
Vergaderjaar 2007–2008

31 444

Rijk verantwoord 2007

Nr. 2

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 21 mei 2008

Hierbij bieden wij u aan het op 13 mei 2008 door ons vastgestelde rapport «Rijk verantwoord 2007; Rapport bij het Financieel jaarverslag van het Rijk 2007 en uitkomsten rechtmatigheidsonderzoek».

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

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

Inhoud

	Samenvatting	5			34
1	Inleiding	13		Financieel beheer en materieelbeheer in 2007	34
1.1	Doel van dit rapport	13	4.2	Ernstige onvolkomenheden	35
1.2	Begroten en verantwoorden	13	4.2.1	Bezwaar en bezwaaronderzoek	36
1.3	Onderzoek van de Algemene Rekenkamer	14	5	Beleidsinformatie nader beschouwd	39
1.4	Leeswijzer	16	5.1	Beschikbaarheid van beleidsinformatie	39
			5.2	Experiment verbetering verantwoordings- proces	42
2	Oordeel over rijksrekening en Saldibalans 2007	17	5.3	Staat van de beleidsinformatie 2008	46
2.1	Terugblik op Financieel jaarverslag van het Rijk 2006	17	6	Rijksbrede aandachtspunten	48
2.2	Financieel jaarverslag van het Rijk 2007	17	6.1	Vernieuwing rijksdienst	49
2.3	Saldibalans van het Rijk 2007	18	6.2	ICT, informatievoorziening en informatie- beveiliging	53
2.4	Verklaring van goedkeuring	19	6.3	Single information en single audit	55
3	Jaarverslagen 2007	20			
3.1	Financiële informatie en saldibalans	20	7	Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer	57
3.1.1	Fouten en onzekerheden in begrotingsartikelen, de baten-lastendiensten en de saldibalansen	20	7.1	Reactie minister van Financiën	57
3.1.2	Fouten en onzekerheden in financiële informa- tie als geheel	22	7.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	60
3.1.3	Experiment tolerantiegrenzen	23		Literatuur	62
3.1.4	Naleving Europese aanbestedingsregels	24			
3.1.5	Fouten en onzekerheden in de uitvoering door de Belastingdienst bij de toeslagen hebben gevolgen voor andere ministeries	26	Bijlage 1	Begrote en verantwoorde bedragen 2007	63
3.1.6	Omvang fouten en onzekerheden bij het Ministerie van Financiën	27	Bijlage 2	Overzicht van fouten en onzekerheden 2007	64
3.1.7	Slotwetten	27	Bijlage 3	Tolerantiegrenzen	73
3.2	Informatie over bedrijfsvoering en beleid	28	Bijlage 4	Experiment jaarverslag	75
3.3	Nederlandse lidstaatverklaring	29	Bijlage 5	Verklarende woordenlijst	76
4	Bedrijfsvoering 2007	31	Bijlage 6	Gebruikte afkortingen	85
4.1	Ontwikkeling in de bedrijfsvoering	31			

SAMENVATTING

Dit rapport verschijnt op 21 mei 2008. Op deze derde woensdag in mei is het Verantwoordingsdag. De minister van Financiën biedt dan het Financieel jaarverslag van het Rijk en de 26 jaarverslagen 2007 aan de Tweede Kamer aan.

Wij publiceren op Verantwoordingsdag onze rapporten bij de jaarverslagen 2007 en ons rapport *Rijk Verantwoord 2007*, waarin onze verklaring van goedkeuring bij de Rijksrekening 2007 is opgenomen. Daarnaast informeren wij de Tweede Kamer in *Rijk verantwoord 2007* over de bedrijfsvoering van de departementen en de verantwoording die de ministers daarover afleggen in hun jaarverslagen.

Nieuw dit jaar is dat het kabinet de Tweede Kamer ook een Algemene Verantwoordingsbrief aanbiedt. Conform afspraak is deze brief geen onderwerp van ons rechtmatigheidsonderzoek zoals wij dat op Verantwoordingsdag aanbieden aan de Tweede Kamer.

Tijdens het vorige Verantwoordingsdebat, op 22 mei 2007, heeft de Tweede Kamer haar zorgen geuit over het verantwoordingsproces. De Tweede Kamer merkte onder andere op dat de verantwoording te weinig politiek was en te weinig op hoofdlijnen. Daarnaast ontbrak het volgens de Tweede Kamer in de verantwoording aan een koppeling tussen de beleidsresultaten en de beoogde plannen en was er te weinig aandacht voor de doelmatigheid beleid. Naar aanleiding daarvan is onder andere besloten een experiment uit te voeren met de jaarverslagen van drie departementen om de verantwoording meer focus en politieke relevantie te geven. De nieuwe experimentele aanpak van de beleidsverantwoording van het kabinet met ingang van dit jaar zorgt voor een nieuwe impuls. Ook de Algemene Verantwoordingsbrief van de minister-president is bedoeld om het verantwoordingsdebat nieuw elan te geven, in lijn met de ambitie die het kabinet-Balkenende IV formuleerde bij zijn aantreden. De Algemene Rekenkamer steunt van harte dit streven om de cijfers te ontstijgen. De kanttekeningen die wij in onze rapporten plaatsen, hebben dan ook geenszins de bedoeling het elan te smoren. Wel om aandacht te vragen voor het behoud van samenhang tussen enerzijds het beleidsprogramma van het kabinet en de politieke verantwoording daarover en anderzijds de reguliere cyclus van begroten en verantwoorden. Omdat we nog helemaal aan het begin staan van het experiment is die relatie nog niet uitgekristalliseerd – maar een hechte relatie is wel nodig. Voordat van het verantwoordingsexperiment sprake was, besloten wij de *Staat van de beleidsinformatie 2008* te wijden aan de beleidsprioriteiten van het net aangetreden kabinet. Uit elke pijler van het beleidsprogramma hebben wij één prioriteit onderzocht en onder andere beoordeeld of er adequate beleidsinformatie zal (kunnen) zijn aan het eind van de kabinetsperiode om het gevoerde beleid te kunnen beoordelen. Belangrijk onderdeel hiervan is de beleidsinformatie over de hiervoor genoemde samenhang tussen enerzijds het beleidsprogramma van het kabinet en anderzijds de reguliere cyclus van begroten en verantwoorden van de afzonderlijke ministers. Onder beleidsinformatie verstaan wij: gestructureerde en toegelichte gegevens over 1) de doelstelling(en) van beleid, 2) de beoogde en/of gerealiseerde effecten van beleid, 3) de daartoe te leveren en/of geleverde prestaties en 4) de daarmee gemoeide kosten. In ons jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek speelt de reguliere begrotingscyclus de hoofdrol. In onze rapporten vragen wij aandacht voor de samenhang tussen het departementale beleid en daarmee gemoeide financiën. In verschillende jaarverslagen van de departementen vinden we zwakke relaties tussen beleidsverantwoording en financiële verantwoor-

ding, en tussen beleidsverantwoording en de oorspronkelijke begroting. Ook in de *Staat van de beleidsinformatie 2008* vragen we aandacht voor het gebrek aan overzicht van de aan een beleidsprioriteit verbonden kosten en voor het feit dat die kosten niet te herleiden zijn naar de achterliggende begroting. Eén van de oorzaken hiervan is dat de formulering van de doelen en prestaties in het beleidsprogramma verschilt van die in de afzonderlijke begrotingen van de betrokken ministers.

De rijksdienst probeert terecht een oplossing te vinden voor het beter en doeltreffender uitvoeren van haar taken. Er is inmiddels een grote variatie aan hulpstructuren ontstaan om de uitvoering te stroomlijnen: projectgroepen, programmaministers, beleid op het ene departement en uitvoering op het andere (bijvoorbeeld de huurtoeslag), taakverantwoordelijkheden bij rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's) en zelfstandige bestuursorganen (zbo's), toezichtarrangementen, stichtingen belast met uitvoering, decentralisatie van de uitvoering, subsidies vervangen door opdrachten enzovoort. In onze rapporten bij de jaarverslagen komen talloze voorbeelden hiervan aan bod. Niet altijd volgt de «governance» van departementen deze varianten op de voet. Aan eisen als het beschrijven van de administratieve organisatie, het treffen van maatregelen van interne controle en het opbouwen van verantwoordingsinformatie zowel in financiële als niet-financiële zin, wordt veelvuldig voorbijgegaan dan wel slechts rudimentair aandacht besteed. Dat is niets nieuws en ook niet iets typisch Nederlands: bij nieuwe ontwikkelingen hinkt de administratieve functie er standaard achteraan. En Rekenkamers zullen er standaard op wijzen dat dat geen gezonde ontwikkeling is. Administratie biedt namelijk ook houvast en stelt ons bijvoorbeeld in staat te evalueren of het nieuwe ook inderdaad gebracht heeft wat men er van verwachtte en zo ja, tegen welke kosten.

De «governance» staat ook onder druk door het *Programma Vernieuwing Rijksdienst*. Daar komt bij, dat in de plannen veel verwacht wordt van ICT-oplossingen. Maar zoals wij in ons rapport *Lessen uit ICT-projecten bij de overheid; deel A* uiteen hebben gezet: een «technology-fix» bestaat niet. Illustratief in dit verband zijn de problematische digitalisering van de personeelsdossiers bij de Ministeries van Justitie en van VROM. En veel ICT-projecten tegelijkertijd overbelasten de uitvoering, zoals we bij de Belastingdienst duidelijk zien.

Het verslagjaar 2007 is op niveau van onze oordelen over de jaarverslagen verder geen extra uitzonderlijk jaar: onze opmerkingen betreffen vooral de bedrijfsvoering.

Rijksrekening en Saldibalans van het Rijk 2007 goedgekeurd

We hebben de in het *Financieel jaarverslag van het Rijk* opgenomen rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk (Rijksrekening 2007) en de Saldibalans van het Rijk 2007 goedgekeurd.

Jaarverslagen 2007: voldoen op één na

Wij zijn van oordeel dat 25 van de 26 jaarverslagen voldoen aan de daaraan te stellen eisen. Dat wil zeggen dat de omvang van de fouten en onzekerheden in de financiële informatie de tolerantiegrenzen voor de financiële informatie in het desbetreffende jaarverslag als geheel niet overschrijdt.

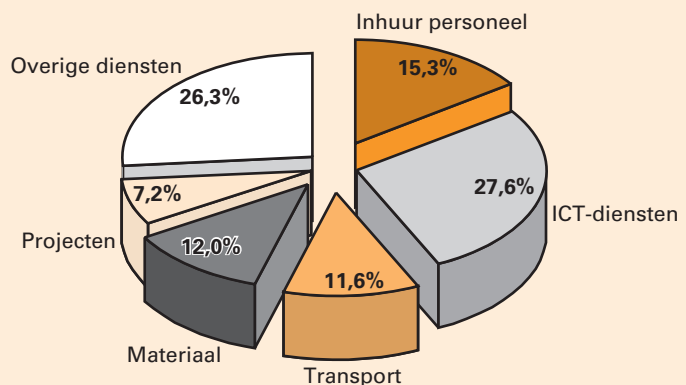
Bij het jaarverslag van het Ministerie van VROM overschrijden de geconstateerde fouten in de verplichtingen van in totaal € 116,8 miljoen de tolerantiegrens wel. Een belangrijk deel van de overschrijding wordt veroorzaakt door een onrechtmatigheid van € 59,6 miljoen bij de

huurtoeslag. De Belastingdienst voert de huurtoeslag uit, waardoor de minister van Financiën verantwoordelijk is voor het financieel beheer. Fouten en onzekerheden worden echter toegerekend aan het beleidsartikel en komen daardoor tot uitdrukking in het oordeel over het jaarverslag van het Ministerie van VROM. Een ander belangrijk deel van de overschrijding wordt veroorzaakt door een bedrag van ongeveer € 48,7 miljoen. Het gaat om onrechtmatige verplichtingen die zijn aangegaan voor subsidies aan decentrale overheden voor lokale maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit.

Ten opzichte van 2006 is het aantal overschrijdingen van de tolerantiegrenzen op artikelniveau in 2007 beduidend lager. Dit is voor een belangrijk deel het gevolg van het experiment met de gewijzigde tolerantiegrenzen voor het rapporteren van fouten en onzekerheden. In verband met het overgangsjaar hebben wij ook het rijksbrede totaalbedrag aan fouten en onzekerheden kunnen vergelijken met 2006. Ook dit bedrag is in 2007 afgenomen ten opzichte van 2006. Overigens wisselt dit per departement sterk.

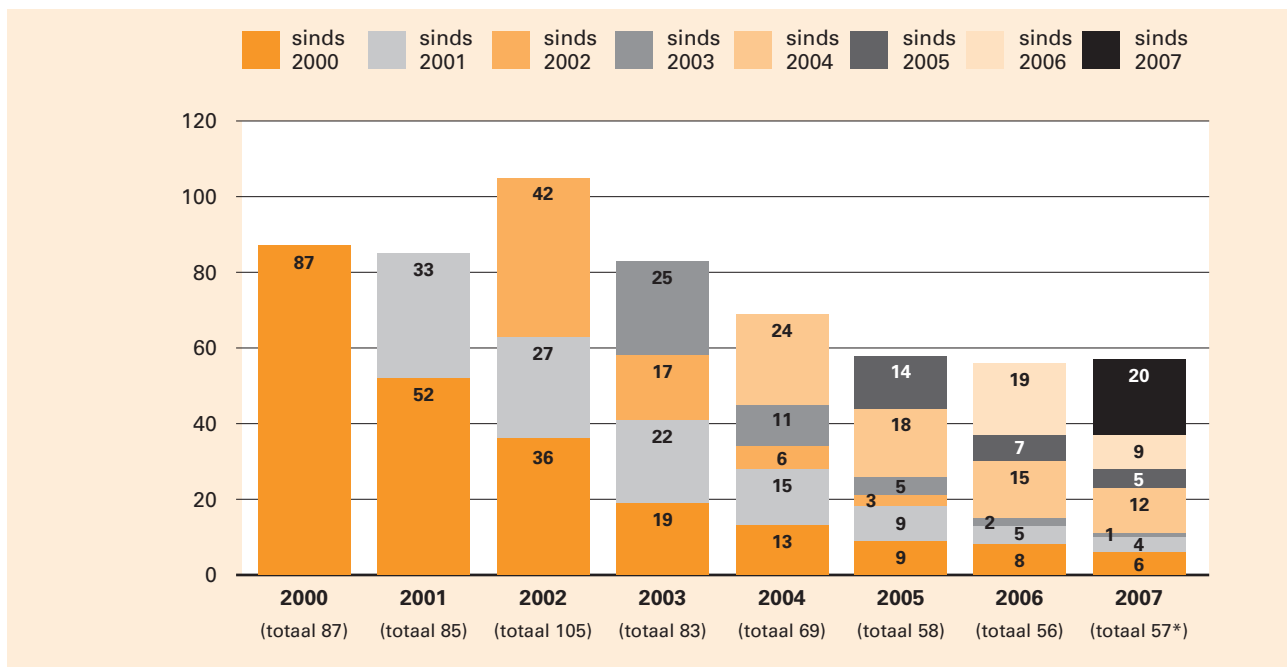
Naast de fouten en onzekerheden die de kwantitatieve tolerantiegrenzen overschrijden, hebben wij ook «kwalitatieve» fouten aangetroffen. Zo constateren wij al geruime tijd dat er bij voortduring sprake is van het niet naleven van de Europese aanbestedingsregels. In 2007 betrof dit een totaalbedrag van € 187,6 miljoen. Vaak worden de Europese aanbestedingsregels als complex of belemmerend ervaren. Soms wijken departementen «bewust» af van deze regels om de continuïteit van de bedrijfsvoering niet in gevaar te brengen. En departementen beseffen vaak te laat dat er Europees aanbesteed moet worden. Wij bevelen aan om via een grondige analyse van de achtergronden en de oorzaken van deze problematiek tot een structurele oplossing te komen.

Totaal aan fouten en onzekerheden
in Europese aanbestedingen 2007: € 187,6 miljoen



Bedrijfsvoering blijft van voldoende niveau, maar het beeld is wisselend

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



* Drie onvolkomenheden die wij in 2006 bij het Ministerie van BuiZa hebben geconstateerd, hebben wij in 2007 niet onderzocht en dus ook niet meegeteld bij het totaal aantal onvolkomenheden in 2007.

Rijksbreed is het aantal onvolkomenheden met één toegenomen naar 57. Het aantal ernstige onvolkomenheden is echter gedaald van vijf naar drie. Deze drie onvolkomenheden betreffen: het munitiebeheer bij het Ministerie van Defensie, het financieel beheer van de inkomensafhankelijke toeslagen bij de Belastingdienst en het proces van jaarafsluiting bij het Ministerie van VROM.

Bij het Ministerie van Defensie hebben we in 2007 een bezwaaronderzoek ingesteld naar de achtergrond van het grote aantal onvolkomenheden, waaronder het munitiebeheer. Omdat niet alle problemen binnen een jaar zijn op te lossen en het verbeteren van de bedrijfsvoering als geheel op zijn vroegst in 2010 kan zijn gerealiseerd, zullen wij ons bezwaaronderzoek zo nodig laten doorlopen tot 2010.

Bij het financieel beheer van de inkomensafhankelijke toeslagen, uitgevoerd door de Belastingdienst, constateren wij voor het derde opeenvolgende jaar (ernstige) onvolkomenheden. Naast het beheer van de toeslagen constateren wij bij de Belastingdienst ook andere onvolkomenheden. Deze problemen vragen om een structurele oplossing die wordt gedragen door een gedegen probleemanalyse naar de achterliggende oorzaken. Wij zullen daarom in 2008 een bezwaaronderzoek uitvoeren bij de Belastingdienst, waarbij wij onze aandacht niet alleen op de toeslagen maar ook op de reguliere bedrijfsvoeringsprocessen richten.

Bij het Ministerie van VROM constateren wij dat het proces van de jaarafsluiting (ernstige) onvolkomenheden bevat. Binnen VROM zijn de jaarstukken wederom laat opgeleverd, moest de auditdienst opnieuw als medesamensteller van de stukken optreden waardoor de controlerende functie in het gedrang kwam, bleken de correcties in het aanvankelijke jaarverslag zodanig omvangrijk dat een nieuw jaarverslag VROM 2007 op 17 april opgeleverd moest worden, dat vervolgens nog op 23 april met correctiebladen geamendeerd moest worden. Deze gang van zaken onderstreept de ernst van de onvolkomenheid. Wij zullen volgend jaar nader onderzoek verrichten naar de management control functie van FEZ, met bijzondere aandacht voor de jaarafsluiting. Daarbij zullen wij tevens extra aandacht schenken aan de accountantscontrole.

Van de negentien onvolkomenheden die in 2006 nieuw waren, zijn er in 2007 tien opgelost. Dit jaar zijn er twintig nieuwe onvolkomenheden bijgekomen. De helft daarvan is aangetroffen bij de Ministeries van BuiZa (vier), Financiën (drie) en Defensie (drie). De nieuwe onvolkomenheden hebben vooral te maken met tekortkomingen in de beheers- en administratieve processen bij de ministeries. Zo is het materieelbeheer bij het Ministerie van VenW en het subsidiebeheer bij enkele directies van het Ministerie van OCW niet op orde en vertoont het personeelsbeheer bij de Ministeries van BuiZa en Defensie tekortkomingen. Bij het Ministerie van VROM schiet het financieel beheer van lokale maatregelen luchtkwaliteit tekort. Problemen van administratieve aard hebben zich voorgedaan bij de Ministeries van LNV en SZW.

Van de 57 onvolkomenheden die we in 2007 hebben vastgesteld, zijn er 23 die van 2004 of eerder dateren:

- Dertien daarvan zijn afkomstig van het Ministerie van Defensie.

De overige tien zijn van diverse ministeries:

- voorschotbeheer bij het Ministerie van BuiZa;
- informatiebeveiliging bij het Ministerie van VWS;
- subsidiebeheer bij het Ministerie van VWS;
- personeelsbeheer bij het Ministerie van Justitie;
- informatiebeveiliging bij het Ministerie van BZK;
- ICT-beheer bij het Ministerie van VROM;
- financiële functie bij het Ministerie van VROM;
- contractbeheer bij het Ministerie van SZW;
- verplichtingenbeheer bij het Ministerie van VenW;
- beheer van programma-uitgaven bij het Ministerie van LNV.

Beleidsinformatie in ontwikkeling

Het doel van het traject «Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording» (VBTB) is het streven naar een resultaatgerichte en transparante begroting en verantwoording, zodat de Tweede Kamer met de ministers een beleidsinhoudelijk debat kan voeren over de resultaten van het gevoerde beleid en de kosten die daarmee gemoeid zijn. De inzichten die uit dat debat voortvloeien, kunnen worden gebruikt bij een volgende begrotingsbehandeling. Zo kunnen ministers en Tweede Kamer het beleid sturen en controleren.

De gestage toename van beleidsinformatie in de jaarverslagen van de ministeries zet ook in 2007 door. Vooral de beschikbaarheid van informatie over de gerealiseerde effecten is flink gestegen. De stijgende trend stabiliseert echter in de begroting 2008. Hoewel de ministers nog wel iets meer concrete informatie opnemen over de beoogde prestaties, daalt de

beschikbaarheid van informatie over de in 2008 beoogde effecten en de voor de prestaties in te zetten middelen licht.

Tijdens het verantwoordingsdebat op 22 mei 2007 heeft de Tweede Kamer haar zorgen geuit over de kwaliteit van het verantwoordingsproces. In overleg met de Algemene Rekenkamer en de Tweede Kamer heeft de minister van Financiën besloten een experiment uit te voeren met de jaarverslagen van de Ministeries van BuiZa, LNV en VWS. Het jaarverslag zal zo worden ingericht dat de verantwoording meer focus en politieke relevantie krijgt en dat het verantwoordingsproces minder administratieve lasten oplevert voor de departementen. Het experiment heeft een looptijd van ruim twee jaar (jaarverslagen 2007, 2008 en 2009 en begrotingen 2009).

Het verantwoordingsdebat zal daarnaast ook worden versterkt door de Algemene Verantwoordingsbrief van het kabinet die de minister-president tegelijk met de departementale jaarverslagen aanbiedt aan de Tweede Kamer. Die verantwoordingsbrief behandelt de voortgang van (een deel van) de prioriteiten uit het beleidsprogramma van het kabinet. De minister-president zal het verantwoordingsdebat voeren.

De ministers die aan het experiment deelnemen, rapporteren in hun beleidsverslag alleen over de kabinetsprioriteiten die op het departement van toepassing zijn, aangevuld met een beperkt aantal prioriteiten van het departement zelf. De hiermee verkregen focus in het jaarverslag brengt ook een aantal risico's met zich mee. Zo constateren wij dat niet alle kabinetsprioriteiten voldoende concreet en meetbaar zijn. Daardoor is het voor ministers wellicht lastig om zich over de resultaten te verantwoorden. Een ander risico is dat ministers in het beleidsverslag vooral aandacht schenken aan wel bereikte resultaten en minder aan achterblijvende resultaten.

Eén van de gevolgen van het experiment bij de Jaarverslagen 2007 van de Ministeries van LNV, VWS en BuiZa, die aandacht verdienen, is dat de beleidsinformatie wordt losgekoppeld van de uitgaven op artikelniveau. De gebruiker van het jaarverslag moet de financiële toelichting bij de beleidsartikelen daardoor zelf interpreteren in het licht van de beleidsresultaten uit het beleidsverslag. Dit blijkt niet altijd gemakkelijk te zijn. Overigens is de koppeling tussen beleidsresultaten en de uitgaven ook binnen de jaarverslagen van departementen die niet deelnemen aan het experiment in veel gevallen afwezig. Een tweede gevolg van het experiment jaarverslag is dat de aansluiting tussen de begroting en jaarverslag bij de Ministeries van LNV, VWS en BuiZa is verdwenen. Dit betekent dat de Tweede Kamer in de verantwoording over 2007 niet van alle beoogde effecten en prestaties kan zien of deze daadwerkelijk zijn gerealiseerd. Wij zien dat de aansluiting tussen begroting en verantwoording over 2007 bij de overige departementen over het algemeen wel is verbeterd. Daarmee krijgt de Tweede Kamer bij deze departementen beter inzicht in hoeverre ministers hun doelen en prestaties hebben gerealiseerd en kan zij de ministers aanspreken op hun beleid(suitvoering). Deze kennis kan worden meegenomen bij de begrotingsbehandeling van het daaropvolgende jaar.

Een ander onderdeel van het experiment is dat de deelnemende departementen beleidsconclusies in het beleidsverslag opnemen. De minister van BuiZa heeft dat niet gedaan, maar in de jaarverslagen van de Ministeries van LNV en VWS zijn wel beleidsconclusies in het beleidsverslag opgenomen. De ministers van LNV en VWS hebben daarmee een belangrijke stap in de goede richting is gezet. De beleidsconclusies kunnen ook bijdragen aan de begrotingsbehandeling voor het volgende

jaar. Wij verwachten dat dit initiatief de komende jaren een vervolg krijgt en wordt verbreed.

Rijksbrede aandachtspunten

De kabinetsplannen vergen veel van de rijksdienst, ze hebben ingrijpende veranderingen voor de inrichting van de rijksdienst tot gevolg. Eerder wezen wij al op de risico's die dergelijke veranderingen met zich meebrengen voor rechtmatigheid en bedrijfsvoering. Ons onderzoek heeft onze eerdere zorgen niet weggenomen. Zo zien wij problemen met complexe verantwoordelijkheidsstructuren, met overdrachten van taken en werkzaamheden en met deugdelijke en tijdige informatievoorziening. Het is van groot belang dat wordt ingezet op de vermindering van regeldruk, anders kan het aantal ambtenaren niet worden teruggebracht zonder het risico dat de rijksdienst aan kwaliteit en legitimiteit verliest. Verder vraagt een omvangrijke bezuinigingsoperaties om een goede onderbouwing van welke taken moeten worden behouden en welke kunnen worden afgestoten. Ambitie en de beschikbare mensen, middelen en tijd die voor de uitvoering daarvan nodig zijn, moeten met elkaar in balans worden gebracht. Daarbij moet rekening gehouden worden met het feit dat de voorbereiding en de begeleiding van een bezuinigingsoperatie of reorganisatie veel tijd en energie vergt van mensen.

Het kabinet wil een kleinere en betere rijksdienst realiseren. Wij constateren in het rapport *Staat van de beleidsinformatie 2008* dat de aandacht van de ministeries zich vooral richt op de *kwantitatieve* vermindering van het aantal ambtenaren, terwijl het uiteindelijke doel van het programma volgens de nota *Vernieuwing Rijksdienst* juist *kwalitatief* is: de voorgenomen veranderingen liggen grotendeels op het vlak van betere beleidsvorming, betere bedrijfsvoering en vermindering van de lastendruk. Het doel van het Programma Vernieuwing Rijksdienst moet bereikt worden door het afstoten van taken, door het verhogen van de arbeidsproductiviteit en door de inzet van ICT. Uit eigen onderzoek naar de plannen van aanpak bleek dat de meeste ministeries nog nauwelijks fundamentele keuzes hebben gemaakt. Het is voor de Tweede Kamer van belang om inzicht te krijgen in de toekomstige rol van de overheid en de taken die daar wel of juist niet meer bij horen. Ook lijken de plannen te zeer afhankelijk van ICT.

De uitgaven voor realisering van het programma blijven niet beperkt tot de geraamde € 500 miljoen voor flankerend beleid, aanpassingskosten en ICT. De ministeries zullen zelf ook kosten moeten maken om het programma uit te voeren. Deze kosten zijn tot dusverre niet weergegeven in de begroting of in andere aan de Tweede Kamer gezonden stukken.

Over het jaar 2007 blijft het aantal fte's in formele formatieplaatsen min of meer gelijk aan 2006. De minister van BZK geeft in haar reactie op ons rapport *Staat van de beleidsinformatie 2008* aan elk jaar in mei de bezettingscijfers bekend te maken voor de monitoring van de taakstelling in fte. Volgens de nota *Vernieuwing Rijksdienst* mag het afslanken van de personele omvang van de rijksdienst niet leiden tot een toename van de inhuur van externen. In de jaarverslagen van 2007 nemen de departementen een overzicht op van de inhuur van adviseurs en tijdelijk personeel. De uitgaven aan inhuur van externen zijn in 2007 ongeveer anderhalf maal zo hoog als in 2006.

Uit ons rechtmatigheidsonderzoek blijkt dat alle ministers in hun jaarverslag melding doen van verschillende ICT-projecten, zij het verspreid door het jaarverslag heen. Meestal geeft de minister heel kort aan wat het

doel van het ICT-project of de ICT-investering is. Hoewel de Tweede Kamer in afgelopen jaren herhaaldelijk aandacht heeft gevraagd voor de kosten van de ICT-projecten wordt het financieel belang van de projecten of investeringen in lang niet alle gevallen getoond. Op dit punt zijn de jaarverslagen voor verbetering vatbaar.

Om de verantwoordings- en controlelasten voor de decentrale overheden te verminderen is het principe van single information en single audit (sisa) ingevoerd. Uit reviews die door de auditdiensten van de ministeries en door ons zijn uitgevoerd bij de accountants van decentrale overheden, bleek dat de controles over het geheel genomen toereikend zijn uitgevoerd. Van één accountantskantoor bleken de controles niet te voldoen aan de eisen, waardoor het Rijk geen zekerheid heeft of de in deze controles betrokken specifieke uitkeringen rechtmatig zijn besteed door de gemeenten. Het gevolg hiervan is dat enkele departementen moeten nagaan of er aanvullende informatie nodig is om de specifieke uitkeringen te kunnen vaststellen.

Met de invoering van sisa zijn de controleprotocollen afgeschaft. In plaats hiervan dienen de decentrale overheden zelf een toetsingskader op te stellen waarin de relevante bepalingen uit wet- en regelgeving zijn opgenomen die de accountant als toetspunten in zijn controle moet betrekken. Uit het oogpunt van administratieve lastenverlichting en harmonisatie, bevelen wij aan het opstellen van een dergelijk toetsingskader centraal te coördineren.

Reactie minister van Financiën en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister heeft op 13 mei 2008 gereageerd. De integrale reactie staat in hoofdstuk 7 van dit rapport en op www.rekenkamer.nl. De reactie van de minister heeft ons aanleiding gegeven tot een kort nawoord. Dit is ook opgenomen in hoofdstuk 7.

1 INLEIDING

1.1 Doel van dit rapport

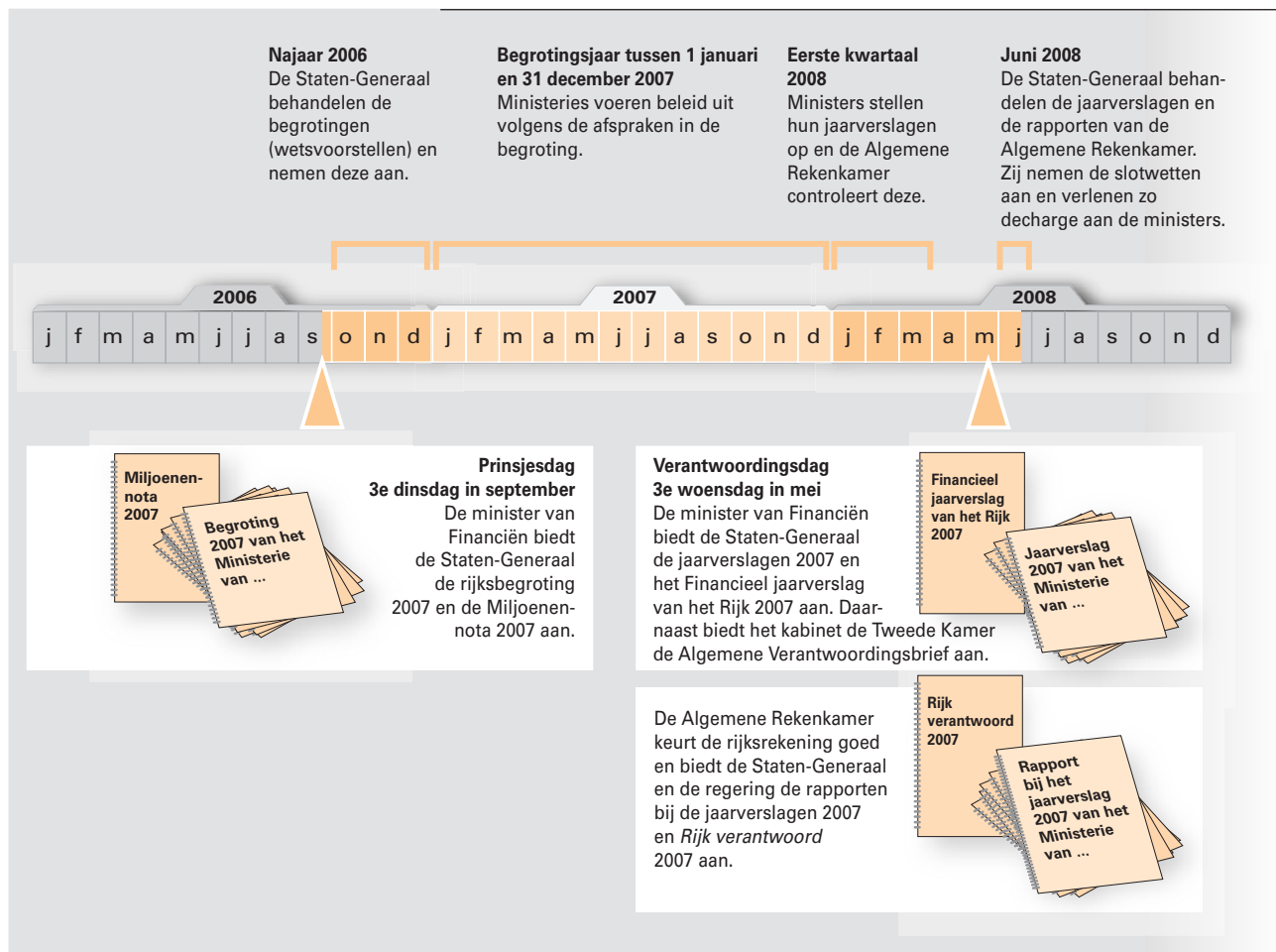
Op Verantwoordingsdag 2008 publiceert de Algemene Rekenkamer *Rijk verantwoord 2007*. Met dit rapport geven wij ons oordeel over de rijksrekening en de saldibalans van het Rijk 2007, zoals die zijn opgenomen in het *Financieel jaarverslag van het Rijk 2007*.

Ook informeren wij met dit rapport de Tweede Kamer over de kwaliteit van de financiële informatie en beleidsinformatie in de jaarverslagen 2007 en de bedrijfsvoering van ministeries. Zo verstrekken wij informatie aan de Tweede Kamer om het debat met de regering over de jaarverslagen en over het Financieel jaarverslag van het Rijk te ondersteunen. De Staten-Generaal gebruiken de informatie om de ministers decharge te verlenen over het in het voorgaand jaar gevoerde beheer. Het verantwoordingsdebat zal dit jaar verder worden ondersteund doordat de minister-president een Algemene Verantwoordingsbrief van het kabinet verstuurt aan de Tweede Kamer. In deze brief zal worden ingegaan op de voortgang van (een deel van) de prioriteiten uit het beleidsprogramma van het kabinet. De verantwoordingsbrief valt buiten ons onderzoek.

1.2 Begroten en verantwoorden

Het jaarverslag vormt het sluitstuk van de begrotingscyclus van het Rijk. Die cyclus begint formeel met Prinsjesdag en de goedkeuring door de Staten-Generaal van de begrotingswetten voor het komende begrotingsjaar. Daarmee krijgen ministers mandaat om hun beleid uit te voeren binnen de vastgestelde budgettaire kaders. In het jaarverslag verantwoordt de minister zich over het afgelopen jaar. Hij geeft aan of de beoogde doelen zijn bereikt en de beoogde prestaties zijn geleverd binnen de middelen die ter beschikking zijn gesteld. Het jaarverslag vormt dus de tegenhanger van de begroting. En zoals de Staten-Generaal voorafgaand aan het jaar de begroting goedkeuren, verlenen zij na afloop van het jaar decharge aan de ministers. De ministers worden dan ontheven van de verantwoordelijkheid voor het gevoerde beheer. De Staten-Generaal maken voor het verlenen van decharge gebruik van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer.

Figuur 1 De begrotingscyclus
Begroting en Verantwoording 2007

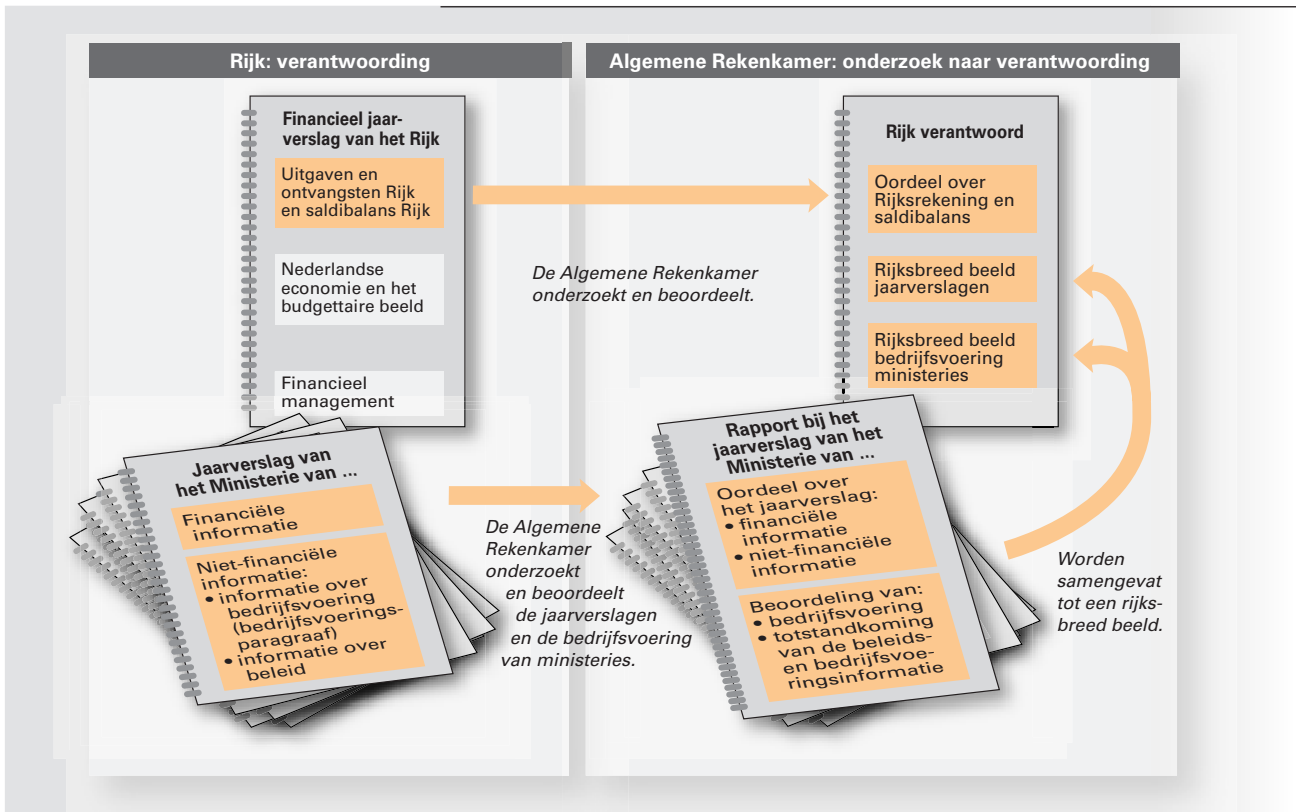


1.3 Onderzoek van de Algemene Rekenkamer

Figuur 2 laat zien welke onderdelen van de jaarverslagen en het Financieel jaarverslag van het Rijk wij onderzoeken. Van het Financieel jaarverslag van het Rijk onderzoeken wij de rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk (de rijksrekening). Op basis van dat onderzoek geven wij in Rijk verantwoord de verklaring van goedkeuring over de rijksrekening en de saldibalans van het Rijk.

Van de jaarverslagen onderzoeken wij de financiële informatie, de informatie over de bedrijfsvoering en de informatie over beleid. Daarnaast onderzoeken wij ook de bedrijfsvoering zelf van de ministeries. Onze oordelen hierover staan in onze rapporten bij de jaarverslagen. In Rijk verantwoord schetsen wij op basis van deze onderzoeken een rijksbreed beeld.

Figuur 2 Onderzoek Algemene Rekenkamer naar verantwoording Rijk



De Algemene Rekenkamer kan verschillende oordelen uitspreken over fouten in de jaarverslagen en de daarin opgenomen uitgaven, ontvangsten en verplichtingen en het beheer (bedrijfsvoering) daarvan.¹ Zo kan er sprake zijn van:

- een onrechtmatigheid in de uitgaven, ontvangsten en verplichtingen;
- ondeugdelijke weergave van de uitgaven, ontvangsten en verplichtingen;
- onzekerheid over de rechtmatigheid;
- onzekerheid over de deugdelijke weergave;
- een (ernstige) onvolkomenheid in het (financieel) beheer;
- een combinatie van onrechtmatigheid of onzekerheid daarover en onvolkomenheid.

Wij kwalificeren verplichtingen, uitgaven of ontvangsten als *onrechtmatig* als ze niet tot stand zijn gekomen zoals de begrotingswetten en andere wettelijke regelingen voorschrijven.

Verplichtingen, uitgaven of ontvangsten zijn *ondeugdelijk weergegeven* als ze niet juist of volledig in het jaarverslag zijn opgenomen.

Er is sprake van *onzekerheid* over de rechtmatigheid van de uitgaven of ontvangsten of verplichtingen als wij bepaalde zaken niet kunnen controleren, omdat de noodzakelijke informatie daarvoor ontbreekt. Onzekerheid over de rechtmatigheid wordt veroorzaakt door problemen in het beheer, zoals onvolkomenheden in de administratieve organisatie, de interne beheersing of het M&O-beleid.

¹ Op onze website www.rekenkamer.nl staat een uitgebreide beschrijving van onze werkwijze.

Wij spreken van een *onvolkomenheid* (in de bedrijfsvoering) als bijvoorbeeld de administratieve organisatie of de interne beheersing tekortschiet of het ministerie de interne regelgeving of procedures niet naleeft. Onder omstandigheden kan dit leiden tot de kwalificatie *ernstige* onvolkomenheid.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bevat de verklaring van goedkeuring bij de rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk en de Saldibalans van het Rijk. In hoofdstuk 3 staan de bevindingen van ons rechtmatigheidsonderzoek naar de jaarverslagen 2007 in rijksbreed perspectief. We gaan in op de financiële informatie, op kwantitatieve en kwalitatieve fouten en onzekerheden en op de informatie over bedrijfsvoering en over beleid. In hoofdstuk 4 geven wij onze bevindingen weer over de kwaliteit van de bedrijfsvoering van de ministeries in 2007 en schetsen wij de rijksbrede ontwikkeling hiervan over de afgelopen jaren. In hoofdstuk 5 gaan wij nader in op de beleidsinformatie in de jaarverslagen. In hoofdstuk 6 vragen wij aandacht voor enkele rijksbrede aandachtspunten. Hoofdstuk 7 bevat ten slotte de reactie van de minister van Financiën op dit rapport en het nawoord van de Algemene Rekenkamer.

Bij dit rapport horen vijf bijlagen. In bijlage 1 staan de begrote en verantwoorde bedragen. Bijlage 2 geeft een overzicht van de fouten en onzekerheden in 2007. Bijlage 3 en bijlage 4 geven informatie over de experimenten die vanaf dit jaar worden uitgevoerd met de tolerantiegrenzen en met enkele jaarverslagen. Bijlage 5 is een verklarende woordenlijst en in bijlage 6 staan de gebruikte afkortingen.

2 OORDEEL OVER RIJKSREKENING EN SALDIBALANS 2007

De minister van Financiën heeft het *Financieel jaarverslag van het Rijk 2007* en de Saldibalans van het Rijk 2007 op 21 april 2008 aan de Algemene Rekenkamer aangeboden. In dit hoofdstuk presenteren wij ons oordeel over de rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk (de rijksrekening) en over de Saldibalans van het Rijk 2007.

De jaarverslagen van de verschillende ministeries en begrotingsfondsen vormen de basis van het Financieel jaarverslag van het Rijk. Ons oordeel over de rijksrekening en de Saldibalans van het Rijk is dan ook mede gebaseerd op onze oordelen over de financiële informatie en de departementale saldibalansen in de jaarverslagen, zoals we die hebben opgenomen in onze rapporten bij de jaarverslagen. In het volgende hoofdstuk schetsen we daarover een rijksbreed beeld (zie § 3.1).

Het Financieel jaarverslag van het Rijk bevat, naast de rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk onder meer ook informatie over financieel management, de budgetsectoren zorg en sociale zekerheid en de decentrale overheden. De verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer heeft alleen betrekking op de rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk en op de Saldibalans van het Rijk. In ons onderzoek naar de afzonderlijke jaarverslagen beoordelen we naast de financiële informatie ook de informatie over beleid en over bedrijfsvoering. Rijksbrede beelden hiervan komen in het volgende hoofdstuk aanbod (zie § 3.2).

Hieronder blikken wij eerst terug op het Financieel jaarverslag van het Rijk 2006 (§ 2.1). Vervolgens geven wij ons oordeel over de rijksrekening 2007 (§ 2.2) en de Saldibalans van het Rijk 2007 (§ 2.3). Ten slotte geven wij onze verklaring van goedkeuring (§ 2.4).

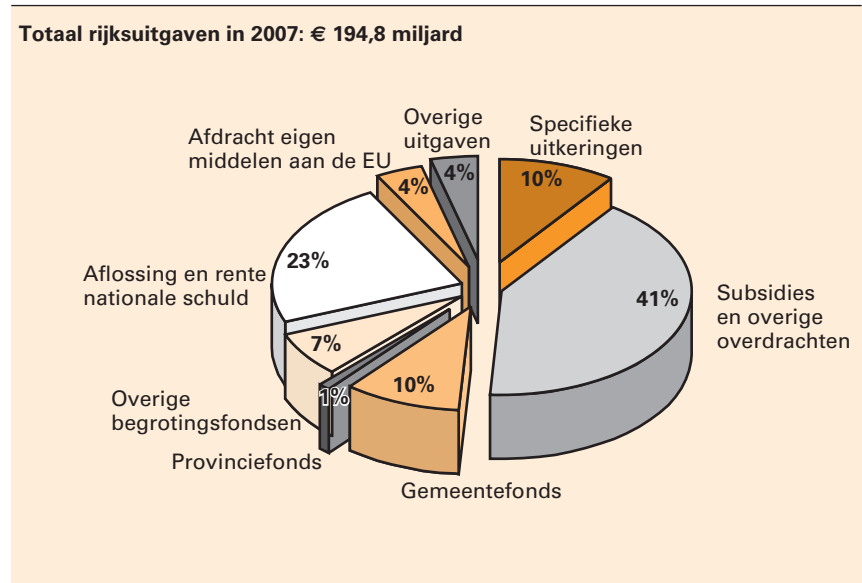
2.1 Terugblik op Financieel jaarverslag van het Rijk 2006

Op 16 mei 2007 keurden wij de rijksrekening 2006 en de Saldibalans van het Rijk 2006 goed onder voorbehoud dat de Staten-Generaal de slotwetten 2006 zouden aannemen. Op diezelfde datum zonden wij het rapport *Rijk verantwoord 2006*, met daarin opgenomen de verklaring van goedkeuring, aan de Staten-Generaal en de minister van Financiën. De Staten-Generaal hebben de bij het *Financieel jaarverslag van het Rijk 2006* behorende slotwetten aangenomen op 11 september 2007. Bij brief van 7 april 2008 heeft de minister van Financiën meegedeeld dat de Staten-Generaal de ministers decharge hebben verleend over het in het jaar 2006 gevoerde financieel beheer. Hiermee is de goedkeuring van de rijksrekening 2006 en de Saldibalans van het Rijk 2006 definitief.

2.2 Financieel jaarverslag van het Rijk 2007

In de rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk (de rijksrekening) staan het totaal van de rijksuitgaven in 2007 (€ 194,8 miljard) en het totaal van de rijksontvangsten in 2007 (€ 195,5 miljard). Figuur 3 geeft een overzicht van de soorten uitgaven die de rijksoverheid in 2007 heeft gedaan.

Figuur 3 Soorten uitgaven van het Rijk in 2007



Wij hebben alle *fouten* en *onzekerheden* in alle jaarverslagen over 2007 opgeteld en afgezet tegen de totale uitgaven en ontvangsten van het rijk in 2007. Om de ontwikkeling in het aantal fouten en onzekerheden te kunnen beoordelen, hebben we de totalen van 2007 vergeleken met die van 2006 (zie overzicht 1).

Overzicht 1 Totaal van alle fouten en onzekerheden in alle jaarverslagen ten opzichte van de rijksrekening over 2006 en 2007 (x € 1 miljoen)

	Uitgaven (mln€)				Ontvangsten (mln€)			
	2006		2007		2006		2007	
	Bedrag	%	Bedrag	%	Bedrag	%	Bedrag	%
Totaalbedrag Rijksrekening (excl consolidatie)	186 447,4		194 788,3		188 459,7		195 485,4	
Totaal fouten	224,7	0,12	259,0	0,13	76,5	0,04	132,4	0,06
Totaal onzekerheden	452,3	0,24	475,0	0,24	2 545,7	1,35	361,9	0,19
Totaal onzekerheid over de volledigheid	0,1		0		30,6		339 536,0	

Wij hebben vastgesteld dat de in het *Financieel jaarverslag van het Rijk 2007* opgenomen rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk aansluit op de verantwoordingsstaten die zijn opgenomen in de jaarverslagen over 2007. Daarnaast hebben wij vastgesteld dat het *Financieel jaarverslag van het Rijk 2007* volgens daarvoor geldende voorschriften is opgesteld.

2.3 Saldibalans van het Rijk 2007

De totalen van de Saldibalans van het Rijk per 31 december 2007 bedragen debet en credit € 792 620 miljoen.

Wij hebben vastgesteld dat de Saldibalans van het Rijk 2007 aansluit op de departementale en niet-departementale saldibalansen 2007 en dat de Saldibalans van het Rijk overeenkomstig de daarvoor geldende voorschriften is opgesteld.

2.4 Verklaring van goedkeuring

De Algemene Rekenkamer keurt de in het *Financieel jaarverslag van het Rijk 2007* opgenomen rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk (rijksrekening) en de Saldibalans van het Rijk 2007 goed, onder voorbehoud dat de Staten-Generaal de bij de rijksrekening behorende slotwetten aannemen.

3 JAARVERSLAGEN 2007

De Algemene Rekenkamer onderzoekt jaarlijks of de financiële informatie, de informatie over de bedrijfsvoering (bedrijfsvoeringsparagraaf) en de informatie over het gevoerde beleid in de departementale en niet-departementale jaarverslagen voldoen aan de eisen die de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001) stelt. In dit hoofdstuk geven wij een *rijksbreed beeld* van de uitkomsten van ons onderzoek naar de 26 jaarverslagen 2007. Achtereenvolgens komen aan bod: de financiële informatie en de saldibalans, de informatie over de bedrijfsvoering en de informatie over het gevoerde beleid. Dit jaar heeft de minister van Financiën wederom een lidstaatverklaring voor EU-gelden 2007 opgesteld. Hier gaan wij in § 3.3 verder op in.

3.1 Financiële informatie en saldibalans

In deze paragraaf gaan wij in op onze oordelen over de financiële informatie in de jaarverslagen 2007. Onze verklaring van goedkeuring uit § 2.4 is mede gebaseerd op deze oordelen.

We geven achtereenvolgens overzichten van de fouten en onzekerheden die wij in de jaarverslagen hebben geconstateerd op het niveau van begrotingsartikelen, het totaal van baten-lasten, saldibalans en op niveau van de jaarverslagen als geheel.

3.1.1 Fouten en onzekerheden in begrotingsartikelen, de baten-lastendiensten en de saldibalansen

Het totaalbedrag aan fouten en onzekerheden waarmee de tolerantiegrenzen op artikelniveau zijn overschreden is € 123,5 miljoen voor de verplichtingen en € 15,9 miljoen voor de uitgaven en ontvangsten. Wij hebben geen overschrijdingen geconstateerd van de tolerantiegrenzen voor de saldibalans en voor de baten-lastendiensten.

In bijlage 2 zijn alle fouten en onzekerheden per begrotingsartikel, saldibalans en het totaal van de baten-lastendiensten per begrotingshoofdstuk weergegeven. In onderstaande overzichten is deze informatie op hoofdlijnen opgenomen.

Overzicht 2a Geconstateerde fouten en onzekerheden op artikelniveau in 2007 en 2006

Fouten/onzekerheden 2007	Verplichtingen		Uitgaven		Ontvangsten	
	Aantal artikelen	Bedrag aan fouten en onzekerheden (€ mln)	Aantal artikelen	Bedrag aan fouten en onzekerheden (€ mln)	Aantal artikelen	Bedrag aan fouten en onzekerheden (€ mln)
Artikelen met overschrijding artikeltolerantie	4	123,5	1	15,9	0	0
Artikelen zonder overschrijding artikeltolerantie	192	372,2	195	718,1	196	494,3
Totaal	196	495,7	196	734,0	196	494,3
Totaal verantwoord bedrag		195 281,5		194 788,3		195 485,4

Fouten/onzekerheden 2006	Verplichtingen		Uitgaven		Ontvangsten	
	Aantal artikelen	Bedrag aan fouten en onzekerheden (€ mln)	Aantal artikelen	Bedrag aan fouten en onzekerheden (€ mln)	Aantal artikelen	Bedrag aan fouten en onzekerheden (€ mln)
Artikelen met overschrijding artikeltolerantie	18	538,0	25	503,0	2	2 603,3
Artikelen zonder overschrijding artikeltolerantie	177	233,3	170	174,0	193	17,9
Totaal	195	771,3	195	677,0	195	2 621,2
Totaal verantwoord bedrag		200 948,6		186 447,4		188 459,7

Overzicht 2b Geconstateerde fouten en onzekerheden in de saldibalansen in 2007 en 2006

Fouten en onzekerheden in de saldibalansen	Totaal beoordeeld bedrag*	Bedrag aan fouten en onzekerheden	Saldibalansen met overschrijding van de tolerantie**
	(mln €)	(mln €)	Aantal
2007	570 355,5	669,8	0
2006	540 510,4	1 322,8	13

* 2007: totaal beoordeeld bedrag 2007 zonder saldo Rijkshoofdboekhouding i.t.t. 2006

** 2007: aantal saldibalansen waarbij de tolerantiegrens is overschreden; 2006: aantal saldibalansposten waarbij de tolerantiegrens is overschreden.

Het aantal begrotingsartikelen waarbij de tolerantiegrens is overschreden bedraagt vier. Deze overschrijdingen deden zich voor bij vier begrotingshoofdstukken (Justitie, Defensie, VROM en VWS).

Bij het Ministerie van Justitie vloeien de geconstateerde fouten en onzekerheden van € 15,5 miljoen in de verplichtingen en € 15,9 miljoen in de uitgaven op artikel 91 (Algemeen) grotendeels voort uit onvolkomenheden in het inkoopbeheer, waaronder het niet naleven van de Europese aanbestedingsregels. Het inkoopbeheer is een al langer bestaand probleem bij het Ministerie van Justitie. Naast het niet naleven van de Europese aanbestedingsregels dient ook het inkoop- en betaalproces bij een aantal organisatieonderdelen verbeterd te worden. Zo

ontbreken regelmatig onderliggende documenten bij facturen die ter betaling worden aangeboden, waardoor niet valt vast te stellen of deze uitgaven rechtmatig zijn.

De overschrijding van de artikeltolerantie bij het Ministerie van Defensie betreft artikel 26 (Commando Dienstencentra). De geconstateerde fouten en onzekerheden in de verplichtingen worden voornamelijk veroorzaakt door de reeds langer bestaande problemen in het financieel beheer. Voorbeelden hiervan zijn het niet naleven van de Europese aanbestedingsregels, het ontbreken van bewijsstukken zoals prestatieverklaringen en contracten en het niet juist en volledig registreren van (aanvullende) verplichtingen.

Het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) heeft op artikel 8 (Verbeteren van de milieukwaliteit in de bebouwde omgeving) een bedrag van ongeveer € 48,7 miljoen onrechtmatig verplicht. Het gaat om subsidies aan decentrale overheden voor lokale maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit. Het Ministerie van VROM heeft de subsidies toegekend op basis van subsidieaanvragen die op onderdelen niet voldoen aan de eisen in het Besluit milieusubsidies. Daarnaast is er een hoger percentage bevoorschot dan dat het Besluit Milieusubsidies toestaat.

Het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) heeft in 2007 meerjarige subsidies verleend aan een sportfederatie. De sportfederatie besteedt de middelen niet zelf, maar is verplichtingen aangegaan met derden (sportverenigingen en -bonden). Op grond van de Algemene Wet bestuursrecht (Awb) had het Ministerie van VWS hiervoor een wettelijke basis moeten creëren. Omdat deze wettelijke basis ontbreekt, zijn de betreffende verplichtingen op artikel 46 (Sport) voor een bedrag van € 32,6 miljoen onrechtmatig. De minister heeft in de bedrijfsvoeringsparagraaf toegezegd dat hij de wijze van inschakeling van de sportfederatie zal aanpassen, zodat deze rechtmatigheidsproblemen zich niet meer voor zullen doen en, waar nodig, naar verwachting van de minister voor 1 juli 2008, hersteld zullen zijn.

3.1.2 Fouten en onzekerheden in financiële informatie als geheel

Wij hebben geconstateerd dat de omvang van de fouten en onzekerheden in de financiële informatie bij 25 van de 26 jaarverslagen de tolerantiegrenzen voor de financiële informatie in het desbetreffende jaarverslag als geheel, niet hebben overschreden. Bij één jaarverslag hebben de geconstateerde fouten en onzekerheden de tolerantiegrenzen wel overschreden. Dit is het jaarverslag 2007 van het Ministerie van VROM.

Het totaalbedrag van alle geconstateerde fouten in de verplichtingen van het Ministerie van VROM omvat in totaal € 116,8 miljoen en heeft daarmee de tolerantiegrens voor de financiële informatie in het jaarverslag als geheel overschreden. Naast de hiervoor gerapporteerde onrechtmatigheid van € 48,7 miljoen bij artikel 8, wordt de overschrijding voor een belangrijk deel veroorzaakt door een onrechtmatigheid van € 59,6 miljoen in de verplichtingen van de huurtoeslag (artikel 3, Garanderen van keuzemogelijkheden en betaalbaarheid op de woningmarkt). Zie verder § 3.1.5.

3.1.3 Experiment tolerantiegrenzen

In zijn brief van 20 december 2007 aan de Tweede Kamer² heeft de minister van Financiën een voorstel gedaan voor het wijzigen van de tolerantiegrenzen die worden gehanteerd om te bepalen of fouten en onzekerheden door de ministers moeten worden gemeld in de bedrijfsvoeringsparagraaf. Het voorstel is tot stand gekomen in overleg met de Algemene Rekenkamer. Het doel van de gewijzigde tolerantiegrenzen is onder meer om de controledruk en de administratieve last bij de departementen te verminderen en meer uniformiteit te bereiken in de rapportering door de ministers en de Algemene Rekenkamer. Tegelijkertijd dient het hoge niveau van rechtmatigheid te worden gehandhaafd. De meest belangrijke doelstelling is echter dat de departementale auditdiensten ruimte krijgen om meer risicogericht te controleren en daarbij te focussen op meer kwalitatieve fouten. Hiermee wordt beoogd om die (financiële) stromen en processen met een hoger risico met meer intensiteit en diepgang te (kunnen) controleren dan minder risicovolle stromen en processen. Dit zou er toe moeten leiden dat de aandacht meer uitgaat naar de echt belangrijke fouten en de oorzaken daarvan en minder gericht is op het al dan niet overschrijden van een tolerantie. Dit vereist dat de departementale auditdiensten aandacht hebben voor de risico's en daarbij goed onderbouwde vaktechnische afwegingen maken.

De Tweede Kamer heeft op 6 februari 2008 ingestemd met een experiment om de voorgestelde tolerantiegrenzen gedurende twee jaar toe passen, voor het eerst bij de jaarverslagen 2007. In bijlage 3 wordt een overzicht gegeven van de oude en de nieuwe tolerantiegrenzen.

Mede als gevolg van de nieuwe tolerantiegrenzen is het aantal overschrijdingen op artikelniveau beduidend minder dan in 2006. Was er in 2006 nog sprake van 33 artikelen waarbij de tolerantiegrens was overschreden, dit jaar is dat bij 4 artikelen het geval. Bij toepassing van de oude tolerantiegrenzen zou er sprake zijn geweest van 27 artikeloverschrijdingen. Voor een deel wordt dit verschil verklaard doordat over de gehele linie het totaalbedrag aan fouten en onzekerheden is afgenomen bij de verplichtingen en – in iets mindere mate – is toegenomen bij de uitgaven en ontvangsten. Het beeld per departement is echter sterk wisselend. Zo is het totaalbedrag aan fouten en onzekerheden bij bijvoorbeeld de Ministeries van Defensie, Buitenlandse Zaken (BuiZa), Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) duidelijk afgenomen, maar onder meer bij de ministeries van Justitie, Verkeer en Waterstaat (VenW) en Economische Zaken (EZ) duidelijk toegenomen. Bij de Ministeries van Defensie, LNV en SZW zou dit ook bij toepassing van de oude tolerantiegrenzen tot minder artikeloverschrijdingen hebben geleid dan in 2006. Bij de Ministeries van Justitie en VenW zouden er meer artikeloverschrijdingen zijn gerapporteerd.

In totaal worden er 23 artikeloverschrijdingen minder gerapporteerd dan het geval zou zijn met toepassing van de oude tolerantiegrenzen. De fouten en onzekerheden die met deze «overschrijdingen» samenhangen vinden hun oorzaak voornamelijk in tekortschietend financieel beheer. De meest voorkomende tekortkomingen betreffen:

- het niet naleven van de Europese aanbestedingsregels of onvoldoende concurrentiestelling bij de Ministeries van BuiZa, Defensie, Justitie en SZW;
- de registratie en het beheer van verplichtingen bij de Ministeries van Defensie, VenW en het Infrastructuurfonds;

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 031 en 29 949, nr. 19.

- te ruime bevoorschotting of bevoorschotting op basis van onvoldoende onderbouwde aanvragen bij het Ministerie van LNV;
- de beheersing van de contracten bij het Ministerie van VenW en het Infrastructuurfonds;
- het doen van betalingen op basis van onvoldoende bewijs of ondeugelijke prestatieverklaringen.

Ook de fouten en onzekerheden in de kinderopvang- en de zorgtoeslag zouden tot een artikeloverschrijding hebben geleid bij toepassing van de oude tolerantiegrenzen.

In de volgende paragrafen besteden wij aandacht aan een aantal kwalitatieve fouten.

3.1.4 Naleving Europese aanbestedingsregels

De Europese Unie heeft sinds begin jaren 70 regels uitgevaardigd om te bewerkstelligen dat alle bedrijven binnen de EU, ongeacht hun nationaliteit kunnen meedingen naar de overheidsopdrachten binnen de EU. Daarnaast bevorderen deze regels de transparantie en integriteit van het overheidshandelen. De Nederlandse overheid heeft zichzelf verplicht deze regels na te leven. Toch moet de Algemene Rekenkamer al een tiental jaren constateren dat er geregeld sprake is van het overtreden van deze regels. Mede naar aanleiding daarvan heeft ook de Tweede Kamer geïnformeerd naar het naleven van de Europese aanbestedingsregels. Wij constateren dat ook over 2007 bij verschillende ministeries sprake is van fouten en onzekerheden in de verplichtingen en uitgaven van de ministeries als gevolg van het niet naleven van deze regels.

Overzicht 3 Fouten en onzekerheden in Europese aanbestedingen 2007

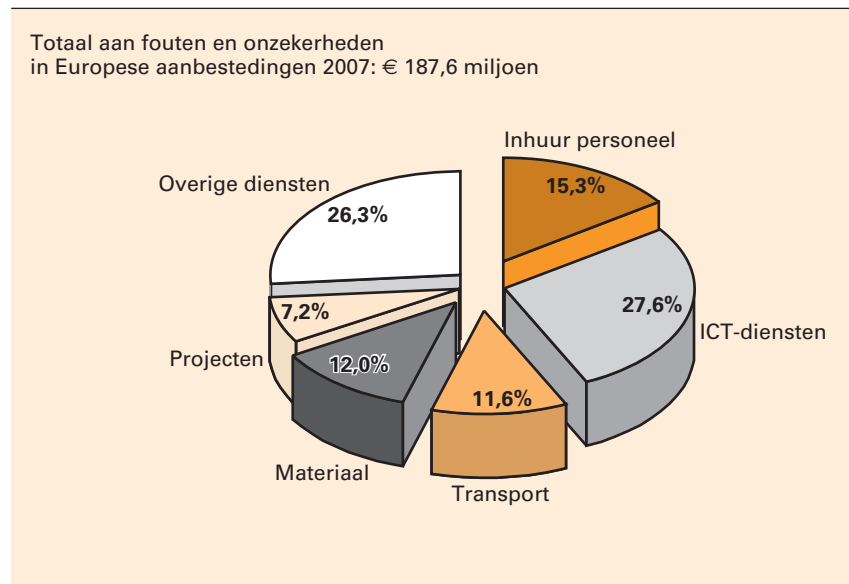
	Aantal	Verplichtingen		Uitgaven	
		Fout	Onzeker	Fout	Onzeker
		(x € 1 mln.)	(x € 1 mln.)	(x € 1 mln.)	(x € 1 mln.)
Begrotingen					
IIA Staten-Generaal	22	1,6		0,2	
IIB Overige HoCoSta's	6	0,2		0,2	
III AZ	2			0,3	
IV Koninkrijksrelaties	2	0,5			
V BuiZa	3	2,2			
VI Justitie	210	24,1	9,9		
VII BZK	11	1,8			
VIII OCW	1	0,6			
IXB Financiën	68			30,5	11,4
X Defensie	21	52,7	2,8		
XI VROM	2	0,8			
XII VenW	7	5,3			
XIII EZ	4	0,3			
XIV LNV	4	10,2		3,2	
XV SZW	36	6,5	0,3		
XVI VWS	32	17,1	2,6		
A Infrastructuurfonds	2*	2,3			
Totaal: € 187,6 mln.	432	126,2	15,6	34,4	11,4

* = waarvan één aanbesteding gezamenlijk met het Ministerie van VenW

Uit ons onderzoek blijkt dat vaak onvoldoende tijdig rekening is gehouden met de verplichting om aanbestedingen boven de daarvoor geldende drempelwaarde³ Europees aan te besteden, hetzij omdat te laat gerealiseerd werd dat een cumulatie van opeenvolgende opdrachten bij een leverancier de drempelwaarde zou kunnen overschrijden, hetzij omdat men onvoldoende tijdig signaleerde dat de contracten van dienstverleners afliepen en daardoor te weinig tijd resteerde voor het doorlopen van de Europese aanbestedingsprocedures. Maar ook zien wij veel fouten en onzekerheden als gevolg van het niet naleven van overige bepalingen uit de aanbestedingsregels, zoals de juiste wijze van opdrachtstelling binnen raamcontracten, die zelf oorspronkelijk wel keurig Europees aanbesteed zijn.

Wij zijn van de geconstateerde fouten en onzekerheden nagegaan welke soort van opdrachten zij betroffen.

Figuur 4 Soorten aanschaffingen waarbij Europese aanbestedingsregels niet zijn nageleefd



Uit figuur 4 blijkt dat onder de niet EU-conforme aanbestedingen veel opdrachten voor ICT-projecten zitten. Daarnaast treffen wij opdrachten aan voor transportmiddelen en enkele contracten met vervoerders (Transport); aankoop van productiemateriaal zoals meetapparatuur en bedrijfskleding, maar ook materiaal als drukwerk, boeken, abonnementen en kantoormeubilair (Materiaal); opdrachten voor eenmalige producties en projecten zoals documentaire films of landelijke evenementen (Projecten). Niet EU-conforme aanbestedingen voor inhuur personeel komen bij het merendeel van de ministeries voor, maar hebben over het algemeen een relatief gering financieel belang. Hetzij omdat inhuur plaatsvindt buiten bestaande (mantel)contracten om, hetzij omdat de drempelwaarde voor de verplichting tot Europees aanbesteden net overschreden wordt (Inhuur Personeel). Ten slotte zijn er nog vele niet EU-conforme aanbestedingen aangetroffen voor uitbestede diensten zoals diverse facilitaire en management contracten (Overige diensten).

³ Voor Diensten en voor Leveringen geldt een drempelwaarde van € 137 000 (exclusief BTW) en voor Werken is deze waarde € 5 278 000.

Wij constateren dat de regelgeving nogal eens als lastig wordt ervaren. Voor departementen met een sterk gedecentraliseerde inkoopfunctie is

het lastig om te bewaken dat ministeriebreed de cumulatie van soortgelijke opdrachten blijvend getoetst wordt aan de drempelwaarden voor Europese aanbesteding. Daarnaast worden de in deze procedures voorgeschreven doorlooptijden vaak als belemmerend ervaren voor projecten onder tijdsdruk. Soms ligt dat aan de aard van de betreffende opdracht, denk bijvoorbeeld aan ICT-projecten waaruit naar voren komt dat een vervolgfase noodzakelijk is of aan een acute behoefte aan extra inhuur van personeel. Enkele ministeries geven aan dat soms bewust wordt afgeweken van de aanbestedingsregels bijvoorbeeld om de continuïteit van de bedrijfsvoering niet in gevaar te brengen. Een enkele keer ziet een ministerie zich voor een voldongen feit geplaatst, bijvoorbeeld omdat een interdepartementale werkgroep waarin het ministerie participeert bij een leverancier bestelt waar het departement al eerder een soortgelijke aankoop heeft gedaan. In veel gevallen lijkt het er echter op dat het ministerie te laat beseft heeft dat een Europees aanbestedings-traject doorlopen moet worden. De Algemene Rekenkamer beveelt de ministers aan om tijdiger en zorgvuldiger af te wegen of en wanneer Europese aanbesteding noodzakelijk is. Wij zijn van mening dat de hardnekkigheid van deze problematiek verdiepende aandacht van de ministers vergt in de zin van een nadere analyse van de achtergronden en oorzaken van deze problemen. Deze analyse moet dan de aanzet vormen voor structurele verbeteringen. De Algemene Rekenkamer is verder van mening dat als regelgeving als te knellend of onwerkbaar wordt ervaren, de oplossing moet worden gezocht in aanpassing van de regelgeving en niet in bij voortduring al dan niet «bewust» afwijken van de regels.

3.1.5 Fouten en onzekerheden in de uitvoering door de Belastingdienst bij de toeslagen hebben gevolgen voor andere ministeries

De Dienst Toeslagen van de Belastingdienst van het Ministerie van Financiën is verantwoordelijk voor de uitvoering van de inkomensafhankelijke toeslagen. Voor de wetgeving en het beleid zijn de volgende ministeries verantwoordelijk: voor de kinderopvangtoeslag: het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW); voor de huurtoeslag: het Ministerie van VROM en voor de zorgtoeslag: het Ministerie van VWS. Deze ministeries nemen in hun begrotingen in beleidsartikelen bedragen op voor deze toeslagen. Fouten en onzekerheden die door de Belastingdienst worden veroorzaakt bij de bevoorschotting en toekenning van de toeslagen worden toegerekend aan het beleidsartikel van het betreffende ministerie.

In totaal hebben wij in de voorschotten en de definitieve toekenningen in 2007 voor € 211,6 miljoen aan fouten en onzekerheden geconstateerd.

Zo werd in 2007 door de Belastingdienst ruim € 59,6 miljoen aan huurtoeslag foutief toegekend, vooral omdat de Belastingdienst wijzigingsformulieren van de aanvrager niet of niet juist heeft verwerkt. Mede hierdoor wordt de tolerantiegrens voor de financiële informatie in het jaarverslag 2007 van het Ministerie van VROM als geheel overschreden. Bij de zorgtoeslag werd in 2007 € 73,3 miljoen aan voorschotten foutief toegekend. Dit heeft niet geleid tot een overschrijding van de tolerantie van het beleidsartikel bij het Ministerie van VWS. Bij de kinderopvangtoeslag was er in 2007 sprake van een onzekerheid over de rechtmatigheid van € 72 miljoen. Dit bedrag heeft de Belastingdienst aan werkgeversbijdragevervangende kinderopvangtoeslag uitgekeerd. Om te controleren of er inderdaad geen werkgeversbijdrage was ontvangen, dienden de gegevens over de werkgeversbijdragen gecontroleerd te worden. Deze bleken echter niet betrouwbaar te zijn en daardoor voor de controle door

de Belastingdienst niet bruikbaar. Daarop heeft de Belastingdienst besloten deze controle niet verder uit te voeren. Hierdoor is er op dit onderdeel sprake van een ontoereikend beleid voor misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O-beleid). Het bedrag van deze onzekerheid blijft ook hier binnen de tolerantiegrenzen van het beleidsartikel bij het Ministerie van OCW.

3.1.6 Omvang fouten en onzekerheden bij het Ministerie van Financiën

Bij het Ministerie van Financiën worden vrijwel alle uitgaven (86%) en ontvangsten (97%) verantwoord op beleidsartikel 1, Belastingen. Ook in absolute zin is het een groot beleidsartikel: € 4 214,2 miljoen aan uitgaven en € 121 500,7 miljoen aan ontvangsten. Dit betekent dat fouten en onzekerheden in de uitgaven en ontvangsten nagenoeg nooit de afgesproken tolerantiegrenzen zullen overschrijden. Ofschoon de financiële informatie in het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van Financiën voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt, hebben wij wel degelijk fouten en onzekerheden geconstateerd. Het bedrag aan rechtmatigheidsfouten en -onzekerheden in de uitgaven en ontvangsten bedraagt € 134,6 miljoen en het bedrag aan fouten en onzekerheden in de deugdelijke weergave bedraagt € 407,7 miljoen. Hoewel deze bedragen ten opzichte van de totale gerealiseerde uitgaven en ontvangsten gering zijn (0,11% respectievelijk 0,33% van de gerealiseerde uitgaven en ontvangsten) zijn zij dat in absolute zin niet. Daarnaast bestaat er nog onzekerheid over de volledigheid van de ontvangsten voor een bedrag van € 334,9 miljoen. Ook in de saldibalans hebben wij voor € 143,9 miljoen aan fouten en voor € 151,6 miljoen aan onzekerheden geconstateerd.

De fouten hebben onder meer betrekking op het niet naleven van de Europese aanbestedingsregels (€ 30,5 miljoen), het mislopen van inkomstenbelasting als gevolg van onvoldoende controle (€ 41,4 miljoen) het ten onrechte als loonheffing verantwoord (€ 45 miljoen). Het bedrag aan onzekerheden heeft voor het grootste deel betrekking op de deugdelijke weergave van ontvangen loonheffing. Voor € 280 miljoen is het onzeker of dit bedrag als loonheffing kan worden aangemerkt. Daarnaast bestaat er onzekerheid over een bedrag van € 60 miljoen waarvan het onzeker is of dit terecht als vennootschapsbelasting is verantwoord. Tot slot bestaat er voor een bedrag van € 36 miljoen onzekerheid over de rechtmatigheid van materiële uitgaven en voor een bedrag van € 11,4 miljoen onzekerheid in verband met het niet naleven van de Europese aanbestedingsregels.

3.1.7 Slotwetten

De Staten-Generaal autoriseren de bedragen die de minister mag uitgeven wanneer zij de begrotingswetten en de eerste en tweede supplettoire wetten aannemen. De minister mag niet meer uitgeven dan het bedrag dat geautoriseerd is. Als de minister dat wel doet, moet dat alsnog door de Staten-Generaal bij slotwet geautoriseerd worden, anders zijn die uitgaven onrechtmatig. In de slotwet mogen geen beleidsmatige mutaties zijn opgenomen, omdat er geen beleidsinhoudelijke behandeling van dat document meer plaatsvindt.⁴ Wanneer de Staten-Generaal de slotwet aannemen, autoriseren zij daarmee de overschrijdingen en is er geen sprake meer van onrechtmatige uitgaven. Daarom geven wij onze oordelen over de financiële informatie in de jaarverslagen onder het

⁴ De slotwet is een wet die de minister *achteraf* autoriseert tot het doen van uitgaven. Voor de Staten-Generaal is de inhoud van de slotwet een gegeven feit, een inhoudelijke behandeling van de opgenomen begrotingsmutaties vindt niet plaats. Om die reden is in artikel 14 van de CW 2001 bepaald dat de slotwetmutaties van boekhoudkundige aard zijn, dan wel technische uitvoeringsmutaties zijn. Onder die noemers worden mutaties begrepen zoals verlagingen van het begrotingsbedrag, mutaties uit hoofde van loon- en prijsbijstellingen, desalderingen, mineure kasverschuivingen en dergelijke. De slotwet is niet bedoeld om achteraf alsnog een wettelijke grondslag te verstrekken aan gedane uitgaven.

voorbehoud dat de slotwetten door de Staten-Generaal worden aangenomen. Hieronder staat een totaaloverzicht van de overschrijdingen.

Overzicht 4 Geconstateerde begrotingsoverschrijdingen 2003–2007 (slotwetmutaties)

	Verplichtingen		Uitgaven	
	Aantal artikelen	Bedrag (€ mln)	Aantal artikelen	Bedrag (€ mln)
Overschrijdingen 2007	65	3 894,9	54	2 208,7
Overschrijdingen 2006	63	8 413,1	52	1 604,1
Overschrijdingen 2005	77	11 207,0	49	7 236,5
Overschrijdingen 2004	92	10 252,2	68	6 016,2
Overschrijdingen 2003	133	4 322,8	80	2 915,3

Toezicht Ministerie Financiën

De minister van Financiën heeft een belangrijke coördinerende rol bij de oplevering van de verantwoordingsstukken (artikel 60 CW). Dit is van belang ten einde te verzekeren dat de Staten-Generaal voorzien worden van de juiste, door de Algemene Rekenkamer onderzochte verantwoordingsstukken.

Dit jaar heeft het Ministerie van VROM op een laat tijdstip (17 april 2008), één maand na het verstrijken van de oorspronkelijke deadline, de definitieve jaarstukken aan de minister van Financiën aangeboden. De slotwet van het Ministerie van VROM 2007 bevatte nog een passage over een onrechtmatig toegekende milieusubsidie die naar de mening van de minister van Financiën niet in de slotwet maar in de bedrijfsvoeringsparagraaf thuishoort. Op 23 april 2007 is dit via correctiebladen in het jaarverslag en de slotwet van het Ministerie van VROM verwerkt. De minister van Financiën bracht ons op 24 april op de hoogte van zijn visie over dit punt en over deze ongewenste gang van zaken rondom de jaarafsluiting bij VROM. Hij gaf aan dat met het Ministerie van VROM afgesproken is het proces te evalueren.

3.2 Informatie over bedrijfsvoering en beleid

Elke minister neemt in het jaarverslag een bedrijfsvoeringsparagraaf op. De bedrijfsvoeringsparagraaf heeft betrekking op de bedrijfsvoering van alle onder een ministerie vallende dienstonderdelen. Hiermee leggen de ministers in hun jaarverslag verantwoording af over de rechtmatigheid van de begrotingsuitvoering, 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 een deugdelijke wijze tot stand te komen. Om tot dit oordeel te komen hebben wij dit jaar bij alle ministeries onderzocht:

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

Op grond van deze onderzochte aspecten constateren wij dat de informatie over de bedrijfsvoering in de bedrijfsvoeringsparagrafen van de jaarverslagen 2007 over het geheel genomen deugdelijk tot stand is gekomen. Het proces van de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsparagraaf kan echter nog verder worden verbeterd, zoals bij het Ministerie van VROM.

Bij vrijwel alle ministeries is het afwegingsproces waarbij wordt bepaald over welke onderwerpen in de bedrijfsvoeringsparagraaf wordt gerapporteerd niet transparant. Ook zijn hiervoor vrijwel nergens criteria geformuleerd.

Ook de informatie over het beleid dient op een deugdelijke wijze tot stand te komen. Wij hebben dit jaar bij alle ministeries onderzocht:

- of het proces ordelijk en controleerbaar is verlopen;
- of de informatie voldoet aan de verslaggevingseisen;
- of deze informatie niet strijdig is met de financiële informatie.

Op grond hiervan constateren wij dat de beleidsinformatie van de jaarverslagen 2007 deugdelijk tot stand is gekomen en voldoet aan de verslaggevingseisen. In onze rapporten bij de departementale jaarverslagen vragen wij wel aandacht voor:

- de kwaliteit van het totstandkomingsproces: deze kan verbeterd worden door goede dossiervorming en standaardisering van procesbeschrijvingen;
- het naleven van de Rijksbegrotingsvoorschriften;
- het toezicht op de betrouwbaarheid van de beleidsinformatie die door externen wordt aangeleverd.

Zo zijn bij het Ministerie van Justitie verbeterpunten onderkend in het proces van totstandkoming van de beleidsinformatie die afkomstig is van de verschillende uitvoerende diensten (Dienst Justitiële Inrichtingen en Dienst Terugkeer & Vertrek). De controleerbaarheid van de totstandkoming is daar een probleem, doordat de diensten hun eigen informatiesystemen hebben, die niet op elkaar aansluiten. Ook het totstandkomingsproces van de beleidsinformatie bij het Openbaar Ministerie (OM) is nog onvoldoende ordelijk en controleerbaar doordat de betrouwbaarheid van het gebruikte informatiesysteem nog onvoldoende gewaarborgd is. Bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is gebleken dat de administraties van de politie en die van het OM over het aantal verdachten niet volledig met elkaar overeenkomen. De oorzaak hiervan zijn definitieverschillen. Dit brengt het risico met zich mee dat er onvoldoende of onjuiste sturingsinformatie is.

Naast een beoordeling van de deugdelijke totstandkoming van de beleidsinformatie in de jaarverslagen doen wij ook verdiepend onderzoek naar de beschikbaarheid en bruikbaarheid van de beleidsinformatie. Onze bevindingen daarover staan in hoofdstuk 5.

3.3 Nederlandse lidstaatverklaring

Gelijktijdig met de jaarlijkse rapporten bij de jaarverslagen van de ministeries verschijnt ons Rapport bij de EU-lidstaatverklaring 2007. De EU-lidstaatverklaring is een jaarlijkse verklaring waarin de minister van Financiën sinds 2006 namens het kabinet een uitspraak doet over zowel de kwaliteit van de systemen voor het financiële beheer als over de wettigheid en regelmatigheid van de bestedingen van EU-fondsen in gedeeld beheer in Nederland.

Het kabinet heeft in 2006 besloten om jaarlijks een nationale verklaring op te gaan stellen over het beheer en de besteding van EU-gelden in Nederland. Deze is gericht aan de Europese Commissie en aan de Nederlandse Staten-Generaal en is door Nederland op vrijwillige basis ingevoerd. Met de invoering van een jaarlijkse lidstaatverklaring wil Nederland bijdragen aan een beter beheer, een betere verantwoording en een betere controle van de gelden die Nederland afdraagt aan de EU en vanuit de EU ontvangt. Als de ervaringen positief zijn en de andere lidstaten dit initiatief gaan volgen, zou dit op termijn kunnen bijdragen aan een positief oordeel van de Europese Rekenkamer bij de Europese rekeningen. De Algemene Rekenkamer is gevraagd om jaarlijks een oordeel te geven over de EU-lidstaatverklaring. Op dit verzoek van de minister van Financiën heeft de Algemene Rekenkamer positief gereageerd. Dit is het tweede jaar dat wij een rapport bij de Nederlandse EU-lidstaatverklaring hebben opgesteld.

Lidstaatverklaring 2007

De lidstaatverklaring over 2007 beperkt zich tot de Europese fondsen voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid. De komende jaren zal de verklaring echter ook de andere Europese fondsen gaan omvatten die Nederland samen met de Europese Commissie beheert. Over het Europees boekjaar voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid (16 oktober 2006 tot en met 15 oktober 2007) is bij het Europees Landbouwgarantiefonds en het Europees fonds voor plattelandsontwikkeling respectievelijk € 1 013,1 miljoen en € 18,1 miljoen aan uitgaven gedeclareerd.

De Nederlandse EU-lidstaatverklaring 2007 is opgebouwd op basis van de deelverklaring en bijbehorende consolidatiestaat van de minister van LNV. Materiële onregelmatigheden die worden gemeld in de deelverklaring, zullen ook in de lidstaatverklaring terug te vinden zijn in de vorm van een voorbehoud, eventuele verbetermaatregelen of opmerkingen.

Ons oordeel over de lidstaatverklaring 2007 is in het algemeen positief. Verbeteringen zijn nog mogelijk in het proces van verwerking van inspectieresultaten en de koppeling van deze resultaten aan een oordeel over de wettigheid en regelmatigheid van de transactie tot op het niveau van de eindbegunstigden. Voor een nadere toelichting verwijzen wij naar ons *Rapport bij de EU-lidstaatverklaring* dat u kunt vinden via onze website (www.rekenkamer.nl).

4 BEDRIJFSVOERING 2007

Een goed functionerende overheid is transparant en legt verantwoording af over wat zij doet. Bij een goed functionerende overheid is de sturing en beheersing («control») op orde. De (interne) sturing en beheersing van de primaire en ondersteunende processen, gericht op het realiseren van taken en doelen van het ministerie, wordt ook wel «bedrijfsvoering» genoemd.

Onder bedrijfsvoering vallen onder meer het financieel beheer en het materieelbeheer en processen op het gebied van personeel, informatievoorziening, administratie, communicatie en huisvesting. Wij onderzoeken of de ministeries deze bedrijfsvoeringsprocessen goed inrichten en uitvoeren. Als dat volgens ons niet het geval is, rapporteren wij daarover in de rapporten bij de jaarverslagen. In welke termen dat gebeurt, is afhankelijk van wat er precies aan de hand is. Als een negatieve ontwikkeling meer is dan een incident, en ook enig (financieel) gewicht heeft, zullen wij een *onvolkomenheid* constateren. De minister krijgt daarmee het nadrukkelijke verzoek het probleem op korte termijn op te lossen.

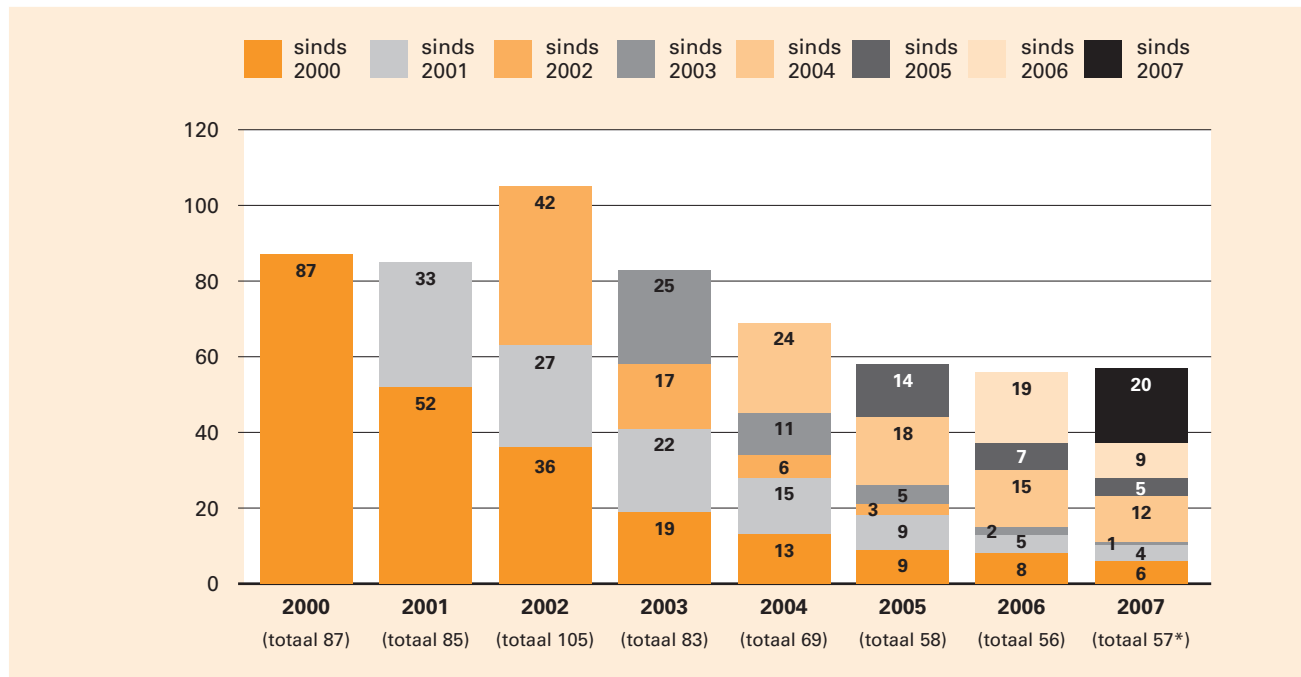
Bij hardnekkige problemen of problemen met een groot financieel belang constateren wij een *ernstige onvolkomenheid*. Als de minister volgens ons te weinig doet om de problemen in de bedrijfsvoering op te lossen, dan kunnen wij overgaan tot het maken van *bezwaar*. Voorafgaand aan een bezwaar kunnen wij een *bezwaaronderzoek* uitvoeren om vast te stellen wat de structurele problemen zijn.

In dit hoofdstuk schetsen wij een rijksbreed beeld van de ontwikkeling van onvolkomenheden in de bedrijfsvoering (§ 4.1). Vervolgens gaan we in op ontwikkelingen in de bedrijfsvoering van verschillende departementen (§ 4.2).

4.1 Ontwikkeling in de bedrijfsvoering

In 2007 hebben wij 57 onvolkomenheden bij 13 departementen geconstateerd. Rijksbreed bedraagt het aantal onvolkomenheden één meer dan vorig jaar, zoals figuur 5 laat zien. De figuur geeft ook inzicht in de mate waarin onvolkomenheden worden opgelost.

Figuur 5 Verloop onvolkomenheden (inclusief ernstige)



* Drie onvolkomenheden die wij in 2006 bij het Ministerie van BuiZa hebben geconstateerd, hebben wij in 2007 niet onderzocht en dus ook niet meegeteld bij het totaal aantal onvolkomenheden in 2007.

De onvolkomenheden die in 2002 zijn ontstaan, zijn inmiddels allemaal opgelost. Van de onvolkomenheden uit 2003 resteert er nog één, uit 2004 resteren er nog twaalf, uit 2005 nog vijf en uit 2006 nog negen. Dit jaar zijn er twintig nieuwe onvolkomenheden bijgekomen.

Van de 57 onvolkomenheden die we in 2007 hebben vastgesteld, zijn er 23 die uit 2004 of eerder dateren. Dertien daarvan zijn afkomstig van het Ministerie van Defensie. Naar de achtergrond van deze onvolkomenheden hebben we in 2007 een bezwaaronderzoek ingesteld. We gaan daar in § 4.2.2 op in.

De overige tien onvolkomenheden uit 2004 of eerder zijn van diverse ministeries:

- het voorschotbeheer bij het Ministerie van BuiZa;
- de informatiebeveiliging en het subsidiebeheer bij het Ministerie van VWS;
- het personeelsbeheer bij het Ministerie van Justitie;
- de informatiebeveiliging bij het Ministerie van BZK;
- het ICT-beheer en de financiële functie bij het Ministerie van VROM;
- het contractbeheer bij het Ministerie van SZW;
- het verplichtingenbeheer bij het Ministerie van VenW;
- het beheer van programma-uitgaven bij het Ministerie van LNV.

De onvolkomenheden in de informatiebeveiliging en het ICT-beheer bij de Ministeries van VWS, BZK en VROM hebben allemaal te maken met de invoering van het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst (VIR) in 1997. Alle drie de ministeries leven dit voorschrift nog onvoldoende na, al maken ze geleidelijk aan vorderingen. De onvolkomenheid bij het Ministerie van VWS betreft het agentschap College ter Beoordeling Geneesmiddelen (ACBG) en Nederlands vaccininstituut (NVI). Bij het

Ministerie van VROM gaat het daarbij ook nog om de tekortkomingen in de werking van het ICT-beheer.

Bij het Ministerie van BuiZa gaat het om het beheer van voorschotten voor ontwikkelingssamenwerking (OS), waaronder de afwikkeling van (oude) voorschotten. Naar aanleiding van ons bezwaar in 2006 stelde de minister van BuiZa een plan van aanpak op ter verbetering van het voorschottenbeheer. Het is in 2007 verbeterd, maar voldoet nog niet aan de eisen.

Het subsidiebeheer van het Ministerie van VWS vertoont al jaren diverse tekortkomingen. In 2007 heeft het ministerie de verbetertrajecten uit eerdere jaren voortgezet en nieuwe maatregelen getroffen om de kwaliteit van het subsidiebeheer te verbeteren. Op een aantal punten hebben de verbetermaatregelen nog niet volledig het gewenste effect bereikt. De uitvoering van het subsidiebeheer is in 2007 weliswaar verbeterd, maar voldoet nog niet aan de eisen die daaraan gesteld zijn.

Het personeelsbeheer bij het Ministerie van Justitie kende in de loop der jaren een groot aantal verschillende tekortkomingen. Zo constateerden wij sturings- en beheersingsproblemen ten aanzien van de personele processen, fouten bij het bewust belonen en onvolledigheden in de personeelsdossiers. Sommige problemen zijn opgelost, maar er zijn ook weer nieuwe ontstaan.

Bij het Ministerie van SZW constateren wij al een paar jaar problemen in het contractbeheer. Het gaat om het niet naleven van de regelgeving van het contractbeheer en fouten in de toepassing van de Europese aanbestedingsregels.

De financiële functie van het Ministerie van VROM functioneerde in 2004 onvoldoende, nadat de financieel-administratieve processen waren gecentraliseerd en gestandaardiseerd. In de jaren daarna hebben wij verschillende tekortkomingen in de financiële functie geconstateerd, zoals bij de registratie van facturen, bij het verificatieproces en bij het betaalproces. Door deze tekortkomingen werd de volledigheid van de voorschotten- en verplichtingenstand onvoldoende beheerst, waardoor in een laat stadium grote correcties nodig waren.

Bij het Ministerie van VenW is het verplichtingenbeheer sinds 2004 een onvolkomenheid. Het gaat om de tijdige vastlegging en afwikkeling van de verplichtingen, de invoercontrole en de afstemming tussen het contractenregister en het financiële systeem. Als dat niet goed gebeurt, bestaat het risico dat een actueel inzicht in de verplichtingenpositie ontbreekt.

Het beheer van programma-uitgaven bij het Ministerie van LNV is ook sinds 2004 een onvolkomenheid. Er doen zich onder meer problemen voor bij de verplichtingenregistratie, bij het stellen van subsidievoorwaarden en bij de voorschotbetalingen. De situatie is in 2007 verbeterd: de omvang van de financiële stroom waar de knelpunten zich voordoen is teruggebracht. De effectiviteit van een deel van de maatregelen die het ministerie in 2007 heeft getroffen om het beheer van programma-uitgaven te verbeteren zal echter nog moeten blijken.

In 2007 constateren wij 20 nieuwe onvolkomenheden. De helft daarvan is aangetroffen bij de Ministeries van BuiZa (vier), Financiën (drie) en

Defensie (drie). De nieuwe onvolkomenheden hebben vooral te maken met tekortkomingen in de beheers- en administratieve processen bij de ministeries. Zo is het materieelbeheer bij het Ministerie van VenW en het subsidiebeheer bij enkele directies van het Ministerie van OCW niet op orde en vertoont het personeelsbeheer bij de Ministeries van BuiZa en Defensie tekortkomingen. Bij het Ministerie van VROM schiet het financieel beheer van lokale maatregelen luchtkwaliteit tekort. Problemen van administratieve aard hebben zich voorgedaan bij de Ministeries van LNV en SZW.

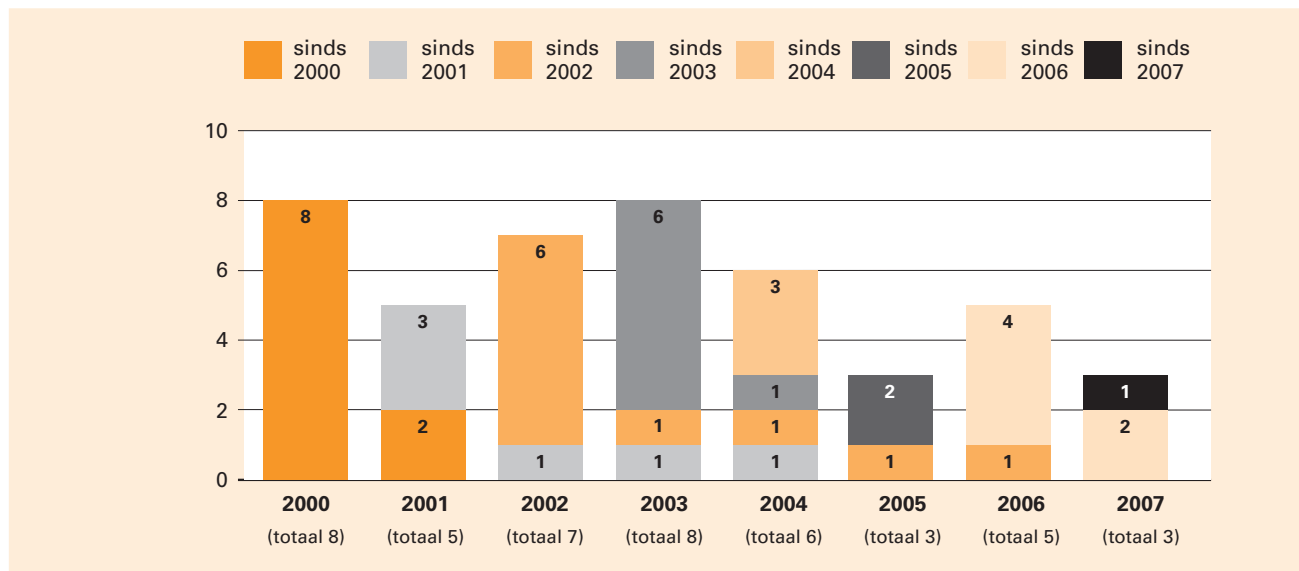
Van de 57 onvolkomenheden in 2007 zijn er drie ernstig:

- het munitiebeheer bij het Ministerie van Defensie;
- het financieel beheer van de inkomensafhankelijke toeslagen bij de Belastingdienst van het Ministerie van Financiën;
- het proces van jaarafsluiting van het Ministerie van VROM.

In de volgende paragraaf gaan wij dieper in op de drie ernstige onvolkomenheden in het financieel beheer en materieelbeheer.

Het verloop van de ernstige onvolkomenheden door de jaren heen is opgenomen in figuur 6.

Figuur 6 Verloop ernstige onvolkomenheden



4.2 Financieel beheer en materieelbeheer in 2007

Het totaal aantal onvolkomenheden is in 2007 weliswaar met één gestegen ten opzichte van vorig jaar, maar het aantal ernstige onvolkomenheden in het financieel beheer en materieelbeheer is gedaald van vijf naar drie.

Van de vijf vorig jaar geconstateerde ernstige onvolkomenheden worden er drie niet langer als «ernstig» gekwalificeerd, mede doordat de betreffende departementen verbeteringsmaatregelen hebben. Het betreft:

- het voorschottenbeheer van OS-gelden bij het Ministerie van BuiZa;
- de gevolgen van implementatie van een nieuw financieel administratiesysteem bij het Ministerie van SZW;
- het subsidiebeheer bij het Ministerie van VWS.

Hieronder gaan wij in op de drie ernstige onvolkomenheden in het financieel beheer en materieelbeheer in 2007 (§ 4.2.1) en op voorgenomen bezwaar en bezwaaronderzoek (§ 4.2.2).

4.2.1 Ernstige onvolkomenheden

Ministerie van Financiën: inkomensafhankelijke toeslagen

Vorig jaar oordeelden wij dat het financieel beheer van de inkomensafhankelijke toeslagen (zorg, huur en kinderopvang) ernstige onvolkomenheden vertoonde. Daarbij baseerden we ons op de structurele aard van de problemen en het grote aantal burgers dat hierdoor getroffen werd. Zowel bij het bepalen van de voorschotten als bij het definitief toekennen van de toeslagen zijn er in 2007 minder fouten gemaakt dan voorheen. Dit is het gevolg van het intensieve toezicht door de Belastingdienst en van het feit dat nog niet alle toeslagen definitief zijn toegekend.

In totaal is in 2007 voor € 211,6 miljoen aan fouten en onzekerheden vastgesteld. Een flink deel daarvan bestaat uit de onzekerheid die is geconstateerd bij de kinderopvangtoeslag: € 72 miljoen. De Belastingdienst heeft dat bedrag aan werkgeversbijdragevervangende kinderopvangtoeslag uitgekeerd. Om te controleren of er inderdaad geen werkgeversbijdrage was ontvangen, dienden de gegevens over de werkgeversbijdragen gecontroleerd te worden. Deze bleken echter niet betrouwbaar te zijn en daardoor niet bruikbaar voor de controle door de Belastingdienst. Daarop heeft de Belastingdienst besloten deze controle niet verder uit te voeren. Door deze controle verder achterwege te laten maakt de Belastingdienst zich kwetsbaar voor misbruik of oneigenlijk gebruik (M&O) van de toeslag. Er is op dit onderdeel dus sprake van een ontoereikend M&O-beleid.

Verder heeft de Belastingdienst in 2007 ruim € 59,6 miljoen aan huurtoeslag foutief toegekend. Deze fouten hebben bij het Ministerie van VROM geleid tot een overschrijding van de tolerantiegrens op niveau van het begrotingshoofdstuk.

Door bovengenoemde problemen en het feit dat er nog onvolkomenheden zijn in het financieel beheer van de toeslagen zijn wij van mening dat er bij het beheer van de toeslagen, ondanks de gerealiseerde verbeteringen, nog steeds sprake is van een ernstige onvolkomenheid.

Ministerie van Defensie: munitiebeheer defensiebreed

Wij constateren al jaren onvolkomenheden in het wapen- en munitiebeheer van het Ministerie van Defensie, waarvan de onvolkomenheid munitiebeheer ernstig is.

Het munitiebeheer is vergeleken met vorig jaar bij geen van de defensieonderdelen verbeterd. Wij zien daarvoor twee belangrijke oorzaken. De eerste is de foutgevoeligheid en complexiteit van een nieuw «warehouse managementsysteem» (computergestuurd voorraadbeheersysteem) voor de munitie. De tweede is de versnippering van de munitieketen⁵. Dat leidt onder andere communicatieproblemen en een te grote spreiding van kundig personeel en onduidelijkheid over verantwoordelijkheden. Bovendien wordt bij een geconstateerd verschil van munitie niet altijd de daarvoor geldende regelgeving gevolgd. Over 2007 merken we het munitiebeheer daarom aan als ernstige onvolkomenheid.

Ministerie van VROM: het proces van jaarafsluiting 2007

De jaarafsluiting van 2007 is bij het Ministerie VROM niet goed verlopen. Het jaarverslag en de slotwet van het Ministerie van VROM zijn te laat aan

⁵ Keten van aanschaf van munitie tot het moment waarop die munitie verschoten wordt, waaronder ook de opslag, het transport, de uitgifte en de inname van niet afgeschoten munitie.

het Ministerie van Financiën opgeleverd (namelijk op 17 maart 2008 in plaats van op de afgesproken datum van 14 maart 2008). Interne deadlines werden door het Ministerie van VROM niet gehaald, zo heeft de directie Financieel-economische zaken (FEZ) de definitieve slotwet en de saldibalans niet op 21 februari 2008 maar pas op 14 maart 2008 bij de departementale auditdienst aangeleverd. De auditdienst moest wederom als medesamensteller van de stukken optreden waardoor de controlerende functie in het gedrang kwam. In het jaarverslag, de versie van 17 maart, en in de slotwet waren nog correcties noodzakelijk. Uiteindelijk bleek de financiële omvang van de vele correcties zodanig omvangrijk dat een nieuw jaarverslag, een nieuwe slotwet en vervolgens ook een nieuw samenvattend auditrapport uitgebracht moest worden op 17 april 2008. Deze nieuwe slotwet bevatte echter nog een passage die als doel had een onrechtmatigheid te corrigeren, iets waar de slotwet uitdrukkelijk niet voor bedoeld is. De vermelding van een onrechtmatigheid hoort immers in de bedrijfsvoeringsparagraaf thuis. Op 23 april is dit met behulp van correctiebladen in het jaarverslag en de slotwet geamendeerd. De auditdienst heeft aangegeven dat over 2007 de kwetsbaarheid van het totstandkomingproces van het jaarverslag van het Ministerie van VROM is toegenomen, zoals blijkt uit de vertraagde oplevering van (tussen)producten, die kwalitatief nog ontoereikend waren, en de daaruit voortvloeiende grotere belasting voor de actoren aan het eind van het proces (vooral de directie FEZ en de AD). We zijn van mening dat de directie FEZ haar verantwoordelijkheid voor het opmaken van het jaarverslag actiever moet invullen. De directie FEZ zou de diensten strakker moeten aansturen, zodat betrouwbare informatie tijdig voor de jaarafsluiting beschikbaar komt. Hiervan was over 2007 duidelijk geen sprake en dat heeft tot aanzienlijke vertragingen en noodzakelijk correcties geleid. Op grond van dit alles kwalificeren wij de jaarafsluiting 2007 van het Ministerie van VROM als een ernstige onvolkomenheid.

4.2.2 *Bezwaar en bezwaaronderzoek*

De CW 2001 geeft de Algemene Rekenkamer de mogelijkheid bezwaar te maken tegen het financieel beheer, het materieelbeheer of de verantwoording daarover. Dit is het zwaarste instrument dat wij in kunnen zetten om verbeteringen bij een ministerie af te dwingen. We doen dit dan ook alleen bij hardnekkige, verwijtbare problemen, waaraan geen of te weinig merkbare aandacht wordt besteed.

Voorafgaand aan een bezwaar kunnen wij een bezwaaronderzoek uitvoeren. Dit onderzoek dient als onderbouwing voor een eventueel bezwaar. In een bezwaaronderzoek onderzoeken we wat de oorzaak van de problemen is en wat de mogelijke oplossingen zijn. Wanneer de minister al een verbeterplan heeft opgesteld of maatregelen heeft genomen, nemen wij deze mee in onze overweging. Met onze bezwaaronderzoeken beogen wij een bijdrage te leveren aan de definitieve oplossing van structurele problemen, ook als deze niet binnen een jaar op te lossen zijn. Een bezwaaronderzoek kan daarom meerdere jaren duren. Over de voortgang rapporteren we ieder jaar in onze rapporten bij de jaarverslagen.

De bedoeling van een bezwaaronderzoek is dus om te *voorkomen* dat wij het instrument van bezwaar maken in moeten zetten. Als we ons toch genoodzaakt zien daadwerkelijk bezwaar te maken, kondigen wij dit tijdig aan bij de minister. Deze krijgt zo de gelegenheid een verbeterplan te maken. Als dat verbeterplan voldoende is, dan handhaven wij ons bezwaar niet. De minister krijgt dan de mogelijkheid om het verbeterplan

uit te voeren en de onvolkomenheden en de oorzaken daarvan binnen een realistisch tijdspad op te lossen. Is het verbeterplan onvoldoende, dan handhaven wij het bezwaar wel. Daarmee geven wij de minister en de Tweede Kamer een dringend signaal: wij vinden dat het ministerie een ernstig probleem onvoldoende aanpakt.

Na het maken van een bezwaar blijven wij de onvolkomenheden met aandacht volgen tot deze opgelost zijn. Ook als wij een bezwaar niet hebben gehandhaafd, blijven wij de uitvoering van verbeterplannen en de onvolkomenheden nauwlettend volgen.

Bezwaaronderzoek Defensie: structurele oorzaken en het verbeterproces

In ons Rapport bij het Jaarverslag 2006 van het Ministerie van Defensie hebben wij een bezwaaronderzoek aangekondigd naar de sturing en beheersing bij het ministerie. Dat hebben we gedaan omdat er al meerdere jaren onvolkomenheden waren in het financieel beheer en het materieelbeheer. Bij een uitvoeringsorganisatie als het Ministerie van Defensie ondersteunt de bedrijfsvoering direct het primaire proces. Onvolkomenheden in bijvoorbeeld het materieelbeheer kunnen rechtstreeks gevolgen hebben voor de operationele inzetbaarheid van (delen van) het leger. In het bezwaaronderzoek, dat wij in 2007 hebben uitgevoerd, hebben we ons gericht op de onderliggende structurele oorzaken van problemen binnen de sturing en beheersing en op het verbeterproces dat het ministerie inzet. Tijdens het onderzoek kwam een aantal inhoudelijke oorzaken naar voren voor de onvolkomenheden in de bedrijfsvoering:

- reorganisaties;
- gebrek aan ervaren, goed opgeleid personeel;
- gebrek aan administratieve discipline,
- gebrekkige communicatie over de procesketen
- prioriteit van de primaire taakuitvoering (operationele inzetbaarheid, tijdige betalingen) boven het beheer.

Ook heeft het Ministerie van Defensie veel gedetailleerde interne regelgeving die het beheer er niet makkelijker op maakt.

Wij merken overigens wel op dat het ministerie op sommige oorzaken weinig invloed kan uitoefenen. Zo waren de meeste reorganisaties bij het ministerie in de afgelopen jaren een gevolg van de taakstelling uit het regeerakkoord van het kabinet-Balkenende I (Strategisch akkoord 2002⁶). Tegelijkertijd is het takenpakket van het ministerie er niet kleiner op geworden.

In de verbeterplannen die het ministerie maakt om de problemen in de bedrijfsvoering op te lossen, komen de door ons geconstateerde oorzaken onvoldoende aan bod, terwijl het aanpakken van de dieperliggende inhoudelijke oorzaken juist een voorwaarde is voor het oplossen van problemen.

Uit ons bezwaaronderzoek kwam naar voren dat de onderliggende oorzaken van problemen bij het Ministerie van Defensie nauw met elkaar samenhangen en elkaar versterken. Wij concluderen dan ook dat de problemen in de bedrijfsvoering niet in één jaar op te lossen zijn. Een aantal onvolkomenheden in het financieel beheer zijn wel binnen die termijn op te lossen, maar om de bedrijfsvoering als geheel te verbeteren is meer tijd nodig. Wij denken dat het ministerie dit op zijn vroegst in 2010 kan realiseren. Uiterlijk begin maart 2009 verwachten wij van het ministerie dat het een duidelijk zichtbare en *werkende* verbeterstroom heeft neergezet, waarmee de problemen naar ons idee structureel kunnen worden opgelost. We verwachten dat de eerste verbeteringen in het financieel beheer in maart 2009 *in werking* zichtbaar zijn. Het

⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 375, nr. 5.

ministerie zal zelf moeten bepalen welke punten het in 2008 wil verbeteren en hoe.

Voor het materieelbeheer verwachten wij in maart 2009 een totaalplan met keuzes voor specifieke problemen die aangepakt gaan worden. Het bezwaaronderzoek zal dan ook indien nodig doorlopen tot 2010.

Vervolg op bezwaar voorschotbeheer Buitenlandse Zaken

Vanaf 1991 constateren wij dat bij het Ministerie van BuiZa het beheer van openstaande voorschotten voor OS-gelden ontoereikend is. Naar aanleiding van ons vervolgebzwaaronderzoek in 2006 hebben wij vorig jaar bezwaar gemaakt tegen het voorschottenbeheer bij het ministerie. In reactie daarop heeft de minister van BuiZa het verbeterplan *Plan van aanpak ter verbetering van het voorschottenbeheer* opgesteld. Dit was voor ons aanleiding om het bezwaar niet te handhaven en de minister de gelegenheid te geven in 2007 het verbeterplan uit te voeren.

Wij concluderen dat de maatregelen uit het verbeterplan in 2007 hebben bijgedragen aan een verbetering in het beheer van voorschotten bij het Ministerie van BuiZa. Vooral de managementinformatie is verbeterd. Ook is een groot deel van de openstaande oude voorschotten (tot en met 2002) afgewikkeld.

De ambitie van de minister voor OS om eind 2007 het grootste deel van alle openstaande voorschotten te hebben afgewikkeld is ambitieus gebleken. De minister voor OS verwacht eind 2008 het restant aan oude voorschotten (€ 127 miljoen) te hebben afgewikkeld. Gezien de vooruitgang die het Ministerie van BuiZa heeft geboekt in 2007 kwalificeren wij de onvolkomenheid bij het voorschotbeheer niet langer als «ernstig» en zullen wij ook geen bezwaar maken. Wel zullen wij het voorschottenbeheer nauwgezet blijven volgen, totdat de tekortkomingen structureel zijn opgelost.

Ministerie van Financiën: nieuw bezwaaronderzoek bij de Belastingdienst

Bij het Ministerie van Financiën is voor het derde opeenvolgende jaar sprake van (ernstige) onvolkomenheden bij het financieel beheer van de inkomensafhankelijke toeslagen, uitgevoerd door de Belastingdienst. Naast het beheer van de toeslagen constateren wij bij de Belastingdienst ook andere onvolkomenheden. Veelal hebben deze problemen te maken met automatisering of met het financieel beheer in brede zin. Het blijkt lastig om de veelheid aan problemen structureel en tegelijkertijd aan te pakken. Het gevaar bestaat dat bij het oplossen van het ene probleem de aandacht voor andere problemen vermindert.

Wij hebben daarom besloten om in 2008 een bezwaaronderzoek in te stellen. Veel van de problemen zijn bekend bij het Ministerie van Financiën, zoals blijkt uit de door de staatssecretaris van Financiën aangekondigde Vereenvoudigingsoperatie Belastingdienst. Het ministerie is bezig met het vinden en implementeren van oplossingen. Daarbij ligt de nadruk op de automatisering.

Ons onderzoek richt zich niet alleen op de toeslagen, maar ook op de reguliere bedrijfsvoeringsprocessen. We zijn daarbij vooral op zoek naar een structurele aanpak, waarbij binnen een realistische termijn alle bedrijfsvoeringsprocessen bij de Belastingdienst in opzet *en* in werking weer afdoende kunnen functioneren. Ons bezwaaronderzoek bij het Ministerie van Financiën zal daarom waarschijnlijk meerjarig zijn, net als bij het lopende bezwaaronderzoek bij het Ministerie van Defensie.

5 BELEIDSINFORMATIE NADER BESCHOUWD

Op Prinsjesdag, de derde dinsdag in september, presenteert het kabinet de begroting met daarin de plannen voor het komende jaar. Ruim anderhalf jaar later presenteren de ministers hun jaarverslagen. Dit doen zij op Verantwoordingsdag, de derde woensdag in mei. Zo wordt invulling gegeven aan de cyclus die in Den Haag «Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording» (VBTB)⁷ wordt genoemd. Het doel van VBTB is het streven naar een resultaatgerichte en transparante begroting en verantwoording, zodat de Tweede Kamer met de ministers een beleidsinhoudelijk debat kan voeren over de resultaten van het gevoerde beleid en de kosten die daarmee gemoeid zijn. De Tweede Kamer en de ministers kunnen vervolgens het daaruit voortvloeiende inzicht gebruiken bij een volgende begrotingsbehandeling en zo sturing geven aan het beleid. Wij constateren dat zowel de Tweede Kamer als de ministeries het belang van kwalitatief goede verantwoording onderkennen. Dit blijkt onder meer uit de steun die zij geven aan een experiment met de jaarverslagen van de Ministeries van LNV, VWS en BuiZa. Het doel van dit experiment is om het jaarverslag meer focus en politieke zeggingskracht te geven en de verantwoordingslasten te verminderen (zie verder § 5.2).

In dit hoofdstuk gaan wij in op de beleidsinformatie in de jaarverslagen 2007. In § 5.1 gaan we in op de beschikbaarheid van beleidsinformatie. In § 5.2 gaan we in op de bruikbaarheid van beleidsinformatie. We besteden daarbij ook aandacht aan de eerste resultaten van het experiment ter versterking van het verantwoordingsproces. Ten slotte vatten we in § 5.2 de resultaten van ons onderzoek Staat van de beleidsinformatie 2008 samen.

5.1 Beschikbaarheid van beleidsinformatie

Ieder jaar onderzoeken wij of de ministers in hun begrotingen en jaarverslagen per operationele doelstelling concrete informatie hebben opgenomen over de doelstellingen de bijbehorende prestaties en de daarmee gemoeide uitgaven⁸, of uitleggen waarom dit niet kan. Door het eerder genoemde experiment bij de jaarverslagen hebben de ministers van LNV, VWS en BuiZa in hun jaarverslag geen informatie opgenomen over de realisatie van doelen en prestaties op het niveau van beleidsartikelen. Daarom hebben we ons gebruikelijke onderzoek naar de beschikbaarheid van beleidsinformatie bij deze ministeries dit jaar alleen uitgevoerd voor de begroting 2008. In het totaalpercentage beschikbare informatie in de jaarverslagen 2007 zijn de drie jaarverslagen uit het experiment niet meegenomen.

⁷ Hiermee wordt bedoeld op de voorstellen uit de nota «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording» (VBTB) uit 1999.

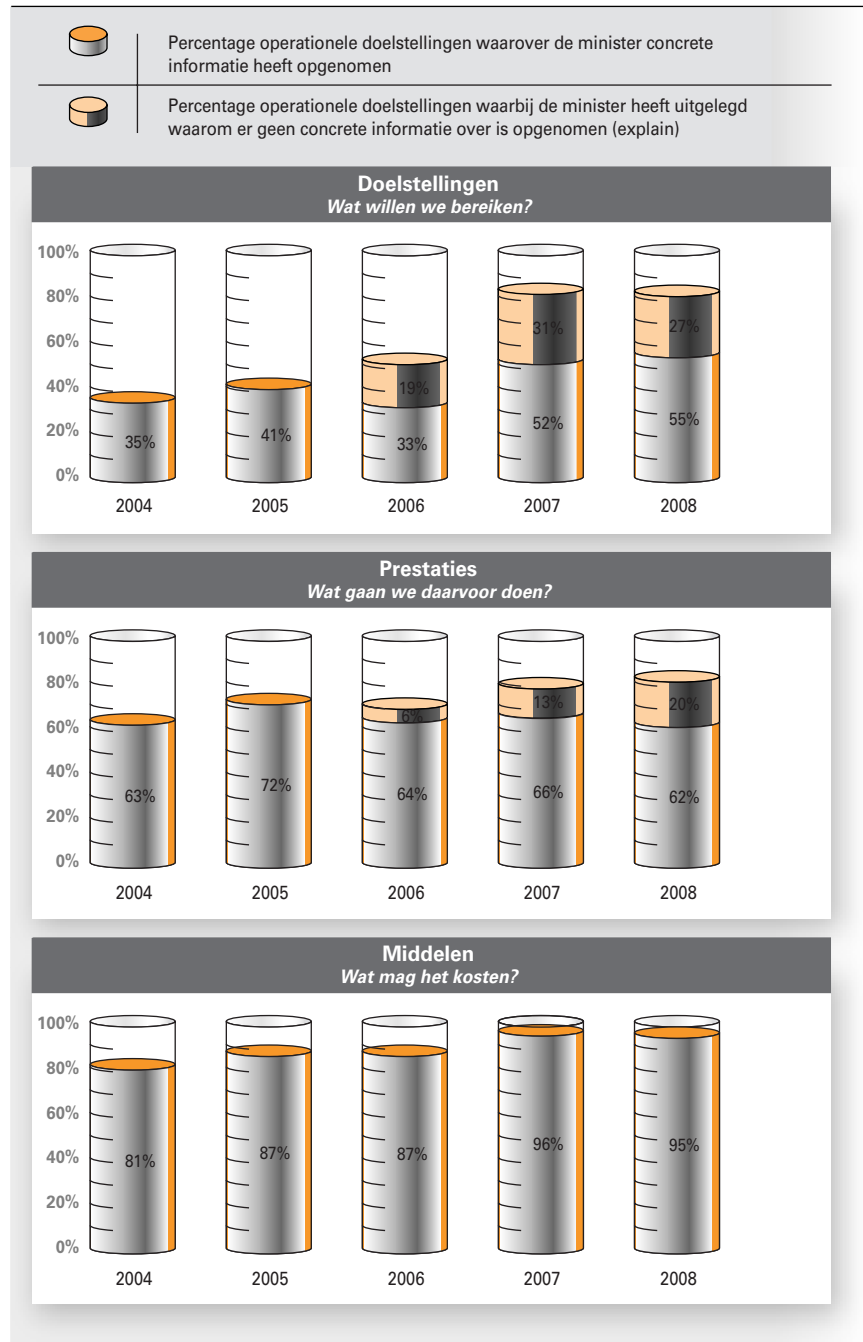
⁸ De beleidsinformatie is concreet wanneer de doelen en prestaties specifiek, meetbaar en tijdgebonden zijn geformuleerd en wanneer uitgaven zijn gekoppeld aan de operationele doelstellingen.

⁹ Het percentage is berekend op het totale aantal operationele doelstellingen (in 2004: 531, in 2005: 453, in 2006: 421, in 2007: 361 en 344 in 2008) in alle beleidsartikelen bij de ministeries (in 2004: 161, in 2005: 144, in 2006: 127 en in 2007: 113, in 2008: 112). In deze resultaten zijn ook de begrotingen van de Programmaministeries WWI en Jeugd&Gezin meegenomen.

Beschikbaarheid van beleidsinformatie in de begrotingen

Figuur 7 geeft weer hoe het met de beschikbaarheid van beleidsinformatie in alle begrotingen is gesteld.⁹

Figuur 7 Informatie over beleid in begrotingen



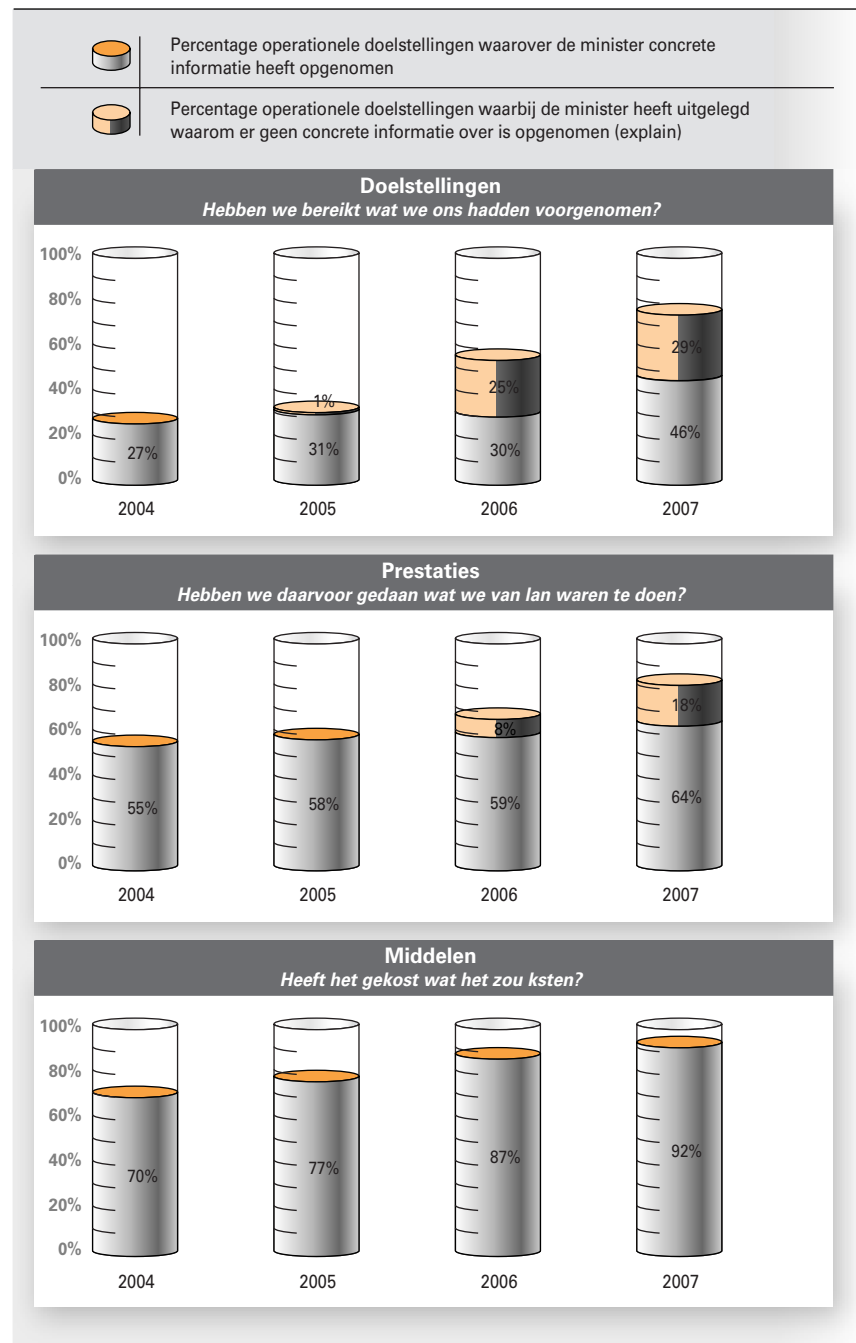
De stijgende trend in de beschikbaarheid van informatie die afgelopen jaren zichtbaar was, stabiliseert in de begrotingen voor 2008. Hoewel de ministers nog wel iets meer concrete informatie opnemen over de beoogde prestaties, daalt de beschikbaarheid van informatie over de in 2008 beoogde effecten en de met de prestaties gemoeide uitgaven licht. De stijging bij de informatie over de prestaties is het gevolg van een stijging van het aantal keren dat de ministers gebruikmaken van de mogelijkheid geen zinvolle of relevante informatie op nemen over de

beoogde prestaties en activiteiten als zij uit kunnen leggen waarom ze dat niet doen (het zogenoemde «comply or explain»-principe).¹⁰ Dit gebeurt bij twintig procent van de operationele doelstellingen uit de begrotingen 2008.

Beschikbaarheid van beleidsinformatie in de jaarverslagen

Figuur 8 geeft de resultaten weer van ons onderzoek naar de jaarverslagen van 2004 tot en met 2007. De uitkomsten voor de jaarverslagen 2007 zijn gecorrigeerd voor de departementen die onderdeel zijn van het experiment bij de jaarverslagen.

Figuur 8 Informatie over beleid in jaarverslagen



¹⁰ Met ingang van de Begroting 2006 bestaat het principe van «comply or explain» (pas toe of leg uit). De begrotingen en jaarverslagen moeten concrete informatie over doelen en prestaties bevatten («comply»), tenzij de minister uitlegt waarom hij dit niet zinvol of relevant vindt («explain») en de Tweede Kamer daarmee akkoord gaat.

De gestage toename van beleidsinformatie in de jaarverslagen van de ministeries zet ook in de jaarverslagen over 2007 door. Vooral de beschikbaarheid van informatie over de gerealiseerde effecten is flink gestegen in 2007. Dit betekent dat ministers steeds vaker informatie geven over in hoeverre zij de in de begroting benoemde doelstellingen ook daadwerkelijk hebben gerealiseerd. Wij beschouwen dat als een positieve ontwikkeling voor de informatiewaarde van de jaarverslagen.

Doordat bij 95% van de doelstellingen de uitgaven (de middelen) direct gekoppeld zijn aan de doelen, kan de Tweede Kamer zich ook een beter oordeel vormen over doeltreffendheid van de uitgaven van de ministers. Overigens maken ministers in het jaarverslag in veel gevallen nog altijd niet duidelijk of de gerealiseerde effecten daadwerkelijk het gevolg zijn van het door hen gevoerde beleid, of dat andere (externe) factoren hiervoor verantwoordelijk zijn. Dit gebeurt soms wel in evaluaties of beleidsdoorlichtingen.

Opvallend is dat voor een steeds groter deel van de informatie over de gerealiseerde prestaties in de jaarverslagen gebruik wordt gemaakt van het principe van «comply or explain», net als in de begrotingen. Steeds vaker stellen ministers in hun jaarverslagen dat zij geen zinvolle of relevante informatie over geleverde prestaties kunnen opnemen. Dit gebeurt bij achttien procent van alle operationele doelstellingen. Wij vinden dit een zorgelijke ontwikkeling is. Wij verwachten dat de ministers ten minste zichtbaar maken aan welke beleidsinstrumenten of activiteiten het budget voor de desbetreffende doelstelling is besteed en wat dat heeft opgeleverd.

5.2 Experiment verbetering verantwoordingsproces

Tijdens het verantwoordingsdebat op 22 mei 2007 heeft de Tweede Kamer haar zorgen geuit over de kwaliteit van het verantwoordingsproces. De Tweede Kamer merkte onder andere op dat de verantwoording te weinig politiek was en te weinig op hoofdlijnen. Daarnaast ontbrak het volgens de Tweede Kamer in de verantwoording aan een koppeling tussen de beleidsresultaten en de beoogde plannen en was er te weinig aandacht voor de doelmatigheid van beleid.¹¹

Naar aanleiding van de geuite kritiek is de minister van Financiën op zoek gegaan naar mogelijkheden om het verantwoordingsproces te verbeteren. In overleg met de Algemene Rekenkamer en de Tweede Kamer heeft de minister van Financiën besloten een experiment uit te voeren met de jaarverslagen van drie departementen. Het jaarverslag zal zo worden ingericht dat de verantwoording meer focus en politieke relevantie krijgt en dat het verantwoordingsproces minder administratieve lasten oplevert voor de departementen.¹² In bijlage 4 zetten wij alle wijzigingen die uit dit experiment voortvloeien op een rij.

Het experiment had in eerste instantie een looptijd van twee jaar (jaarverslag 2007 en 2008 en begroting 2009). Op voorstel van de Tweede Kamer is besloten het experiment ook op het jaarverslag 2009 toe te passen, zodat er één volledige budgettaire cyclus binnen het experiment valt.

De Jaarverslagen 2007 van de Ministeries van LNV, VWS en BuiZa zijn betrokken bij het experiment. Bij de begroting 2009 en het jaarverslag 2008 en 2009 zullen ook de ministers van VROM en voor Wonen, Wijken en Integratie (WWI) deelnemen aan het experiment.

¹¹ Brief Ministerie van Financiën aan Tweede Kamer van 2 juli 2007.

¹² Brief Ministerie van Financiën aan Tweede Kamer van 20 december 2007.

Het experiment met de jaarverslagen is bedoeld om het verantwoordingsdebat meer focus te geven en politiek relevanter te maken. Het verantwoordingsdebat zal daarnaast ook worden versterkt door de Algemene Verantwoordingsbrief van het kabinet die de minister-president tegelijk met de departementale jaarverslagen aanbiedt aan de Tweede Kamer. In deze brief gaat de minister-president in op de voortgang van een aantal prioriteiten uit het beleidsprogramma *Samen werken, samen leven*, van het vierde kabinet-Balkenende. De verantwoordingsbrief over 2007 zal ingaan op de tien projecten uit het beleidsprogramma¹³ en op de thema's duurzaamheid, dynamiek, ondernemerschap en respect.¹⁴ De minister-president zal het verantwoordingsdebat voeren.

Meer focus in de jaarverslagen

Door de minister in het beleidsverslag alleen te laten rapporteren over kabinetsprioriteiten die op het departement van toepassing, aangevuld met een beperkt aantal prioriteiten van het departement zelf, wordt meer focus verkregen in het jaarverslag. Niet alleen de ministers die aan het experiment deelnemen, maar ook de overige ministers leggen in het beleidsverslag verantwoording af over de kabinetsprioriteiten. De departementen zijn gevraagd om zich vooral te verantwoorden over de kabinetsprioriteiten waarvoor zij primair verantwoordelijk zijn. Over kabinetsprioriteiten waar zij slechts zijdelings bij betrokken zijn, verantwoorden ze zich alleen als dit relevant is in relatie tot hun eigen beleidsdoelstellingen.

Als gevolg van deze nieuwe manier van verantwoorden gaan verschillende departementen in hun beleidsverslag in op dezelfde kabinetsprioriteit. Dat is natuurlijk geen probleem, als de departementen die elkaar in de verantwoording over een kabinetsprioriteit overlappen dit onderling goed afstemmen.

De met het experiment verkregen focus in het jaarverslag brengt een aantal risico's met zich mee. De verantwoording bij de Ministeries van LNV, VWS en BuiZa is beperkt tot de belangrijkste prioriteiten van het departement. Maar zoals wij ook constateren in ons rapport *Staat van de Beleidsinformatie 2008* zijn niet alle doelstellingen uit het beleidsprogramma concreet en meetbaar. Daardoor is het voor ministers wellicht lastig om zich te verantwoorden over de resultaten die zij hebben behaald. De Tweede Kamer signaleerde dit risico ook tijdens haar algemeen overleg met de minister van Financiën op 6 februari 2008. De minister van Financiën heeft daarop aangegeven dat het kabinet zich ook over minder meetbaar geformuleerde doelstellingen moet verantwoorden.¹⁵

Hij heeft verder het volgende aangegeven: «voor alle departementen geldt dat in de beleidsagenda 2009 wordt ingegaan op de 74 doelstellingen en 10 projecten eventueel aangevuld met een aantal prioriteiten per departement. Per doelstelling zal worden ingegaan op:

- de inzet van de overheid;
- in principe toetsbare doelen;
- beoogde effecten;
- onderbouwing van de in te zetten instrumenten;
- budget (met een verwijzing naar het betreffende beleidsartikel).»¹⁶

Hiermee vindt een concretisering plaats van de doelstellingen en projecten voor het jaar 2009, aldus de minister van Financiën.

We merken verder op dat in dit eerste jaar van het experiment, het beleidsverslag van het ministerie van BuiZa gekenmerkt wordt door een

¹³ De tien projecten uit het beleidsprogramma *Samen werken, samen leven* zijn: De Millennium Ontwikkelingsdoelen Dichterbij; Nederland Ondernemend Innovatieland (NOI); Urgentieprogramma Randstad; Schoon en zuinig; Kansen voor kinderen; Iedereen doet mee; Deltaplan Inburgering; Voortijdig schoolverlaten; Actieplan Krachtwijken; Veiligheid begint bij voorkomen.

¹⁴ Brief van de minister van Financiën van 18 maart 2008.

¹⁵ TK 2007–2008, nr 31 308 en 29 949, nr. 3.

¹⁶ Tweede Kamer 2007–2008, nr. 31 308 en 29 949, nr. 4.

positieve toonzetting. Het bevat weinig leerpunten en reflectie, terwijl dat juist ook het doel van verantwoording afleggen is.

Ten slotte willen wij erop wijzen dat het voor de evaluatie van het experiment in 2010 van belang dat de overige departementen zich op de voorgeschreven manier verantwoorden en niet vooruitlopen op wijzigingen die wellicht in de toekomst hun beslag zullen krijgen.

Koppeling tussen beleid en geld

Een belangrijk gevolg van het experiment bij de Jaarverslagen 2007 van de Ministeries van LNV, VWS en BuiZa is dat de beleidsinformatie wordt losgekoppeld van de uitgaven. De beleidsinformatie wordt niet langer bij de beleidsartikelen opgenomen, zodat de directe koppeling met de uitgaven verdwijnt. Deze ont koppeling wordt voor een deel ondervangen door de tabel die de ministers aan het einde van hun beleidsverslag moeten opnemen. In die tabel staat welke beleidsartikelen horen bij de doelstellingen die in het beleidsverslag besproken worden. Het is echter niet duidelijk welk deel van de uitgaven die bij de beleidsartikelen staan genoemd zijn toe te rekenen aan de doelstellingen uit het beleidsverslag. De gebruiker van het jaarverslag moet de financiële toelichting bij de beleidsartikelen dan ook zelf interpreteren in het licht van de beleidsresultaten uit het beleidsverslag. Dat dit niet altijd gemakkelijk is blijkt uit het voorbeeld uit het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van BuiZa.

Doelstelling 5.5 luidt: «Een wereldwijde betrokkenheid voor seksuele en reproductieve gezondheid en rechten (SRGR) en het onverkort uitvoeren van de Cairo-agenda.»

De financiële toelichting over deze doelstelling in het jaarverslag stelt dat de bijdrage aan Global Alliance for Vaccines and Immunisation (GAVI) met € 20 miljoen is verhoogd. In het beleidsverslag over kabinetsdoelstelling 6, waar doelstelling 5.5 onder valt, wordt GAVI echter niet genoemd. Het is daarom niet duidelijk:

- waarom het Ministerie van BuiZa dit bedrag aan GAVI geeft;
- aan welk resultaat GAVI een bijdrage levert.

Ook bij het Ministerie van VWS blijkt het niet direct zichtbaar welke uitgaven gerelateerd kunnen worden aan de doelstellingen die worden verantwoord in het beleidsverslag. Ons onderzoek wijst uit dat het financieel belang van de kabinetsprioriteiten vijf procent van het totaal van de uitgaven van het ministerie raakt, dit is exclusief de premiegelden. De beleidsprioriteiten van het Ministerie van VWS, waarover de minister zich ook verantwoordt in het beleidsverslag, omvatten 90% van de uitgaven.

Het Ministerie van LNV heeft wel gezorgd voor inzicht in de relatie tussen de beleidsresultaten in het beleidsverslag en de bijbehorende uitgaven, in tegenstelling tot de Ministeries van BuiZa en VWS. In de tabel waarin per doelstelling wordt verwezen naar de beleidsartikelen die daarbij horen, heeft het ministerie een extra kolom opgenomen waarin het financieel belang staat. Zo blijkt dat het Ministerie van LNV met de verantwoording in het beleidsverslag 90% van de uitgaven heeft afgedekt. Hiermee maakt de minister van LNV in ieder geval de omvang van de uitgaven per prioriteit duidelijk en wordt ook duidelijk over welke uitgaven zij geen inhoudelijke (beleidsmatige) verantwoording aflegt. Wellicht kunnen de Ministeries van VWS, VROM en BuiZa dit voorbeeld volgen in het jaarverslag over 2008.

Overigens is de koppeling tussen beleidsresultaten en de uitgaven ook in de jaarverslagen van departementen die *niet* deelnemen aan het experiment in veel gevallen afwezig. Uit de informatie uit het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van SZW blijkt bijvoorbeeld dat sprake is van een structurele onderuitputting van het handavingsbudget (€ 7 miljoen in 2007). De toelichting van het ministerie op de onderuitputting maakt niet inzichtelijk welke projecten niet uitgevoerd worden en wat dit betekent voor de uitvoering van het handavingsprogramma.

De minister van Defensie biedt in zijn jaarverslag geen inzicht in de kosten en uitgaven voor de beleidsprioriteit «leveren van een bijdrage aan het geïntegreerde buitenlandse (en) veiligheidsbeleid», terwijl daarvoor wel concrete prestaties zijn benoemd, bijvoorbeeld het permanent beschikbaar stellen van 40 tot 60 functionarissen van de Koninklijke Marechaussee aan de Europese Gendarmerie Eenheid.

In ons rapport *Staat van de beleidsinformatie 2008*, dat tegelijk met dit rapport verschijnt, concluderen we dat de aansluiting tussen de financiële paragraaf van het beleidsprogramma en de departementale begrotingen vaak niet of moeilijk te maken is.

Aansluiting begroting en verantwoording

Een tweede gevolg van het experiment met de jaarverslagen is dat de aansluiting tussen de Begroting 2007 en Jaarverslag 2007 van de Ministeries van LNV, VWS en BuiZa is verdwenen. Waar in de begroting nog wel informatie op het niveau van beleidsartikelen wordt verstrekt aan de Tweede kamer, wordt in het jaarverslag geen beleidsinformatie op artikelniveau meer opgenomen. Dit betekent dat de Tweede Kamer in de verantwoording over 2007 niet van alle beoogde doelen en prestaties kan zien of deze daadwerkelijk zijn gerealiseerd. In het jaarverslag staat alleen de beleidsinformatie die relevant is voor de (kabinets)prioriteiten waarover het betreffende departement zich verantwoordt in het beleidsverslag.

Bovenstaande geldt alleen voor de Jaarverslagen 2007 van de Ministeries van LNV, VWS en BuiZa. De overige departementen hebben zowel in de begroting als in het jaarverslag per operationele doelstelling informatie opgenomen over doelstellingen en prestaties op het niveau van de beleidsartikelen.

Wij zien dat de aansluiting tussen begroting en verantwoording over 2007 over het algemeen is verbeterd. Steeds meer ministers komen in hun jaarverslag terug op de beleidsresultaten (effecten en prestaties) die zij in hun begroting hebben toegezegd, zoals de minister van VROM. Daarmee krijgt de Tweede Kamer beter inzicht in hoeverre ministers hun doelen en prestaties realiseren, en kan de Tweede Kamer de ministers met deze informatie aanspreken op hun beleid en de uitvoering daarvan.

Wij hebben echter bij verschillende ministeries geconstateerd dat de informatie in het jaarverslag nog onvoldoende inzicht geeft in de beleidsresultaten die de minister had beoogd in zijn begroting.

Bij het Ministerie van EZ bijvoorbeeld blijkt dat de informatie die de minister geeft over het stimuleren van de kennisontwikkeling en -benutting over de jaren heen niet consistent is, en daarmee moeilijk vergelijkbaar. Zo is in de periode 2004 t/m 2007 zowel het type als de inhoud van de prestatiegegevens regelmatig aangepast. Hierdoor is het voor de Tweede Kamer lastig om te beoordelen of de minister haar gestelde doelen heeft bereikt en welke bijdrage zij daaraan heeft geleverd met haar beleid.

Bij het Ministerie van Justitie concluderen we dat in het jaarverslag over twee belangrijke groepen van het Veiligheidsbeleid, risicojongeren en veelplegers, geen volledig beeld wordt geschetst van de beleidsresultaten die zijn gerealiseerd. Daarnaast geeft de minister van Justitie in de verantwoording over het vreemdelingenbeleid onvoldoende informatie over de knelpunten die zich voordoen bij de uitvoering van het beleid voor terugkeer en vertrek en over de effectiviteit van dit beleid.

De minister van OCW geeft in zijn jaarverslag weinig informatie over de realisatie van de Lissabondoelstellingen. In een eerdere brief aan de Tweede Kamer heeft de minister zich hier echter wel over verantwoord en koppelt hij prestaties aan de doelstelling. De minister verwijst in zijn jaarverslag niet naar deze brief.

Over het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van VenW zijn wij van mening dat de minister meer inzicht had kunnen geven in de doelrealisatie voor waterkwantiteitsbeheer. Zo is niet duidelijk op welke manier de gerealiseerde prestaties hebben bijgedragen aan de realisatie van de doelstelling. Ook geeft de minister bijvoorbeeld geen inzicht in de maatregelen die de waterschappen hebben ingevoerd met de € 100 miljoen die aan hen ter beschikking is gesteld.

Ook in ons rapport *Staat van de Beleidsinformatie 2008* waarschuwen wij ervoor dat het in de begrotingen 2008 regelmatig onduidelijk is wat nu precies de relatie is tussen de maatregelen en het te realiseren doel of tussen de maatregelen en de verwachte uitgaven.

Beleidsconclusies vergroten informatiewaarde

Een ander onderdeel van het experiment is dat de deelnemende departementen beleidsconclusies opnemen in het beleidsverslag. Wij hebben de afgelopen jaren benadrukt dat de informatiewaarde van de jaarverslagen toeneemt als ministers daarin opnemen hoe de gerealiseerde beleidsresultaten lopend en toekomstig beleid beïnvloeden. Dit komt de (mede)sturing van beleid door de Tweede Kamer ten goede. Deze kennis kan immers worden meegenomen bij de begrotingsbehandeling van het daaropvolgende jaar.

Bij de Ministeries van LNV en VWS is er volgens de uitgangspunten van het experiment een begin gemaakt met het opnemen van beleidsconclusies in het beleidsverslag. Het Ministerie van BuiZa heeft geen beleidsconclusies in het jaarverslag opgenomen.

Een voorbeeld van een beleidsconclusie bij het Ministerie van VWS is: «De WMO is op 1 januari 2007 in werking getreden. [...] de aanbestedingen huishoudelijke hulp door de gemeenten hebben helaas ook ongewenste en onverwachte arbeidsmarkteffecten met zich meegebracht. [...] Begin 2008 hebben we [het Ministerie van VWS] aangekondigd de wet zo te wijzigen dat wordt uitgesloten dat de zorgaanbieder de huishoudelijke hulp in natura via een alfahulp levert».

Wij vinden dat met de opname van beleidsconclusies in het jaarverslag over 2007 bij de Ministeries van LNV en VWS een belangrijke stap in de goede richting is gezet. Wij verwachten dat dit initiatief de komende jaren een vervolg krijgt en verder wordt verbreed.

5.3 Staat van de beleidsinformatie 2008

De Algemene Rekenkamer zet zich er ieder jaar voor in om een inhoudelijk debat in de Tweede Kamer naar aanleiding van Verantwoordingsdag mogelijk te maken. Dat doen wij ook door middel onze rapporten *Staat van de beleidsinformatie*.

In de jaarverslagen 2007 wordt verantwoording afgelegd over het beleid zoals dat voor 2007 beoogd en geformuleerd was. Het vierde kabinet-Balkenende presenteerde zijn beleidsprogramma *Samen werken, samen leven* op 14 juni 2007, ruim een half jaar na de indiening van de begrotingen voor 2007. De door ons beoordeelde beleidsinformatie in de jaarverslagen 2007 sluit daarom niet vanzelfsprekend aan op de beleidsprioriteiten van het kabinet.

Wij willen eraan bijdragen dat het kabinet tijdens en aan het eind van zijn regeerperiode daadwerkelijk aanspreekbaar is op de beleidsvoornemens uit het beleidsprogramma. In ons rapport *Staat van de beleidsinformatie 2008* rapporteren we daarom over de beleidsinformatie in het beleidsprogramma. Wij willen er ook voor zorgen dat deze informatie de Tweede Kamer (op termijn) in staat stelt haar controlerende taak uit te oefenen.

Wij hebben van elk van de zes pijlers¹⁷ van het beleidsprogramma van het kabinet één of meer doelstellingen onderzocht:

- millenniumontwikkelingsdoelen (pijler 1: doel 6 en project);
- innovatie (pijler 2: doel 14);
- woningen (pijler 3: doel 23);
- re-integratie (pijler 4, doelen 33, 34 en 35);
- criminaliteit (pijler 5, doelen 50 en 51);
- vernieuwing rijksdienst (pijler 6, doel 64).

De formulering en onderbouwing van de door ons onderzochte doelen en de manier waarop de voortgang ervan zal worden gemeten, maken het lastig om in de komende jaren betekenisvolle uitspraken te kunnen doen over de mate waarin deze doelen zijn bereikt en of de daarvoor ingezette maatregelen de gewenste effecten hebben gehad. Tegelijkertijd constateren we op onderdelen een positieve ontwikkeling in de manier waarop ministers proberen de resultaten van hun beleid te meten.

Wij bevelen aan om de begrotingen voor 2009 en de jaarverslagen over 2008 te gebruiken om de Tweede Kamer beter te informeren over voorgenomen en gerealiseerd beleid op de door ons onderzochte prioriteiten.

¹⁷ De zes pijlers zijn: actieve internationale en Europese rol; een innovatieve concurrerende en ondernemende economie; een duurzame leefomgeving; sociale samenhang; veiligheid, stabiliteit en respect; overheid en dienstbare publieke sector.

6 RIJKSBREDE AANDACHTSPUNTEN

In het beleidsprogramma van het kabinet-Balkenende IV is als doelstelling opgenomen: «een slagvaardige, integere en divers samengestelde overheid». Daarbij is als doel geformuleerd: «het realiseren van een overheid die beter werk levert met minder mensen». Dit doel is verder uitgewerkt in het *Programma Vernieuwing Rijksdienst*.

De kabinetsplannen vergen veel van de rijksdienst, ze hebben ingrijpende veranderingen voor de inrichting van de rijksdienst tot gevolg. Eerder wezen wij al op de risico's die dergelijke veranderingen met zich meebrengen voor rechtmatigheid en bedrijfsvoering. In *Rijk verantwoord 2004* vroegen wij aandacht voor het feit dat grootschalige veranderingen in de bedrijfsvoering (hoe nuttig en zinvol ook) er niet toe mogen leiden dat het minimale kwaliteitsniveau van de bedrijfsvoering in gevaar komt tijdens het verandertraject. Wij deden de aanbeveling om bij de voorbereiding van de besluitvorming over een verandertraject de risico's voor de bedrijfsvoering in kaart te brengen.

In *Rijk verantwoord 2005* vroegen wij bijzondere aandacht voor de consequenties van veranderingen voor een goede en tijdige informatievoorziening, voor ICT-systemen en voor verantwoording en controle. Verantwoordingsstructuren en controle daarop moeten volgens ons tijdig mee veranderen met veranderende verantwoordelijkheden.

In *Rijk verantwoord 2006* wezen wij erop dat bij alle voornemens voor veranderingen voldoende aandacht zal moeten worden besteed aan de ondersteunende processen, zodat deze kunnen mee veranderen met de primaire processen. Beleidsambities en uitvoeringscondities horen immers op elkaar aangesloten te zijn.

Ons rechtmatigheidsonderzoek van dit jaar heeft onze zorg over de manier waarop en de omstandigheden waaronder de veranderingen in de rijksdienst doorgevoerd worden niet weggenomen. Zo zien wij problemen met complexe verantwoordelijkheidsstructuren, met overdrachten van taken en werkzaamheden en met deugdelijke en tijdige informatievoorziening.

Het is van groot belang dat wordt ingezet op de vermindering van regeldruk. Als niet eerst aandacht wordt besteed aan minder regels, beter uitvoerbare regels en kwalitatief betere regels, kan het aantal ambtenaren niet worden teruggebracht zonder het risico dat de rijksdienst aan kwaliteit en legitimiteit verliest.

Verder vraagt een omvangrijke bezuinigingsoperaties om een goede onderbouwing van welke taken moeten worden behouden en welke kunnen worden afgestoten. Ambitie, beschikbare mensen, middelen en tijd moeten met elkaar in balans worden gebracht. Daarbij moet rekening gehouden worden met het feit dat de voorbereiding en begeleiding van een bezuinigingsoperatie of reorganisatie veel tijd en energie vergt van mensen uit zowel de primaire als de ondersteunende processen.

Hieronder gaan wij dieper in op de vernieuwing van de rijksdienst en de risico's die wij daarbij signaleren (§ 6.1). Verder komen wij in onze onderzoeken ook al jaren ICT-gerelateerde problemen tegen. Aandacht daarvoor is des te belangrijker nu door de vernieuwing van de rijksdienst de vraag naar ICT-oplossingen toeneemt (zie § 6.2). Ten slotte gaan wij in op de stand van zaken van single information, sigle audit (sisa), een verantwoordingssystematiek die in het leven is geroepen om de regel- en controledruk te verminderen (zie § 6.3).

6.1 Vernieuwing rijksdienst

Een van de 74 kabinetsprioriteiten van het beleidsprogramma van het vierde kabinet-Balkenende is het realiseren van een overheid die beter werk levert met minder mensen. Dit doel is enerzijds op gericht om jaarlijks € 630 miljoen aan apparaatsuitgaven van het Rijk vrij te maken (met ingang van 2011, het einde van de kabinetsperiode), anderzijds gaat het om een kwalitatieve verbetering van de rijksdienst.

Er wordt ingezet op een kleinere rijksdienst: volgens het *Programma Vernieuwing Rijksdienst* moet de rijksdienst verminderen met 12 800 voltijdequivalenten (fte's). Dat is ruim 7,2% van het huidige aantal rijksambtenaren.

Het kabinet wil een kleinere en betere rijksdienst realiseren door betere beleidsvorming, betere bedrijfsvoering en vermindering van de lastendruk. Het kabinet wil dat bereiken door het afstoten van taken, een verhoging van de arbeidsproductiviteit en door een meer concerngeoriënteerde manier van werken, veelal met behulp van ICT.

Risico's voor bedrijfsvoering

Het doorvoeren van grote veranderingen in de organisatiestructuren, wat op zich prima is, brengt risico's met zich mee voor de bedrijfsvoering en de verantwoording daarover. Tijdens een reorganisatie is er namelijk zelden voldoende aandacht voor de administratieve organisatie en daarmee samenhangende eisen als «ordelijk» en «controleerbaar». In ons rechtmatigheidsonderzoek over 2007 hebben wij gezien dat dit problemen kan opleveren. Zo zijn bij het Ministerie van Defensie als gevolg van eerdere grote taakstellingsoperaties veel verantwoordelijkheden en taken verschoven. De administraties en ICT-systemen zijn onvoldoende meegegaan in de veranderingen in de organisatiestructuur. Dit zorgt al een aantal jaren voor een fors aantal onvolkomenheden in het financieel beheer en materieelbeheer van het gehele departement.

Verder zien we dat de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer steeds complexer wordt. De verantwoordelijkheden worden daardoor steeds meer verspreid over verschillende partijen. Dit vraagt om veel onderlinge afstemming en goede afspraken. Als dat niet gebeurt komen de problemen van de één op het bordje van de ander terecht, zonder besef dat het probleem alleen gezamenlijk kan worden opgelost. Een voorbeeld hiervan zien we bij de inkomensafhankelijke toeslagen. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering ligt bij de Belastingdienst. De rechtmatigheidsgevolgen van de fouten die de Belastingdienst maakt, zien we terug in de jaarverslagen van de opdrachtgevende departementen: de Ministeries van VROM, VWS en OCW.

Ten slotte zien we dat overdrachten van taken tussen departementen en binnen departementen vaak tot problemen leiden. Als dergelijke veranderingen administratief organisatorisch niet goed worden begeleid, ontstaan onvolkomenheden in de bedrijfsvoering. Voorbeelden daarvan zien we bij de Ministeries van OCW en van Defensie. Het Ministerie van OCW heeft het beleidsterrein Emancipatie «gekregen» van het Ministerie van SZW. Dit jaar constateren we onvolkomenheden in het subsidiebeheer bij de directie Emancipatie bij het Ministerie van OCW. Deze onvolkomenheden zijn zichtbaar geworden door de overdracht.

Bij het Ministerie van Justitie constateerden wij vorig jaar een onvolkomenheid bij het financieel beheer van het beleidsterrein Inburgering. Het Ministerie van Justitie heeft met ingang van 1 augustus 2007 met terugwerkende kracht tot 1 januari 2007 het begrotingsbeheer van het

beleidsartikel Inburgering overgedragen aan het Ministerie van VROM. De standen van de uitgaven, ontvangsten en verplichtingen eind 2006 zijn door het Ministerie van VROM correct overgenomen. Maar het Ministerie van VROM heeft in 2007 wel correctieboekingen moeten uitvoeren om (meerjarige) verplichtingen voor dit beleidsterrein op een juiste manier in de verplichtingenadministratie op te nemen.

Deugdelijke en tijdige informatievoorziening onder druk

De taakstelling die het kabinet de rijksoverheid heeft opgelegd om te komen tot een reductie van het aantal ambtenaren zal ook ingrijpende gevolgen hebben voor de auditdiensten en de financiële functie van de departementen. Hoewel de implementatie van deze taakstelling nog zijn beslag moet krijgen, zien wij nu al dat de financiële functie en de auditdiensten bij diverse departementen onder druk staan. Bij het Ministerie van OCW bijvoorbeeld, worden als gevolg van de vele veranderingen in de organisatie van het departement veel fouten gemaakt. En bij de Ministeries van LNV en VROM hebben zich problemen voorgedaan bij de totstandkoming van het jaarverslag, waardoor ook de auditdiensten in problemen zijn geraakt. Bij het Ministerie van LNV was het definitieve jaarverslag een week te laat beschikbaar voor de controle door de auditdienst en de Algemene Rekenkamer en waren in een laat stadium nog correcties noodzakelijk. Ook bij het Ministerie van VROM is het jaarverslag te laat opgeleverd. Bovendien moesten er – te laat – nog aanzienlijke correcties worden aangebracht. Daarnaast heeft de auditdienst van VROM te veel als mede-opsteller van het jaarverslag moeten functioneren.

Bij het Ministerie van Defensie vormt de capaciteit van de auditdienst al enkele jaren een knelpunt. Als gevolg van eerdere reorganisaties is de capaciteit voor het uitvoeren van de wettelijke taak al met een derde gereduceerd ten opzichte van 2002. Gelet op de kwaliteit van de bedrijfsvoering bij het Ministerie van Defensie, die eerder uitnodigt tot meer dan minder controles, leidt dat tot grote risico's. Deze en andere voorbeelden leiden ertoe dat fouten niet of te laat worden ontdekt en dat de waarborgen voor deugdelijke en tijdige informatievoorziening onder druk staan. De (noodgedwongen) betrokkenheid van de auditdiensten bij de totstandkoming van het jaarverslag, maakt dat ze soms zo onderdeel gaan uitmaken van dat proces, dat het risico bestaat dat ze hun onafhankelijke positie onvoldoende kunnen waarmaken.

Tegelijk met de taakstelling op de auditfunctie, is in het kader van de nota *Vernieuwing Rijksdienst*, het doel geformuleerd om te komen tot een hoogwaardige, onafhankelijke en klantgerichte auditfunctie. Het voornemen is te starten met een rijksbrede gezamenlijke auditdienst (rijksauditdienst) die zich richt op vaktechniek, op de ontwikkeling van methoden en technieken, op HRM-beleid (humanresourcesmanagement) en op EDP-audit (electronic data processing). Er is gekozen voor een groei-model. Om te beginnen zal een aantal departementen zijn auditdienst geheel onderbrengen in de rijksauditdienst. Uiteindelijk zal wellicht een auditdienst voor de gehele rijksoverheid ontstaan.

Met de instelling van een rijksauditdienst wordt de afstand tussen de auditors en de departementen groter en zal de relatie verzakelijken. Het belang van een sterke en zelfstandige financiële functie zal daardoor alleen maar toenemen. Wij zullen de gevolgen van de instelling van de rijksauditdienst dan ook intensief volgen.

Onderbouwing van de taakstelling

In ons rapport *Staat van de Beleidsinformatie 2008* hebben we onderzoek

gedaan naar het doel van het kabinet om een overheid te realiseren «die beter werk levert met minder mensen» en naar de uitwerking van dat doel in het *Programma Vernieuwing Rijksdienst*. We hebben gekeken naar:

- de onderbouwing van het beleid;
- de omschrijving van de beoogde effecten, prestaties en uitgaven;
- het meten van doelrealisatie, beleidseffecten, beleidsprestaties en beleidsuitgaven.

Wij constateren in het rapport *Staat van de beleidsinformatie 2008* dat hoewel het *Programma Vernieuwing Rijksdienst* berust op een magere probleemanalyse, het kabinet de doelstelling redelijk helder heeft geformuleerd en een goed systeem heeft opgezet om de effecten van het beleid te meten en hierover te rapporteren. Een minpunt in de doelformulering is dat er onduidelijkheid is over het relatieve gewicht van de doelonderdelen «kleiner» en «beter». Wij constateren dat de aandacht van de ministeries zich vooral richten op de kwantitatieve vermindering, terwijl in de nota *Vernieuwing Rijksdienst* juist kwalitatieve doelstelling als uiteindelijk doel naar voren komt; de voorgenomen veranderingen liggen grotendeels op het vlak van betere beleidsvorming, betere bedrijfsvoering en vermindering van de lastendruk. Dit moet bereikt worden door het afstoten van taken, het verhogen van de arbeidsproductiviteit en door meer inzet van ICT. Uit eigen onderzoek naar de plannen van aanpak, bleek dat de meeste ministeries nog nauwelijks fundamentele keuzes hebben gemaakt. Het is voor de Tweede Kamer van belang om inzicht te krijgen in de toekomstige rol van de overheid en de taken die daar wel of juist niet meer bij horen. Ook lijken de plannen al te zeer afhankelijk van ICT.

De totale kosten van het *Programma Vernieuwing Rijksdienst* zijn geraamd op € 500 miljoen voor flankerend beleid, aanpassingskosten en ICT. De uitgaven voor realisering van het programma blijven echter niet beperkt tot dit bedrag. De ministeries zullen zelf ook kosten moeten maken om het programma uit te voeren. Deze kosten zijn tot dusverre niet weergegeven in de begroting of in andere aan de Tweede Kamer gezonden stukken.

Effecten taakstelling nog niet zichtbaar

De focus van kabinet op een kwantitatieve vermindering, betekent niet dat deze in 2007 al daadwerkelijk zichtbaar is in een vermindering van formatieplaatsen (die in 2011 bereikt moet zijn). Van 2006 naar 2007 is het aantal fte's min of meer gelijk gebleven, zie overzicht 5.

Overzicht 5 fte's per ministerie per 31 december 2006 en 2007

Ministerie		Aantal fte	
		2006	2007
III	AZ	445	442
V	BuiZa	3 101	3 137
VI	Justitie	36 783	38 055
VII	BZK	3 208	3 383
VIII	OCW	2 819	2 758
IXB	Financiën	31 404	32 567
X	Defensie	63 000	67 000
XI	VROM	3 640	3 717
XII	VenW	11 843	12 073
XIII	EZ	3 455	3 600
XIV	LNV	7 051	6 919
XV	SZW	2 938	2 750
XVI	VWS	3 753	3 888
IIA en IIB	Staten-Generaal en overige HoCoSta's	1 553	1 561

Bron: Sociaal jaarverslag Rijk 2006 en 2007 en Rapporten bij het Jaarverslag 2006 en 2007 van het Ministerie van Defensie

In haar reactie op ons rapport Staat van de beleidsinformatie 2008 geeft de Minister van BZK aan elk jaar in mei de bezettingscijfers bekend te maken voor de monitoring van de taakstelling in fte. Het afslanken van de personele omvang van de rijksdienst mag niet leiden tot een toename van de inhuur van externen.¹⁸ Om dit effect te voorkomen is inzicht in de omvang van deze inhuur noodzakelijk. De departementen dienden in hun jaarverslag 2007 een «overzicht niet-financiële informatie over inkoop van adviseurs en tijdelijk personeel» op te nemen. Zoals te zien is in overzicht 6 zijn de totale uitgaven aan de inhuur van externen (exclusief Defensie) in 2007 ongeveer anderhalf maal de uitgaven van 2006.

Overzicht 6 totaal uitgaven inhuur externen in 2006 en 2007

Ministerie		Uitgaven 2006 in € x 1 000 gebaseerd op Sociaal Jaarverslag Rijk 2006	Uitgaven 2007 in € x 1 000 gebaseerd op overzichten inhuur externen uit de jaarverslagen 2007 van de betreffende ministeries
III	AZ	980	445
V	BuiZa	8 566	10 423
VI	Justitie	174 166	298 482
VII	BZK	8 887	14 086
VIII	OCW	28 867	23 620
IXB	Financiën	150 000	171 149
XI	VROM	40 682	69 720
XII	VenW	114 301	216 031
XIII	EZ	22 289	50 438
XIV	LNV	4 543	39 836
XV	SZW	7 537	13 279
XVI	VWS	7 669	14 924
	Totaal exclusief Defensie	568 487	922 433
X	Defensie		57 471
	Totaal inclusief Defensie		979 904

¹⁸ De Nota *Vernieuwing Rijksdienst* stelt dat uitdrukkelijk moet worden voorkomen dat «de afgeslankte functies weer worden opgevuld door de inhuur van externen».

6.2 ICT, informatievoorziening en informatiebeveiliging

Een goede en betrouwbare informatiehuishouding is van groot belang voor het functioneren van de Rijksoverheid. Om die reden kent de overheid dan ook jaarlijks aanzienlijke investeringen in de systemen die zorg moeten dragen voor deze informatievoorziening. Het gaat vaak om complexe systemen met vele gebruikers, financiële en niet-financiële informatiesystemen, systemen die een rol spelen in het beleidsproces, in de publieke dienstverlening en/of in de verantwoordingsprocessen.

De projecten voor de ontwikkeling van deze systemen vragen vaak meer geld en tijd dan gepland. De Tweede Kamer wil weten wat daarvan de oorzaak is en heeft de Algemene Rekenkamer in 2007 verzocht onderzoek te doen naar de problemen met ICT-projecten bij de overheid. 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 en zal ingaan op de vraag hoe de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitgaven voor ICT-projecten worden bijgehouden en zal ingaan op kostenoverschrijdingen en vertragingen.

Uit het hiervoor genoemde deel A van het onderzoek blijkt dat de belangrijkste oorzaak voor het (deels) mislukken van ICT-projecten is dat ICT-projecten van de overheid vaak te ambitieus en te complex worden door de combinatie van politieke, organisatorische en technische factoren. Bij deze te complexe projecten is er geen balans tussen ambitie, beschikbare mensen, middelen *en* tijd. Ten aanzien van de informatievoorziening aan de Tweede Kamer constateerden wij dat de Tweede Kamer niet altijd de informatie krijgt die zij nodig heeft om haar controlerende en mede-wetgevende taken te kunnen waarmaken.

In het in 2006 gepubliceerde rapport *Grip op informatievoorziening. IT-governance bij ministeries* (Algemene Rekenkamer, 2006) rapporteerden wij over de inrichting van de informatievoorziening. Als de informatievoorziening goed is ingericht, draagt dit bij aan een betere beleidsuitvoering. In dat rapport hebben we de desbetreffende ministers aanbevolen om in de bedrijfsvoeringsparagraaf melding te maken van ICT-risico's, in het bijzonder van die risico's die een negatief effect hebben op het halen van de beleidsdoelstellingen. In ons in juni 2008 te verschijnen rapport gaan wij nader in op de informatievoorziening bij verschillende relaties van het Rijk met derden die ICT-projecten uitvoeren, waaronder de genoemde stichtingen.

Informatie ICT in jaarverslagen

Wij zijn in ons rechtmatigheidsonderzoek van 2007 nagegaan of de jaarverslagen van de ministers en de Hoge Colleges van Staat informatie verschaffen over ICT-projecten bij de overheid. Uit dat onderzoek blijkt dat alle ministers en de Staten-Generaal in hun jaarverslag wel melding doen van de verschillende ICT-projecten. In onze rapporten bij de jaarverslagen sommen wij de door de ministers vermelde ICT-projecten op. Deze staan overigens in de regel verspreid door het jaarverslag heen, soms in de paragraaf bedrijfsvoering, vaak in de toelichtingen bij de beleidsartikelen. Meestal geeft de minister heel kort aan wat het doel van het ICT-project of de ICT-investering is. Hoewel de Tweede Kamer in afgelopen jaren herhaaldelijk aandacht heeft gevraagd voor de kosten van de ICT-projecten wordt het financieel belang van de projecten of investeringen in lang

niet alle gevallen getoond. Op dit punt zijn de jaarverslagen voor verbetering vatbaar.

Datzelfde geldt ook voor het melden van de kostenontwikkeling en de voortgang dan wel vertraging ten aanzien van deze projecten. De jaarverslagen maken wel regelmatig melding van uitgevoerde activiteiten zoals «de minister heeft besloten tot», «voorbereidingen zijn getroffen om», en «in december 2007 is goedkeuring gegeven aan». Meldingen van (mogelijke) vertragingen komen echter sporadisch voor. Op basis van deze informatie uit de jaarverslagen ontstaat dus het beeld dat vertrapte ICT-projecten dus slechts sporadisch voorkomen. Dat sluit niet aan met de waarnemingen die wij doen op het moment dat wij zelf onderzoek doen naar de ICT-projecten (zie onze eerder genoemde onderzoeksrapporten).

Ons viel op dat er ook ICT-projecten via stichtingen tot uitvoering gebracht worden. In de rapporten bij de jaarverslagen van OCW, VROM en VWS geven wij daar enkele voorbeelden van. Bij ICT-projecten die via stichtingen uitgevoerd worden ontstaan er vraagstukken van verantwoordelijkheidsverdeling, toezicht en informatievoorziening.

ICT beheer

ICT is een steeds belangrijker en niet meer weg te denken onderdeel van de bedrijfsvoering, vanwege het belang van ICT voor primaire en ondersteunende processen. Problemen in de ICT kunnen leiden tot onvolkomenheden in het financieel beheer en materieelbeheer en tot fouten en onzekerheden in de financiële informatie. Een voorbeeld hiervan is de belastingdienst, waar het financieel beheer van de toeslagen ernstige onvolkomenheden vertoont als gevolg van ondermeer problemen met de automatisering. Loon- en inkomensgegevens die nodig zijn om de toeslagen definitief toe te kennen, waren nog niet altijd beschikbaar of bruikbaar. Ook zaten deze gegevens soms nog in een verwerkingsfase. Een ander voorbeeld is het Ministerie van SZW dat in 2007 nog veel last had van de tweede fase van de implementatie van het nieuwe geïntegreerd financieel administratie systeem «Hermes». Het ministerie legde gedurende 2007 terecht de prioriteit bij het op orde krijgen van de financiële administratie waardoor aan andere processen tijdelijk minder prioriteit werd gegeven. Bij fase één van de implementatie van «Hermes» ondervond het Ministerie van SZW in 2006 ook veel aanloopproblemen. In ons *Rapport bij het Jaarverslag 2006* van het Ministerie van SZW hebben wij toen een ernstige onvolkomenheid in de financiële administratie gerapporteerd.

Bij het Ministerie van VROM en bij het Ministerie van Justitie worden de personeelsdossiers gedigitaliseerd. Het blijkt van belang deze overstap goed voorbereid, gebaseerd op goede basisgegevens en goed beheerst uit te voeren. Bij het Ministerie van VROM was in 2006 bij dit proces zoveel fout gegaan dat het overgedaan moest worden. Uit ons onderzoek over 2007 is gebleken dat de hernieuwde digitalisering beter is voorbereid. Door het Ministerie van VROM wordt de kwaliteit van de digitalisering nu op verschillende manieren gewaarborgd. Bij het Ministerie van Justitie constateren we nog steeds onvolkomenheden in het personeelsbeheer. We hebben vastgesteld dat in 2007 wel al een groot deel van de personeelsdossiers is gedigitaliseerd. Het ministerie beoogt dit proces in 2008 af te ronden. Toch is, evenals in voorgaande jaren, de kwaliteit van de digitale personeelsdossiers nog voor verbetering vatbaar. De minister van Justitie geeft aan te werken aan de verbetering van de werkprocessen

waarmee de dossiers gevoed worden. In de eerste helft van 2008 gaat het ministerie over op de rijksbreed gekozen standaard voor het beheer van digitale dossiers in het systeem van P-Direkt. Vanaf 2009 wordt de dossiervorming in toenemende mate geïntegreerd in geautomatiseerde werkprocessen.

Wij zullen de verdere uitvoering van de digitalisering van de personeelsdossiers bij in elk geval deze beide ministeries in 2008 blijven volgen.

Naleving VIR

Al enkele jaren gaan wij na of de ministeries voldoen aan de naleving van het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst (VIR). Per 1 juli 2007 is een nieuw Besluit VIR van kracht geworden. Het nieuwe VIR richt zich op het feitelijk aantoonbare niveau van informatiebeveiliging. De grondgedachte van het nieuwe VIR is dat informatiebeveiliging op verscheidene manieren tot stand kan komen, als het maar met bewuste keuzes gebeurt. Daarom zijn er veel vormvoorschriften (zoals afhankelijkheids- en kwetsbaarheidsanalyses en IB-plan) uit het VIR verdwenen. Bij drie departementen constateerden we dat nog niet voldaan wordt aan het vernieuwde VIR omdat bijvoorbeeld nog niet alle informatiebeveiligingsplannen zijn afgerond. De risico's op het gebied van de informatiebeveiliging worden nog onvoldoende beheerst. Het betreffen de ministeries van BZK, VROM en VWS (de laatste voor wat betreft de agentschappen ACBG en NVI). Ook vorig jaar is bij deze departementen een onvolkomenheid geconstateerd voor wat betreft de naleving van het VIR. Voor alle drie de departementen geldt dat aan verbeteringen wordt gewerkt.

6.3 Single information en single audit

Om de verantwoordings- en controlelasten voor de decentrale overheden te verminderen is met ingang van 2007 «single information single audit» (sisa) ingevoerd. Het doel van sisa is om de informatievraag van het Rijk zo veel mogelijk te laten aansluiten bij de informatiebehoefte en de verantwoordingsmomenten van de decentrale overheden. Dit wordt bereikt door de verantwoording over en de controle van deze specifieke uitkeringen te integreren met de jaarrekeningen van de decentrale overheden. In een bijlage bij de jaarrekening wordt daartoe alleen de noodzakelijke informatie per specifieke uitkering voor het Rijk opgenomen. Deze informatie wordt door de accountant van de decentrale overheid gecontroleerd in het kader van de reguliere jaarrekeningcontrole. In het Besluit Accountantscontrole Provincies en Gemeenten (BAPG) is bepaald dat de accountant alle specifieke uitkeringen in zijn risicoanalyse moet betrekken. De accountant plant zijn controlewerkzaamheden mede aan de hand van de uitkomst van die risicoanalyse. In het BAPG is ook bepaald dat in elk geval voor elke specifieke uitkering waarvan het jaarbedrag groter is dan € 100 000 een deelwaarneming moet worden uitgevoerd.

Uitkomsten reviews

In 2007 zijn door de Algemene Rekenkamer en de auditdiensten van de ministeries reviews uitgevoerd bij de accountants van decentrale overheden. Uit de reviews bleek dat over het geheel genomen de controles door de accountants van de decentrale overheden toereikend waren uitgevoerd. Eén accountantskantoor bleek de controles van de specifieke uitkeringen niet toereikend te hebben uitgevoerd, omdat bevindingen en controles niet goed waren vastgelegd en conclusies onvoldoende waren onderbouwd. Omdat de controles niet voldeden aan

de eisen heeft het Rijk geen zekerheid of de specifieke uitkeringen rechtmatig waren besteed door gemeenten. Dit accountantskantoor controleerde de specifieke uitkeringen van 74 gemeenten waarmee een totaalbedrag gemoeid is van € 740,6 miljoen. Het gaat dan vooral om specifieke uitkeringen van de Ministeries van SZW, VenW en VROM. Het gevolg hiervan is dat deze departementen moeten nagaan of er aanvullende (controle)informatie nodig is om de specifieke uitkeringen te kunnen vaststellen. De Algemene Rekenkamer zal in 2008 dan ook nagaan of deze departementen maatregelen hebben getroffen om waar nodig alsnog redelijke zekerheid te verkrijgen over de rechtmatigheid van de bestedingen. Door de auditdiensten bij de ministeries zijn met het betreffende accountantskantoor wel al concrete afspraken gemaakt voor toekomstige controles. De controles van dit kantoor zullen in de review van volgend jaar extra aandacht krijgen.

Geen informatie voor het Rijk

Voor een aantal specifieke uitkeringen hoeven de gemeenten geen informatie aan het Rijk te verstrekken of verlangt het Rijk geen controle. Uit de reviews bleek dat een aantal accountants daaraan ten onrechte de conclusie heeft verbonden dat er in het geheel geen controlewerkzaamheden hoefden te worden uitgevoerd. Bedoeld is echter dat het uitvoeren van een risicoanalyse en – indien nodig – een deelwaarneming, zoals door het BAPG wordt voorgeschreven, voor deze specifieke uitkeringen niet nodig is. De accountants dienen deze specifieke uitkeringen echter wel te controleren in het kader van de controle van de jaarrekening van de decentrale overheid. Wij bevelen de minister van BZK aan de accountants van de decentrale overheden hierover nadrukkelijk te informeren.

Controleprotocollen

Met de invoering van het principe van sisa zijn de controleprotocollen voor de verschillende specifieke uitkeringen afgeschaft. In de controleprotocollen werd onder meer aangegeven welke bepalingen uit de van toepassing zijnde wetten regelgeving in het kader van de rechtmatige besteding expliciet op naleving dienden te worden gecontroleerd. Voor het controlejaar 2006 is er nog wel een toetsingskader opgesteld, waarin per specifieke uitkering werd verwezen naar de belangrijkste bepalingen uit de van toepassing zijnde wet- en regelgeving. Dit toetsingskader komt met ingang van het controlejaar 2007 ook te vervallen. In beginsel zijn de decentrale overheden zelf verantwoordelijk voor het opstellen van een toetsingskader waarin de relevante bepalingen uit wet- en regelgeving zijn opgenomen die de accountant tevens als toetspunten in de controle op de rechtmatige besteding van de specifieke uitkeringen moet betrekken. In de praktijk wordt het opstellen van een dergelijk toetsingskader vaak aan de controlerend accountant overgelaten. Om te voorkomen dat elke decentrale overheid dan wel elk accountantskantoor ieder voor zichzelf een dergelijk toetsingskader voor de specifieke uitkeringen moet opstellen, bevelen wij de minister van BZK aan, uit het oogpunt van administratieve lastenverlichting, het opstellen van een dergelijk toetsingskader centraal te coördineren. Bovendien wordt dan het risico dat deze toetsingskaders verschillen of niet volledig zijn, voorkomen.

7 REACTIE MINISTER EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

De minister van Financiën heeft op 13 mei 2008 gereageerd op een conceptversie het rapport *Rijk verantwoord 2007*. Hieronder in § 7.1 volgt de integrale tekst van zijn reactie. De reactie staat ook op www.rekenkamer.nl.

De reactie was heeft ons aanleiding gegeven tot een kort nawoord, dat staat in § 7.2.

7.1 Reactie minister van Financiën

«Hierbij doe ik u mijn reactie toekomen op het conceptrapport «Rijk Verantwoord 2007». In mijn reactie ga ik in op de belangrijkste rijksbrede onderwerpen uit het conceptrapport. Voor een reactie op specifieke, departementale conclusies en aanbevelingen met betrekking tot de door u in «Rijk Verantwoord 2007» genoemde onderzoeken en rapporten verwijs ik naar de desbetreffende bestuurlijke reacties.

Het hoge niveau van rechtmatigheid en de kwaliteit van de bedrijfsvoering in 2007 heeft een stabiele basis geboden voor verdere ontwikkelingen in de begrotingsinfrastructuur en het financieel management. Enkele belangrijke trajecten zijn de experimenten met de verbetering van het begrotings- en verantwoordingstraject, de wijzigingen in tolerantiegrenzen en de vernieuwing van de Rijksdienst. In uw conceptrapport gaat u in op deze ontwikkelingen en wijst u op een aantal rijksbrede risico's en aandachtspunten.

Jaarverslagen en rechtmatigheid

Met instemming heb ik kennis genomen van de bevindingen van de Algemene Rekenkamer ten aanzien van de rechtmatigheid bij het Rijk. Hoewel het beeld per ministerie in 2007 wisselt, is het niveau van rechtmatigheid bij het Rijk als geheel verder toegenomen en daarmee onverminderd hoog gebleven. Ik ben verheugd te constateren dat ook onder de oude tolerantiegrenzen het aantal overschrijdingen van tolerantiegrenzen zou zijn afgenomen.

Europese aanbesteding

Zoals ook u constateert, blijft de naleving van de Europese aanbestedingsregels in de uitvoeringspraktijk soms moeilijk en wordt niet altijd volgens de regels aanbesteed. Uw aanbeveling om tijdiger en zorgvuldiger af te wegen of en wanneer Europese aanbesteding noodzakelijk is, kan ik ondersteunen. In sommige gevallen wordt bewust afgeweken van de regelgeving om de continuïteit van de bedrijfsvoering niet in gevaar te brengen. Hoewel dit onrechtmatig blijft, is een goed gemotiveerde afwijking van de regelgeving transparant en kan deze acceptabel zijn. Deze motivering kan het uitgangspunt zijn van de door u voorgestelde nadere analyse van de achtergronden en oorzaken van de problemen. Dit voorstel neem ik ter harte.

Informatie over bedrijfsvoering en beleid

U geeft aan dat bij vrijwel alle ministeries het afwegingsproces waarbij wordt bepaald over welke onderwerpen in de bedrijfsvoeringsparagraaf wordt gerapporteerd, niet transparant is en dat hiervoor vrijwel nergens criteria zijn geformuleerd. Allereerst is de bedrijfsvoeringsparagraaf een uitzonderingsparagraaf. In principe ga ik ervan uit dat majeure problemen gemeld worden in deze paragraaf. Voor het onderdeel rechtmatigheid in de bedrijfsvoeringsparagraaf bestaan wel vereisten. Deze zijn onder meer opgenomen in bijlage 3 van Rijk Verantwoord. Voor de overige onderdelen van de bedrijfsvoeringsparagraaf is bewust gekozen om geen criteria te geven voor de inhoud van de bedrijfsvoeringsparagraaf. Belangrijke zaken moeten gemeld worden, maar wat belangrijk is blijft uiteindelijk een politieke keuze. Overigens is mijn indruk dat in de bedrijfsvoeringsparagrafen alle belangrijke zaken door de departementen gemeld worden.

Bedrijfsvoering 2007

U constateert dat het totaal aantal onvolkomenheden in 2007 weliswaar met één gestegen is ten opzichte van vorig jaar, maar dat het aantal ernstige onvolkomenheden in het financieel beheer en materieelbeheer is gedaald van 5 naar 3. Dit sluit aan bij het door mij geconstateerde beeld dat de bedrijfsvoering binnen het Rijk het hoge kwaliteitsniveau van de afgelopen jaren heeft behouden.

De drie door u geconstateerde ernstige onvolkomenheden zijn bekende problemen. De kwaliteit van de bedrijfsvoering bij het ministerie van Defensie en het financieel beheer van de inkomensafhankelijke toeslagen bij de Belastingdienst, zijn beide al langer bestaande problemen waarbij reeds verbetermaatregelen zijn genomen en ook de eerste resultaten zichtbaar worden. Het bereiken van de eindsituatie zal nog enige tijd vergen. Het meerjarige karakter van de zowel bij het ministerie van Defensie en bij de Belastingdienst lopende respectievelijk aangekondigde bezwaaronderzoeken van de Algemene Rekenkamer sluit daar bij aan.

Jaarverslag VROM

U kwalificeert de jaarafsluiting 2007 van het ministerie van VROM als een ernstige onvolkomenheid. Op 17 april ontving ik een op een aantal punten gecorrigeerd jaarverslag met bijbehorende accountantsverklaring en een nieuwe Slotwet van het ministerie van VROM. Deze Slotwet bevatte echter nog een passage over een subsidieverstrekking waarbij was afgeweken van het Besluit Milieusubsidies. Deze vermelding hoort echter in de bedrijfsvoeringsparagraaf thuis. Op 23 april heeft het ministerie van VROM dit door middel van correctiebladen gecorrigeerd. Dit heeft dus plaatsgevonden voor de in de Rijksbegrotingsvoorschriften opgenomen uiterlijke datum van 1 mei.

Over de gang van zaken is intensief overleg gevoerd tussen mijn departement en het ministerie van VROM. Afgesproken is om het proces te evalueren. Doel van de evaluatie is in ieder geval te voorkomen dat iets dergelijks in de toekomst nogmaals gebeurt. Over deze afspraak heeft u op 24 april een brief ontvangen (brief d.d. 24 april 2008, BZ 2008-314M).

Experiment jaarverslagen

In overleg met de Tweede Kamer en u heb ik afgesproken een experiment uit te voeren met een verantwoording met meer focus en meer politieke zeggingskracht. Daarbij is het ook de bedoeling de verantwoordingslasten bij de departementen te verminderen. Het experiment is gestart met de departementale jaarverslagen 2007 van LNV, VWS, J&G en BuiZa.

Dit jaar is voor het eerst ook een afzonderlijke Verantwoordingsbrief door de Minister-president opgesteld. De Verantwoordingsbrief heeft betrekking op een beperkt aantal thema's en op de 10 projecten uit het Beleidsprogramma. Deze brief zal in belangrijke mate bijdragen aan de gewenste focus in het verantwoordingsdebat.

U noemt een aantal risico's bij de experimentele jaarverslagen ten aanzien van de koppeling tussen beleidsinformatie en uitgaven en de aansluiting tussen begroting en verantwoording. In het experiment is bewust gekozen voor de combinatie van focus op de beleidsprioriteiten en een uitzonderingsrapportage voor afwijkingen tussen begroting en jaarverslag. Hiermee is de aansluiting tussen beleidsinformatie en uitgaven en de aansluiting tussen begroting en jaarverslag niet verdwenen zoals u opmerkt, maar op andere wijze vormgegeven. Voor zover mogelijk worden de beleidsprioriteiten waarover wordt gerapporteerd in het beleidsverslag door middel van een tabel gekoppeld aan de operationele doelstellingen in de beleidsartikelen. In de beleidsartikelen is de financiële verantwoording over de begrote uitgaven volledig opgenomen, waarbij belangrijke afwijkingen worden toegelicht. Onderdeel van het experiment is ook dat in de begrotingen meer aandacht zal zijn voor de historische ontwikkeling van prestaties en uitgaven. Dit draagt bij aan de goede onderbouwing van de voorgenomen uitgaven.

De departementen die niet deelnemen aan het experiment zullen zich op de voorgescreven wijze blijven verantwoorden, waarbij wel in de beleidsverslagen van de betreffende departementen aandacht wordt besteed aan de doelstellingen uit het beleidsprogramma.

Terecht onderstreept u het experimentele karakter van onze aanpak. Dit geeft de mogelijkheid tot snelle bijstellingen, indien de Tweede Kamer dit nodig vindt. Het definitieve oordeel kan ik samen met de Tweede Kamer en u pas geven na de evaluatie die voorzien is in 2010.

Rijksbrede aandachtspunten

Vernieuwing Rijksdienst

Het kabinet is zich ervan bewust dat reorganisaties en taakstellingen risico's met zich mee brengen voor bedrijfsvoering en rechtmatigheid. Het rapport Rijk Verantwoord 2007 van de Algemene Rekenkamer toont aan dat over het jaar 2007 het niveau van rechtmatigheid verder is verbeterd en daarmee onverminderd hoog is gebleven. Op het terrein van de bedrijfsvoering is het beeld nagenoeg gelijk als over het jaar 2006. Het kabinet herkent zich dan ook niet in de analyse die de Algemene Rekenkamer maakt dat er meer problemen zijn door reorganisaties dan voorheen. Het lijkt er juist op dat de departementen voldoende aandacht hebben voor mogelijk risico's bij overdracht van taken en bij reorganisaties. Dit neemt niet weg dat het noodzakelijk is de kwaliteit van de financiële functie en de auditfunctie onverminderd te handhaven en daar waar mogelijk te verbeteren. Het kabinet staat met de vermindering van het aantal ambtenaren, mede vanwege de risico's, een getemporeerde aanpak tot en met 2011 voor.

Onderbouwing van de taakstelling

Met u onderstreep ik het belang van een goede communicatie over het programma Vernieuwing Rijksdienst. Daarom maak ik de volgende opmerking over de tabel 5 in uw conceptrapport.

In verband met de afslankingstaakstelling is extra aandacht gegeven aan de precieze telling van het aantal functies bij het Rijk inclusief ZBO's alsmede van het preciseren van de daarbij te hanteren begrippen. Er is hiertoe een telmethode ontwikkeld door de departementen van BZK en Financiën, in samenwerking met het CBS en afgestemd met de Raad voor Economische Aangelegenheden van de Tweede Kamer (REA), die de garantie biedt dat over aantallen, definities en telmethode duidelijkheid is. Deze is beschreven in bijlage 2 van de Nota Vernieuwing Rijksdienst.

U introduceert een eigen cijferoverzicht op basis van het Sociaal Jaarverslag Rijk en het jaarverslag van Defensie. Ik constateer dat de reikwijdte van dit overzicht afwijkt van de in het kader van de nota Vernieuwing Rijksdienst afgesproken reikwijdte. In de voortgangsrapportage Vernieuwing Rijksdienst, die binnenkort naar de Kamer gaat, wordt een overzicht gegeven van de voortgang van het Programma Vernieuwing Rijksdienst. Ik stel voor aan te sluiten bij de afgestemde telmethode van het programma Vernieuwing Rijksdienst ten behoeve van een eenduidige informatievoorziening aan de Tweede Kamer. Deze telmethode omvat een bredere definitie van de overheid, terwijl de door u gehanteerde methode slechts een partieel karakter heeft. Daarnaast laat u buiten beschouwing dat de Rijksdienst intensiveringen van het vorige kabinet heeft ingevuld.

De uitgaven externe inhuur in 2007 liggen hoger dan de uitgaven in 2006. Dit is onder meer een gevolg van de inzet om het inzicht in de omvang van de uitgaven te verbeteren. In dat verband zijn met ingang van 2007 de Rijksbegrotingsvoorschriften gewijzigd en is aan de ministeries gevraagd om in het eigen departementale jaarverslag te rapporteren over de uitgaven externe inhuur voor zowel apparaatskosten als programmakosten. De bedragen in het Sociaal Jaarverslag Rijk 2006 betreffen alleen de apparaatskosten én zijn exclusief het ministerie van Defensie. Het verschil tussen 2006 en 2007 is deels hieruit te verklaren. Daarnaast hebben enkele ministeries ook voor het eerst de uitgaven batenlastendiensten meegenomen. In hoeverre sprake is van een autonome stijging is door deze veranderingen moeilijk te zeggen. Mede naar aanleiding van een motie van de Kamer wordt ingezet op een verdere verbetering van het inzicht in de kosten van externe inhuur door een nulmeting. In het kader van het Programma Vernieuwing Rijksdienst wordt de nulmeting bepaald op 2007.

ICT, informatievoorziening en informatiebeveiliging

Op basis van uw onderzoek van de jaarverslagen 2007 en het eerdere rapport «Lessen uit ICT-projecten bij de overheid, deel A», doet u een aantal aanbevelingen ter verbetering van het beheer van ICT, informatievoorziening en informatiebeveiliging, waaronder het opnemen in de bedrijfsvoeringsparagraaf van ICT-risico's. Voor eventuele verbetermaatregelen op dit terrein wacht ik de resultaten af van de uitwerking van de voorstellen die gedaan zijn door mijn collega van BZK naar aanleiding van de motie Hessels en deel A van uw ICT-onderzoek (brief d.d. 25 februari 2008, TK 2007–2008, 26 643, nr. 121).

Single audit single information: uitkomsten reviews

Tot mijn tevredenheid constateer ik dat uit de evaluatie is gebleken dat het instrument single review als zodanig in 2007 goed heeft gewerkt. Over het geheel genomen zijn de controles door de accountants van de decentrale overheden toereikend uitgevoerd. U concludeert dat slechts bij één accountantskantoor de controles niet bleken te voldoen aan de eisen, waardoor het Rijk geen zekerheid heeft of de in deze controles betrokken specifieke uitkeringen rechtmatig zijn besteed door de gemeenten. Deze conclusie betekent echter niet dat de controles niet zijn uitgevoerd of dat de conclusies onvoldoende onderbouwd waren. Het houdt wel in dat de controles voor het Rijk niet zichtbaar zijn, waardoor de bevindingen van de accountant niet inhoudelijk gereviewd konden worden. Met dit accountantskantoor zijn inmiddels afspraken gemaakt voor de (centrale) controle-aanpak van toekomstige controles.

Controleprotocollen

Met het invoeren van de principes van single information en single audit zijn de controleprotocollen afgeschaft en met ingang van het controlejaar 2007 is ook het toetsingskader komen te vervallen. U constateert terecht dat de decentrale overheden zelf verantwoordelijk zijn voor het opstellen van een toetsingskader. Uit het oogpunt van administratieve lastenverlichting beveelt u de minister van BZK aan het opstellen van een dergelijk toetsingskader centraal te coördineren. Het kabinet streeft naar een interbestuurlijke lastenverlichting. Daarom bespreekt de staatssecretaris van BZK dit jaar met alle belanghebbende partijen of deze aanbeveling voor het Rijk uitvoerbaar is en bijdraagt aan een aanmerkelijke interbestuurlijke lastenverlichting.»

7.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij hebben met belangstelling kennisgenomen van de reactie van de minister van Financiën.

Zoals de minister aangeeft in zijn reactie zijn de experimenten ter verbetering van het begrotings- en verantwoordingstraject, de wijzigingen in de tolerantiegrenzen en de vernieuwing van de Rijksdienst belangrijke trajecten.

De minister gaat in zijn reactie kort in op de risico's die wij schetsten ten aanzien van de koppeling tussen beleidsinformatie en uitgaven enerzijds en de aansluiting tussen de begroting en de verantwoording anderzijds. De minister geeft er in zijn reactie blijk van net als wij belang te hechten aan deze samenhang. Hij merkt op dat deze samenhang niet is verdwenen, maar op een andere wijze is vormgegeven. De minister wijst terecht op het experimentele karakter van de aanpak. Wij ondersteunen het experiment om met een andere wijze van vormgeven te komen tot meer focus en politieke relevantie in de verantwoording en hopen over 2008 al een versterking in de samenhang te kunnen constateren.

De minister geeft verder aan dat het kabinet zich ervan bewust is dat reorganisaties en taakstellingen risico's met zich meebrengen voor de bedrijfsvoering en de rechtmatigheid. Het kabinet herkent zich niet in de analyse van de Algemene Rekenkamer dat er meer problemen zijn door

de reorganisaties dan voorheen. Hierover willen wij opmerken dat uit onze analyse over 2007 niet blijkt dat er meer problemen zijn. Wel blijkt dat er een aantal hardnekkige problemen zijn die daarop terug te voeren zijn. Wij signaleren al meerdere jaren bij voortduring dezelfde risico's en dit jaar achten wij dat wederom nodig.

Over de onderbouwing van de taakstelling zegt de minister dat er in het kader van de nota *Vernieuwing Rijksdienst* aandacht is gegeven aan de precieze telling van het aantal functies bij het Rijk (inclusief ZBO's) en dat daartoe een telmethode ontwikkeld is die de garantie biedt dat over aantallen, definities en telmethode duidelijkheid is. Binnenkort gaat de voortgangsrapportage *Vernieuwing Rijksdienst* naar de Tweede Kamer. Wij wijzen erop dat wij hetzelfde overzicht hanteren als wij vorig jaar reeds deden en deze baseren op het *Sociaal Jaarverslag van het Rijk 2007*, dat eveneens op verantwoordingsdag verschijnt. De nota *Vernieuwing Rijksdienst* gaat uit van een bredere definitie van de overheid, die meer omvat dan alleen de Rijksdienst. Wij hebben het overzicht opgenomen om aan te geven dat een vermindering van het aantal rijksambtenaren (nog) niet zichtbaar is in de diverse verantwoordingen van de rijksdienst over 2007.

Wat betreft inhuur van externen geeft de minister van Financiën net als wij aan dat de uitgaven in 2007 hoger liggen dan in 2006. Dit zou komen door een verbeterd inzicht in de omvang en doordat dit jaar niet alleen de apparaatskosten, maar ook de programmakosten zijn meegenomen in de overzichten. In hoeverre sprake is van een autonome ontwikkeling van de uitgaven is door deze veranderingen moeilijk te zeggen.

Op basis van de jaarverslagen is de (autonome) ontwikkeling niet volledig vast te stellen. Vorig jaar is de (autonome) ontwikkeling in het Sociaal Jaarverslag van het Rijk weergegeven. In de afzonderlijke jaarverslagen wordt dit inzicht niet gegeven omdat slechts een stand wordt weergegeven. Ons is onbekend of dit jaar wederom in het Sociaal Jaarverslag van het Rijk wordt ingegaan op de ontwikkeling.

In het kader van het *Programma Vernieuwing Rijksdienst* wordt gewerkt aan verdere verbetering van het inzicht in de kosten van externe inhuur door een nulmeting. Die nulmeting wordt bepaald op 2007. Bij het ter perse gaan van dit rapport is ons nog onduidelijk of bij de nulmeting gegevens over de ministeries zelf (inclusief baten- en lastendiensten) of ook over een «brede definitie van de overheid» (kennelijk inclusief ZBO's) worden gebruikt.

Wat betreft de EU-aanbestedingen, ICT en de controleprotocollen sisa zien wij de effecten van de door de minister voorgestelde activiteiten met belangstelling tegemoet.

LITERATUUR

Algemene Rekenkamer (2006). *Grip op informatievoorziening; IT-governance bij ministeries*. Tweede kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 505, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

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

Algemene Rekenkamer (2008). *Staat van de beleidsinformatie 2008*. Den Haag: Sdu.

Ministerie van Algemene Zaken (2007). *Beleidsprogramma 2007–2011; Brief minister-president ter aanbieding van het beleidsprogramma Samen werken, samen leven*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 31 070, nr. 1.

Ministerie van BZK(2007). *Sociaal jaarverslag van het Rijk 2006*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 801, nr. 7. Den Haag: Sdu.

Ministerie van BZK(2008). *Sociaal jaarverslag van het Rijk 2007*. Den Haag: Sdu.

Ministerie van Financiën (2007). *Financieel jaarverslag van het Rijk 2006. Oplossingsrichtingen verbetering verantwoordingsproces*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 031, nr. 14. Den Haag: Sdu.

Ministerie van Financiën (2007). *Financieel jaarverslag van het Rijk 2006. Evaluatie VBTB. Brief over wijzigingen in begrotings- en verantwoordingsproces, tolerantiegrenzen en uitvoering van subsidies*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 031 en 29 949, nr. 19. Den Haag: Sdu.

Ministerie van Financiën (2008). *Financieel jaarverslag van het Rijk 2006. Beantwoording Kamervragen inzake inBegrotings- en verantwoordingsproces, tolerantiegrenzen en uitvoering van subsidies*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 308 en 29 949, nr. 4. Den Haag: Sdu

Ministerie van BZK (2007). *Trendnota Arbeidszaken Overheid 2008; Nota Vernieuwing Rijksdienst*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 201, nr. 3. Den Haag: Sdu.

(bedragen in € mln)

		Uitgaven		Ontvangsten	
		Begroting 2007 (miljoenennota)	Rekening 2007	Begroting 2007 (miljoenennota)	Rekening 2007
Begrotingen					
I	Huis der Koningin	5,9	6,0		
IIa	Staten-Generaal	123,0	131,6	2,1	4,2
IIb	Overige Hoge Colleges van Staat	95,4	95,8	2,8	3,8
III	Algemene Zaken	52,0	52,0	1,3	1,8
IIIa	Kabinet der Koningin	2,2	2,2		
IIIb	Commissie van toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten	1,0	0,9		
IV	Koninkrijksrelaties	156,2	247,8	13,0	14,5
V	Buitenlandse Zaken incl. EU (eigen middelen)	11 722,9	11 863,8	724,5	972,8
VI	Justitie	5 897,0	5 925,2	1 028,5	1 132,2
VII	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	6 411,7	6 300,6	314,1	116,7
VIII	Onderwijs, Cultuur & Wetenschap	28 913,1	31 920,4	1 344,7	1 984,5
IXa	Nationale Schuld (excl. aflossing en uitgifte schuld)	13 820,4	13 380,6	1 239,5	1 445,6
IXb	Financiën (excl. belastingen)	3 915,5	4 214,2	3 675,0	4 867,5
X	Defensie	7 911,7	8 387,5	385,9	604,4
XI	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	3 966,1	5 249,0	1 070,0	989,8
XII	Verkeer en Waterstaat	7 457,5	7 727,6	116,1	125,6
XIII	Economische Zaken	2 282,6	2 143,9	7 432,7	6 011,0
XIV	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	2 250,7	2 384,4	395,9	496,9
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	26 963,9	26 981,3	508,5	825,5
XVI	Volksgesondheid, Welzijn en Sport	13 589,5	13 881,7	35,1	225,5
	Subtotaal	135 538,3	140 896,4	18 289,7	19 822,3
Begrotingsfondsen					
A	Infrastructuurfonds	7 044,4	6 330,5	6 988,3	6 644,3
B	Gemeentefonds	14 704,1	15 094,2	14 704,1	15 094,2
C	Provinciefonds	1 110,2	1 127,8	1 110,2	1 127,8
D	Fonds Economische Structuurversterking	3 420,7	2 289,0	3 695,1	2 807,4
E	AOW-spaarfonds			4 195,2	4 196,4
F	Diergezondheidsfonds	9,0	15,6	9,0	11,1
G	BTW-compensatiefonds	2 005,6	2 068,7	2 005,6	2 068,7
H	Waddenfonds	33,9	0,1	33,9	33,9
	Subtotaal	28 327,9	26 925,8	32 741,5	31 983,8
	Belastingen			113 070,8	116 649,3
	Consolidatie	- 9 254,5	- 8 556,2	- 9 254,5	- 8 556,2
	Aanvullende posten	2 192,2		2 680,9	
	Totale uitgaven en ontvangsten	156 803,9	159 266,1	157 528,4	159 899,2
	Aflossing en uitgifte vaste schuld	26 961,0	26 966,0	25 012,0	21 569,0
	Mutatie vlottende schuld				5 461,0
	Totaal	183 764,9	186 232,1	182 540,4	186 929,2
	Exclusief consolidatie*		194 788,3		195 485,4
	Nationale Schuld (incl. schuld)	40 781,4	40 346,6	26 251,5	28 475,6
	Financiën (incl. belastingontvangsten)	3 915,5	4 214,2	116 745,8	121 516,8

* De totalen exclusief consolidatie sluiten aan op de Rijksrekening

BIJLAGE 2

OVERZICHT VAN FOUTEN EN ONZEKERHEDEN 2007

Overzicht A Verplichtingen De bevindingen van de Algemene Rekenkamer over de rekeningen 2007

Begrotingen	Verantwoord bedrag 2006 (€ mln)		Totaal fouten en onzekerheden 2006 (% verantwoord bedrag)		Verantwoord bedrag 2007 (€ mln)		Totaal fouten 2007 (% verantwoord bedrag)		Totaal onzekerheden 2007 (€ mln)	
	Verantwoord bedrag	5,8	Totaal fouten en onzekerheden	3,1	Verantwoord bedrag	6,0	Totaal fouten	1,4	(€ mln)	(% verantwoord bedrag)
I Huis der Koningin	114,2	0,1	131,3	1,8	0,1	0,1	1,8	0,1	0,1	0,1
Ila Staten-Generaal	92,2	47,9	98,6	0,2	54,8	2,2	98,6	0,2	0,2	0,2
Ilb Overige Hoge Colleges van Staat										
III Algemene Zaken										
IIla Kabinet der Koningin										
IIlb Commissie van toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten										
IV Koninkrijksrelaties	266,2		251,7		0,9		251,7			
V Buitenlandse Zaken incl. EU (eigen middelen)	16 088,2	0,2	12 019,8	0,1	11,8		12 019,8	0,1	11,8	5,3
VI Justitie	4 544,5	0,7	6 059,6	0,7	41,0		6 059,6	0,7	41,0	10,5
VII Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	8 086,3	0,5	6 091,6	0,0	1,9		6 091,6	0,0	1,9	0,6
VIII Onderwijs, Cultuur & Wetenschap	35 214,0	0,1	32 844,5	0,0	55,4		32 844,5	0,0	55,4	
IXa Nationale Schuld	41 693,0		40 346,6				40 346,6			
IXb Financiën	6 953,6	0,0	5 449,6	0,0			5 449,6			
X Defensie	8 792,8	2,3	7 770,6	0,9	68,5		7 770,6	0,9	68,5	27,8
XI Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	3 693,7	2,8	5 379,4	2,2	117,0		5 379,4	2,2	117,0	7,3
XII Verkeer en Waterstaat	7 468,1	0,1	7 560,5	0,2	12,0		7 560,5	0,2	12,0	4,3
XIII Economische Zaken	2 981,1	0,0	3 123,2	0,3	8,1		3 123,2	0,3	8,1	0,5
XIV Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	2 982,1	1,1	5 339,4	0,2	10,1		5 339,4	0,2	10,1	0,9
XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid	26 057,9	0,5	26 687,1	0,1	17,7		26 687,1	0,1	17,7	9,1
XVI Volksgezondheid, Welzijn en Sport	13 655,0	1,1	13 872,6	0,3	46,7		13 872,6	0,3	46,7	4,4
Totaal begrotingen	178 736,6	0,4	173 089,8	0,2	392,2		173 089,8	0,2	392,2	70,9

	Verantwoord bedrag 2006 (€ mln)		Totaal fouten en onzekerheden 2006 (% verantwoord bedrag)		Verantwoord bedrag 2007 (€ mln)		Totaal fouten 2007 (% verantwoord bedrag)		Totaal onzekerheden 2007 (€ mln)	
Begrotingsfondsen										
A Infrastructuurfonds	7 726,5	0,2	6 038,2	0,5	32,5					
B Gemeentefonds	13 383,4		15 011,7							
C Provinciefonds	1 083,5		1 123,9							
D Fonds Economische Structuurversterking										
E AOW-spaarfonds					15,6					
F Diergezondheidsfonds	18,7				2,3					
G BTW-compensatiefonds										
H Waddenfonds										
Totaal begrotingsfondsen	22 212,1	0,0	22 191,7	0,1	32,5				0,0	0,0
Totaal generaal	200 948,7	0,4	195 281,5	0,2	424,8				0,0	70,9

Overzicht B Uitgaven
De bevindingen van de Algemene Rekenkamer over de rekeningen 2007

	Verantwoord bedrag 2006 (€ mln)	Totaal fouten en onzekerheden 2006 (% verantwoord bedrag)	Verantwoord bedrag 2007 (€ mln)	Totaal fouten 2007 (% verantwoord bedrag)	(€ mln)	Totaal onzekerheden 2007 (% verantwoord bedrag)	(€ mln)
Begrotingen							
I Huis der Koningin	5,8		6,0				
Ila Staten-Generaal	115,8	0,6	131,6	0,4	0,5		
Ilb Overige Hoge Colleges van Staat	92,2		95,8	0,2	0,2		
III Algemene Zaken	48,9		52,0	0,6	0,3		
IIIa Kabinet der Koningin			2,2			0,0	0,0
IIIb Commissie van toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten			0,9				
IV Koninkrijksrelaties	171,5	1,0	247,8	0,2	0,5	0,0	0,1
V Buitenlandse Zaken incl. EU (eigen middelen)	11 730,5	0,3	11 863,8	0,2	27,3	0,1	11,1
VI Justitie	5 709,3	1,5	5 925,2	0,2	14,2	1,0	61,6
VII Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	5 809,6	0,8	6 300,6	0,2	12,7	0,1	5,7
VIII Onderwijs, Cultuur & Wetenschap	29 341,3	0,4	31 920,4	0,0	58,8	0,7	223,1
IXa Nationale Schuld	41 693,0		40 346,6	0,0	0,1	0,0	0,9
IXb Financiën	3 828,4	2,0	4 214,2	0,7	30,6	0,9	36,1
X Defensie	8 145,4	1,7	8 387,5	0,0	15,5	0,5	44,9
XI Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	3 968,9	0,0	5 249,0	0,1	3,9	0,0	0,1
XII Verkeer en Waterstaat	7 073,0	0,3	7 727,6	0,0	0,6	0,3	21,1
XIII Economische Zaken	2 296,4	0,1	2 143,9	0,2	4,4	0,1	1,1
XIV Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	2 393,3	2,1	2 384,4	0,4	8,8	0,3	8,3
XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid	26 206,6	0,0	26 981,3	0,0	1,7	0,0	8,3
XVI Volksgezondheid, Welzijn en Sport	12 735,8	0,1	13 881,7	0,6	78,5	0,0	2,3
Totaal begrotingen	161 365,5	0,3	167 862,4	0,2	258,5	0,3	424,8

	Verantwoord bedrag 2006 (€ mln)		Totaal fouten en onzekerheden 2006 (% verantwoord bedrag)		Verantwoord bedrag 2007 (€ mln)		Totaal fouten 2007 (% verantwoord bedrag)		Totaal onzekerheden 2007 (€ mln)	
Begrotingsfondsen										
A Infrastructuurfonds	6 289,7	1,2			6 330,5	0,0	0,5	0,8	50,2	
B Gemeentefonds	13 436,0				15 094,2					
C Provinciefonds	1 089,8				1 127,8					
D Fonds Economische Structuurversterking	2 309,0				2 289,0					
E AOW-spaarfonds										
F Diergezondheidsfonds	18,7	0,2			15,6					
G BTW-compensatiefonds	1 938,6	0,0			2 068,7					
H Waddenfonds					0,1					
Totaal begrotingsfondsen	25 081,8	0,3			26 925,8	0,0	0,5	0,2	50,2	
Totaal generaal	186 447,3	0,3			194 788,3	0,1	259,0	0,2	475,0	

Overzicht C Ontvangsten
De bevindingen van de Algemene Rekenkamer over de rekeningen 2007

	Verantwoord bedrag 2006 (€ mln)	Totaal fouten en onzekerheden 2006 (% verantwoord bedrag)	Verantwoord bedrag 2007 (€ mln)	Totaal fouten 2007 (% verantwoord bedrag)	Totaal onzekerheden 2007 (% verantwoord bedrag)	(€ mln)
Begrotingen						
I Huis der Koningin						
Ila Staten-Generaal	3,5		4,2			
Ilb Overige Hoge Colleges van Staat	3,4		3,8			
III Algemene Zaken	7,4		1,8			
IIIa Kabinet der Koningin						
IIIb Commissie van toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten			0,0			
IV Koninkrijksrelaties	169,2		14,5			
V Buitenlandse Zaken incl. EU (eigen middelen)	906,0	0,1	972,8			
VI Justitie	1 111,5	0,3	1 132,2	0,0	0,2	1,6
VII Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	564,6	0,0	116,7			
VIII Onderwijs, Cultuur & Wetenschap	1 422,4	0,2	1 984,5	0,2	4,7	0,2
IXa Nationale Schuld	26 994,8		28 475,6			
IXb Financiën	118 314,7	2,2	121 516,8	0,1	124,7	351,3
X Defensie	489,9	0,9	604,4	0,0	0,4	3,1
XI Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	290,7	0,3	989,8			
XII Verkeer en Waterstaat	384,3	0,4	125,6	1,6	2,1	0,2
XIII Economische Zaken	5 242,1		6 011,0	0,0	0,0	
XIV Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	595,5	1,0	496,9			
XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid	933,3	0,2	825,5			
XVI Volksgezondheid, Welzijn en Sport	122,9		225,5			
Totaal begrotingen	157 556,2	1,6	163 501,6	0,1	132,0	361,9

	Verantwoord bedrag 2006		Totaal fouten en onzekerheden 2006		Verantwoord bedrag 2007		Totaal fouten 2007		Totaal onzekerheden 2007	
	(€ mln)	(% van verantwoord bedrag)	(€ mln)	(% van verantwoord bedrag)	(€ mln)	(% van verantwoord bedrag)	(€ mln)	(% van verantwoord bedrag)	(€ mln)	(% van verantwoord bedrag)
Begrotingsfondsen										
A Infrastructuurfonds	6 528,2	0,0	0,0		6 644,3		0,0	0,4		
B Gemeentefonds	13 436,0				15 094,2					
C Provinciefonds	1 089,8				1 127,8					
D Fonds Economische Structuurversterking	3 941,0				2 807,4					
E AOW-spaarfonds	3 933,5				4 196,4					
F Diergezondheidsfonds	36,8				11,1					
G BTW-compensatiefonds	1 938,6	0,0	0,0		2 068,7					
H Waddenfonds					33,9					
Totaal begrotingsfondsen	30 903,8	0,0	0,0		31 983,8		0,0	0,4		0,0
Totaal generaal	180 460,2	1,4	1,4		195 485,4		0,1	132,4		0,2
										361,9

**Overzicht D Saldibalans
De bevindingen van de Algemene Rekenkamer over de rekeningen 2007**

	Verantwoord bedrag 2006 (€ mln)	Totaal fouten en onzekerheden 2006 (% verantwoord bedrag)	Verantwoord bedrag 2007 (€ mln)	Totaal fouten 2007 (% verantwoord bedrag)	(€ mln)	Totaal onzekerheden 2007 (% verantwoord bedrag)	(€ mln)
Begrotingen							
I							
Ia	Huis der Koningin						
Ia	Staten-Generaal	197,1	77,2				
Ib	Overige Hoge Colleges van Staat	7,5	11,6	2,4	0,3		
III	Algemene Zaken	63,1	7,2	0,2	0,0		
IIIa	Kabinet der Koningin		0,1				
IIIb	Commissie van toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheids- diensten		0,0				
IV	Koninkrijksrelaties	677,4	753,5	1,0	7,8		
V	Buitenlandse Zaken incl. EU	27 604,7	16 635,8	0,3	56,2	0,1	24,6
VI	Justitie	8 724,0	3 794,9	0,1	2,8	0,1	3,2
VII	Binnenlandse Zaken en Koninkrijks- relaties	19 167,0	11 688,6	0,1	8,2		
VIII	Onderwijs, Cultuur & Wetenschap	68 530,3	40 808,3	0,1	- 35,8	0,0	0,3
IXa	Nationale Schuld	272,8	253 654,3	0,0	0,1		
IXb	Financiën	209 827,1	102 823,0	0,1	143,9	0,1	150,7
X	Defensie	17 242,3	9 915,0	0,1	- 6,7	0,1	11,4
XI	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordering en Milieubeheer	12 402,5	12 278,5				
XII	Verkeer en Waterstaat	14 080,6	8 592,5	0,6	49,9	0,3	22,7
XIII	Economische Zaken	15 364,1	12 987,8	0,3	38,2	0,2	29,5
XIV	Landbouw, Natuur en Voedsel- kwaliteit	9 986,0	8 280,8	0,0	2,5	0,8	68,2
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	51 124,4	24 645,6	0,2	37,1	0,1	25,5
XVI	Volksgezondheid, Welzijn en Sport	26 409,7	8 216,4				
	Totaal begrotingen	481 680,4	515 171,1	0,2	304,6	0,1	336,2

	Verantwoord bedrag 2006 (€ mln)		Totaal fouten en onzekerheden 2006 (% verantwoord bedrag)		Verantwoord bedrag 2007 (€ mln)		Totaal fouten 2007 (% verantwoord bedrag)		Totaal onzekerheden 2007 (€ mln)	
Begrotingsfondsen										
A Infrastructuurfonds	22 098,1				22 387,0		0,1		22,0	0,0
B Gemeentefonds	28 621,4				30 109,1					
C Provinciefonds	1 123,6				2 250,1					
D Fonds Economische Structuurversterking	6 665,4									
E AOW-spaarfonds	0,0									
F Diergezondheidsfonds	321,5				266,8					
G BTW-compensatiefonds	0,0				169,0					
H Waddenfonds					2,3					
Totaal begrotingsfondsen	58 830,0		0,0		55 184,4		0,0		22,0	0,0
Totaal generaal	540 510,4		0,2		570 355,5		0,1		326,5	0,1
										7,1
										343,3

Overzicht E Baten-lastendiensten
De bevindingen van de Algemene Rekenkamer over de rekeningen 2007 (bedragen in € x1000)

Hoofd- stuk	Naam	Aantal baten- lasten- diensten	Totaal baten	Fouten	Onzekerheden
			(% verantwoord bedrag)	(€ mln)	(% verantwoord bedrag)
III	Algemene Zaken	1	51,5		
V	Buitenlandse Zaken incl. EU (eigen middelen)	1	27,7	1,2	0,3
VI	Justitie	6	2 679,7	0,5	12,8
VII	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	5	714,9	0,2	1,4
VIII	Onderwijs, Cultuur & Wetenschap	2	79,9		
IXb	Financiën (excl. belastingen)	1	16,9		
X	Defensie	3	737,6	0,9	6,9
	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer				
XI	Milieubeheer	2	1 468,9	0,0	0,0
XII	Verkeer en Waterstaat	3	2 688,2	0,5	12,3
XIII	Economische Zaken	4	217,2	0,3	0,6
XIV	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	5	557,0	0,2	1,4
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	2	42,2		
XVI	Volksgezondheid, Welzijn en Sport	4	396,7	1,5	6,0
	Totaal baten-lastendiensten	39	9 678,4	0,4	41,6
					1,2
					48,3
					1,2
					2,1
					0,0
					61,8
					0,7
					1,5
					3,0
					118,7

BIJLAGE 3
TOLERANTIEGRENZEN

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

Niveau	Tolerantie %		Omvangsbasis			
	Oud		Nieuw		Oud	Nieuw
	Fouten	Onzekerheden	Onzekerheden	Fouten	Onzekerheden	
Saldibalans totaal	1%	3%			Totaal van de relevante ⁵ saldibalansposten	Totaal van de relevante saldibalansposten
< € 100 mln				10%	10%	
> € 100 mln en ≤ € 150 mln				10%	10%	
> € 150 mln en ≤ € 500 mln				15 mln	15 mln	
> € 500 mln en ≤ € 1,5 mld				1%	3%	
> € 1,5 mld				1%	3%	

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

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

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

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

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

Begroting 2009

Onderdeel	Huidige situatie	Nieuwe situatie
Beleidsagenda	<ul style="list-style-type: none"> – Geeft algemeen beeld van de politieke prioriteiten van de minister. Toelichting van de prioriteiten is opgenomen bij de beleidsartikelen – 10 a 15 pagina's 	<ul style="list-style-type: none"> – Focus op de betreffende doelstellingen uit het beleidsprogramma van het kabinet, eventueel aangevuld met een beperkt aantal doelstellingen van de vakminister. – Doelstellingen worden uitgebreid toegelicht (betere samenhang tussen doeleninstrumenten-middelen). – Waar mogelijk koppeling tussen kabinetsprioriteiten en beleidsartikelen. – 15 a 20 pagina's
Begrotingsartikelen	Toelichting met behulp van prestatiegegevens op voorgenomen beleid (doelstellingen), in te zetten instrumenten; onderbouwing van het budget	<ul style="list-style-type: none"> – Toelichting met behulp van prestatiegegevens op voorgenomen beleid, in te zetten instrumenten en onderbouwing van het budget, maar met meer aandacht voor de historische ontwikkeling van de uitgaven en instrumenten/prestaties. – Beleidsonderwerpen die in de beleidsagenda zijn toegelicht worden niet meer toegelicht in de begrotingsartikelen.

Jaarverslag

Onderdeel	Huidige situatie	Nieuwe situatie
Slotwet (wetsdeel)	Niet opgenomen	Wordt opgenomen, verandert niet ten opzichte van huidige wetsdeel in de slotwet.
Beleidsverslag	<ul style="list-style-type: none"> – Geeft een uiteenzetting op hoofdlijnen van de bereikte c.q. opmerkelijke resultaten – 10 a 15 pagina's 	<ul style="list-style-type: none"> – Focus op hoofdlijnen van de voortgang/verantwoording van de van toepassing zijnde doelstellingen uit het kabinetsprogramma (uitgebreid toegelicht met prestaties en effecten) en aangevuld met een beperkt aantal prioriteiten van de vakminister. – Focus op de verschillen tussen begroting/voornemens en realisatie/resultaten. – Opnemen van de belangrijkste conclusies. – 20 a 25 pagina's.
Begrotingsartikelen	<ul style="list-style-type: none"> – Geeft financiële verantwoording en geeft toelichting op de opmerkelijke verschillen tussen de geraamde en gerealiseerde uitgaven. – Geeft toelichting op de bereikte resultaten en vooral op de verschillen tussen de beoogde en gerealiseerde resultaten/prestaties. 	<ul style="list-style-type: none"> – Geeft financiële verantwoording en geeft toelichting op de opmerkelijke verschillen tussen geraamde en gerealiseerde uitgaven. – Geen toelichting op bereikte resultaten. Dit is voor de belangrijkste doelstellingen opgenomen in het beleidsverslag.

Bron: Ministerie van Financiën, brief 20 december 2007

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.¹⁹

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-

¹⁹ 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*, *kapitaalluitgaven*, *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*,

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

Kapitaaluitgaven/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.

ACBG	Agentschap College ter Beoordeling Geneesmiddelen
AD	Auditdienst
AZ	(Ministerie van) Algemene Zaken
BAPG	Besluit Accountantscontrole Provincies en Gemeenten
BuiZa	(Ministerie van) Buitenlandse Zaken
BZK	(Ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CW	Comptabiliteitswet
DAD	Departementale Auditdienst
EU	Europese Unie
EZ	(Ministerie van) Economische Zaken
FES	Fonds economische structuurversterking
FEZ	Financieel-economische Zaken
FTE	Fulltime Equivalent
GAVI	Global Alliance for Vaccines and Immunisation
Hocosta	Hoge Colleges van Staat
HRM	humanresourcesmanagement
IC	Interne Controle
ICT	Informatie- en communicatietechnologie
IT	Informatie technologie
LNV	(Ministerie van) Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
M&O	Misbruik en oneigenlijk gebruik
NVI	Nederlands vaccininstituut
OCW	(Ministerie van) Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OM	Openbaar Ministerie
OS	Ontwikkelingssamenwerking
sis	Single information, single audit
SZW	(Ministerie van) Sociale Zaken en Werkgelegenheid
VBTB	Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording
VenW	(Ministerie van) Verkeer en Waterstaat
VIR	Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst
VROM	(Ministerie van) Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VWS	(Ministerie van) Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WMO	Wet maatschappelijke ondersteuning
WWI	(Programmaminister voor) Wonen, Wijk en Integratie