

Vergaderjaar 2007–2008

31 444 VII

**Jaarverslag en slotwet Ministerie van
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2007**

Nr. 2

**RAPPORT BIJ HET JAARVERSLAG 2007 VAN HET MINISTERIE
VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES (VII)**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 21 mei 2008

Hierbij bieden wij u aan het op 8 mei 2008 door ons vastgestelde «Rapport bij het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII)».

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

Jhr. mr. W.M. de Brauw,
secretaris

Inhoud

Deel I: Samenvatting en bestuurlijke reactie	5
1 Samenvatting	7
2 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer	10
2.1 Reactie minister	10
2.2 Nawoord Algemene Rekenkamer	11
Audit Actielijst 2008	13
Deel II: Onderzoeksbevindingen en oordelen	15
1 Inleiding	17
1.1 Over het Ministerie van BZK	17
1.2 Over dit onderzoek	19
2 Jaarverslag	22
2.1 Oordeel over de financiële informatie	22
2.2 Oordeel over de saldbalans en toelichting	23
2.3 Oordeel over de informatie over de bedrijfsvoering	23
2.4 Oordeel over de informatie over het gevoerde beleid	24
3 Bedrijfsvoering	25
3.1 Oordeel over het financieel beheer en materieelbeheer	25
3.2 Overige bedrijfsvoering	25
3.2.1 Informatiebeveiliging	25
3.2.2 Waarborgen betrouwbaarheid gemeentelijke basis-administratie	26
3.3 Ontwikkeling in de bedrijfsvoering	27
3.3.1 Landelijk Faciliteit Rampenbestrijding	27
3.3.2 Overige ontwikkelingen in de bedrijfsvoering	28
4 Informatie over beleid nader beschouwd	29
4.1 Beschikbaarheid van de beleidsinformatie	29
4.2 Bruikbaarheid van de beleidsinformatie	31
4.2.1 Algemene opmerkingen beleidsinformatie	31
4.2.2 Administratieve lasten burger	32
4.2.3 Prestatiegegevens politie	33
4.2.4 Veiligheidsonderzoeken AIVD	34
4.3 Informatie over ICT-projecten in het jaarverslag	34
Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden in de financiële informatie in het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van BZK	36
Bijlage 2 Gebruikte afkortingen	43
Bijlage 3 Verklarende woordenlijst	44
Literatuur	53

DEEL I: SAMENVATTING EN BESTUURLIJKE REACTIE

1 SAMENVATTING

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) draagt verantwoordelijkheid voor de veiligheid, de bestuurlijke vernieuwing, de modernisering van de overheid en het overheidswerkgeverschap. Het ministerie vervult voor de rijksoverheid meerdere coördinerende taken, bijvoorbeeld op het gebied van integriteitsbeleid en ICT-beheer. Ook coördineert dit ministerie de samenwerking tussen Nederland en de Nederlandse Antillen en Aruba. Daarnaast beheert de minister van BZK het Gemeentefonds, het Provinciefonds en de begrotingen van de Hoge Colleges van Staat en Kabinetten.

De uitgaven van het ministerie bedroegen in 2007 € 6,3 miljard. De verplichtingen bedroegen € 6,1 miljard en de ontvangsten € 116,7 miljoen.

Het Ministerie van BZK is te typeren als een departement dat beleid maakt, maar dat voor de uitvoering overwegend afhankelijk is van anderen. Of het nu gaat om het integriteitsbeleid van de rijksoverheid, veiligheid op straat of het rijksbrede ICT-beleid: het ministerie is afhankelijk van anderen om het beleid uit te voeren.

In onderstaand overzicht vatten wij onze oordelen over het Jaarverslag 2007 en de bedrijfsvoering van het Ministerie van BZK samen. We verwijzen daarbij naar de plaats in deel II van dit rapport waar we dieper ingaan op onze oordelen en de achterliggende bevindingen presenteren.

Oordelen over het jaarverslag en de bedrijfsvoering van het Ministerie van BZK

		Oordeel	Meer informatie in deel II
Jaarverslag	Financiële informatie	Voldoet	§ 2.1
	Saldibalans	Voldoet	§ 2.2
	Informatie over bedrijfsvoering	Voldoet	§ 2.3
	Informatie over beleid	Voldoet	§ 2.4
Bedrijfsvoering	Financieel beheer en materieel-beheer	Voldoet	§ 3.1

In deze samenvatting gaan wij in op onze belangrijkste conclusies over de financiële informatie, de bedrijfsvoering en de beleidsinformatie van het Ministerie van BZK. Achter in deel I hebben wij een lijst opgenomen met punten waarvan wij vinden dat de minister ze met voorrang moet oppakken, de zogenoemde Audit Actielijst (AAL).

Bedrijfsvoering BZK: wisselend beeld

Het Ministerie van BZK vervult bij de uitvoering van het beleid veelal een coördinerende rol en is daarbij dus overwegend afhankelijk van andere organisaties buiten het kerndepartement. Er is daarom relatief weinig bedrijfsvoering binnen het departement zelf. Dat komt mede doordat het ministerie dit jaar het grotestedenbeleid heeft overgedragen aan de minister voor Wonen, Wijken en Integratie.

In 2006 was er sprake van een duidelijke vooruitgang in de bedrijfsvoering van het Ministerie van BZK. Deze verbetering is op onderdelen verder gegaan, maar op andere onderdelen is volgens ons nog verbetering

nodig. De bedrijfsvoering van het ministerie laat daarmee een wisselend beeld zien.

Enerzijds is er niet langer sprake van een onvolkomenheid voor het materieelbeheer van de Landelijke Faciliteit Rampenbestrijding en is de totstandkoming van de beleidsinformatie verder verbeterd. Ook zijn er uitgewerkte plannen op het gebied van informatiebeveiliging en nieuwe procedures voor het voorschottenbeheer.

Anderzijds is de omvang van oude voorschotten nog hoog en heeft het ministerie weinig maatregelen getroffen om de informatiebeveiliging daadwerkelijk te verbeteren. Omdat de informatiebeveiliging nog niet voldoende verbeterd is, zijn wij van oordeel dat dit een onvolkomenheid in de bedrijfsvoering is.

Ook het systematisch te vroeg betalen van subsidies is verbeterd ten opzichte van voorgaand jaar, maar komt nog te vaak voor. Daarnaast maken wij ons zorgen over de voortgang van het beleid en de uitvoering om de betrouwbaarheid van de gegevens in de gemeentelijke basisadministratie (GBA) te waarborgen. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de betrouwbaarheid van de gegevens in de GBA, de registratie van persoonsgegevens voor de overheid. Het Ministerie van BZK heeft echter een coördinerende taak om een bijdrage te leveren aan de betrouwbaarheid van de GBA.

Gezien de coördinerende rol die de minister van BZK op diverse terreinen heeft, zullen wij in de komende jaren nader onderzoek naar die rol verrichten.

Beleidsinformatie: gebruik kan beter

Wij constateren dat de beleidsinformatie in het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van BZK deugdelijk tot stand is gekomen. Het ministerie kan de informatie echter nog wel beter toelichten door vaker streefwaarden te vermelden. Door het ontbreken van streefwaarden op sommige plekken, is het voor de Tweede Kamer lastig om de betekenis van de verantwoorde prestaties te beoordelen. Bijvoorbeeld bij artikel 16 Brandweer en Geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen (GHOR) ontbreken streefwaarden, waardoor niet duidelijk is of de minister er tevreden over is dat in 29,6% van de gevallen een opkomsttijd van binnen de acht minuten is gehaald.

Wij zijn van mening dat het jaarverslag van het Ministerie van BZK minder goed zelfstandig leesbaar is, omdat het verwijzingen bevat naar andere documenten waarin de minister verantwoording aflegt over beleidsprioriteiten. Bij de beleidsprioriteit veiligheid wordt bijvoorbeeld verwezen naar het jaarverslag van de politie Nederland voor inzicht in de realisatie van de prestatieafspraken. Essentialia zouden in dergelijke gevallen kort kunnen worden aangegeven. Wij zien overigens ook mogelijkheden om op onderdelen minder informatie op te nemen, daar waar deze vooral voor de eigen bedrijfsvoering van belang is.

Wij hebben verdiepend onderzoek gedaan naar de prestatiegegevens over de politie en naar de administratieve lastenverlichting voor burgers. Wij hebben geconstateerd dat politieregio's prestatiegegevens beschikbaar hebben die mogelijk een bijdrage kunnen leveren aan het debat in de Tweede Kamer over het presteren van de politie, maar die niet in het jaarverslag staan. Politieregio's sturen bijvoorbeeld op het aantal boetes dat agenten na staandhouding uitschrijven. Dit prestatiegegeven is niet opgenomen in het jaarverslag van het ministerie.

Tot slot concluderen wij dat de administratieve lastenverlichting minder merkbaar is voor de burger dan te verwachten valt uit de cijfers. De minister geeft in het jaarverslag aan dat het huidige kabinet gekozen heeft voor een accentverschuiving in de aanpak: het kabinet stelt niet alleen de cijfers maar vooral de merkbaarheid centraal.¹ Wij zijn verheugd over deze wijziging en zullen de uitvoering ervan volgen.

¹ Vergelijk ons rapport over de reductie van de administratieve lastenverlichting voor het bedrijfsleven (Algemene Rekenkamer, 2006)

2.1 Reactie minister

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft op 23 april 2008 gereageerd op ons rapport. Hierna volgt een samenvatting van haar reactie. De volledige reactie van de minister is te vinden op www.rekenkamer.nl.

De minister is op basis van ons rapport van mening dat er volgens de Algemene Rekenkamer in 2007 sprake was van een duidelijke vooruitgang in de bedrijfsvoering. De minister gaat in op een aantal specifieke onderwerpen.

Informatiebeveiliging

In ons rapport geven we aan dat er in 2007 weliswaar vooruitgang is geboekt, maar dat het ministerie weinig maatregelen heeft getroffen om de informatiebeveiliging daadwerkelijk te verbeteren. De minister deelt deze mening niet. Zij benadrukt dat het ministerie aan de Tweede Kamer heeft toegezegd om de informatiebeveiliging medio 2009 op orde te hebben. Zij is verder van mening dat het ministerie een forse stap heeft gezet in het uitvoeren van afhankelijkheidsanalyses en het opstellen en actualiseren van informatiebeveiligingsplannen. De minister zal de voortgang van de activiteiten nauwgezet bewaken. Zij stuurt erop aan om eind 2008 de informatiebeveiliging op orde te hebben en heeft dit belegd bij de Beveiligingsraad onder leiding van de plaatsvervangend secretaris-generaal.

Gemeentelijke basisadministratie

De minister onderstreept het belang dat wij hechten aan betrouwbare gegevens in de gemeentelijke basisadministratie voor persoonsgegevens (GBA), mede omdat in 2007 besloten is dat de GBA per 1 januari 2010 volledig gebruikt wordt als basisregistratie. De minister is van mening dat onze bevindingen de indruk wekken dat er sinds 2005 te weinig is gedaan met de kritiek van gemeenten op de betrouwbaarheid van gegevens in de GBA.

De minister benadrukt echter dat er binnen de wettelijke kaders verbeteringen zijn doorgevoerd in de GBA-audit, waardoor deze minder gericht is op administratieve werkelijkheid. Zij geeft ook aan dat zij met het Wetsvoorstel basisregistratie personen heeft voorzien in de overige wensen van de grote gemeenten, voor zover zij daar de noodzaak toe zag. Verder gaf de minister aan dat de staatssecretaris van het Ministerie van BZK een actieplan over de kwaliteit van de GBA aan de Tweede Kamer zal toesturen.

Prestatiegegevens politie

De minister is van mening dat er een verschil is tussen de administratie van de politie en het Openbaar Ministerie (OM) in het prestatiegegeven 'aantal verdachten dat aangeleverd is door de politie aan het OM'. Zij denkt echter dat dit verschil geen consequenties heeft voor de juistheid en volledigheid van dit prestatiegegeven, omdat het verschil hoofdzakelijk verklaard kan worden door definitieverschillen. De minister is toch bereid om samen met het Ministerie van Justitie te bezien hoe de aansluiting tussen de verschillende cijfers verbeterd kan worden. De minister is ook bereid om te overwegen om meer prestatiegegevens over de politie in het jaarverslag van het ministerie op te nemen.

Europese aanbesteding

De minister meldt aandacht te hebben voor het ten onrechte niet Europees aanbesteden. Zo is medio 2007 besloten om alle Europese aanbestedingen via het interne Inkoop- en Aanbestedingscentrum te laten lopen.

Beleid- en bedrijfsvoeringsinformatie

De minister herkent zich niet in het beeld dat er in sommige gevallen bronnen en streefwaarden ontbreken in haar jaarverslag. Zo wijst de minister er bij een voorbeeld over het ontbreken van een streefwaarde bij de 'opkomsttijd binnen acht minuten' voor de brandweer op dat dit een kengetal is en geen prestatiegegevens. Voor kengetallen hoeven volgens de rijksbegrotingsvoorschriften immers geen streefwaarden opgenomen te worden. Voor de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsparagraaf zegt de minister toe om de afweging om bevindingen wel of niet op te nemen explicieter vast te leggen.

2.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij constateren dat de minister van BZK onze oordelen op onderdelen niet deelt, maar naar aanleiding van de bevindingen en aanbevelingen wel de nodige toezeggingen doet. De minister heeft op basis van ons rapport gemeend dat wij van oordeel zijn dat er sprake is van een duidelijke vooruitgang in de bedrijfsvoering, terwijl wij rapporteren dat er sprake is van een wisselend beeld.

De minister vindt ook dat er al veel is gebeurd op het gebied van informatiebeveiliging en zegt toe dat zij voortgang van de activiteiten voor informatiebeveiliging nauwgezet zal bewaken. Wij waarderen de extra aandacht voor de bewaking van de voortgang onder verantwoordelijkheid van de plaatsvervangend secretaris-generaal. Wij constateren echter dat nog veel werk moet worden verricht om eind 2008 de informatiebeveiliging op orde te hebben.

Wat betreft de GBA is de minister van mening dat zij in de wensen van de (grote) gemeenten heeft voorzien met de aanpassing van de GBA-audit en het Wetsvoorstel basisregistratie personen. Ook wij zien dat in het wetsvoorstel en de GBA-audit op onderdelen rekening is gehouden met wensen van gemeenten. Echter op andere onderdelen zien wij nog niet voldoende afwegingen om al dan niet aan hun wensen te voldoen. Dit betreft bijvoorbeeld de bevoegdheden van ambtenaren en de geautomatiseerde ondersteuning om signalen voor onjuistheden te genereren.

Wij zijn verheugd dat de minister toezegt om het verschil in de administratie tussen de politie en het Openbaar Ministerie te analyseren en te bezien welke prestatiegegevens over het functioneren van de politie kunnen worden opgenomen in het jaarverslag. Op basis van de verschillenanalyse zal duidelijk worden of er sprake is van onjuistheden in het prestatiegegeven 'aantal verdachten dat aangeleverd is door de politie aan het OM'. Ook zijn wij verheugd dat zij haar afwegingen om bevindingen wel of niet in de bedrijfsvoeringsparagraaf op te nemen beter zal vastleggen.

De Algemene Rekenkamer betreurt het dat de minister ons oordeel niet deelt dat zij in enkele gevallen ten onrechte geen streefwaarden heeft opgenomen bij prestatiegegevens. Wij zullen in 2008 in contact treden met het ministerie over het verschil tussen prestatiegegevens en

kengetallen en ook andere voorbeelden aandrigen van ontbrekende streefwaarden.

Audit Actielijst 2008

De Audit Actielijst (AAL) laat zien op welke punten de Algemene Rekenkamer vindt dat het ministerie actie moet ondernemen. De lijst meldt ook welke maatregelen de minister heeft aangekondigd om de onvolkomenheden die wij hebben geconstateerd op te lossen.²

Eerste jaar constatering	Stand van zaken en conclusie	Aanbeveling	Toezegging minister	Meer informatie in deel II
Informatiebeveiliging van het departement				
2001	Het ministerie heeft in 2007 enkele informatiebeveiligingsplannen gemaakt en enkele afhankelijkheidsanalyses uitgevoerd. Wij concluderen dat er nog veel moet gebeuren om deze onvolkomenheid op te lossen.	Bepaal de verschillende categorieën van vertrouwelijkheid en voer vervolgens de planning uit.	De minister zegt toe om de voortgang van de informatiebeveiliging nauwkeurig te volgen.	§ 3.2.1

² De Algemene Rekenkamer kan op grond van de Comptabiliteitswet 2001, artikel 88 en 89 eventueel bezwaar maken tegen alle onvolkomenheden in het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties.

DEEL II: ONDERZOEKSBEVINDINGEN EN OORDELEN

1 INLEIDING

In dit deel van het rapport vindt u de oordelen en de belangrijkste bevindingen van ons rechtmatigheidsonderzoek bij het Ministerie van BZK. Een samenvatting en de bestuurlijke reactie op ons rapport is opgenomen in deel I.

Hieronder geven we eerst een beschrijving van het ministerie. Ook gaan we in op onze onderzoeksaanpak en wijze van rapporteren. In hoofdstuk 2 presenteren wij vervolgens onze oordelen over het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van BZK. In hoofdstuk 3 gaan wij in op de bedrijfsvoering van het ministerie. Ten slotte gaan we in hoofdstuk 4 nader in op de beleidsinformatie in begroting en jaarverslag.

1.1 Over het Ministerie van BZK

Wij rapporteren per begrotingshoofdstuk over de resultaten van ons onderzoek. In totaal zijn er 26 begrotingshoofdstukken. Dit rapport gaat over begrotingshoofdstuk VII: het Ministerie van BZK.

Het Ministerie van BZK draagt verantwoordelijkheid voor de veiligheid, de bestuurlijke vernieuwing, de modernisering van de overheid en het overheidswerkgeverschap. Ook coördineert het ministerie de samenwerking met de Nederlandse Antillen en Aruba. Daarnaast beheert de minister van BZK het Gemeentefonds, het Provinciefonds en de begrotingen van de Hoge Colleges van Staat en Kabinetten. De Algemene Rekenkamer rapporteert in afzonderlijke rapporten over Koninkrijksrelaties, het Gemeentefonds, het Provinciefonds en de Hoge Colleges van Staat en Kabinetten. Dat zijn namelijk aparte begrotingshoofdstukken.

Het Ministerie van BZK is medeverantwoordelijk voor de volgende hoofdprioriteiten uit het Beleidsprogramma 2007–2011 van het kabinet-Balkenende IV:

- door gerichte maatregelen bevorderen van een respectvolle omgang van mensen met elkaar en van fatsoen in het maatschappelijke verkeer (aanpak van geweld tegen werknemers met een publieke taak);
- reductie van de criminaliteit in 2010 met 25% ten opzichte van 2002;
- 100 000 minder gestolen fietsen in 2010 ten opzichte van 2006;
- 500 extra wijkagenten;
- een steviger aanpak van georganiseerde misdaad, fraude en cybercrime;
- een kwart minder fysieke verloedering en ernstige sociale overlast in 2010 ten opzichte van 2002;
- aanpak overmatig alcoholgebruik door jongeren;
- het tegengaan van radicalisering;
- samenwerkingsverbanden binnen de organisatie van de veiligheid worden versterkt met betrokkenheid van de burger;
- het realiseren van een overheid die beter werk levert met minder mensen;
- de rijksoverheid heeft in 2011 een divers samengesteld personeelsbestand met een aandeel vrouwen in de Algemene Bestuursdienst van tenminste 25%;
- het versterken van burgerschapsvorming en van de grondwet;
- meer beleidsvrijheid voor medeoverheden en herstel van bestuurlijke verhoudingen;
- minder regels, minder instrumenten, minder loketten (verlaging van de administratieve lasten van burgers met 25%);

- het oplossen van de 10 meest gevoelde knelpunten bij administratieve lasten.

In onderstaand overzicht geven wij een beschrijving van het Ministerie van BZK aan de hand van een aantal kengetallen.

Overzicht 1 Het Ministerie van BZK in kengetallen	
Totaal verplichtingen*	€ 6,1 miljard
Totaal uitgaven*	€ 6,3 miljard
Totaal ontvangsten*	€ 116,7 miljoen
Transactie-uitgaven waaronder personeelsuitgaven	Ongeveer 12% van de uitgaven
Overdrachtsuitgaven (subsidies, specifieke uitkeringen)	Ongeveer 88% van de uitgaven
Aantal begrotingsartikelen*	15
waarvan beleidsartikel (met operationele doelstellingen)	12 (36)
waarvan niet-beleidsartikel	3
Aantal personen werkzaam in fte op 31-12-2007:	
Departement**	3 383
Politieregio's	52 247
KLPD	4 840
Landelijk selectie- en opleidingsinstituut politie	1 552
Overige rechtspersonen met een wettelijke taak	184
Baten-lastendiensten (in € 1000)*:	
• Korps Landelijke Politiediensten	
bijdrage van moederdepartement	504 559
eigen vermogen	13 578
• Landelijke Faciliteit Rampenbestrijding	
bijdrage van moederdepartement	17 792
eigen vermogen	308
• Agentschap Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten	
bijdrage van moederdepartement	22 609
eigen vermogen	4 362
• P-Direkt	
bijdrage van moederdepartement	722
eigen vermogen	- 22
• Centrale Archief Selectiedienst	
bijdrage van moederdepartement	4 638
eigen vermogen	468
Aantal Directoraten-generaal	4
Begrotingshoofdstukken	Binnenlandse Zaken (VII) Koninkrijksrelaties (IV) Staten Generaal (IIA) Overige Hoge Colleges (IIB) Gemeentefonds (B) Provinciefonds (C)

Overzicht 1 Het Ministerie van BZK in kengetallen

Rechtspersonen met wettelijke taak:
25 politieregio's, Politieacademie,
Nederlands Instituut voor Brandweer
en Rampenbestrijding, Ned. Bureau
Brandweereexamens, Stichting Admi-
nistratie Indonesische Pensioenen,
Stichting VUT-fonds Overheidsperso-
neel, Onderzoeksraad voor veiligheid.

Totalen:
– aantal = 31
– rijksbijdrage = € 5,4 miljard

Recent onderzoek van de Algemene
Rekenkamer op het terrein van het
ministerie van BZK

*Lessen uit ICT-projecten bij de overheid: deel
A (2007)*
*Aanbestedingsbeleid Ministerie van BZK en
KLPD (2007)*
Aanbesteding ICT-component P-Direkt (2007)
*Aanpak lokaal veiligheidsbeleid. Terugblik
2007 (2007)*
*Gebruik van grenscontroles bij terrorisme-
bestrijding. Terugblik 2007 (2007)*
*Verantwoording en toezicht bij RWT's, deel 5,
Ministerie van BZK (2006)*
*Achtergrondstudie: Goed bestuur tussen
publiek en privaat (2006)*
*Ontslagregelingen hogere ambtenaren bij het
Rijk 2004 en 2005 (2006)*
*Convenanten uitgaansgeweld; Terugblik 2006
(2006)*
*Grip op informatievoorziening; IT-governance
bij ministeries (2006)*
*Beleidsvrijheid en specifieke uitkeringen
(2006)*
*Gebruik van grenscontroles bij terrorisme-
bestrijding (2005)*
*Beloning van hogere ambtenaren bij het Rijk
(2005)*
Aanpak lokaal veiligheidsbeleid (2005)
Functioneren Kustwacht Nederland (2005)
Convenanten uitgaansgeweld (2004)
ICT bij de politie – verzoekonderzoek (2003)
*Communicatienetwerk C2000 en Geïnte-
greerd Meldkamersysteem (2003)*
*Uitwisseling van opsporings- en terrorisme-
informatie (2003)*
Zicht op taakuitvoering politie (2003)
*Grotestedenbeleid: stand van zaken 2002
(2003)*

Grootschalige ICT-projecten***

HAVANK t/m 2009 € 30 miljoen (artikel 2);
Rijksweb 2005–2007 € 23 miljoen (artikel 11);
P-Direkt 2004–2018 € 700 miljoen (artikel 11);
Modernisering Gemeentelijke basisadmi-
nistratie persoonsgegevens (mGBA)
2006–2009 € 35,3 miljoen (artikel 7);
Reisdocumentenprogramma 2005–2009
€ 84,5 miljoen (artikel 7).

* = Jaarverslag 2007 en Slotwet 2007 van het Ministerie van BZK

** = Sociaal Jaarverslag Rijk 2007 (12 mei 2008)

*** = Jaarverslag 2006 van het Ministerie van BZK en brief van de minister van BZK aan alle
ministers, datum 11 juli 2007, kenmerk 2007–0000246623.

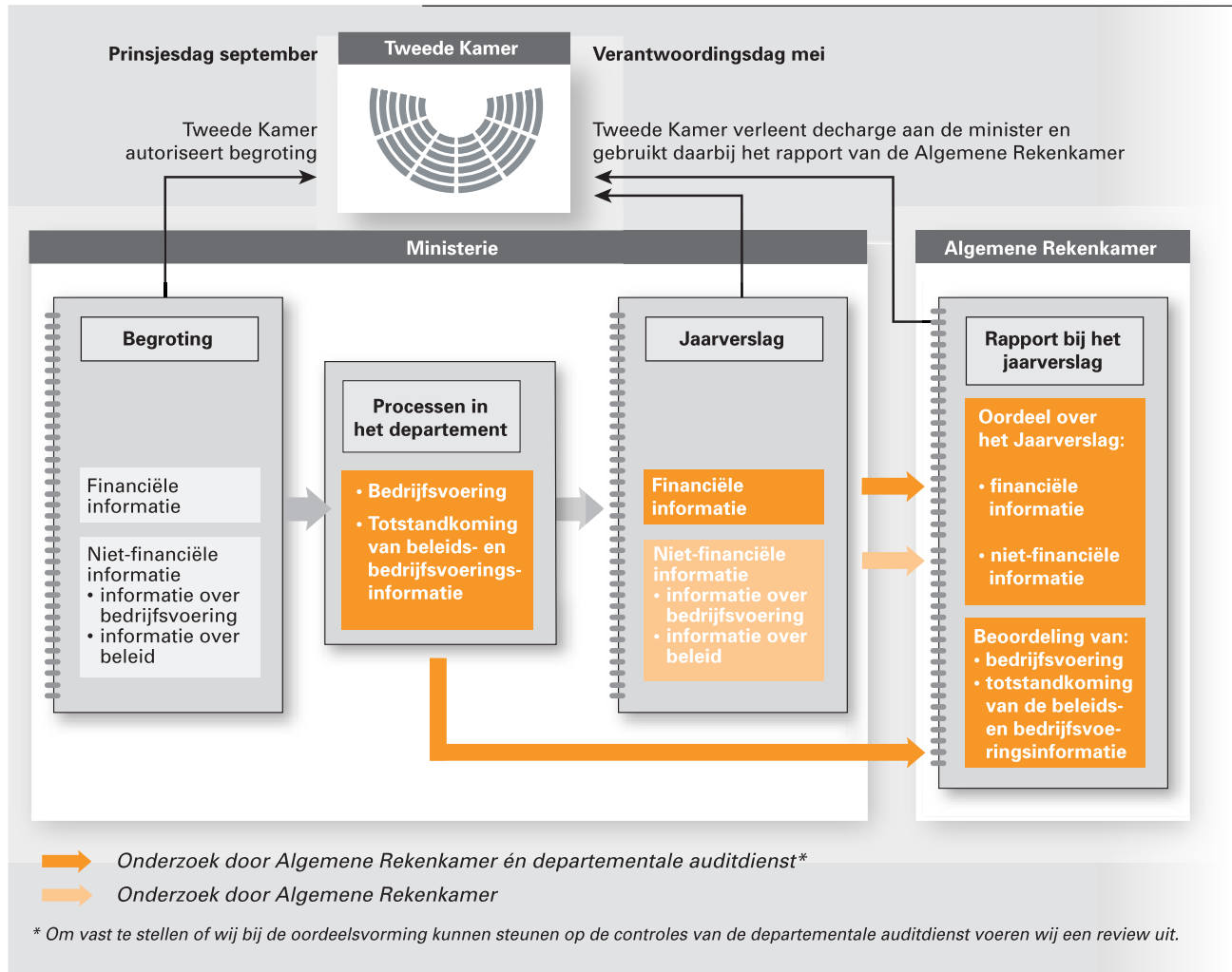
1.2 Over dit onderzoek

Ministers verantwoordden zich in hun jaarverslagen over de verplichtingen,
uitgaven en ontvangsten van het ministerie (financiële informatie), over
de manier waarop het ministerie heeft gefunctioneerd (informatie over de

bedrijfsvoering) en over de vraag of de doelen en prestaties die in de begroting van het ministerie waren afgesproken, ook zijn gerealiseerd (informatie over het beleid).

De Algemene Rekenkamer doet jaarlijks rechtmatigheidsonderzoek bij de rijksoverheid. Dit doen wij door na te gaan of de jaarverslagen van de ministers voldoen aan de eisen die de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001) stelt: is de financiële informatie, de informatie over bedrijfsvoering en de informatie over beleid tot stand gekomen volgens de daarvoor geldende regels en goed weergegeven? Daarnaast onderzoeken we ook de bedrijfsvoering zelf. Hiervoor gaan we onder andere na of het financieel beheer en materieelbeheer voldoen aan de eisen die de CW 2001 stelt.

Figuur 1 Plaats onderzoek Algemene Rekenkamer in het proces van begroting tot verantwoording



Op basis van een risicoanalyse hebben we een programma opgesteld voor het rechtmatigheidsonderzoek 2007 bij het Ministerie van BZK. Op grond van dit programma hebben we dit jaar onder meer aandacht besteed aan de volgende onderwerpen:

In de financiële informatie in het jaarverslag:

- de bekostiging van de politieregio's;
- de uitgaven van de politieke leiding;
- de overdracht van het grotestedenbeleid;
- het parkeren van begrotingsgeld;
- de EU-aanbestedingen;
- de brede doeluitkering bestrijding rampen en zware ongevallen;
- de naleving van de verslaggevingseisen.

In de bedrijfsvoering van het ministerie:

- de maatregelen om de betrouwbaarheid van de gegevens in de gemeentelijke basisadministratie te waarborgen;
- single information, single audit.

In de beleidsinformatie in het jaarverslag:

- de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsparagraaf;
- de prestatiegegevens over de politie;
- de administratieve lastenverlichting voor de burger;
- de beschikbaarheid van informatie over doelen, prestaties en middelen.

In onze rapporten bij de jaarverslagen melden we zowel de fouten en onzekerheden in de financiële informatie die de *kwantitatieve* tolerantiegrenzen overschrijden als de fouten en onzekerheden in de financiële informatie die de *kwantitatieve* tolerantiegrenzen overschrijden. Daarnaast vermelden we de onvolkomenheden die wij constateren in de bedrijfsvoering. Onder «fouten» verstaan we financiële informatie die niet *rechtmatig* tot stand gekomen is (het begrotingsgeld is niet volgens de regels uitgegeven) of die niet *deugdelijk is weergegeven* (er is geen goede verantwoording afgelegd in het jaarverslag). Van «onzekerheden» spreken we wanneer we door onvolkomenheden in het financieel beheer niet kunnen vaststellen of er al dan niet sprake is van fouten.

Op www.rekenkamer.nl kunt u meer lezen over hoe onze rapporten bij de jaarverslagen tot stand komen.

2 JAARVERSLAG

De Algemene Rekenkamer heeft het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van BZK beoordeeld. Wij hebben onderzocht of de minister het begrotingsgeld volgens de regels heeft uitgegeven en ontvangen en of zij daarover in het jaarverslag goed verantwoording heeft afgelegd.

Verder hebben we onderzocht of de informatie in het jaarverslag over de *bedrijfsvoering* en over het gevoerde *beleid*, deugdelijk tot stand is gekomen en voldoet aan de daaraan te stellen kwaliteitsnormen.

In dit hoofdstuk lichten wij ons oordeel over het jaarverslag toe.

Dit oordeel bestaat uit deelvondelen over:

- de financiële informatie (§ 2.1);
- de departementale saldibalans (§ 2.2);
- de informatie over de bedrijfsvoering (§ 2.3);
- de informatie over het gevoerde beleid (§ 2.4).

2.1 Oordeel over de financiële informatie

De financiële informatie in het jaarverslag bestaat uit de volgende onderdelen:

- de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten in de verantwoordingsstaat en de toelichting daarbij;
- de baten, lasten, kapitaaluitgaven, kapitaalontvangsten en balansposten in de samenvattende verantwoordingsstaat van de batenlastendiensten en de toelichting daarbij.

De financiële informatie dient op grond van de CW 2001:

- rechtmatig tot stand te zijn gekomen;
- deugdelijk te zijn weergegeven;
- te voldoen aan de verslaggevingsvoorschriften.

Oordeel

De financiële informatie in het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van BZK voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt. Dit betekent dat wij geen belangrijke fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid en de deugdelijke weergave hebben geconstateerd die de kwantitatieve tolerantiegrenzen overschrijden.

In bijlage 1 van dit deel van het rapport staat een overzicht van alle fouten en onzekerheden.

Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven omvat in totaal € 300,0 miljoen, respectievelijk € 12,8 miljoen aan overschrijdingen ten opzichte van de begroting. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de hiermee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij ons oordeel over de financiële informatie mogelijk herzien.

Naleving Europese aanbestedingsregels

De Tweede Kamer heeft de afgelopen jaren geïnformeerd naar het naleven van de Europese aanbestedingsregels door de ministeries. Wij constateren dat bij het Ministerie van BZK deze regels in 2007 in elf gevallen niet heeft nageleefd (telefooncentrale, automatisering, kantoormeubilair en brandweerkleding). Hierbij ging het om een totaalbedrag van ongeveer € 2 miljoen.

2.2 Oordeel over de saldibalans en toelichting

De saldibalans is een overzicht van de posten die aan het eind van het jaar nog openstaan en die naar het volgende jaar moeten worden meegenomen. Bij de saldibalans hoort een toelichting waarin nadere informatie wordt verstrekt over de afzonderlijke posten op deze balans.

De informatie in de saldibalans dient op grond van de CW 2001:

- rechtmatig tot stand te zijn gekomen;
- deugdelijk te zijn weergegeven;
- te voldoen aan de verslaggevingsvoorschriften.

Oordeel

De informatie in de saldibalans in het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van BZK voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt. Dit betekent dat wij geen belangrijke fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid en de deugdelijke weergave hebben geconstateerd die de kwantitatieve tolerantiegrenzen overschrijden.

In 2007 heeft het Ministerie van BZK voor een bedrag van € 6,1 miljard aan openstaande voorschotten afgerekend. Wij hebben vastgesteld dat deze afrekeningen voldoen aan de daaraan te stellen eisen.

In bijlage 1 van dit deel van het rapport staat een overzicht van alle fouten en onzekerheden.

2.3 Oordeel over de informatie over de bedrijfsvoering

In de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag van een ministerie verantwoordt de minister zich over de rechtmatigheid van de begrotingsuitvoering (of het begrotingsgeld volgens de regels is uitgegeven), over de totstandkoming van de beleidsinformatie, over het gevoerde financieel beheer en materieelbeheer en over de overige aspecten van de bedrijfsvoering.

De informatie over de bedrijfsvoering dient op grond van de CW 2001:

- op deugdelijke wijze tot stand te zijn gekomen;
- te voldoen aan de verslaggevingsvoorschriften.

Deze twee aspecten betrekken wij in ons oordeel over de informatie over de bedrijfsvoering. We zeggen daarmee niets over de kwaliteit van de informatie zelf.

Om tot een oordeel te komen over de deugdelijke wijze van totstandkoming hebben wij de volgende aspecten ervan onderzocht:

- beschikt de minister over een procedure voor de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsparagraaf waarin de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van alle actoren zijn vastgelegd?
- heeft de minister vooraf criteria geformuleerd voor wat moet worden aangemerkt als opmerkelijke zaken en tekortkomingen in de bedrijfsvoering?
- is het verloop van het totstandkomingsproces controleerbaar en is het afwegingsproces daarbij transparant vastgelegd?

Oordeel over de informatie over de bedrijfsvoering

Op grond van de onderzochte aspecten is de Algemene Rekenkamer van oordeel dat de informatie over de bedrijfsvoering in het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van BZK op deugdelijke wijze tot stand is gekomen en

voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften. Het Ministerie van BZK kon geen verslag overleggen waarin de afwegingen stonden om bevindingen wel of niet op te nemen in de bedrijfsvoeringsparagraaf. Wij verzoeken het ministerie volgend jaar wel een dergelijk verslag op te stellen.

De resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering zelf staan in hoofdstuk 3.

2.4 Oordeel over de informatie over het gevoerde beleid

In het jaarverslag verstrekt de minister ook *beleidsinformatie*: informatie over de gerealiseerde effecten van zijn beleid, de daartoe geleverde prestaties en de daarmee gemoeide kosten.

De Algemene Rekenkamer beoordeelt ieder jaar de totstandkoming van de beleidsinformatie en of deze informatie voldoet aan de verslaggevingseisen.

In ons onderzoek naar de jaarverslagen kijken wij ook naar de *beschikbaarheid* en de *bruikbaarheid* van de beleidsinformatie. Hier gaan we in hoofdstuk 4 op in.

Oordeel

De informatie over het gevoerde beleid in het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van BZK is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingseisen.

3 BEDRIJFSVOERING

De Algemene Rekenkamer heeft de bedrijfsvoering van het Ministerie van BZK onderzocht. Onder de bedrijfsvoering vallen alle bedrijfsprocessen die ervoor zorgen dat een ministerie functioneert: het financieel beheer en het materieelbeheer en de processen op het gebied van personeel, informatievoorziening, administratie, communicatie en huisvesting.

Wij geven in dit hoofdstuk een oordeel over het financieel beheer en het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties. Daarbij gaan we dieper in op de eventuele onvolkomenheden op deze terreinen (§ 3.1).

Verder gaan we in dit hoofdstuk in op een aantal andere onderdelen van de bedrijfsvoering, die geen onderdeel zijn van ons oordeel over het financieel beheer en materieelbeheer (§ 3.2). Ten slotte schetsen we een beeld van de bedrijfsvoering in de afgelopen drie jaar (§ 3.3).

3.1 Oordeel over het financieel beheer en materieelbeheer

Het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties moeten op grond van de CW 2001 voldoen aan de eisen van rechtmatigheid, ordelijkheid en controleerbaarheid.

Oordeel

De onderzochte onderdelen van het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties van het Ministerie van BZK voldeden in 2007 aan de in de CW 2001 gestelde eisen.

3.2 Overige bedrijfsvoering

We hebben het financieel beheer en materieelbeheer onderzocht en daar ons oordeel over gegeven. Daarnaast hebben we onderzoek gedaan naar een aantal andere onderdelen van de bedrijfsvoering van het Ministerie van BZK. In 2007 heeft de Algemene Rekenkamer daarbij één onvolkomenheid aangemerkt, namelijk de informatiebeveiliging. Daarnaast vragen wij aandacht voor het waarborgen van de betrouwbaarheid van de gegevens in de GBA.

3.2.1 Informatiebeveiliging

In 2006 concludeerde de Algemene Rekenkamer dat het Ministerie van BZK nog niet voldeed aan de eisen uit het *Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst (VIR)* en het *VIR-Bijzondere informatie (VIR-BI)*. Wij hebben toen geadviseerd om informatiebeveiligingsplannen op te stellen of te actualiseren waar dat nog niet was gebeurd. Ook hebben wij aanbevolen om het VIR-BI verder in te voeren. De minister heeft ons toegezegd de aanbevelingen voor medio 2009 uit te voeren.

Wij constateren dat nog een aanzienlijk deel van de afhankelijkheidsanalyses³ en informatiebeveiligingsplannen⁴ moet worden opgesteld. De werkzaamheden zijn weliswaar in 2007 volgens de planning opgestart, maar eind maart 2008 waren pas 22 van de 38 afhankelijkheidsanalyses en 9 van de 46 informatiebeveiligingsplannen afgerond.

Voor de implementatie van het VIR-BI heeft het Ministerie van BZK een plan van aanpak opgesteld. Het ministerie kan dit voorschrift echter pas implementeren nadat het heeft besloten welke soorten informatie

³ Afhankelijkheidsanalyses zijn analyses waarin staat welke beveiligingsmaatregelen nodig zijn.

⁴ Informatiebeveiligingsplannen zijn plannen voor de uitvoering van de maatregelen.

vertrouwelijk zijn. Daarna kan het ministerie het besluit nemen om passende beveiligingsmaatregelen te nemen.

We concluderen dat het ministerie in 2007 vooruitgang heeft geboekt met de informatiebeveiliging. Wij spreken dit jaar echter nog wel van een onvolkomenheid. Dat doen wij omdat er nog veel moet gebeuren om de toezegging van de minister aan de Tweede Kamer waar te maken. Wij bevelen aan de voortgang van de activiteiten nauwgezet te bewaken en zo nodig tijdig maatregelen te treffen om de informatiebeveiliging tijdig op orde te hebben. Verder dringen wij er op aan zo spoedig mogelijk de vertrouwelijkheid van de diverse informatiesoorten van het Ministerie van BZK te bepalen.

3.2.2 Waarborgen betrouwbaarheid gemeentelijke basisadministratie

De gemeentelijke basisadministratie (GBA) is de administratie van persoonsgegevens voor de hele overheid. De gebruikers van de GBA hebben steeds meer behoefte aan betrouwbare gegevens. Deze behoefte is alleen maar toegenomen sinds de GBA per 1 april 2007 als basisregistratie is gaan functioneren. Dat betekent dat de overheid de persoonsgegevens eenmalig registreert. Daarna kunnen ook andere overheidsorganisaties de gegevens gebruiken.

De gemeenten zijn primair verantwoordelijk voor de GBA. Het Ministerie van BZK heeft echter wel een aantal instrumenten in handen waardoor het een belangrijke bijdrage kan leveren aan de betrouwbaarheid van de gegevens in de GBA. Vandaar dat wij onderzoek hebben gedaan naar de maatregelen die het Ministerie van BZK heeft getroffen om de betrouwbaarheid van de gegevens in de GBA te waarborgen.

De minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties heeft medio 2006 (BVK, 2006) geconstateerd dat de GBA-audit, die bij gemeenten wordt uitgevoerd door onafhankelijke derden in opdracht van het ministerie van BZK, te veel gericht is op administratieve processen en te weinig op de daadwerkelijke juistheid van gegevens. Uit ons onderzoek blijkt dat dit nog steeds een klacht is van gemeenten. De nieuwe audits naar de kwaliteit van de GBA bij gemeenten zijn recent gestart. Daarbij hebben wij geconstateerd dat het ministerie maar gedeeltelijk aan de kritiek van gemeenten tegemoetkomt. Grote gemeenten vragen om audits die zich meer richten op de daadwerkelijke juistheid en niet zo zeer de administratieve juistheid.

Grote gemeenten hebben daarnaast medio 2005 aangegeven behoefte te hebben aan de volgende zaken:

- de mogelijkheid van een bestuurlijke boete;
- meer bevoegdheden voor ambtenaren van burgerzaken;
- geautomatiseerde ondersteuning om signalen voor onjuiste registratie te genereren.

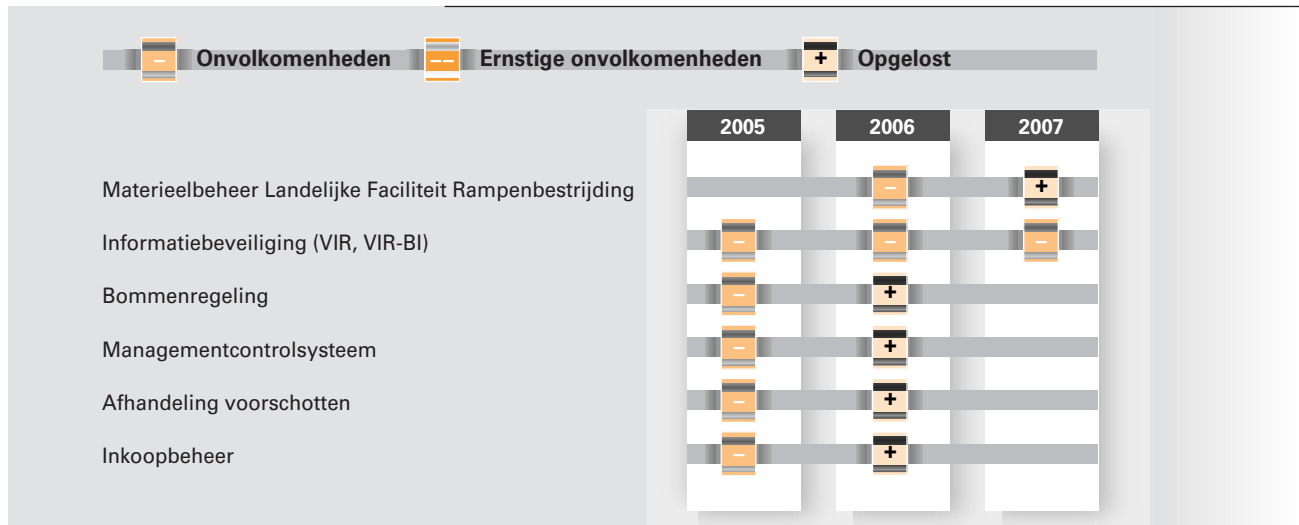
Het Wetsvoorstel basisregistratie personen maakt deze zaken gedeeltelijk mogelijk. Dat voorstel is echter vertraagd, mede door de problemen met de automatisering van de GBA. Hierdoor loopt de modernisering van de GBA vertraging op.

De staatssecretaris heeft aangekondigd binnenkort een actieplan aan te bieden aan de Tweede Kamer. Wij vragen de staatssecretaris in dat plan nadrukkelijk aandacht te schenken aan de aanbevelingen van gemeenten uit 2005. In de komende jaren zullen wij de voortgang op dit dossier verder volgen.

3.3 Ontwikkeling in de bedrijfsvoering

In figuur 2 hebben we de ontwikkeling in de bedrijfsvoering in de afgelopen drie jaar opgenomen. De figuur laat zien welke (ernstige) onvolkomenheden wij de laatste jaren hebben aangetroffen in het financieel beheer en materieelbeheer en in de overige onderdelen van de bedrijfsvoering, en welke onvolkomenheden zijn opgelost.

Figuur 2 Ontwikkeling onvolkomenheden in de bedrijfsvoering
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties



Zoals in deel I van dit rapport staat, laat het Ministerie van BZK een wisselend beeld zien als het gaat om de bedrijfsvoering. Enerzijds is er niet langer sprake van een onvolkomenheid in het materieelbeheer van de Landelijke Faciliteit Rampenbestrijding. Ook heeft het ministerie diverse procedures opgesteld en aangepast, waaronder die voor de afwikkeling van voorschotten en de totstandkoming van beleidinformatie. Anderzijds zien wij nog ruimte voor verbetering op het gebied van de informatiebeveiliging, het afwickelen van de voorschotten, het beleid om de betrouwbaarheid van de gemeentelijke basisadministratie te verbeteren en het voorkomen van te vroeg betalen van subsidies (parkeren van begrotingsgeld).

Hieronder gaan wij kort in op de bedrijfsvoering van de Landelijke Faciliteit Rampenbestrijding. Deze bedrijfsvoering is niet langer een onvolkomenheid.

3.3.1 Landelijk Faciliteit Rampenbestrijding

In 2006 hebben wij onderzocht hoe de Landelijke Faciliteit Rampenbestrijding het materieel voor de rampenbestrijding beheert. Wij concludeerden dat de administratie geen actueel en volledig inzicht bood waar het materieel voor het bestrijden van rampen zich bevond. Ook was onduidelijk wat de staat van het onderhoud was. Daarom hebben we aanbevolen om de inspecties van het materieel aan te scherpen. Ook adviseerden we de minister te overwegen om de Landelijke Faciliteit Rampenbestrijding een sterkere positie te geven. Bijvoorbeeld door haar de mogelijkheid te geven sancties op te leggen als veiligheidspartners het rijksmaterieel niet goed beheren.

Het Ministerie van BZK heeft in 2007 op de volgende manieren de inspecties verscherpt:

- de inspecteurs voeren roulerend bij de regio's de inspecties uit;
- het inspectierapport wordt afgesloten met een actiepuntenlijst;
- het jaarverslag over de inspecties wordt voortaan aangeboden aan de beleidsdirectie op het departement. In het jaarverslag staat in welke mate het rampenbestrijdingsmaterieel in de regio's «aanwezig en in orde is».

Hierdoor heeft het ministerie nu wel een goed inzicht in de locatie en staat van onderhoud van het materieel. Door deze extra inspanning van de inspectie is er geen aanleiding meer om de positie van de Landelijke Faciliteit Rampenbestrijding te wijzigen. Wij zijn dan ook van oordeel dat er niet langer sprake is van een onvolkomenheid in de bedrijfsvoering.

3.3.2 Overige ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

In 2006 hebben wij onder meer het voorschottenbeheer en het parkeren van begrotingsgelden als aandachtspunten aangemerkt.

De minister heeft in haar reactie toegezegd om het voorschottenbeheer in 2007 verder te verbeteren door vooral het bijstellen en invoeren van de procesbeschrijvingen. Wij constateren dat het beheer, dat wil zeggen het tijdig en rechtmatig innen en afwikkelen van openstaande voorschotten, in 2007 aandacht heeft gekregen. Hoewel het openstaande saldo voorschotten daalde in 2007 van € 5,9 miljard naar € 5,1 miljard ultimo 2007 staat nog een bedrag van € 0,7 miljard aan voorschotten open die in 2006 of eerder zijn verstrekt.

Evenals in 2006 zijn ook in 2007 onrechtmatige vooruitbetalingen (€ 14 miljoen) van subsidies geconstateerd door de Auditdienst van het ministerie van BZK. Door dit te vroeg betalen van subsidies wordt een eerder begrotingsjaar belast en het budgetrecht van de Tweede Kamer ondermijnd. Het bedrag aan fouten is in 2007 weliswaar afgenomen ten opzichte van 2006 (€ 25 miljoen) maar het komt nog te vaak voor.

4 INFORMATIE OVER BELEID NADER BESCHOUWD

In dit hoofdstuk gaan we in op onze bevindingen van het aanvullende onderzoek dat we jaarlijks doen naar de beleidsinformatie. Is er in de begroting en in het jaarverslag concrete informatie beschikbaar over beleid (zie § 4.1) en kan de Tweede Kamer die informatie gebruiken (zie § 4.2)?

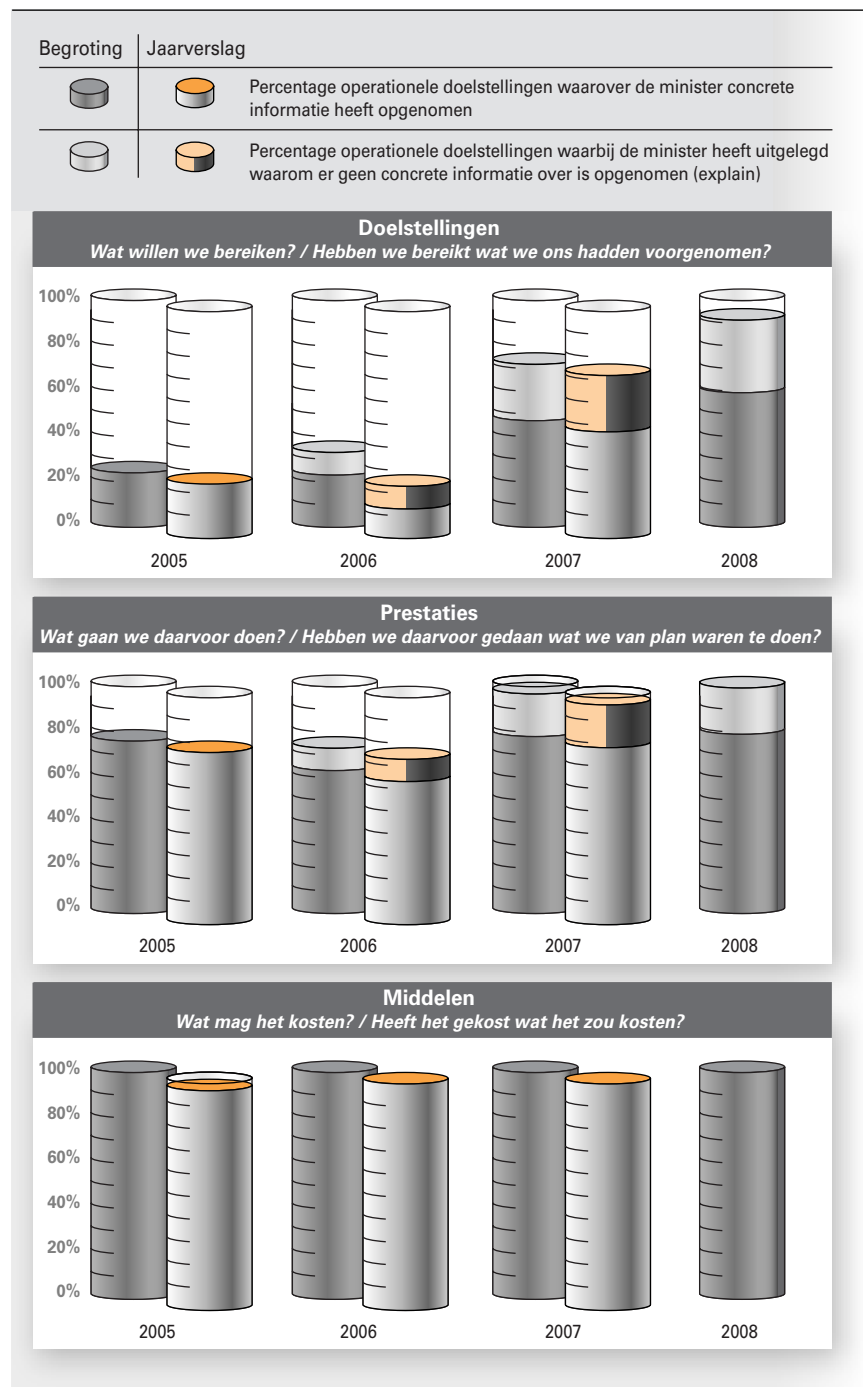
Ten slotte gaan we in § 4.3 in op een specifiek aspect van de bruikbaarheid van jaarverslagen voor de Tweede Kamer: informatievoorziening over ICT-projecten.

4.1 Beschikbaarheid van de beleidsinformatie

Wij onderzoeken ieder jaar hoe de minister zich in het jaarverslag verantwoordt over het realiseren van doelen, prestaties en de inzet van middelen die met de begroting zijn afgesproken. We gaan daarvoor na in hoeverre concrete informatie over beleidsresultaten beschikbaar is: heeft de minister in het jaarverslag per operationele doelstelling informatie opgenomen over doelen, prestaties en middelen en zo niet, wordt het ontbreken van die informatie uitgelegd (het zogenoemde «comply or explain»-principe)?

De resultaten van ons onderzoek naar de beschikbaarheid van beleidsinformatie zijn weergegeven in figuur 3. Om de ontwikkeling in de tijd te laten zien, hebben we de resultaten van 2007 vergeleken met de resultaten van 2005, 2006 en de begroting van 2008.

Figuur 3 Informatie over beleid in begroting en jaarverslag
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties



In de begroting en in het jaarverslag van het Ministerie van BZK hangen relatief veel doelstellingen samen met het intern functioneren van de overheid. In de afgelopen jaren vond het departement het daarom lastig om de vragen over doelen, prestaties en middelen in het jaarverslag te beantwoorden. In de begroting bleek bij een aantal operationele doel-

stellingen kwantificeren eigenlijk niet goed mogelijk. Daarom hebben wij in 2006 aanbevolen om bij deze doelstellingen voortaan meer uitleg te geven.

Wij constateren nu dat het ministerie in het Jaarverslag 2007 en in de Begroting 2008 daadwerkelijk meer uitleg heeft opgenomen. Dat gebeurde bij doelstellingen waarvan het ministerie van mening is dat concretisering niet mogelijk is.

Verder was de informatie over doelen en over prestaties in de begrotingen en jaarverslagen tot en met 2006 in relatief veel gevallen niet concreet. In de Begroting 2007 had het ministerie dit al verbeterd. In het Jaarverslag 2007 en in de Begroting 2008 zien wij nu een verdere verbetering:

- Het ministerie heeft de vragen over de *doelen* voor respectievelijk 47% (Jaarverslag 2007) en 59% (Begroting 2008) van alle operationele doelstellingen beantwoord. Of het ministerie heeft bij deze doelstellingen uitgelegd waarom het de vragen over de doelen niet kon beantwoorden. Dat gebeurde in het Jaarverslag 2007 bij 25% van de doelstellingen en in de Begroting 2008 bij 32% van de doelstellingen. Bij elkaar opgeteld heeft het ministerie voor 72% (Jaarverslag 2007) en 91% (Begroting 2008) van alle operationele doelen informatie opgenomen.
- Het ministerie heeft de vragen over de *prestaties* voor respectievelijk 78% (Jaarverslag 2007) en 79% (Begroting 2008) van de prestaties beantwoord. In 19% en 21% van de prestaties heeft het ministerie uitleg toegevoegd als die informatie ontbrak. Bij elkaar opgeteld wordt dit 97% en 100%.
- Het ministerie heeft de vragen over de *middelen* volledig beantwoord.

Wij concluderen dat de vragen over doelen, prestaties en middelen in het Jaarverslag 2007 en in de Begroting 2008 beter beantwoord en uitgelegd zijn.

4.2 Bruikbaarheid van de beleidsinformatie

De Algemene Rekenkamer heeft niet alleen gekeken naar de beschikbaarheid van informatie over beleid in het jaarverslag. Wij hebben ook onderzocht of de informatie in het jaarverslag bruikbaar is voor de Tweede Kamer. De Tweede Kamer moet zich met deze informatie een oordeel kunnen vormen over de mate waarin een minister zijn beleidsdoelen en -prestaties heeft gerealiseerd met behulp van de daarvoor ingezette middelen.

4.2.1 Algemene opmerkingen beleidsinformatie

In 2007 zijn er door het ministerie heldere procedures opgesteld voor de totstandkoming van beleidsinformatie. Wij vragen nog wel aandacht voor het opnemen van enkele streefwaarden bij prestatiegegevens, bijvoorbeeld bij artikel 16 Brandweer en Geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen (GHOR). Hierdoor kan de Tweede Kamer de betekenis van de verantwoorde prestaties moeilijk beoordelen. Zo staat er in het jaarverslag dat in 29,6% van de gevallen de opkomsttijd binnen de acht minuten is. Het is echter onduidelijk of de minister tevreden is met een dergelijke prestatie.

Ook is het jaarverslag niet goed zelfstandig leesbaar, omdat er in het verslag veelvuldig wordt verwezen naar andere documenten. Het gaat dan

om documenten waarin verantwoording wordt afgelegd over beleidsprioriteiten als:

- veiligheid (de jaarverslagen van de Nederlandse politie, brandweer en de AIVD);
- de vernieuwing van de rijksdienst (voortgangsrapportage verschijnt in mei 2008);
- het diversiteitsbeleid (Sociaal Jaarverslag van het Rijk en de trendnota *Staat van het binnenlands bestuur*);
- het aantal allochtonen dat in 2006 in dienst is van de overheid (Trendnota 2009, verschijnt in september 2008).

Wij zijn ons ervan bewust dat rijksbegrotingsvoorschriften het verwijzen naar documenten in het jaarverslag mogelijk maakt om nodeloze dubbeling te voorkomen, maar wij zijn wel van mening dat belangrijke prestaties zo veel mogelijk moeten blijken uit het jaarverslag. De minister geeft bijvoorbeeld aan dat zij de Tweede Kamer zal informeren over het behalen van de prestatieafspraken via het jaarverslag van de Nederlandse politie, dat separaat zal worden toegezonden. In het jaarverslag van het ministerie van BZK wordt nu niet duidelijk gemaakt of de prestatieafspraken helemaal zijn gerealiseerd.

Wij zien mogelijkheden om op andere plaatsen in het jaarverslag ruimte te besparen die ten goede kan komen aan informatie over beleidsprioriteiten. De minister besteedt thans bijvoorbeeld op meerdere pagina's aandacht aan de voorschotten. Deze zijn onderverdeeld naar organisatieonderdelen van het departement en de informatie heeft daarmee naar ons oordeel een overwegend intern karakter.

4.2.2 Administratieve lasten burger

Uit het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van BZK blijkt dat de administratieve lasten voor burgers sinds begin 2003 met 17% in uren en 21% in euro's zijn verlicht. In tabel 1 is het verloop van de administratieve lastenverlichting voor burgers tussen 2006 en 2007 weergegeven.

Tabel 1 Verloop administratieve lastenverlichting burgers

Jaar	Reductie	
	Uren (%)	Euro's (%)
2006	7	16
2007	10	5
Totaal	17	21
Doelstelling ultimo 2007	25	25

De Algemene Rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar de administratieve lastenverlichting voor burgers. Dat deden we door maatregelen te beoordelen op het gebied van de Algemene Periodieke Keuring (APK), herhaalrecepten en internetbankieren. Het onderzoek richtte zich op ongeveer 30% van het totaal aan administratieve lastenverlichting in uren in 2007. Voor de lastenverlichting in euro's ging het om ongeveer 60% van de totale lastenverlichting.

We constateren bijvoorbeeld dat de aannames van het Ministerie van BZK ertoe leiden dat de burger in verhouding minder merkt van de lasten-

verlichting. Zo stelt het kabinet dat internetbankieren leidt tot minder administratieve lasten voor burgers. Daarbij gaat het kabinet ervan uit dat burgers 22 miljoen maal een acceptgirokaart versturen aan de overheid en dat dit per keer tien minuten kost. Nu burgers steeds meer gebruikmaken van internetbankieren om betalingen te doen aan de overheid, boekt het kabinet een aanzienlijke administratieve lastenverlichting in. Deze administratieve lastenverlichting wordt echter grotendeels bewerkstelligd door de inspanning van burgers en banken. Hierdoor valt de administratieve lastenverlichting in de beleving van de burger lager uit.

De staatssecretaris heeft de Tweede Kamer met een brief (BZK, 2007) geïnformeerd dat de inspanningen voor administratieve lastenverlichting voor burgers nog onvoldoende geleid hebben tot merkbare verbeteringen bij de burger en dat het kabinet inzet op merkbare administratieve lastenreductie⁵. Dit sluit aan op onze bevindingen en wij zullen het nieuwe beleid in de komende jaren onderzoeken.

4.2.3 Prestatiegegevens politie

In het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van BZK staan de volgende gegevens over het presteren van de politie:

Tabel 2 Prestatiegegevens politie Jaarverslag 2007 Ministerie van BZK

	2006	2007
Jongeren binnen dertig dagen na aanhouding bij het openbaar ministerie (Kalsbeeknorm)	74,9%	75,8%
Telefoonnummer 0900 8844 binnen 45 seconden beantwoord	95%	95%
Tevredenheid over laatste politiecontact (%)	56,9	57
Beschikbaarheid (schaalscore 1 t/m 10)	5,0	5,0
Aantal verdachten naar het openbaar ministerie (x 1 000)	243	252
Sterkte (in fte)	51 233	52 002

Het is belangrijk dat het jaarverslag van het Ministerie van BZK inzicht geeft in het presteren van de politie. Ten eerste levert de politie een belangrijke bijdrage aan het bereiken van beleidsprioriteiten. Ten tweede maken de uitgaven aan de politie circa 70% van de totale begroting uit.

Wij hebben onderzocht of het prestatiegegeven «aantal verdachten dat de politie aanlevert aan het Openbaar Ministerie (OM)» juist is. Ook hebben we beoordeeld of er mogelijkheden zijn om in het jaarverslag en de begroting nog andere prestatiegegevens op te nemen. Die prestatiegegevens kunnen namelijk bijdragen aan de discussie in de Tweede Kamer over het functioneren van de politie. Hieronder bespreken we deze twee onderzoeken.

Om te beginnen blijkt dat de administraties van de politie en die van het OM over het aantal verdachten niet volledig met elkaar overeenkomen. Dit verschil wordt hoofdzakelijk veroorzaakt door definitieverschillen. Het OM telt bijvoorbeeld verdachten niet mee als deze niet voor een rechter worden gebracht (seponering). Het Ministerie van BZK (en evenmin het Ministerie van Justitie) heeft geen analyse die het verschil afdoende kan verklaren. Dat brengt het risico met zich mee dat er onvoldoende of onjuiste sturingsinformatie is.

Daarnaast hebben wij beoordeeld of er prestatiegegevens over de politie zijn die een bijdrage kunnen leveren aan het debat in de Tweede Kamer,

⁵ Vergelijk ons rapport over de reductie van de administratieve lastenverlichting voor het bedrijfsleven (Algemene Rekenkamer, 2006).

maar niet in het jaarverslag staan. Wij hebben geconstateerd dat politieregio's sturen op onder andere de volgende gegevens:

- het aantal boetes dat voortkomt uit staandehouding;
- het percentage allochtonen in dienst van de politie;
- het aantal extra wijkagenten.

Het ministerie vermeldt deze prestatiegegevens nu niet in haar jaarverslag, terwijl deze prestatiegegevens wel verband houden met beleidsprioriteiten.

Wij bevelen de minister aan om in overleg met de Tweede Kamer te bepalen welke beschikbare prestatiegegevens van belang zijn en deze op te nemen in het Jaarverslag van het Ministerie van BZK. Tevens bevelen wij aan om in overleg met de minister van Justitie het verschil in het aantal verdachten dat aangeleverd is aan het OM volgens de administraties van de politie en het OM te verklaren en de administraties zo mogelijk op dezelfde wijze te doen inrichten.

4.2.4 Veiligheidsonderzoeken AIVD

In het Rapport bij het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van Justitie (Algemene Rekenkamer, 2008) vragen wij de aandacht voor het tijdig laten uitvoeren van veiligheidsonderzoeken naar medewerkers van het OM. Medewerkers van het OM met een vertrouwensfunctie zijn veelal nog niet gescreend door achterstanden bij de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD). Deze veiligheidsonderzoeken moeten door de AIVD binnen 8 weken worden uitgevoerd volgens de Wet veiligheidsonderzoeken. De minister van BZK geeft in het jaarverslag aan dat de overschrijding van de termijn van 8 weken voortdurend een probleem is geweest in 2007. In 2008 kent de minister aan de problematiek van termijnoverschrijding hoge prioriteit toe.

In het Jaarverslag van het Ministerie van BZK is wel het aantal uitgevoerde veiligheidsonderzoeken opgenomen, maar niet het aantal dat binnen de wettelijke termijn van 8 weken is uitgevoerd. Wij geven de minister in overweging om dit voor de Tweede Kamer belangrijke gegeven op te nemen in het Jaarverslag 2008.

4.3 Informatie over ICT-projecten in het jaarverslag

De Tweede Kamer heeft de Algemene Rekenkamer in 2007 verzocht onderzoek te doen naar de problemen met ICT-projecten bij de overheid. Deze projecten vragen vaak meer geld en tijd dan gepland en de Tweede Kamer wilde weten wat daarvan de oorzaak is.

Op 29 november 2007 is het eerste deel van het onderzoek gepubliceerd: *Lessen uit ICT-projecten bij de overheid; deel A* (Algemene Rekenkamer, 2007). Het tweede deel van het onderzoek wordt verwacht in juni 2008.

Wij zijn nagegaan of de departementale jaarverslagen de Tweede Kamer informatie verschaffen over ICT-projecten bij de overheid. De minister van BZK meldt in het Jaarverslag 2007 het volgende over grootschalige ICT-projecten binnen het ministerie:

- Zij meldt in de toelichting bij beleidsartikel 2, operationele doelstelling 2.3 dat is geïnvesteerd in de ontwikkeling en implementatie van HAVANK voor de nationale vingerafdrukcollectie, waardoor de opsporing kan worden versterkt.
- De minister besteedt ruim aandacht aan het Rijksweb (Toelichting bij beleidsartikel 11, meerdere operationele doelen). Het ministerie heeft

prestatiegegevens verbonden aan dit ICT-systeem en beschrijft de voortgang en de financiële gevolgen.

- P-Direkt komt aan bod (Toelichting bij Tijdelijke baten-lastendienst P-Direkt, beleidsartikel 11). Met ingang van 1 januari 2008 loopt de salarisverwerking voor ruim 90% van de rijksambtenaren via dit systeem.
- De minister beschrijft de modernisering Gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (mGBA) bij de (Toelichting bij Baten-lastendienst Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten (BPR) en beleidsartikel 7). Hier geeft zij onder meer aan dat het programma voor de modernisering van de GBA is vertraagd. Zij verwijst hiervoor naar de brieven aan de Tweede Kamer.
- Het Reisdocumentenprogramma staat in de voetnoot bij de toelichting bij beleidsartikel 7, operationele doelstelling 7.4. In die voetnoot wordt verwezen naar de voortgangsrapportage over de grote ICT-projecten.

BIJLAGE 1

OVERZICHT FOUTEN EN ONZEKERHEDEN IN DE FINANCIËLE INFORMATIE IN HET JAARVERSLAG 2007 VAN HET MINISTERIE VAN BZK

A. Verplichtingen (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout	Totaal F + O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave
Beleidsartikelen						
1	Grondwet en democratie	14 410	-	-	-	-
2	Politie	4 725 254	-	-	-	-
4	Partners in veiligheid	218 993	-	600	-	nee
5	Nationale veiligheid	180 355	328	-	-	nee
6	Functioneren Openbaar Bestuur	39 517	-	1 538	-	nee
7	Innovatie en informatiebeleid					
	Openbare Sector	188 251	-	-	-	-
9	Grotestedenbeleid	-	-	-	-	-
10	Arbeidszaken Overheid	191 133	-	-	-	-
11	Kwaliteit Rijksdienst	144 773	-	-	-	-
14	Toezicht en onderzoek openbare orde en veiligheid	15 836	-	-	-	-
15	Crisis- en rampbeheersing	45 831	-	-	-	-
16	Brandweer en GHOR	221 146	-	-	-	-
Niet-beleidsartikelen						
12	Algemeen	106 059	-	-	-	-
13	Nominaal en onvoorzien	-	-	-	-	-
17	Vutfonds	-	-	-	-	-
Totaal		6 091 558	328	1 538	600	-

Individuele fouten in de deugdelijke weergave die de tolerantie overschrijden

Art. nr.	Post	Fout
Totaal individuele fouten		
		0
Totaal verplichtingen		
		6 091 558
Procentuele fout		
		0,03%
Procentuele onzekerheid		
		0,01%
		Tolerantiegrens niet overschreden
		Tolerantiegrens niet overschreden

B/C. Uitgaven + ontvangsten (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Rechtmatigheid	Fout	Onzekerheid	Totaal F + O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Deugdelijke weergave			
Beleidsartikelen								
1	Grondwet en democratie	14 067	-	-	-	-		
2	Politie	4 438 681	12 109	-	-	13 209	nee	
4	Partners in veiligheid	163 186	-	-	-	3 932	nee	
5	Nationale veiligheid	175 480	164	-	-	164	nee	
6	Functioneren Openbaar Bestuur	42 532	-	-	-	-		
7	Innovatie en informatiebeleid	157 503	-	-	-	-		
9	Openbare Sector	-	-	-	-	-		
10	Grotestedenbeleid	118 399	-	-	-	-		
11	Arbeidszaken overheid	189 552	308	-	-	1 008	nee	
14	Kwaliteit Rijksdienst	-	-	-	-	-		
15	14 Toezicht en onderzoek openbare orde en veiligheid	15 518	-	-	-	-		
16	Crisis- en rampbeheersing	40 512	-	-	-	-		
17	Brandweer en GHOR	150 146	-	-	-	-		
Niet-beleidsartikelen								
12	Algemeen	111 789	75	-	-	75	nee	
13	Nominaal en onvoorzien	-	-	-	-	-		
17	Vutfonds	800 000	-	-	-	-		
Totaal			12 656	-	-	5 732		
(1)								
Totaal Uitgaven en Ontvangsten		6 417 365	12 656	-	-	-		
Procentuele fout		0,20%	Omvangsbasis uitgaven + ontvangsten					
Procentuele onzekerheid		0,09%	Tolerantiegrens niet overschreden					
(2)								
Totaal		6 581 994	Omvangsbasis uitgaven + ontvangsten + bijdrage(n) van derden baten-lastendiensten					
Procentuele fout		0,19%	Tolerantiegrens niet overschreden					
Procentuele onzekerheid		0,09%	Tolerantiegrens niet overschreden					

B. Uitgaven (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Rechtmatigheid	Fout	Totaal F + O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	
Beleidsartikelen							
1	Grondwet en democratie	13 790	-	-	-	-	-
2	Politie	4 432 922	12 109	-	13 209	nee	-
4	Partners in veiligheid	155 175	-	-	3 932	nee	-
5	Nationale veiligheid	174 617	164	-	164	nee	-
6	Functioneren Openbaar Bestuur	40 858	-	-	-	-	-
7	Innovatie en informatiebeleid	140 937	-	-	-	-	-
9	Openbare Sector	-	-	-	-	-	-
10	Grotestedenbeleid	115 423	-	-	-	-	-
11	Arbeidszaken overheid	121 030	308	-	1 008	nee	-
14	Kwaliteit Rijksdienst	-	-	-	-	-	-
15	Toezicht en onderzoek openbare orde en veiligheid	15 387	-	-	-	-	-
16	Crisis- en rampbeheersing	40 112	-	-	-	-	-
16	Brandweer en GHOR	150 057	-	-	-	-	-
Niet-beleidsartikelen							
12	Algemeen	100 310	75	-	75	nee	-
13	Nominaal en onvoorzien	-	-	-	-	-	-
17	Vutfonds	800 000	-	-	-	-	-
Totaal		6 300 618	12 656	-	5 732	-	-

Individuele fouten in de deugdelijke weergave die de tolerantie overschrijden

Art. nr.	Post	Fout
Totaal individuele fouten		
		0
Totaal uitgaven		
		6 300 618
Procentuele fout		
		0,20%
Procentuele onzekerheid		
		0,09%
		Tolerantiegrens niet overschreden
		Tolerantiegrens niet overschreden

C. Ontvangsten (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout	Onzekerheid	Totaal F + O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
			Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave
Beleidsartikelen							
1	Grondwet en democratie	277	-	-	-	-	-
2	Politie	5 759	-	-	-	-	-
4	Partners in veiligheid	8 011	-	-	-	-	-
5	Nationale veiligheid	863	-	-	-	-	-
6	Functioneren Openbaar Bestuur	1 674	-	-	-	-	-
7	Innovatie en informatiebeleid	16 566	-	-	-	-	-
9	Openbare Sector	-	-	-	-	-	-
10	Grotestedenbeleid	2 976	-	-	-	-	-
11	Arbeidszaken overheid	68 522	-	-	-	-	-
14	Kwaliteit Rijksdienst	131	-	-	-	-	-
15	Toezicht en onderzoek openbare orde en veiligheid	400	-	-	-	-	-
16	Crisis- en rampbeheersing	89	-	-	-	-	-
16	Brandweer en GHOR	11 479	-	-	-	-	-
Niet-beleidsartikelen							
12	Algemeen	-	-	-	-	-	-
13	Nominaal en onvoorzien	-	-	-	-	-	-
17	Vutfonds	-	-	-	-	-	-
Totaal		116 747	-	-	-	-	-

Individuele fouten in de deugdelijke weergave die de tolerantie overschrijden

Art. nr.	Post	Fout
	Totaal individuele fouten	0
	Totaal ontvangsten	116 747
	Procentuele fout	0,00%
	Procentuele onzekerheid	0,00%

D. Baten-lastendiensten (€ x 1000)

Art. omschrijving nr.	Verantwoord bedrag	Fout	Onzekerheid	Totaal F + O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
		Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	
Korps Landelijke Politiediensten						
Baten	553 608	660	95	-	842	-
Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten						
Baten	109 849	-	-	-	-	-
Centrale Archief Selectiedienst						
Baten	7 972	265	-	-	-	-
P-Direkt						
Baten	22 908	-	-	-	-	-
Landelijke Faciliteit Rampenbestrijding						
Baten	20 610	356	-	345	-	-
Totaal	714 947	1 281	95	345	842	-
Totale baten baten-lastendiensten	714 947					
Procentuele fout	0,19%					
Procentuele onzekerheid	0,17%					
		Tolerantiegrens niet overschreden				
		Tolerantiegrens niet overschreden				

E. Saldbalans (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout	Onzekerheid	Totaal F+O	Onzekerheid over volledigheid
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave
3	Liquide middelen	255	-	-	-	-
5	Uitgaven buiten begrotingsverband	7 939	-	-	-	-
6	Ontvangsten buiten begrotingsverband	13 524	-	-	-	-
7	Openstaande rechten	-	-	-	-	-
8	Extra-comptabele vorderingen	5 631	-	-	-	-
9	Extra-comptabele schulden	-	-	-	-	-
10	Voorschotten	5 121 997	5 240	-	8 240	-
11	Garantieplichtingen	588 649	-	-	-	-
12	Openstaande verplichtingen	5 950 617	-	-	-	-
13	Deelnemingen	-	-	-	-	-
	Totaal beoordeeld	11 688 011	5 240	3 000	-	-

* De tolerantiegrens wordt afgeleid van totaal beoordeeld

Totaal saldbalans	11 688 011	
Procentuele fout	0,07%	Tolerantiegrens niet overschreden
Procentuele onzekerheid	0,00%	

F. Afgerekende voorschotten (€ x 1000)

Omschrijving	Verantwoord bedrag	Rechtmatigheid	Fout	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Totaal F + O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
Totaal afgerekende voorschotten 2007	6 084 373	-	3 000	-	-	3 000	nee	-
Totaal afgerekende voorschotten	6 084 373	-	3 000	-	-	-	-	-
Totaal afgerekende voorschotten	6 084 373	Tolerantiegrens niet overschreden						
Procentuele fout	0,05%							
Procentuele onzekerheid	0,00%							

AAL	Audit Actielijst
AIVD	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
APK	Algemene Periodieke Keuring
BPR	Basisadministratie persoonsgegevens en reisdocumenten
BVK	Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CW 2001	Comptabiliteitswet 2001
GBA	gemeentelijke basisadministratie
GHOR	Geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen
ICT	Informatie- en communicatietechnologie
mGBA	Modernisering gemeentelijkebasisadministratie
OM	Openbaar Ministerie
VIR	Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst
VIR-BI	Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst-Bijzondere Informatie

Hieronder vindt u in alfabetische volgorde een aantal veel voorkomende woorden en begrippen uit het rechtmatigheidsonderzoek van de Algemene Rekenkamer. Van iedere term wordt de betekenis omschreven. Waar relevant wordt ook het gebruik van de term in het onderzoek uitgelegd. *Cursief* weergegeven woorden worden elders in de lijst nader toegelicht.

Accountantsrapport/auditrapport

Schriftelijk verslag van een accountant/auditor over de uitkomsten van zijn onderzoek. Bij de rijksoverheid zijn dit de bevindingen naar aanleiding van het onderzoek naar: (a) de totstandkoming van de *bedrijfsvoeringsinformatie* en de *beleidsinformatie* van een departement, (b) het *financieel beheer* en het *materieelbeheer* van een departement en (c) de *financiële informatie* in het jaarverslag van een departement (dan wel in het jaarverslag van het Rijk).

Accountantsverklaring

Schriftelijke mededeling van een accountant (van een departementale auditdienst) waarin een oordeel wordt gegeven over het getrouwe beeld van de in het jaarverslag opgenomen jaarrekening met de daarbij behorende financiële toelichtingen en (bij het Rijk) over de in de bedrijfsvoeringsparagraaf opgenomen rapportage over de rechtmatigheid van de begrotingsuitvoering. De accountantsverklaring geeft ook aan of het jaarverslag is opgesteld overeenkomstig de daarvoor geldende verslaggevingsvoorschriften en of de in het jaarverslag opgenomen niet-financiële informatie niet-strijdig is met de financiële informatie.

Wanneer een accountant in het jaarverslag fouten en onzekerheden constateert die het getrouwe beeld van de financiële informatie in het jaarverslag of het getrouwe beeld van de rechtmatigheidsinformatie in de bedrijfsvoeringsparagraaf aantasten, geeft hij geen goedkeurende accountantsverklaring.

Apparaatsuitgaven

Uitgaven voor personeel en materieel die nodig zijn om het departement te doen functioneren, zoals salarisuitgaven, (onderhouds)uitgaven voor de huisvesting, overheaduitgaven. Andere uitgaven die een ministerie doet zijn *programma-uitgaven*.

Artikelsgewijze oordeelsvorming

Wijze waarop het oordeel van de Algemene Rekenkamer over begrotingsartikelen tot stand komt. Ten behoeve van het *budgetrecht* van de Tweede Kamer voor de afzonderlijke *begrotingsartikelen*, hanteert de Algemene Rekenkamer kwantitatieve *tolerantiegrenzen* op het niveau van begrotingsartikelen. Dat wil zeggen: per begrotingsartikel wordt gekeken hoeveel fouten en/of onzekerheden er zijn, hoeveel geld daarmee in totaal gemoeid is en of dit totaal het bedrag te boven gaat dat de Algemene Rekenkamer voor het begrotingsartikel in kwestie nog toelaatbaar acht.

Autoriseren

Eén van de taken van de Staten-Generaal is het goedkeuren van de begroting van ieder departement. Dit betekent dat zij bepalen hoeveel een minister maximaal kan besteden en aan welke doelen. Zie ook *budgetrecht*.

Balanspost

Post in de balans van een *baten-lastendienst* met de activa (bezittingen) en passiva (eigen vermogen en schulden) van de dienst.

Baten

De (op een staat van baten en *lasten* op te nemen) bedragen die worden beschouwd als voordelen die verband houden met de activiteiten in de betreffende periode.

Baten-lastendienst

Een dienstonderdeel van een ministerie met een grotere zelfstandigheid dan andere departementale diensten. Deze grotere zelfstandigheid laat onverlet dat er sprake is van ministeriële verantwoordelijkheid en dat het budgetrecht van de Tweede Kamer van toepassing is.

Een baten-lastendienst heeft een afzonderlijke plaats in de begroting en de financiële verantwoording van het moederministerie. Ook voert een baten-lastendienst een eigen administratie, los van de begrotingsadministratie van het moederministerie. De term «baten-lastendienst» verwijst naar de boekhoudmethode die deze diensten hanteren, het *baten-lastenstelsel*.

Baten-lastenstelsel

Bij een stelsel van *baten* en *lasten* worden de opbrengsten en uitgaven voor een geleverde of ontvangen dienst verantwoord in het jaar waarin die dienst geleverd of ontvangen is. Deze methode verschilt van het *kasstelsel*, waarbij het moment van uitgeven of ontvangen bepalend is voor het moment waarop een post wordt opgenomen in de verantwoording.

Bedrijfsvoering

Onder de bedrijfsvoering vallen alle processen die ervoor zorgen dat een ministerie kan functioneren: het financieel beheer en het materieelbeheer en de processen op het gebied van personeel, informatievoorziening, administratie, communicatie en huisvesting.

Bedrijfsvoeringsparagraaf/bedrijfsvoeringsinformatie

In de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag van een ministerie verantwoordt de minister zich over (a) de rechtmatigheid van de begrotingsuitvoering (of het begrotingsgeld volgens de regels is uitgegeven), (b) de totstandkoming van de beleidsinformatie, (c) het gevoerde financieel beheer en materieelbeheer en (d) de overige aspecten van de bedrijfsvoering.

De bedrijfsvoeringsparagraaf heeft het karakter van een uitzonderingsrapportage: de minister meldt alleen fouten en onzekerheden in de begrotingsuitvoering die de tolerantiegrenzen overschrijden.

Begrotingshoofdstuk

De Rijksbegroting bestaat uit de begrotingen van het Huis der Koningin, de Hoge Colleges van Staat, de Kabinetten, alle ministeries en alle begrotingsfondsen. In totaal omvat de rijksbegroting 26 afzonderlijke hoofdstukken: de zogenoemde begrotingshoofdstukken. Elk hoofdstuk heeft een eigen begroting, een eigen jaarverslag en een eigen rapport bij het jaarverslag.

Begrotingsartikel/Beleidsartikel

Ieder begrotingshoofdstuk kent twee soorten begrotingsartikelen: beleidsartikelen en niet-beleidsartikelen. In de beleidsartikelen geeft de minister een toelichting op de door hem te realiseren beleidsresultaten. Een beleidsartikel bestaat uit een overkoepelende (algemene) doelstelling, en indien van toepassing één of meer *operationele doelstellingen*, met bijbehorende *prestatiegegevens*. Aan niet-beleidsartikelen worden *verplichtingen*, uitgaven en ontvangsten toegerekend die geen verband houden met het realiseren van beleidsdoelstellingen.

Beleidsinformatie

Beleidsinformatie in het jaarverslag is de informatie die de minister geeft over de gerealiseerde effecten als gevolg van het gevoerde beleid, de daartoe geleverde prestaties en de daarmee gemoeide kosten. De beleidsinformatie in het jaarverslag wordt ook wel *niet-financiële informatie* genoemd.

Bestuurskosten

Tot «bestuurskosten» worden gerekend: (a) de uitgaven voor de voorzieningen die aan ministers en staatssecretarissen ter beschikking worden gesteld en die noodzakelijk zijn voor de vervulling van hun ambt, en (b) de vaste vergoedingen voor de kosten van voorzieningen die voor eigen rekening van de ministers en staatssecretarissen komen en die door hen mede worden aangewend ten behoeve van de vervulling van hun ambt.⁶

Bezwaar

De Algemene Rekenkamer kan bezwaar maken wanneer een minister in strijd met de regels geld heeft uitgegeven of (niet) heeft ontvangen. Zij kan ook bezwaar maken wanneer een minister onvolkomenheden in het financieel beheer en materieelbeheer van zijn departement heeft laten voortbestaan. De Algemene Rekenkamer doet dit niet snel. Zij brengt de minister eerst op de hoogte van het voornemen om bezwaar te maken en overlegt met hem. Pas als dat niet tot verbeteringen leidt, komt de bezwaarprocedure in beeld. De bezwaarprocedure is bedoeld als signaal dat maatregelen dringend nodig zijn. De bezwaarprocedure is wettelijk geregeld in de artikelen 88 en 89 van de *Comptabiliteitswet 2001*.

Bezwaaronderzoek

Voordat de Algemene Rekenkamer besluit om *bezwaar* te maken, doet zij nader onderzoek naar het betreffende probleem. Dergelijk onderzoek heet een bezwaaronderzoek. De bevindingen uit dit onderzoek dienen als mogelijke onderbouwing van het bezwaar. Op grond van de resultaten van dit onderzoek neemt de Algemene Rekenkamer een besluit over het al dan niet maken van bezwaar.

Budgetrecht

Recht van de Staten-Generaal om van tevoren toestemming te verlenen aan een minister voor het aangaan van *verplichtingen*, het doen van uitgaven en het innen van ontvangsten (belastingen). Zie ook *autoriseren*. De Tweede Kamer heeft budgetrecht op artikelniveau. Een *begrotingsartikel* is de kleinste eenheid van een begrotingswet waarin de bedragen voor de aan te gane verplichtingen, te verrichten uitgaven en te innen ontvangsten zijn opgenomen. De Tweede Kamer kan het door het recht van amendement een begrotingsartikel wijzigen.

De Eerste Kamer heeft budgetrecht op hoofdstukniveau. Nadat de Tweede Kamer op de begrotingswetten (en daarmee de begrotingen) op artikel-

⁶ Voorzieningenbesluit ministers en staatssecretarissen, 7 juni 2002.

niveau heeft goedgekeurd, kan de Eerste Kamer alleen de begrotingswet als geheel (het *begrotinghoofdstuk*) goedkeuren of verwerpen.

Comply or explain

«Pas toe of leg uit». In het departementale jaarverslag moet de minister per operationele doelstelling informatie opnemen over de realisatie van de doelen van zijn beleid, de daartoe geleverde prestaties en de daarvoor uitgegeven middelen (comply). Sinds 2005 mag de minister afzien van het opnemen van concrete beleidsinformatie in zijn jaarverslag (motie-Douma c.s., 2005). Hij moet dan wel uitleggen waarom hij het niet zinvol of relevant acht om die informatie op te nemen (explain).

Comptabiliteitswet 2001

De Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001) regelt de financiële gang van zaken binnen ministeries en tussen de ministers en het parlement. De CW 2001 schrijft ook de taken van de Algemene Rekenkamer voor. Deze wet draagt de Algemene Rekenkamer onder meer op om jaarlijks te onderzoeken of de jaarverslagen van de ministeries voldoen aan een aantal nader omschreven eisen.

Controleerbaar

Het financieel beheer van een ministerie is controleerbaar als de beheershandelingen duidelijk zijn vastgelegd, opdat de organisatie goed kan functioneren en opdat audits efficiënt kunnen worden uitgevoerd.

Controletoren

Het stelsel van control (sturing en beheersing van beleids- en beheersprocessen), controle (verificatie) en (budgettair) toezicht binnen het Rijk.

Decharge

Goedkeuring door de Staten-Generaal van de begrotingsuitvoering van de minister. Na Verantwoordingsdag keuren de Staten-Generaal de *slotwetten* goed. Daarmee verlenen ze decharge aan de ministers: deze laatsten worden ontheven van hun verantwoordelijkheid voor het gevoerde beleid en de daaraan verbonden financiële consequenties, waarover ze zich in de jaarverslagen hebben verantwoord.

Departementale auditdienst (DAD)

De DAD is een onderdeel van het ministerie dat onder meer belast is met de controle van het departementale jaarverslag, het onderzoek naar het *financieel beheer*, het *materieelbeheer* en de ten behoeve daarvan bijgehouden administraties en het onderzoek naar de totstandkoming van de *niet-financiële informatie*. De DAD voert daarmee een wettelijke taak uit. De Algemene Rekenkamer beschouwt de DAD als een interne accountant, die relatief onafhankelijk functioneert. Een waarborg voor deze relatieve onafhankelijkheid vormt het feit dat de taak en de plaats van de DAD wettelijk geregeld zijn. Deze plaats, direct onder de secretaris-generaal van het betreffende ministerie, waarborgt de onafhankelijkheid ten opzichte van de te controleren afdelingen en diensten van het ministerie. Verder kan de DAD rechtstreeks aan de minister rapporteren.

Deugdelijke/ondeugdelijke weergave

De in het jaarverslag opgenomen financiële informatie dient *deugdelijk* te zijn weergegeven. Dit houdt in dat de informatie betrouwbaar, aanvaardbaar en toereikend moet zijn, zodat de Tweede Kamer zich als gebruiker van die informatie een oordeel kan vormen over de uitkomsten.

Europese aanbestedingsregels

Regels voor het openstellen van overheidsopdrachten voor leveranciers uit alle Europese lidstaten. De regels zijn gericht op een transparant aanbestedingsproces op basis van objectieve selectie- en gunningscriteria.

Financieel beheer

Het financieel beheer van een ministerie omvat het geheel van beslissingen, handelingen en regels die zijn bedoeld voor de sturing en beheersing van, alsmede de verantwoording over, de financiële transacties en de saldi waarvoor de minister (mede)verantwoordelijkheid draagt. Deze begripsomschrijving is gebaseerd op de *Comptabiliteitswet 2001*.

Financiële informatie

Financiële informatie betreft de *verplichtingen*, uitgaven en ontvangsten van een ministerie in de verantwoordingsstaat en de toelichting daarbij (en voor zover van toepassing: de *baten*, *lasten*, *kapitaall uitgaven*, *kapitaalontvangsten* en *balansposten* in de samenvattende verantwoordingsstaat van de onder een ministerie vallende *baten-lastendiensten* en de toelichting daarbij).

Financieel jaarverslag en saldibalans van het Rijk

Het Financieel jaarverslag van het Rijk en de saldibalans van het Rijk vormen tezamen de jaarlijkse financiële verantwoording van het Rijk. Het Financieel jaarverslag van het Rijk bevat de rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk, die aansluit op de in de departementale en niet-departementale jaarverslagen opgenomen verantwoordingsstaten. De saldibalans van het Rijk sluit aan op de departementale saldibalansen. Beide documenten worden opgesteld door de minister van Financiën.

Fouten

Fouten zijn afwijkingen van de criteria *rechtmatigheid* en *deugdelijke weergave*. We spreken van een *fout* als bepaalde verplichtingen, uitgaven of ontvangsten onrechtmatig zijn (de minister heeft het geld niet uitgegeven of ontvangen volgens de daarvoor geldende wetten en regels) of ondeugdelijk zijn weergegeven (de minister heeft de financiële informatie niet juist of volledig verantwoord).

Getrouwbeeldverklaring

Een verklaring waarin de accountant aangeeft of hij tot het oordeel is gekomen dat de jaarrekening een getrouw beeld geeft van de werkelijkheid, in overeenstemming met de van toepassing zijnde grondslagen voor de verslaggeving.

Indemniteitswet

Wetsvoorstel bedoeld om een bezwaar van de Algemene Rekenkamer op te heffen. In een indemniteitswet vraagt de minister de Tweede Kamer om de verplichtingen, uitgaven of ontvangsten, ondanks het bezwaar van de Algemene Rekenkamer toch goed te keuren.

Jaarverslag

Bij de rijksoverheid bestaat het jaarverslag uit verantwoordingsinformatie over:

- (a) *beleidsinformatie*: het door het departement gevoerde beleid;
- (b) *financiële informatie*: de *verplichtingen*, uitgaven en ontvangsten van het departement en voor zover van toepassing de *baten*, *lasten*,

kapitaall uitgaven, kapitaalontvangsten en balansposten van de onder een ministerie vallende baten-lastendiensten;
(c) *bedrijfsvoeringsinformatie: het gevoerde financieel beheer en materieelbeheer (bedrijfsvoeringsinformatie).*

Kapitaall uitgaven/kapitaalontvangsten

Uitgaven respectievelijk ontvangsten in verband met investeringen en desinvesteringen in kapitaalgoederen, alsmede de financiering daarvan.

Kasstelsel

In een kasstelsel is het moment van uitgeven of ontvangen van het geld bepalend voor het moment waarop een post wordt opgenomen in de verantwoording.

Lasten

De (op een staat van *baten* en lasten op te nemen) bedragen die worden beschouwd als nadelen die verband houden met de activiteiten in de betreffende periode.

M&O-beleid

M&O staat voor misbruik en oneigenlijk gebruik. M&O-beleid is het geheel van maatregelen dat een minister neemt om misbruik en oneigenlijk gebruik van weten regelgeving zoveel mogelijk te voorkomen en de gevolgen ervan te beperken.

Materieelbeheer

Het materieelbeheer van een ministerie behelst de zorg voor alle niet-geldelijke zaken, vanaf het moment van ontvangst tot aan het moment van afstoting.

Niet-financiële informatie

Zie *beleidsinformatie*.

Onvolkomenheid/ernstige onvolkomenheid

De Algemene Rekenkamer spreekt van een «onvolkomenheid» wanneer sprake is van een overschrijding van de kwalitatieve *tolerantiegrenzen* die zij hanteert bij de beoordeling van de bedrijfsvoering van een departement. Of een onvolkomenheid als «ernstig» wordt gekwalificeerd hangt af van de frequentie van voorkomen en de zwaarte van de onvolkomenheid.

Onzeker (onzekerheden)

De Algemene Rekenkamer kwalificeert *financiële informatie* als «onzeker» wanneer zij door *onvolkomenheden* in het *financieel beheer* niet kan vaststellen of bepaalde verplichtingen, uitgaven of ontvangsten *rechtmatig* zijn of *deugdelijk* zijn *weergegeven*.

Ordelijk

Het financieel beheer is ordelijk als het is opgezet volgens adequate, in de administratieve organisatie vastgelegde, procedureregels en functioneert in overeenstemming met die procedureregels.

Operationele doelstelling

Operationele doelstellingen zijn een nadere uitwerking van de algemene beleidsdoelstelling die bij een *beleidsartikel* hoort.

Overdrachtsuitgaven

Overdrachtsuitgaven zijn uitgaven aan personen of instellingen in de vorm van – onder andere – subsidies en (specifieke) uitkeringen, waarvoor geen tegenprestaties in de vorm van levering van goederen of diensten worden gevraagd.

Planning- & controlcyclus

Het geheel van afspraken en maatregelen, inclusief het tijdschema, dat moet leiden tot een beheerste bedrijfsvoering, waaronder opstelling en uitvoering van de begroting.

Potentieel bezwaargeval

Onvolkomenheden in het *financieel beheer* of *fouten* en *onzekerheden* in de *financiële informatie* in het *jaarverslag* die de kwalitatieve of kwantitatieve *tolerantiegrenzen* van de Algemene Rekenkamer overschrijden.

Prestatiegegevens

Prestatiegegevens zijn kwantitatieve of kwalitatieve indicatoren waarmee de minister inzicht biedt in de door hem gerealiseerde beleidsresultaten. Onder prestatiegegevens kunnen zowel effect(indicator)en als informatie over de prestaties van de overheid worden verstaan.

Programma-uitgaven

Programma-uitgaven zijn alle uitgaven die de minister doet in het kader van de uitvoering van zijn beleid, met uitzondering van de *apparatuur-uitgaven*.

Rechtmatigheid

Norm waaraan het *financieel beheer*, het *materieelbeheer* en de daartoe bijgehouden administraties, alsmede de *financiële informatie* in het jaarverslag moeten voldoen. Voor de financiële informatie houdt dit in dat zij tot stand is gekomen in overeenstemming met de begrotingswetten en met andere van toepassing zijnde wetten en wettelijke regelingen.

Review

Voor haar oordelen over het jaarverslag maakt de Algemene Rekenkamer zo veel mogelijk gebruik van de werkzaamheden van de *departementale auditdienst (DAD)*. Om te bepalen of ze de bevindingen van de DAD kan overnemen, beoordeelt zij de controlewerkzaamheden die door de DAD zijn uitgevoerd. Dit wordt «review» genoemd.

Risicoanalyses

De Algemene Rekenkamer onderzoekt niet alle processen en geldstromen tot in detail, maar maakt daarbij gebruik van risicoanalyses. Dat betekent dat zij haar onderzoeksinspanningen vooral richt op die onderdelen, processen of geldstromen waar essentiële knelpunten of risico's zijn geïdentificeerd.

Saldibalans

De saldibalans is een overzicht van de posten die aan het einde van het jaar nog openstaan en die naar het volgende jaar moeten worden meegenomen. Het gaat hierbij om posten als: vorderingen, voorschotten, schulden en openstaande verplichtingen.

Single information single audit (sisa)

«Single information» houdt in dat de reguliere jaarlijkse financiële verantwoording aan het lokale bestuur ook wordt gebruikt voor de verantwoording over specifieke uitkeringen. Hierdoor hoeven provincies en gemeenten zich niet over elke specifieke uitkering te verantwoorden met een afzonderlijke verantwoording. Zij kunnen volstaan met hun reguliere jaarverslagen, met daarin een bijlage met de meest noodzakelijke informatie per specifieke uitkering. «Single audit» betekent dat de controle over de specifieke uitkeringen onderdeel uitmaakt van de controle van de jaarlijkse financiële verantwoording. Hierdoor hoeft de accountant geen afzonderlijke accountantsverklaring meer af te geven voor elke specifieke uitkering.

Specifieke uitkering

Uitkering van de rijksoverheid aan een andere overheid ten behoeve van het uitvoeren van bepaalde activiteiten of het realiseren van een specifiek doel.

Slotwet/slotwetmutaties

De slotwet is de laatste wet in de begrotingscyclus, waarmee de geraamde uitgaven, verplichtingen en ontvangsten formeel in overeenstemming worden gebracht met de uiteindelijke realisaties. De slotwet wordt gelijk met het jaarverslag aangeboden aan de Tweede Kamer.

Taakstelling

Onder «taakstelling» verstaan we in dit rapport de uitwerking van de bezuinigingsmaatregelen voor de rijksdienst uit het regeerakkoord van het vierde kabinet-Balkenende.

Tolerantiegrenzen

Tolerantiegrenzen worden zowel door de ministers als door de Algemene Rekenkamer gehanteerd om te bepalen welke fouten en onzekerheden worden gerapporteerd in respectievelijk de bedrijfsvoeringsparagraaf van de departementale jaarverslagen en in de rapporten bij de jaarverslagen van de Algemene Rekenkamer.

Op voorstel van de minister van Financiën en met instemming van de Algemene Rekenkamer en de Tweede Kamer wordt in 2007 en 2008 een experiment uitgevoerd met verruimde tolerantiegrenzen. In ons rapport *Rijk verantwoord 2007* en op www.rekenkamer.nl staat een overzicht van de (aangepaste) tolerantiegrenzen.

Verslaggevingseisen

De presentatie van de informatie in het jaarverslag moet voldoen aan de verslaggevingseisen zoals die zijn opgenomen in de Rijksbegrotingsvoorschriften.

Verantwoordingsdag

Ieder jaar worden op de derde woensdag van mei de departementale en niet-departementale *jaarverslagen* en het Financieel jaarverslag Rijk gepubliceerd. Met het jaarverslag leggen ministers verantwoording af over het door hen gevoerde (financiële) beleid en de bedrijfsvoering in het voorgaande jaar. Deze dag wordt dan ook wel «Verantwoordingsdag» genoemd.

De Algemene Rekenkamer publiceert op Verantwoordingsdag de resultaten van haar jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek in de rapporten bij de jaarverslagen en het rapport bij het Financieel jaarverslag van het Rijk: *Rijk verantwoord*.

Verantwoordingsstaat

In de verantwoordingsstaat in het jaarverslag worden per begrotingsartikel de gerealiseerde bedragen van de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten opgenomen.

In de samenvattende verantwoordingsstaat van de baten-lastendiensten staan de baten, de lasten, het saldo van baten en lasten, de kapitaaluitgaven en de kapitaalontvangsten van de baten-lastendiensten die onder het ministerie vallen.

Verplichting

Een verplichting is een juridische verbintenis die (a) ontstaat op grond van een verdrag, een wet, een koninklijk besluit, een ministeriële regeling, een beschikking, een verbintenis of een op een controleerbare wijze vastgelegde afspraak tussen dienstonderdelen en die (b) tot uitgaven leidt of kan leiden.

Voorschot

Onder een voorschot wordt verstaan (a) een vooruitbetaling door het Rijk in verband met door een derde aan het Rijk te leveren producten, te verlenen diensten of te verrichten werken; of (b) een vooruitbetaling van het Rijk op een aan een derde verstrekte aanspraak op een subsidie, bijdrage of lening of op een aanspraak uit hoofde van een verstrekte garantie.

LITERATUUR

Algemene Rekenkamer (2006). *Reductie administratieve lasten voor het bedrijfsleven*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 605, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

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

Algemene Rekenkamer (2008). Rapport bij het jaarverslag 2007 van het ministerie van Justitie, Tweede Kamer, verslagjaar 2007–2008, 31 444 VI, nr. 2, Den Haag: Sdu.

Ministerie van BZK (2007). *Modernisering van de overheid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 29 362, nr. 125. Den Haag: Sdu.

Ministerie van BVN (2006). *Modernisering Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens (GBA)*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 27 859, nr. 7.