerleden de informatie te duiden. Dat vergroot mogelijk ook de belangstelling van het parlement voor risico's die de publieke dienstverlening van organisaties kunnen schaden. Want in de praktijk is die er nu vooral als er een incident is.

Tot slot. Drie jaar geleden vroegen we aandacht voor de kwaliteit van publieke diensten die het Rijk verleent. De problemen die de binnenvaart ondervond - door een niet tijdig vervangen onderdeel van een oude sluis - stond symbool voor een groter vraagstuk. De continuïteit van dienstverlening vraagt om permanente politieke aandacht voor beheer en onderhoud en het tijdig beschikbaar hebben van publieke middelen. Ogenschijnlijk kleine dingen kunnen grote gevolgen hebben. En na verloop van tijd worden die kleine dingen zelf groot. Het is daarom altijd tijd voor uitvoering.

5.

Reactie en nawoord

De ministers van Financiën en BZK hebben op 9 mei respectievelijk 11 mei 2022 op ons conceptrapport van de Staat van de rijksverantwoording gereageerd. Beide reacties geven we hieronder weer. De integrale teksten staan op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2021. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord. Naar aanleiding van het bezwaar dat wij op 7 april maakten bij de minister van EZK vanwege de onzekerheid over de uitgaven en verplichtingen, hebben wij de rechtmatigheid hiervan alsnog vastgesteld. Wij hebben daarom op 11 mei 2022 het bezwaar opgeheven. Daaropvolgend zijn onze bevindingen, daaraan gerelateerde cijfers en oordelen aangepast. De reacties van de ministers zijn gebaseerd op ons conceptrapport van 21 april 2022 met daarin onze tussentijdse bevindingen.

5.1 Reactie van de minister van Financiën

De minister gaat in haar reactie in op de financiële informatie van het Rijk en de rijksbrede financiële bedrijfsvoering. Voor de niet-financiële onderwerpen die de bedrijfsvoering en uitvoering van rijksbeleid raken verwijst zij naar de reactie van de minister van BZK als coördinerend minister. Waar het gaat over specifieke conclusies uit de verantwoordingsonderzoeken per departement, verwijst de minister van Financiën naar de bestuurlijke reacties van de betreffende bewindspersonen.

Financiële informatie van het Rijk

De minister van Financiën bevestigt dat ook 2021 voor een groot deel in het teken stond van de bestrijding van de coronapandemie, met een grote impact op de rijksfinanciën. Daarnaast erkent zij de financieel omvangrijke problematiek die is ontstaan

als gevolg van snel willen handelen, wat op gespannen voet kwam te staan met zorgvuldigheid. Als voorbeeld geeft zij de compensatieregelingen voor Groningen en herstel kinderopvangtoeslag.

Zij beaamt dat het parlement niet in alle gevallen tijdig geïnformeerd werd en dat niet aan alle aanbestedingsregels is voldaan. Zij bevestigt onze bevinding dat er omvangrijke onrechtmatigheden zijn opgetreden bij zowel verplichtingen als uitgaven van het Rijk, waardoor de tolerantiegrens van 1% fors is overschreden.

De minister geeft aan dat omvangrijke onrechtmatigheden voortvloeien uit incidentele verplichtingen en uitgaven.. De minister van Financiën stelt dat het zaak is terug te keren naar een normaal en ordentelijk besluitvormingsproces, waarbij snelheid van handelen niet ten koste gaat van de zorgvuldigheid van het begrotingsproces. Zij wil daarnaast het financieel beheer verder op orde brengen, zodat een toename van meer structurele onrechtmatigheden wordt voorkomen. De minister zal zich ervoor inzetten om herhaling van fouten en onzekerheden inzake de rechtmatigheid van verplichtingen en uitgaven te voorkomen en zal daarbij haar collega-ministers verzoeken datzelfde te doen.

Budgetrecht parlement

De minister van Financiën hecht net als wij aan het budgetrecht van het parlement. Bij onze constatering dat in 2021, net als in 2020, een fors deel van de verplichtingen die het Rijk aanging onrechtmatig is, omdat dit werd verzuimd, tekent de minister aan dat dit vooral in het eerste kwartaal van 2021 gebeurde. Zij zegt dat het kabinet na het debat over de verantwoording 2020 extra aandacht heeft besteed aan het tijdig en volledig informeren van het parlement, waardoor deze omissie beduidend minder voorkwam.

ADR

Over onze zienswijze dat de Auditdienst Rijk (ADR), de interne accountant van het Rijk, onder de verantwoordelijkheid van de minister van Financiën valt en daardoor geen onafhankelijke positie heeft, merkt de minister op dat de ADR een onafhankelijke interne auditfunctie heeft. Zij stelt dat de ADR de gedrags- en beroepsregels van accountants volgt en meer specifiek de Verordening inzake onafhankelijkheid van accountants. De minister van Financiën zegt dat de ADR daarom, ondanks de organisatorische positionering binnen Financiën, in staat is om zijn taken onafhankelijk uit te oefenen en ongebonden een oordeel te vormen, zonder bemoeienis van ministers en hun ondergeschikten.

Rijksbrede financiële bedrijfsvoering

Het doet de minister van Financiën deugd dat het aantal onvolkomenheden dat wij over 2021 vaststelden is gedaald ten opzichte van 2020. Zij is vooral verheugd dat er sprake is van een verbetering bij het financieel beheer van het Rijk. Zij streeft ernaar de problematiek bij het financieel beheer van het Rijk nog verder terug te dringen. Zij kondigt onder meer aan een opleiding te gaan verzorgen waarin het oplossen van onvolkomenheden centraal staat.

5.2 Reactie van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

De minister van BZK benadrukt dat IT-beheer, informatiebeveiliging en beheerst en planmatig onderhoud, waarnaar wij onderzoek doen in het kader van de vraag of de bedrijfsvoering van het Rijk op orde is, een verderstreckende betekenis hebben. Digitalisering is verweven geraakt met alles wat wij doen. Zij geeft aan dat het kabinet een aantal cruciale voorwaarden heeft beschreven waaraan de digitale overheid moet voldoen. Zij bevestigt ons beeld dat de informatiebeveiliging bij het Rijk stap voor stap verbetert. De minister is het met ons eens dat de Hoge Colleges van Staat ook onderdeel zijn van het staatsbestel en daarom aan de normen voor informatiebeveiliging zouden moeten voldoen. Zij neemt ons voorstel over om hierover het overleg te starten.

De minister van BZK schrijft dat in 2021 stappen zijn gezet om meer als één overheid problematiek te agenderen en kennis uit te wisselen. In de I-strategie van het Rijk voor de periode 2021 – 2025 is ook de rol van de bewindslieden van BZK hierin planmatiger en doortastender ingevuld. De minister schrijft dat op het punt van digitalisering rijksbreed de handschoen wordt opgepakt.

Kwaliteit van rijksdienst, uitvoerbaarheid van beleid

Over onze onderzoeken naar de kwaliteit van de uitvoering van rijksbeleid schrijft de minister van BZK dat herstel van het tanende vertrouwen in democratische instituties de kernopdracht is van het kabinet. Voor de aanpak daarvan verwijst zij naar de brief die zij op 24 januari 2022 aan de Tweede Kamer stuurde.

De minister onderschrijft ons pleidooi voor 'tijd voor uitvoering'. Zij zegt gevolg te geven aan ons advies om de uitvoerbaarheid van nieuw beleid vooraf te toetsen, door dit een belangrijke plaats te geven in de voorbereiding van beleid. Zij streeft ernaar beleid en praktijk beter op elkaar aan te sluiten.

De minister deelt onze mening dat het belangrijk is om over publieke dienstverlening te waken, omdat de continuïteit daarvan een kostbaar bezit is. Zij wil verkennen of er inderdaad, zoals wij constateren in ons onderzoek, sprake van is dat niet alle ministers de jaarverslagen en risicoanalyses die uitvoeringsorganisaties die zij met de Tweede Kamer delen van commentaar of duiding voorzien.

5.3 Nawoord van de Algemene Rekenkamer

In hun reacties op de *Staat van de rijksverantwoording* geven beide bewindslieden aan de verschillende bevindingen in ons rapport te herkennen.

De minister van Financiën geeft in haar reactie aan dat het financieel beheer verder op orde moet worden gebracht om soms structurele omvangrijke onrechtmatigheden zoveel mogelijk te voorkomen. Wij onderschrijven dit volledig. Ook het belang van een ordentelijk begrotingsproces waarbij snelheid en zorgvuldigheid beter in balans worden gebracht kan niet worden overschat. Wij vinden het belangrijk dat de minister heeft toegezegd dat zij zich, samen met de andere ministers, zal inzetten om herhaling van fouten en onzekerheden te voorkomen. Uit ons verantwoordingsonderzoek blijkt namelijk dat bij 10 begrotingshoofdstukken de tolerantiegrens op totaalniveau is overschreden.

Wat betreft de opmerkingen van de minister over de positionering van de ADR denken wij dat dit onderwerp beter op een ander moment in een andere context kan worden besproken.

Wij onderschrijven de zienswijze van de minister van BZK dat de betekenis van digitalisering zich niet beperkt tot bedrijfsvoering van het Rijk. Wij hebben om dezelfde reden ons onderzoek breder opgezet, om de samenhang tussen rechtmatige inning en besteding van middelen, een goed functionerende rijksoverheid en doeltreffende uitvoering van beleid in beeld te brengen. Wij zien in de reactie van de minister van BZK de bevestiging dat wij beide de impact van digitalisering op de bedrijfsvoering van het Rijk onderkennen. In een goed functionerend democratisch systeem van macht en tegenmacht zullen alle betrokken partijen, kabinet, parlement en rekenkamer, ernaar streven daaraan voldoende aandacht te geven.

Bijlagen

Bijlage 1 Over het verantwoordingsonderzoek

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

Wij voeren ons onderzoek uit op basis van de internationale principes en standaarden voor rekenkamers (International Standards of Supreme Audit Institutions, ISSAIs) als onderdeel van de INTOSAI Framework of Professional Pronouncements (IFPP) (zie <https://www.issai.org>). We houden daarbij rekening met het controlebestel waarin ook de Auditdienst Rijk (ADR) als intern controleur het jaarverslag certificeert. Voor haar oordeel maakt de Algemene Rekenkamer daarom zoveel mogelijk gebruik van de resultaten van de werkzaamheden van de ADR volgens de Comptabiliteitswet 2016.

Ons kwaliteitssysteem vereist dat wij onafhankelijk, integer en deskundig zijn, gedegen onderzoek doen, onze oordelen goed onderbouwen met feiten en daarover helder rapporteren. We waarborgen de kwaliteit van onze onderzoeksrapporten op verschillende manieren, onder andere door interne kwaliteitstoetsen uit te voeren.

Deze bijlage beschrijft kort de manier waarop wij ons verantwoordingsonderzoek uitvoeren. Een uitgebreide methodologische verantwoording staat op onze website: www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2021.

Financiële informatie

De financiële verantwoordingsinformatie die wij onderzoeken bestaat uit de rijksrekening en de rijkssaldibalans in het Financieel Jaarverslag van het Rijk, en de jaarverslagen van de ministeries (art. 7.12 CW 2016, 1e lid onder c). De minister van Financiën is verantwoordelijk voor het opmaken van het Financieel Jaarverslag van het Rijk (art. 2.29 CW 2016, 3e lid).

Wij onderzoeken of:

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

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

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

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

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

Voor de normen voor onderzoek naar financiële informatie (financial audit) sluiten de ISSAIs aan bij de internationale controlestandaarden: de International Standards of Auditing (ISA). Deze standaarden stellen gedetailleerde eisen aan de planning en

uitvoering van een controle en aan de rapportage daarover. Wij passen de ISSA's toe, rekening houdend met de comptabele regelgeving en de inrichting van het Nederlandse controlebestel. Dit geldt met name voor de toepassing van de standaarden voor de formulering van financiële oordelen en voor het gebruikmaken van de certificerende auditwerkzaamheden uitgevoerd door de interne auditdienst, de ADR.

De ADR controleert alle jaarverslagen van de ministeries, fondsen en overige begrotingshoofdstukken en geeft hierover afzonderlijke controleverklaringen af. Teneinde het controlebestel zo doelmatig mogelijk in te richten en dubbele controlelasten zoveel mogelijk te voorkomen maken wij zoveel mogelijk gebruik van de controlewerkzaamheden van de ADR. Wij toetsen jaarlijks het kwaliteitssysteem van de ADR en stellen risicogericht vast of de controlewerkzaamheden van de ADR goed zijn uitgevoerd en of de bevindingen hebben geleid tot de juiste oordelen. Daartoe reviewen wij de controle van de ADR en voeren wij aanvullende eigen controlewerkzaamheden uit. Daarnaast liggen onze opdracht en de formulering van ons oordeel vast in de Comptabiliteitswet.

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

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

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

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

Bedrijfsvoering

De minister is verantwoordelijk voor:

- de bedrijfsvoering van het ministerie;
- het periodiek onderzoeken van de doeltreffendheid en doelmatigheid van die bedrijfsvoering;
- het begrotingsbeheer en de daartoe gevoerde administraties;
- het financieel beheer en de daartoe gevoerde administraties;

- het materieelbeheer voor zover dat betrekking heeft op roerende zaken en de daartoe gevoerde administraties (art. 4.1 CW 2016, 2e lid);
- het opmaken van het jaarverslag (art. 2.29 CW 2016, 2e lid).

Wij onderzoeken of:

- het begrotingsbeheer ordelijk en controleerbaar is (art. 3.2 CW 2016);
- het financieel beheer doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (art. 3.2 CW 2016);
- het verwerven, beheren en afstoten van materieel doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (art. 3.4 CW 2016);
- de financiële administratie betrouwbaar en controleerbaar wordt ingericht en gevoerd (art. 3.5 CW 2016);
- de overige aspecten van de bedrijfsvoering, zoals informatiebeveiliging, IT-beheer (waartoe ook aspecten behoren die onderdeel uitmaken van het toetsingskader *Algoritmes, Aandacht voor Algoritmes*, jan 2021), management control, sturing en toezicht, voldoen aan de daaraan te stellen eisen;
- de niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag over de bedrijfsvoering betrouwbaar tot stand is gekomen en niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie (art. 3.9 CW 2016).

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

Het normenkader voor het verantwoordingsonderzoek naar de informatiebeveiliging komt voort uit de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO). De BIO bevat maatregelen om informatiebeveiligingsrisico's te beheersen. We toetsen een selectie van deze beheersingsmaatregelen binnen 4 aandachtsgebieden: beleid, organisatie, risicomanagement en incidentmanagement. We toetsen zowel de beschreven procedures en verantwoordelijkheidsverdeling op papier, als de werking daarvan in de praktijk. Ons oordeel baseren we op de effectiviteit van de beheersmaatregelen, de ernst van de bevinding per beheersmaatregel, en de opvolging van eerdere aanbevelingen.

Het normenkader voor het onderzoek naar het lifecyclemanagement van het IT-landschap is gebaseerd op relevante normen en best practices uit de internationaal geaccepteerde raamwerken COBIT, ITIL en ASL. Deze normen en best practices zijn vervolgens vertaald naar de situatie bij het Rijk. Het normenkader is opgebouwd uit de 5 stappen in het lifecyclemanagementproces, het inzicht in het IT-landschap en de

PDCA-cyclus van Deming (Plan, Do, Check, Act). In het verantwoordingsonderzoek 2021 beoordelen wij de beheersingsmaatregelen die zijn getroffen om te voldoen aan de normen met betrekking tot het inzicht in het IT-landschap.

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

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

Beleidsresultaten

De minister is verantwoordelijk voor:

- het ontwikkelen, vaststellen en uitvoeren van het beleid (art. 3.1 CW 2016);
- het toezicht houden op het uitvoeren van het beleid;
- het periodiek onderzoeken van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid;
- de in de begroting opgenomen informatie;
- de in het jaarverslag opgenomen informatie (art. 4.1 CW 2016).

Wij onderzoeken of:

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

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

aanbevelingen. Op grond daarvan kunnen we de volgende oordelen geven: goed, toereikend, matig, zorgelijk of zeer zorgelijk. Dit oordeel betreft een combinatie van het gevoerde beleid, de context van en de maatschappelijke gevolgen op het betreffende beleidsterrein.

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

Bijlage 2 Overzicht fouten en onzekerheden rijksrekening

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

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

Uitgaven (x € miljoen)	2020		2021	
	Bedrag	%	Bedrag	%
Totaalbedrag rijksrekening	283.918,5	100	321.681,5	100
Fouten en onzekerheden in rechtmatigheid	3.135,0	1,10	3.065,5	0,95
Fouten en onzekerheden in betrouwbaarheid en ordelijkheid	1.198,2	0,42	208,7	0,06
Totaal fouten en onzekerheden	4.333,2	1,52	3.274,2	1,01

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

Ontvangsten (x € miljoen)	2020		2021	
	Bedrag	%	Bedrag	%
Totaalbedrag rijksrekening	296.061,4	100	317.919,0	100
Fouten en onzekerheden in rechtmatigheid	363,4	0,12	122,9	0,04
Fouten en onzekerheden in betrouwbaarheid en ordelijkheid	13,7	0,01	29,7	0,01
Totaal fouten en onzekerheden	377,1	0,13	152,6	0,05

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

Verplichtingen (x € miljoen)	2020		2021	
	Bedrag	%	Bedrag	%
Totaalbedrag rijksrekening	366.198,3	100	321.115,5	100
Fouten en onzekerheden in rechtmatigheid	8.831,2	2,41	14.847,1	4,62
Fouten en onzekerheden in betrouwbaarheid en ordelijkheid	273,6	0,07	663,4	0,21
Totaal fouten en onzekerheden	9.104,8	2,48	15.510,5	4,83

Bijlage 3 Analyse aangetroffen fouten en onzekerheden

Op het niveau van de afzonderlijke jaarverslagen hebben wij fouten en onzekerheden geconstateerd die onze tolerantiegrenzen overschrijden. Bij 10 begrotingshoofdstukken is er sprake van dergelijke fouten en onzekerheden op jaarverslagniveau. De uitkomsten zijn hieronder samengevat. Een nadere toelichting op de geconstateerde fouten en onzekerheden is te vinden in de rapporten bij de afzonderlijke jaarverslagen.

Overschrijding tolerantie op totaalniveau jaarverslag

Bij 10 begrotingshoofdstukken (2020: 9) ligt het totaal aan fouten en onzekerheden boven de tolerantiegrens op jaarverslagniveau. Dit betreft:

- Hoofdstuk V, Ministerie van Buitenlandse Zaken; in totaal € 13,6 miljoen aan fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de afgerekende voorschotten. De tolerantiegrens wordt overschreden door de statistisch berekende maximale fout en onzekerheid.
- Hoofdstuk VI, Ministerie van Justitie en Veiligheid; in totaal € 237,4 miljoen aan fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid in de samenvattende verantwoordingsstaat baten-lastenagentschappen. Voorts in totaal € 107,8 miljoen aan fouten en onzekerheden met betrekking tot de betrouwbaarheid en ordelijkheid in de samenvattende verantwoordingsstaat baten-lastenagentschappen.
- Hoofdstuk VII, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; in totaal € 443,3 miljoen aan fouten met betrekking tot de rechtmatigheid van de verplichtingen. Voorts in totaal € 167,2 miljoen aan fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid in de samenvattende verantwoordingsstaat baten-lastenagentschappen.
- Hoofdstuk VIII, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap; in totaal € 29,6 miljoen aan fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid in de samenvattende verantwoordingsstaat baten-lastenagentschappen.
- Hoofdstuk IX, Ministerie van Financiën; in totaal € 1.539,0 miljoen aan fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de verplichtingen. Voorts met betrekking tot de rechtmatigheid van een niet te kwantificeren onzekerheid over de volledigheid van de belastingontvangsten.
- Hoofdstuk X, Ministerie van Defensie; in totaal € 358,5 miljoen aan fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de verplichtingen.
- Hoofdstuk XIII, Ministerie van Economische Zaken en Klimaat; in totaal € 4.749,5 miljoen aan fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de verplichtingen. Voorts in totaal € 75,4 miljoen aan fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid in de samenvattende verantwoordingsstaat

baten-lastenagentschappen. Tot slot in totaal € 183,8 miljoen aan fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de afgerekende voorschotten. De tolerantiegrens voor de afgerekende voorschotten wordt overschreden door de statistisch berekende maximale fout en onzekerheid.

- Hoofdstuk XIV, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit; in totaal € 50,2 miljoen aan fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de afgerekende voorschotten.
- Hoofdstuk XVI, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport; in totaal € 4.129,3 miljoen aan fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de verplichtingen. In totaal € 1.955,1 miljoen aan fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de uitgaven en de ontvangsten. Voorts in totaal € 1.535,2 miljoen aan fouten en onzekerheden met betrekking tot de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de uitgaven en de ontvangsten. Voorts in totaal € 36,7 miljoen aan fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid in de samenvattende verantwoordingsstaat baten-lastenagentschappen. Tot slot in totaal € 787,1 miljoen aan fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de afgerekende voorschotten.
- Hoofdstuk K, Defensiematerieelbegrotingsfonds; in totaal € 2.251,5 miljoen aan fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de verplichtingen.

Overschrijding tolerantie op niveau begrotingsartikel, samenvattende verantwoordingsstaat baten-lastenagentschappen en afgerekende voorschotten

Wij hebben bij 12 jaarverslagen (2020: 15) een overschrijding van de tolerantiegrens op het niveau van het begrotingsartikel en/of afgerekende voorschotten geconstateerd.

- Bij 13 jaarverslagen (2020: 15) overschrijdt het totaalbedrag aan fouten en onzekerheden de rapporteringstolerantie voor de rechtmatigheid en/of de betrouwbaarheid en ordelijkheid op artikelniveau.
- Bij 5 jaarverslagen (2020: 5) overschrijdt het totaalbedrag aan fouten en onzekerheden de rapporteringstolerantie met betrekking tot de rechtmatigheid en/of de betrouwbaarheid en ordelijkheid in de samenvattende verantwoordingsstaat baten-lastenagentschappen.
- Bij 4 jaarverslagen (2020: 4) overschrijdt het totaalbedrag aan fouten en onzekerheden de rapporteringstolerantie met betrekking tot de rechtmatigheid van de afgerekende voorschotten.

Een nadere toelichting op de geconstateerde fouten en onzekerheden en overschrijdingen van de tolerantiegrens op het niveau van een begrotingsartikel en/of samenvattende verantwoordingsstaat baten-lastenagentschappen en/of afgerekende voorschotten is te vinden in de rapporten bij de afzonderlijke jaarverslagen.

Uitvoeren van staatssteuntoetsen

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

Slotverschillen

Over 2021 is in totaal voor € 1,6 miljard aan beleidsmatige mutaties ten onrechte niet (tijdig) gemeld. Dit is een daling ten opzichte van 2020, toen voor € 1,8 miljard ten onrechte niet (tijdig) was gemeld. Het niet (tijdig) melden hebben wij vooral geconstateerd bij het Defensiematerieelbegrotingsfonds en de ministeries van BZK en VWS.

Misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O)

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

Misbruik en oneigenlijk gebruik overdrachtsuitgaven

Om misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) tegen te gaan, moeten de ministers controleren of het geld dat ze verstrekken aan anderen volgens de regels wordt uitgeven. Dit jaar hebben wij onvolkomenheden in het beheer van overdrachtsuitgaven gerapporteerd bij de Ministeries van OCW, EZK en VWS (en bij het Ministerie van Defensie een aandachtspunt) waarbij het M&O-beleid ontoereikend is. Daardoor ontstaan risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik en verwachten wij maatregelen van de betreffende ministers.

Instemming parlement vereist

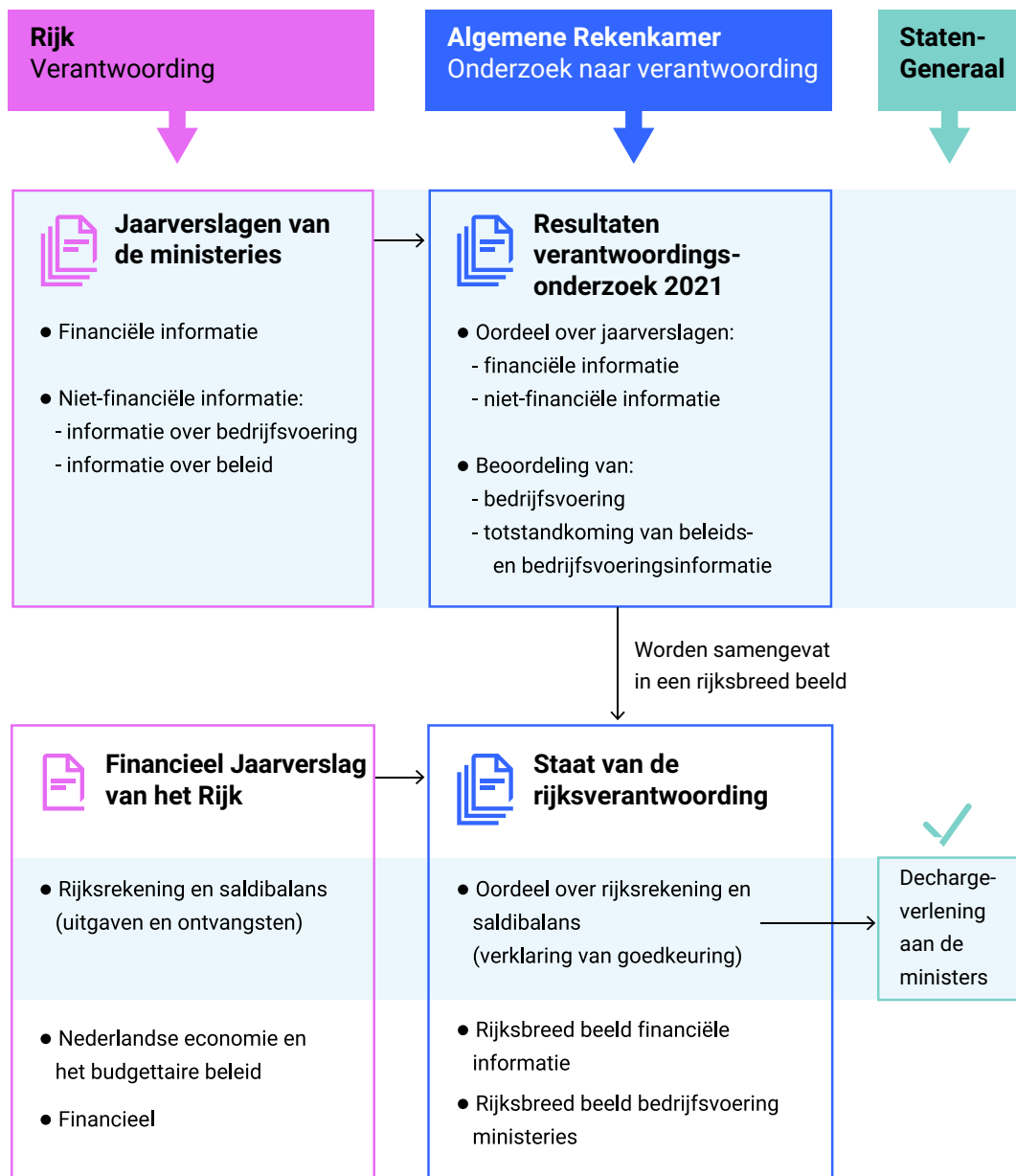
In de Comptabiliteitswet is vastgelegd dat nieuw beleid pas mag worden uitgevoerd, als de Tweede en Eerste Kamer hebben ingestemd met de wijziging van de begroting die dit met zich meebrengt. Gebeurt dat niet, dan schendt de minister het budgetrecht van het parlement. Als een minister de Tweede en Eerste Kamer niet tijdig heeft geïnformeerd over de verplichtingen die hij is aangegaan, beschouwen wij die als onrechtmatig. De ministers van BZK, IenW, EZK en VWS evenals de minister van Defensie inzake het Defensiematerieelbegrotingsfonds hebben het parlement niet tijdig geïnformeerd.

Bijlage 4 Eindnoten

Het conceptrapport is tussen 11 mei en publicatie nog aangepast. Dit naar aanleiding van het bezwaar dat wij op 7 april maakten bij de minister van EZK vanwege de onzekerheid over de uitgaven en verplichtingen met betrekking tot de regeling TVL (zie ook § 2.2.1). Nadat wij de rechtmatigheid hiervan alsnog hebben vastgesteld, hebben wij op 11 mei 2022 het bezwaar opgeheven. Daaropvolgend zijn onze bevindingen, daaraan gerelateerde cijfers en oordelen aangepast. Wij hebben de ministers op 12 mei 2022 schriftelijk van deze aanpassingen op de hoogte gesteld. De reacties van de ministers, zoals weergegeven in hoofdstuk 5, zijn gebaseerd op ons conceptrapport van 21 april 2022 met daarin onze tussentijdse bevindingen.

Hiernaast is het conceptrapport voor publicatie nog gecorrigeerd op taalkundige en feitelijke onjuistheden. Ook hierdoor zijn er enkele afwijkingen tussen de conceptversie die aan de ministers van Financiën en BZK is voorgelegd voor bestuurlijke reactie en deze definitieve versie van het rapport. De strekking van het rapport is hierdoor niet veranderd.

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



Algemene Rekenkamer

Afdeling Communicatie

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

070 342 44 00

voorlichting@rekenkamer.nl

www.rekenkamer.nl

De tekst in dit document is
vastgesteld op 13 mei 2022.

Dit document is op 18 mei 2022
aangeboden aan de
Tweede Kamer.

Den Haag, mei 2022