

BEZORGEN

Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Prinses Irenestraat 6
2595 BD DEN HAAG

Postbus 20015
2500 EA Den Haag
070 342 43 44
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

datum 8 juni 2022
betreft Beantwoording vragen Tweede Kamer over de Staat van de rijksverantwoording 2021

Geachte mevrouw Bergkamp,

Hierbij bieden wij u de antwoorden aan op de 30 vragen die de Commissie voor de Rijksuitgaven heeft gesteld over de Staat van de rijksverantwoording 2021. De antwoorden zijn op 7 juni 2022 vastgesteld.

Algemene Rekenkamer

drs. A.P. (Arno) Visser,
president

drs. C. (Cornelis) van der Werf,
secretaris

Antwoorden Algemene Rekenkamer bij vragen van de Tweede Kamer over de Staat van de rijksverantwoording 2021

Vraag 1

Waarom neemt de Algemene Rekenkamer niet het hele Financieel Jaarverslag van het Rijk mee in haar beoordeling?

In de artikelen 7.12, 7.13 en 7.14 van de Comptabiliteitswet 2016 is vastgelegd wat de Algemene Rekenkamer in haar verantwoordingsonderzoek betreft. Onze verklaring van goedkeuring geven wij af over de rijksrekening en de rijksaldibalans, die onderdeel zijn van het Financieel jaarverslag Rijk. Dat zijn ook die zaken waarover het parlementair budgetrecht zich uitstrekt en waarover het parlement decharge geeft.

De infographic waarin wij de loop van de publieke geldstromen schetsen (bladzijde 10) maakt duidelijk wat wij betrekken in ons verantwoordingsonderzoek: de rijksrekening, de directe besteding van ministeries en agentschappen en de overboekingen aan onder meer instelling op afstand van het Rijk en provincies en gemeenten. Hieruit wordt ook duidelijk wat niet onder het parlementaire budgetrecht valt en wat wij derhalve niet controleren.

Vraag 2

Waarom heeft de Algemene Rekenkamer toch een verklaring van goedkeuring afgegeven, gelet op het gegeven dat de tolerantiegrens van één procent voor het derde jaar op een rij is overschreden?

De betekenis van de goedkeurende verklaring is dat ons onderzoek is afgelopen en dat wij goedkeuren dat de parlementaire behandeling van de jaarverslagen begint. Alleen als ons onderzoek nog niet is afgerond, kunnen wij daarvoor (nog) geen goedkeuring geven en ontstaat de situatie dat de aanbidding van de stukken en de dechargeverlening vertraging oplopen. Dit volgt uit de Comptabiliteitswet.

Vraag 3

Wat moet er volgens de Algemene Rekenkamer gebeuren om geen verklaring van goedkeuring af te geven?

De Algemene Rekenkamer kan volgens artikel 105, derde lid, Grondwet de rijksrekening alleen goedkeuren.

In artikel 7.14 en 7.15 van de Comptabiliteitswet staat beschreven dat de Algemene Rekenkamer verantwoordingsonderzoek doet. De uitkomsten daarvan deelt zij met het parlement. Die uitkomsten zijn met de goedkeurende verklaring onderdeel van de verantwoordingsstukken. Indien het verantwoordingsonderzoek niet kan worden afgerond en er dus geen verklaring van goedkeuring kan worden gegeven, bepaalt de wet dat uitstel van het aanbieden van de stukken mogelijk is. Zie verder het antwoord op vraag 2.

Vraag 4

Wanneer heeft de Algemene Rekenkamer voor het laatst geen verklaring van goedkeuring afgegeven?

Het niet uitbrengen van een goedkeurende verklaring is volgens de wet niet mogelijk. Zie verder het antwoord op vraag 3.

Vraag 5

Wat verstaat de Algemene Rekenkamer precies onder geïntegreerde verslaggeving?

Met geïntegreerde verslaggeving bedoelen wij verslaggeving waarin een organisatie een verband legt tussen haar financiële prestaties en de maatschappelijke effecten ervan. Het gaat om het bijeenbrengen van financiële en niet-financiële informatie op een consistente manier.

Vraag 6

Welke stappen zouden concreet gezet moeten worden om het door de Algemene Rekenkamer gewenste niveau van geïntegreerde verslaggeving te bereiken?

Allereerst moeten in de begrotingswetten indicatoren, streefwaarden en verwachtingen helder zijn en moet informatie verzameld worden over de realisatie. Het gaat erom financiële en niet-financiële informatie waarop de besluitvorming wordt gebaseerd bijeen te brengen. De begrotingswet is het begin van een jaarcyclus en het begin van een politieke discussie over de inzet van publieke middelen en de gewenste maatschappelijke effecten ervan. Later volgt in de cyclus het geïntegreerd jaarverslag. Hierin kan, op basis van diezelfde financiële en niet-financiële informatie uit de begrotingswet, met realisatiecijfers de voortgang worden beoordeeld.

Vraag 7

Is het mogelijk om een schematisch overzicht te delen waarin per ministerie de staat van het financiële beheer beknopt wordt beschreven of met een score wordt aangeduid?

Voor onze bevindingen bij alle 23 begrotingshoofdstukken verwijzen wij u naar onze rapporten bij de departementale jaarverslagen. De Staat van de rijksverantwoording beschrijft de belangrijkste ontwikkelingen op hoofdlijnen.

Vraag 8

Welke mogelijkheden ziet u vanuit Rijksbreed perspectief om de staat van het financiële beheer op de departementen te verbeteren?

De minister van Financiën stelt in haar reactie op de Staat van de rijksverantwoording 2021 dat zij het financieel beheer verder op orde wil brengen, zodat een toename van meer structurele onrechtmatigheden wordt voorkomen. Zij zal zich hiervoor inzetten en haar collega-ministers verzoeken hetzelfde te doen. Het is aan het parlement om op basis van de jaarverslagen en onze rapporten te bespreken tot welke concrete maatregelen dat leidt en waar nodig bewindslieden aan te sporen.

Vraag 9

In hoeveel begrotingshoofdstukken werden tussen 2011 en 2021 jaarlijks de tolerantiegrenzen overschreden?

Zie onderstaand overzicht.

Jaar	Aantal begrotingshoofdstukken
2011	3
2012	2
2013	5
2014	6
2015	5
2016	5
2017	6
2018	6
2019	6
2020	9
2021	10

Vraag 10

Wat was in 2019, 2020 en 2021 de oorzaak van de overschrijding van de tolerantiegrenzen bij hoofdstuk IX Financiën en Nationale schuld?

Uitgebreide toelichting op de oorzaken van de overschrijding van de tolerantiegrens bij begrotingshoofdstuk IX Financiën en Nationale schuld in 2021, 2020 en 2019 vindt u in onze rapporten bij de jaarverslagen over die jaren.

In 2021 is de grootste oorzaak het ontbreken van een wettelijke grondslag voor herstellen en compensatiebetalingen aan gedupeerden van de kinderopvangtoeslagaffaire.

In 2020 was een belangrijke oorzaak dat het toezicht- en handhavingsbeleid van de Belastingdienst onder druk stond, waardoor er onzekerheid was over de volledigheid van belastingontvangsten en de juistheid en rechtmatigheid van de toeslagenuitgaven.

In 2019 was een belangrijke oorzaak de wijze van verwerving van aandelen Air France-KLM, waarover het parlement niet tijdig was geïnformeerd.

Vraag 11

Wat was in 2019, 2020 en 2021 de oorzaak van de overschrijding van de tolerantiegrenzen bij hoofdstuk XVI Volksgezondheid, Welzijn en Sport?

Uitgebreide toelichting op de oorzaken van de overschrijding van de tolerantiegrens bij begrotingshoofdstuk XVI Volksgezondheid, Welzijn en Sport in 2021, 2020 en 2019 vindt u in onze rapporten bij de jaarverslagen over die jaren.

In 2021 en 2020 lag de oorzaak vooral in het financieel beheer over de uitvoering van spoedmaatregelen tegen de gevolgen van de coronapandemie. We hebben dit als ernstige onvolkomenheid gekwalificeerd, ook omdat het financieel beheer al langer onder het vereiste niveau was. In 2019 kwam dat tot uiting in fouten en onzekerheden inzake de rechtmatigheid van subsidies.

Vraag 12

Wat was in 2019, 2020 en 2021 de oorzaak van de overschrijding van de tolerantiegrenzen bij hoofdstuk VII Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties?

Uitgebreide toelichting op de oorzaken van de overschrijding van de tolerantiegrens bij begrotingshoofdstuk VII Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in 2021, 2020 en 2019 vindt u in onze rapporten bij de jaarverslagen over die jaren.

In 2021 ging het voornamelijk om het niet tijdig informeren van de Staten-Generaal en fouten bij inkoop en aanbesteding. In 2020 waren er verschillende oorzaken, zoals fouten bij de inkoop, zowel bij het ministerie zelf als de Nationaal Coördinator Groningen.

In 2019 ging het vooral om fouten en onzekerheden inzake de rechtmatigheid van de uitbetaalde huurtoeslagen.

Vraag 13

Wat was in 2019, 2020 en 2021 de oorzaak van de overschrijding van de tolerantiegrenzen bij hoofdstuk XIII Economische Zaken en Klimaat?

Uitgebreide toelichting op de oorzaken van de overschrijding van de tolerantiegrens bij begrotingshoofdstuk XIII Economische Zaken en Klimaat in 2021, 2020 en 2019 vindt u in onze rapporten bij de jaarverslagen over die jaren.

In 2021 en 2020 was een belangrijke oorzaak dat de minister de Staten-Generaal niet tijdig informeerde over maatregelen om de gevolgen van de coronacrisis te bestrijden. In 2019 ging het om het niet goed onderbouwde voorschot dat de minister van EZK aan de NAM betaalde voor versnelde beëindiging van de gaswinning in Groningen.

Vraag 14

Wat was in 2019, 2020 en 2021 de oorzaak van de overschrijding van de tolerantiegrenzen bij hoofdstuk XIV Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit?

Uitgebreide toelichting op de oorzaken van de overschrijding van de tolerantiegrens bij begrotingshoofdstuk XIV Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit in 2021, 2020 en 2019 vindt u in onze rapporten bij de jaarverslagen over die jaren.

In 2021 was de verrekening van subsidies voor Wageningen Research een belangrijke oorzaak. In 2020 was de oorzaak dat de minister de Eerste Kamer niet tijdig informeerde over steun aan de sierteelt, fritesaardappelsector, visserij en aquacultuur.

In 2019 ging het om de financiële verantwoording over de NVWA wat betreft het stopgezette ICT-project INSPECT.

Vraag 15

Waaruit bestaan de onzekerheden ten aanzien van de belastingontvangsten?

Een uitgebreid antwoord op deze vraag vindt u in het rapport Resultaten verantwoordingsonderzoek 2021 Ministerie van Financiën en nationale schuld, bladzijde 11 – 13.

In het kort komt het erop neer dat de onzekerheid die er per definitie is over belastingontvangsten – heeft iedere belastingplichtige de juiste bedragen opgegeven en afgedragen – in 2021 groter was, omdat:

- Belastingdienst en Douane vanwege de coronapandemie geen fysiek toezicht, boekenonderzoeken en bezoeken bij bedrijven hebben kunnen uitvoeren;
- applicaties die fraude signaleren wegens strijdigheid met de wet zijn uitgezet;
- Belastingdienst, Douane en Toeslagen vanwege gebrek aan personeel toezichtactiviteiten moesten inperken.

Vraag 16

Wat zijn voorbeelden van onzekerheden in de categorie "overig" bij de verplichtingen en uitgaven?

In de € 2,4 miljard aan fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen die vallen in de categorie overig zit een onrechtmatigheid van € 926,6 miljoen wegens het ontbreken van een wettelijke grondslag voor herstel- en compensatiebetalingen aan gedupeerden van de kinderopvangtoeslagaffaire bij het Ministerie van Financiën.

De € 1,2 miljard aan fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de uitgaven is een optelsom van alle fouten en onzekerheden die wij in de categorie overig aantreffen bij de departementen. Die tellen mee om te bepalen of de tolerantiegrens op het niveau van de rijksrekening wordt overschreden. Maar stuk voor stuk hebben deze fouten en onzekerheden niet geleid tot overschrijding van de begroting van de desbetreffende ministeries. Ze zijn daardoor niet nader gespecificeerd in onze rapporten bij de jaarverslagen.

Vraag 17

Wat is het percentage onrechtmatige verplichtingen en uitgaven zonder de coronagerelateerde uitgaven?

U vindt dit toegelicht in § 2.2.3 van de Staat van de rijksverantwoording (bladzijde 21). Iets minder dan de helft (46%) van de verplichtingen die het Rijk niet rechtmatig aanging staat los van de coronacrisis. Het betreft vooral de ministeries van Defensie en Financiën. Ook bij de uitgaven is iets minder dan de helft (47%) niet gerelateerd aan maatregelen tegen de coronapandemie.

Vraag 18

Bij welke begrotingshoofdstukken is ook zonder coronagerelateerde uitgaven en verplichtingen de tolerantiegrens van één procent overschreden?

Dit is het geval bij 8 van de 10 begrotingshoofdstukken. Het gaat om de ministeries van Buitenlandse Zaken, JenV, BZK, OCW, Financiën, Defensie en LNV en bij het hoofdstuk Defensiematerieelbegrotingsfonds.

Vraag 19

In hoeverre bleken de gerapporteerde bedragen voor de Tegemoetkoming Vaste Lasten (TVL) bij nadere onderbouwing toch rechtmatig?

Aanvankelijk stond de rechtmatigheid van € 7,9 miljard aan verplichtingen inzake de TVL niet vast, omdat we de rechtmatigheid van de afgehandelde aanvragen, verstrekte voorschotten en vastgestelde subsidies niet konden vaststellen. U vindt dit toegelicht in de brief die wij op 12 mei 2022 aan de minister van EZK stuurden. Uiteindelijk is de rechtmatigheid van € 3,6 miljard alsnog vastgesteld. Een bedrag van € 4,3 miljard is onrechtmatig gebleken, omdat het Ministerie van EZK de Staten-Generaal hierover niet tijdig informeerde.

Vraag 20

Wat is de reden dat de Algemene Rekenkamer in tegenstelling tot de Auditdienst Rijk (ADR) niet de rechtmatigheid van de TVL-uitgaven en verplichtingen kon vaststellen?

Wij hebben dit op 12 mei 2022 in een brief aan de minister van Financiën aangekaart. Deze brief is tezamen met alle verantwoordingsstukken op 18 mei 2022 openbaar gemaakt. Uitgangspunt van de Comptabiliteitswet is dat de Algemene Rekenkamer zoveel mogelijk gebruikmaakt van werkzaamheden van de ADR. Bij de controle op de uitgaven en verplichtingen die samenhangen met de TVL konden wij daar onvoldoende op steunen.

Mede hierdoor hebben wij bezwaar moeten maken op 7 april. Daarna hebben wij samen met het Ministerie van EZK, in het bijzonder RVO, veel aanvullende controlewerkzaamheden moeten uitvoeren om voldoende zekerheid te krijgen over de rechtmatigheid van deze geldstromen.

Vraag 21

Waarvoor was de opdracht die direct is gegund en die tot een onrechtmatigheid in de verplichtingen van 2,4 miljard euro leidde?

In het rapport Resultaten verantwoordingsonderzoek 2021 Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport staat een uitgebreide toelichting op de gang van zaken rond directe gunning van bestellingen. U vindt die in § 4.3.1, bladzijde 25 - 29. Het gaat niet om één opdracht bij één leverancier, maar om omvangrijke overeenkomsten die het ministerie sloot over de inkoop van laboratoriumdiensten, zelftesten, bron- en contactonderzoek en coronavaccinaties. Deze opdrachten zijn direct gegund aan leveranciers, zonder bijvoorbeeld de noodzaak voldoende te onderbouwen waarom ze niet Europees werden aanbesteed.

Vraag 22

Welk kader voor Europese aanbestedingen hanteert de Algemene Rekenkamer precies bij het vaststellen van de rechtmatigheid van uitgaven en verplichtingen voor Defensie?

Defensie heeft te maken met 2 aanbestedingswetten waarvan wij de naleving toetsen:

- Aanbestedingswet 2012 voor de inkoop van civiele goederen en diensten.
- Aanbestedingswet op defensie- en veiligheidsgebied (ADV) voor militair en gevoeligheid materieel.

Vraag 23

Wat is het totaalbedrag aan ernstige onvolkomenheden en kunt u dit uitsplitsen naar verschillende departementen?

Wij beoordelen de bedrijfsvoering van departementen door te kijken of er tekortkomingen zijn in de dienstverlening of in de uitvoering van werkzaamheden, waarvan burgers of bedrijven de gevolgen ondervinden. Als dat zo is, spreken wij van een onvolkomenheid. En als het probleem omvangrijk is, grote invloed heeft of hardnekkig is, noemen wij zo'n onvolkomenheid ernstig. Dat is een organisatorische kwestie die niet in een bedrag wordt uitgedrukt. (Zie ook § 1.1 van de Staat van de rijksverantwoording.)

Vraag 24

Wat is op dit moment uw beeld over de staat van de IT en het inzicht in het IT-bezit van de Rijksoverheid? Zijn er nieuwe bevindingen na de publicatie van het rapport Zicht op Rijksbezit in december 2021?

Wij hebben geen rijksbreed onderzoek gedaan naar de staat van de IT bij de rijksoverheid. Dat valt niet onder het verantwoordingsonderzoek.

Wij hebben wel gekeken naar het IT-beheer en het duurzaam onderhoud van IT-systemen (lifecyclemanagement). Figuur 11 en 12 op bladzijde 41 en 43 geven de stand van zaken op deze gebieden weer bij de verschillende ministeries, uitvoeringsorganisaties en Hoge Colleges van Staat. Wij constateren dat de basis van lifecyclemanagement geleidelijk aan op orde komt. Een zorgelijker beeld hebben wij bij IT-beheer.

In het rapport Resultaten verantwoordingsonderzoek 2021 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties spreken wij onze zorg over uit over de kwaliteit van het IT-beheer bij veel ministeries en vragen wij ons af of er voldoende tempo wordt gemaakt met de rijksbrede ontwikkeling van het IT-beheer. Een nadere toelichting daarop vindt u in § 4.3.3 (bladzijde 24 en verder).

Vraag 25

Wat is de reden dat de informatiebeveiliging bij de ministeries van Infrastructuur en Waterstaat (IenW), Volksgezondheid Welzijn en Sport (VWS) en Onderwijs Cultuur en Wetenschap (OCW) nog steeds als onvoldoende wordt beoordeeld?

Een uitgebreide toelichting op deze bevindingen vindt u in de rapporten over de resultaten van ons verantwoordingsonderzoek 2021 bij deze ministeries.

Het Ministerie van IenW voerde hierop onvoldoende centrale regie op de dienstonderdelen, maar maakt daarin nu een omslag. Bij het Ministerie van VWS is gebrek aan capaciteit de belangrijkste oorzaak. Bij het Ministerie van OCW zien we geen duidelijke onderliggende reden, hebben we de afgelopen jaren te weinig vorderingen gezien op belangrijke aspecten van informatiebeveiliging.

Vraag 26

Welke mogelijkheden heeft de minister van VWS om eisen ten aanzien van de informatiebeveiliging op te leggen aan de GGD?

Een uitgebreide toelichting vindt u in het rapport Resultaten verantwoordingsonderzoek 2021 Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (§ 4.5, bladzijde 48 en 49). De minister van VWS is wettelijk verantwoordelijk voor de betrouwbaarheid van de (gegevens in) de Coronacheckapp. Dit is vastgelegd in de Wet publieke gezondheid (artikel 58re).

Vraag 27

In hoeverre betreffen de onvolkomenheden bij VWS (soortgelijke) taken die dit ministerie ook vóór de coronapandemie uitvoerde?

In ons rapport Resultaten verantwoordingsonderzoek 2021 Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport vindt u hierop een uitgebreide toelichting. Op bladzijde 5 is een staatje opgenomen, waaruit blijkt dat het Ministerie van VWS al sinds 2018 kampt met problemen in het subsidiebeheer en sinds 2019 met onvolkomenheden in de informatiebeveiliging en het planmatig onderhoud van IT-systemen. Onvolkomenheden in

het financieel beheer en het materieelbeheer zijn tijdens de coronapandemie in 2020 en 2021 aan het licht gekomen.

Vraag 28

Kunt u uw conclusie dat het toezicht op fiscale regelingen bij het ministerie van Financiën achterblijft nader toelichten?

Nadere toelichting op deze conclusie vindt u in het rapport Resultaten verantwoordingsonderzoek Ministerie van Financiën en nationale schuld, in § 4.3.6 (bladzijde 36 en verder). Wij kwalificeren het toezicht op fiscale regelingen als een onvolkomenheid.

Vraag 29

Wat is precies de onvolkomenheid in het beleid voor misbruik en oneigenlijk gebruik bij de ministeries van OCW, VWS en Economische Zaken en Klimaat (EZK)?

Zie het rapport Resultaten verantwoordingsonderzoek 2021 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, bladzijde 24 – 26. Bij het Ministerie van OCW gaat het om een onvolkomenheid bij subsidies aan onderwijsinstellingen.

Zie het rapport Resultaten verantwoordingsonderzoek 2021 Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, bladzijde 34 – 36. Bij het Ministerie van VWS gaat het om een onvolkomenheid op subsidiebeheer. Een belangrijk onderdeel daarvan betreft het beleid ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik.

Bij het ministerie van EZK konden wij aanvankelijk niet vaststellen of uitgaven en verplichtingen, gemoeid met de coronacrisismaatregel TVL, volgens de regels waren gedaan.

Vraag 30

In hoeverre betrof het niet tijdig informeren van het parlement door de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), IenW, EZK, VWS en Defensie maatregelen gerelateerd aan corona?

Dit geldt voor de ministeries van EZK en VWS. In de rapporten Resultaten verantwoordingsonderzoek 2021 van de betreffende ministeries vindt u hierover meer informatie (EZK bladzijde 13, VWS bladzijde 15).