
Vergaderjaar 2006–2007

31 031

Rijk verantwoord 2006
Rapport bij het Financieel jaarverslag van het
Rijk 2006 en uitkomsten
rechtmatigheidsonderzoek

Nr. 2

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 16 mei 2007

Hierbij bieden wij u aan het op 11 mei 2007 door ons vastgestelde rapport
«Rijk verantwoord 2006; Rapport bij het Financieel jaarverslag van het Rijk
2006 en uitkomsten rechtmatigheidsonderzoek».

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

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

Inhoud

	Samenvatting	5
1	Inleiding	10
1.1	Doel van dit rapport	10
1.2	Begroten en verantwoorden	10
1.3	Onderzoek van de Algemene Rekenkamer	11
1.4	Leeswijzer	13
2	Oordeel over rijksrekening en Saldibalans 2006	14
2.1	Terugblik op Financieel jaarverslag van het Rijk 2005	14
2.2	Financieel jaarverslag van het Rijk 2006	14
2.3	Saldibalans van het Rijk 2006	16
2.4	Verklaring van goedkeuring	16
3	Jaarverslagen 2006	17
3.1	Financiële informatie en saldibalans	17
3.2	Informatie over bedrijfsvoering	23
3.3	Informatie over het gevoerde beleid	24
3.4	Verantwoording over EU-geld	24
4	Bedrijfsvoering in 2006	27
4.1	Ontwikkeling van de bedrijfsvoering	27
4.2	Financieel beheer en materieelbeheer in 2006	29
4.2.1	Ernstige onvolkomenheden	29
4.2.2	Bezwaar en bezwaaronderzoek	32
4.3	Personeel	33
4.4	Informatievoorziening	34
4.5	Organisatie	37
4.5.1	Integriteit	38
4.5.2	Veranderingen bij het Rijk	39
4.6	Administraties	42
5	Beleidsinformatie nader beschouwd	47
5.1	Beschikbaarheid van beleidsinformatie in de jaarverslagen 2006	47
5.2	Bruikbaarheid van beleidsinformatie in de jaarverslagen 2006	49
5.3	Staat van de beleidsinformatie 2007: informatievoorziening over zes grote projecten	54
6	Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer	56
6.1	Reactie minister	56
6.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	59
	Literatuur	60
Bijlage 1	Begrote en verantwoorde bedragen 2006	61
Bijlage 2	Overzicht van fouten en onzekerheden 2006	62
Bijlage 3	Verklarende woordenlijst	68
Bijlage 4	Gebruikte afkortingen	76

SAMENVATTING

Dit rapport verschijnt op 16 mei 2007. Op deze derde woensdag in mei, ook wel Verantwoordingsdag genoemd, biedt de minister van Financiën het Financieel jaarverslag van het Rijk en de jaarverslagen 2006 aan de Tweede Kamer aan. Wij publiceren tegelijkertijd onze rapporten bij de jaarverslagen 2006 en ons rapport Rijk verantwoord 2006, waarin onze verklaring van goedkeuring bij de Rijksrekening 2006 is opgenomen. Daarnaast informeren wij de Tweede Kamer in Rijk verantwoord over het functioneren en presteren van de departementen.

Een goed functionerende overheid is transparant en legt verantwoording af over wat zij doet. Een goed presterende overheid levert prestaties, bereikt daarmee de afgesproken doelstellingen en ontwikkelt beleid dat uitvoerbaar en handhaafbaar is.

In ons jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek besteden wij aandacht aan zowel het functioneren als het presteren van de overheid. Ons onderzoek naar de bedrijfsvoering van de departementen en naar de verantwoording die de ministers daarover afleggen in hun jaarverslagen richt zich op het functioneren van de overheid. Ons onderzoek naar beleidsinformatie die de ministers in hun verantwoordingen opnemen, richt zich op het presteren van de overheid.

Goedkeuring Rijksrekening en Saldibalans van het Rijk 2006

We hebben de in het Financieel jaarverslag van het Rijk opgenomen rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk (Rijksrekening) en de Saldibalans van het Rijk 2006 goedgekeurd.

Samenvattend beeld jaarverslagen

Wij zijn van oordeel dat 22 van de 25 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 heeft overschreden. Bij drie jaarverslagen hebben de geconstateerde fouten of onzekerheden de tolerantiegrenzen *wel* overschreden. De jaarverslagen 2006 van de Staten-Generaal, het Ministerie van Defensie en het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) voldoen daarom niet geheel aan de eisen.

Bij de Staten-Generaal (IIA) wordt de overschrijding veroorzaakt door een bedrag van € 3,3 miljoen aan onrechtmatige verplichtingen.

Bij het Ministerie van Defensie (X) hangt de overschrijding van € 111,3 miljoen aan onrechtmatige en ondeugdelijk weergegeven verplichtingen samen met het niet naleven van de Europese aanbestedingsrichtlijnen, het niet juist en tijdig vastleggen van verplichtingen en het ontbreken van onderbouwingen en bewijsstukken van de vastgelegde verplichtingen en betalingen.

Het Ministerie van VROM (XI) is voor een bedrag van € 92 miljoen onrechtmatige verplichtingen aangegaan voor de huurtoeslag. Het merendeel van de fouten is veroorzaakt door onjuiste of niet verwerkte mutaties in de situatie van de aanvrager. Daardoor kregen sommige aanvragers niet het juiste bedrag betaald. De minister van VROM heeft in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het Jaarverslag 2006 melding gemaakt van een onrechtmatigheid van € 74 miljoen. Wij merken een groter bedrag als onrechtmatig aan, omdat wij niet alleen te hoge betalingen, maar ook te lage betalingen als fout aanmerken. Omdat de huurtoeslag wordt uitgevoerd door de Belastingdienst, is de minister van Financiën

verantwoordelijk voor het financieel beheer ervan. De fouten en onzekerheden in verplichtingen en uitgaven voor de huurtoeslag worden echter toegerekend aan het betreffende beleidsartikel van het Ministerie van VROM, en komen daardoor tot uitdrukking in het oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2006 van het Ministerie van VROM.

Bedrijfsvoering en aandachtspunten op rijksniveau

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 de ondersteunende processen in de bedrijfsvoering vallen de zogenoemde PIOFA-processen: processen op het gebied van personeel (P), informatie (I), organisatie (O), het financieel beheer en materieelbeheer (F) en de bijgehouden administraties (A).

Rijksbreed is er sprake van een lichte daling van het aantal onvolkomenheden in de bedrijfsvoering van 58 in 2005 naar 56 in 2006. Van de veertien in 2005 nieuw geconstateerde onvolkomenheden is de helft in 2006 opgelost. In 2006 zijn er negentien nieuwe onvolkomenheden bijgekomen.

Een aantal onvolkomenheden zijn hardnekkig en structureel van aard. Van de 56 onvolkomenheden zijn er dertien die al voor 2002 ontstaan zijn. Hoewel er in totaliteit minder onvolkomenheden zijn dan vorig jaar, is het aantal ernstig onvolkomenheden toegenomen van drie in 2005 naar vijf in 2006. Dit zijn het voorschottenbeheer van ontwikkelingsamenwerkingsgelden bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V), de inkomensafhankelijke toeslagen bij het Ministerie van Financiën (IXB), het munitiebeheer bij het Ministerie van Defensie (X), de gevolgen van de implementatie van een nieuw financiële administratiesysteem bij het Ministerie van SZW (XV) en tot slot het subsidiebeheer bij het Ministerie van VWS (XVI). Bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BuiZa) stond eind 2006 nog een bedrag van € 5,7 miljard aan voorschotten open. Omdat de op basis van de verbeterplannen verwachte verbeteringen bij het voorschottenbeheer bij het Ministerie van BuiZa onvoldoende zijn gerealiseerd hebben wij daar dit jaar bezwaar tegen gemaakt.

De minister heeft als reactie op dit bezwaar een plan van aanpak ter verbetering van het voorschottenbeheer van het Ministerie van Buitenlandse Zaken opgesteld. Dit plan van aanpak met de daarin aangegeven maatregelen en tijdspad heeft ons doen besluiten het bezwaar op te heffen.

Vanwege het feit dat bij het Ministerie van Defensie een groot aantal onvolkomenheden al meer dan twee jaar speelt en vanwege de ernst ervan, zullen wij bij het Ministerie van Defensie in 2007 een bezwaaronderzoek uitvoeren.

Net als vorig jaar verandert de inrichting van het Rijk. Het coalitieakkoord geeft hier een verdere impuls aan. Ook de nieuwe voornemens zullen een impuls geven aan acties om het functioneren en het presteren van het Rijk te verbeteren. Veel van deze ontwikkelingen vergen grote aanpassingen van de bedrijfsvoering bij de organisatieonderdelen die er bij betrokken zijn. Daarom bevatten deze ontwikkelingen niet alleen beloften, maar ook risico's voor het functioneren van het Rijk. Wij wijzen erop dat bij alle voornemens ook voldoende aandacht zal moeten worden besteed aan de

ondersteunende processen (PIOFA-processen) die tegelijkertijd met de primaire processen mee zullen moeten veranderen. Beleidsambities en uitvoeringscondities (de voor de uitvoering van beleidsambities beschikbare tijd, mensen en middelen) horen op elkaar aangesloten te zijn.

Informatie over presteren: beleidsinformatie

Het streven van de voorstellen uit de nota «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording» (VBTB) in 2002 is gericht op een resultaatgerichte en transparante verantwoording. Deze maakt het mogelijk dat de Tweede Kamer met de ministers kan debatteren over de resultaten van het gevoerde beleid en de kosten die daarmee gemoeid zijn. Het daaruit voortvloeiende inzicht kan bij een volgende begrotingsbehandeling bijdragen aan meer gerichte beleidskeuzes. Met ons onderzoek proberen wij ook aan dit proces bij te dragen door systematisch aandacht te besteden aan beschikbaarheid en bruikbaarheid van de informatie. Wij constateren dat in de jaarverslagen 2006 meer informatie over doelen, prestaties en middelen beschikbaar is dan in de jaarverslagen over 2005. Dit beeld wordt bij informatie over doelen en prestaties vooral veroorzaakt doordat ministers daar vaak gebruik maken van de mogelijkheid tot uitleggen waarom concrete informatie ontbreekt.

De stijgende lijn van de beschikbaarheid van informatie uit de jaarverslagen over 2006 zet zich door in de begrotingen van 2007. De ministers verbeteren zowel de levering van meer concrete informatie over hun beoogde doelstellingen, als het gebruik van de mogelijkheid tot «explain» in de begroting 2007. Ook is een stijging zichtbaar bij de beschikbaarheid van informatie over te leveren prestaties en daarmee gemoeide uitgaven. Deze trend biedt perspectief voor het verhogen van de informatiewaarde van het jaarverslag 2007.

De jaarverslagen vormen een mogelijkheid voor ministers om te laten zien wat zij het afgelopen jaar hebben bereikt, op welke wijze en met hoeveel geld. Dit sluit aan bij het streven van VBTB naar een transparant en resultaatgericht jaarverslag. De informatie geeft zowel ministers als Tweede Kamerleden de mogelijkheid om te zien of beleid werkt en geeft aangrijpingspunten om zo nodig beleid bij te sturen. Om een beeld te krijgen van de bruikbaarheid van de beschikbare beleidsinformatie in de toelichting hebben we voor elk departement één of meer indicatoren nader onderzocht. In totaal zijn 45 indicatoren in ons onderzoek betrokken. Bij 21 van de onderzochte indicatoren worden knelpunten geconstateerd in de deugdelijke totstandkoming of de betrouwbaarheid en validiteit van de basisgegevens. Dit leidt tot onzekerheid over de bruikbaarheid van deze indicatoren voor de verantwoording van de minister. In sommige gevallen geven de indicatoren op zichzelf wel informatie over de beleidscontext maar niet over de beleidsresultaten, omdat de indicator niet aansluit bij het gestelde doel. Deze informatie heeft slechts een beperkte waarde voor het debat over de beleidsresultaten. Daarnaast blijkt de beleidsmatige toelichting in de meeste jaarverslagen beperkt bruikbaar, omdat ministers geen goed beeld geven van de samenhang tussen de gerealiseerde doelen, de daarvoor geleverde prestaties en ingezette middelen. Doelstellingen en prestaties zijn over het algemeen concreet weergegeven, maar vaak is niet duidelijk wat ingezette middelen en gerealiseerde prestaties hebben bijgedragen aan de doelrealisatie. Een van de oorzaken voor de onduidelijke relatie tussen doelen en prestaties is de formulering van de doelstellingen. Als het doel concreet is geformuleerd en goed afgebakend is, is het gemakkelijker om

(meer)jaarlijkse, eenduidige indicatoren te vinden die inzicht geven in de realisatie van het doel en de bijbehorende prestaties per jaar. Ook blijft de doorwerking naar toekomstig beleid in veel gevallen buiten het jaarverslag. Wij zijn van mening dat de informatiewaarde van jaarverslagen toeneemt als ministers aangeven hoe de beleidsresultaten lopend en toekomstig beleid beïnvloeden. Daarbij is het van belang dat de minister ook helder maakt wat de oorzaak is dat doelen en/of prestaties niet of niet voldoende zijn gerealiseerd.

In ons jaarlijkse onderzoek *Staat van de beleidsinformatie* onderzoeken we voor specifieke onderwerpen de beschikbaarheid en bruikbaarheid van deze beleidsinformatie. In de *Staat van de beleidsinformatie 2007* hebben we ons gericht op de informatievoorziening over grote projecten. De informatievoorziening aan de Tweede Kamer verloopt op basis van de Procedureregeling grote projecten vooral via de periodieke voortgangsrapportages. Wij hebben voor zes van de grote projecten waarvoor dit instrument is ingesteld onderzocht hoe het staat met de informatievoorziening: Ruimte voor de rivier, Project Mainportontwikkeling Rotterdam, Maaswerken, Vervanging Pantservoertuigen, ICT in het onderwijs en Groepsgrootte en kwaliteit basisonderwijs.

Over de door ons onderzochte grote projecten is over het algemeen voldoende beleidsinformatie beschikbaar over de noodzaak, het te verwachten nut, de voortgang van de uitvoering en de bereikte resultaten. Deze informatie moet echter, vooral in de voorbereidingsfase van projecten, meer en beter worden gebruikt dan nu gebeurt. Ook is de informatievoorziening over de onderbouwing van het beleid soms onevenwichtig en soms laat, waardoor de Tweede Kamer voor voldongen feiten kan worden geplaatst. Als laatste is de manier waarop de beleidsdoelen zijn geformuleerd, op onderdelen niet toereikend. Het leidt er ook toe dat achteraf niet is vast te stellen of de gewenste doelen daadwerkelijk zijn behaald.

Reactie minister van Financiën en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van Financiën heeft op 9 mei 2007 gereageerd op het rapport *Rijk verantwoord 2006*. In hoofdstuk 6 van dit rapport en op onze website www.rekenkamer.nl staat de integrale tekst van de reactie.

In zijn reactie geeft de minister van Financiën aan tevreden te zijn met de stand van zaken van rechtmatigheid en bedrijfsvoering. Wij zijn het hierover eens met de minister, al zijn er nuanceverschillen.

Mede als basis voor de aanpassing van de Comptabiliteitswet 2001 is met de minister van Financiën inmiddels afgesproken over een aantal onderwerpen te overleggen. Eenheid van opvatting tussen alle betrokkenen is gewenst.

Onze inzet daarbij is verschillen van inzicht op te lossen, bij voorkeur tijdig voor de start van de controlecyclus 2007.

AGENDA

In de Agenda vraagt de Algemene Rekenkamer nadrukkelijk aandacht voor onderwerpen op het terrein van beleidsinformatie en bedrijfsvoering. Eerst blikken we terug op de Agenda 2006–2007 die wij in *Rijk verantwoord 2005* hebben opgenomen. Op basis van het rechtmatigheidsonderzoek over 2006 hebben we de agenda 2007–2008 opgesteld.

Terugblik op Agenda 2006–2007

In *Rijk verantwoord 2005* heeft de Algemene Rekenkamer nadrukkelijk aandacht gevraagd voor vier onderwerpen. Zo vroegen wij aandacht voor een adequate implementatie en handhaving van het VIR (Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst).

Inmiddels is het VIR 1994 vervangen door het VIR 2007. Ook is het VIR-Bi (VIR-bijzondere informatie) inwerking getreden.

Verder vroegen wij aandacht voor de inrichting van de informatievoorziening en de onderliggende technische voorzieningen om goede management- en beleidsinformatie te genereren. Dit zal ook de komende jaren een aandachtspunt blijven.

Ook vonden wij het belangrijk dat de verantwoordelijkheid van het management nadrukkelijker tot uitdrukking zou komen in de verslaglegging. Inmiddels is in alle jaarverslagen 2006 deze verantwoordelijkheid tot uitdrukking gekomen in de bedrijfsvoeringsparagraaf. We vragen nog wel aandacht voor voldoende verankering in het managementcontrol-systeem.

Ten slotte wezen wij op het belang van sluitend toezicht, controle en verantwoordingsarrangementen en een deugdelijke wettelijke verankering daarvan, zeker in het geval dat verantwoordelijkheden en daarmee gepaard gaande financiële stromen over verschillende bestuurslagen worden verdeeld. Inmiddels is gestart met implementatie van «single information en single audit» (sisa) om de verantwoording- en controlelasten voor de decentrale overheden te beperken.

Agenda 2007–2008

De Algemene Rekenkamer vraagt de ministers in de komende periode aandacht te besteden aan het feit dat bij alle voornemens ook voldoende aandacht zal moeten worden besteed aan de ondersteunende processen die tegelijkertijd met de primaire processen mee zullen moeten veranderen. Beleidsambities en uitvoeringscondities (de voor de uitvoering van beleidsambities beschikbare tijd, mensen en middelen) horen op elkaar aangesloten te zijn. In de afweging zal ook steeds aandacht nodig blijven voor een deugdelijke verankering van de daarbij behorende verantwoordings- en controlearrangementen.

1 INLEIDING

1.1 Doel van dit rapport

Op Verantwoordingsdag 2007 publiceert de Algemene Rekenkamer *Rijk verantwoord 2006*. Met dit rapport geven wij ons oordeel over de rijksrekening en de saldibalans 2006, zoals die zijn opgenomen in het *Financieel jaarverslag van het Rijk 2006*.

Ook informeren wij met dit rapport de Tweede Kamer over de kwaliteit van de financiële informatie en beleidsinformatie in de jaarverslagen 2006 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.

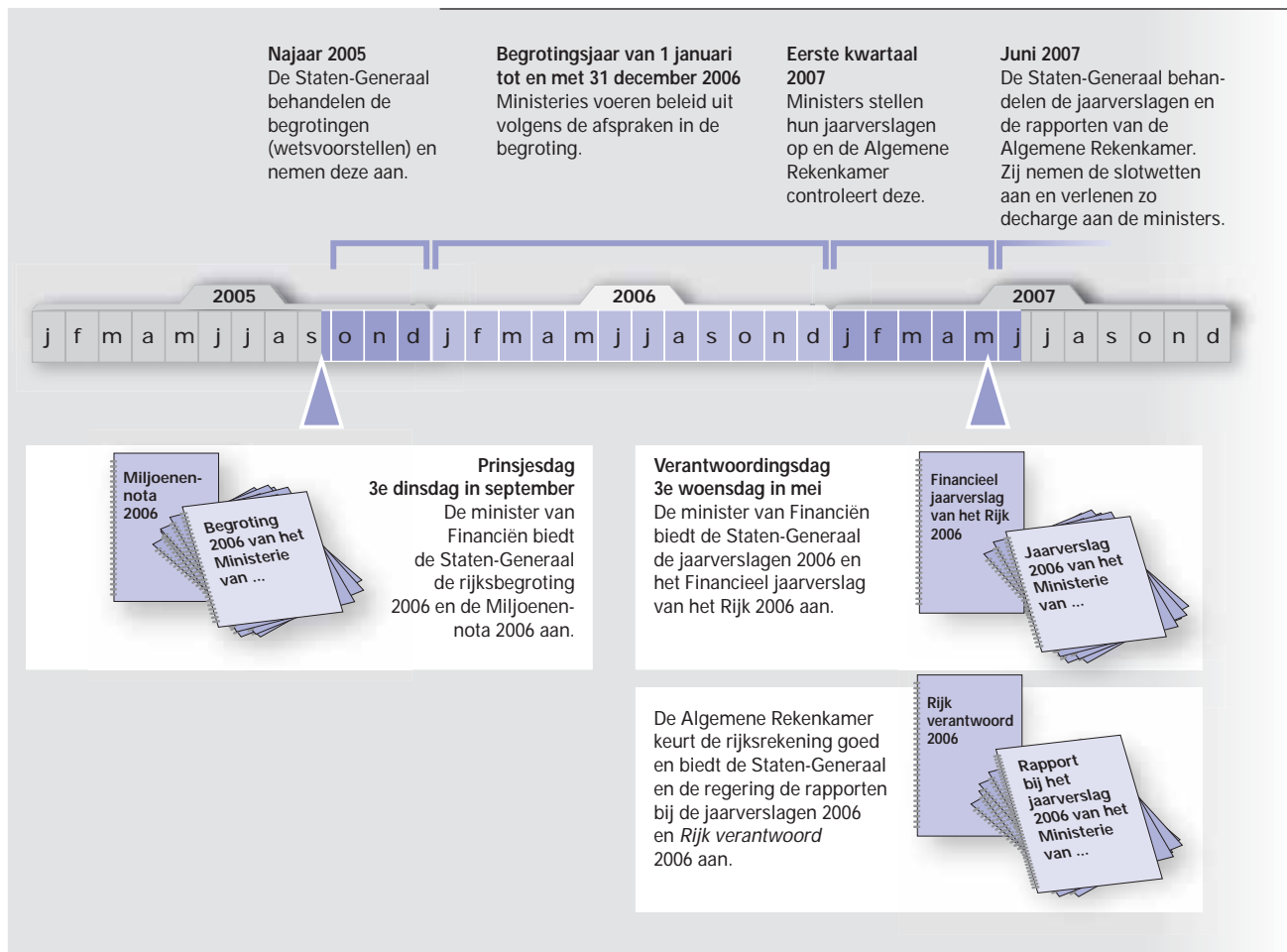
Uitgaande van onze wettelijke taak en onze missie richten wij ons op het functioneren en het presteren van het openbaar bestuur. Een goed functionerende overheid is transparant en legt verantwoording af over wat zij doet. Een goed presterende overheid levert prestaties, bereikt daarmee de afgesproken doelstellingen en ontwikkelt beleid dat uitvoerbaar en handhaafbaar is.

In ons jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek besteden wij aandacht aan zowel het functioneren als het presteren van de overheid. Ons onderzoek naar de bedrijfsvoering van de departementen en naar de verantwoording die de ministers daarover afleggen in hun jaarverslagen richt zich op het functioneren van de overheid. Ons onderzoek naar beleidsinformatie die de ministers in hun verantwoordingen opnemen, richt zich op het presteren van de overheid.

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.

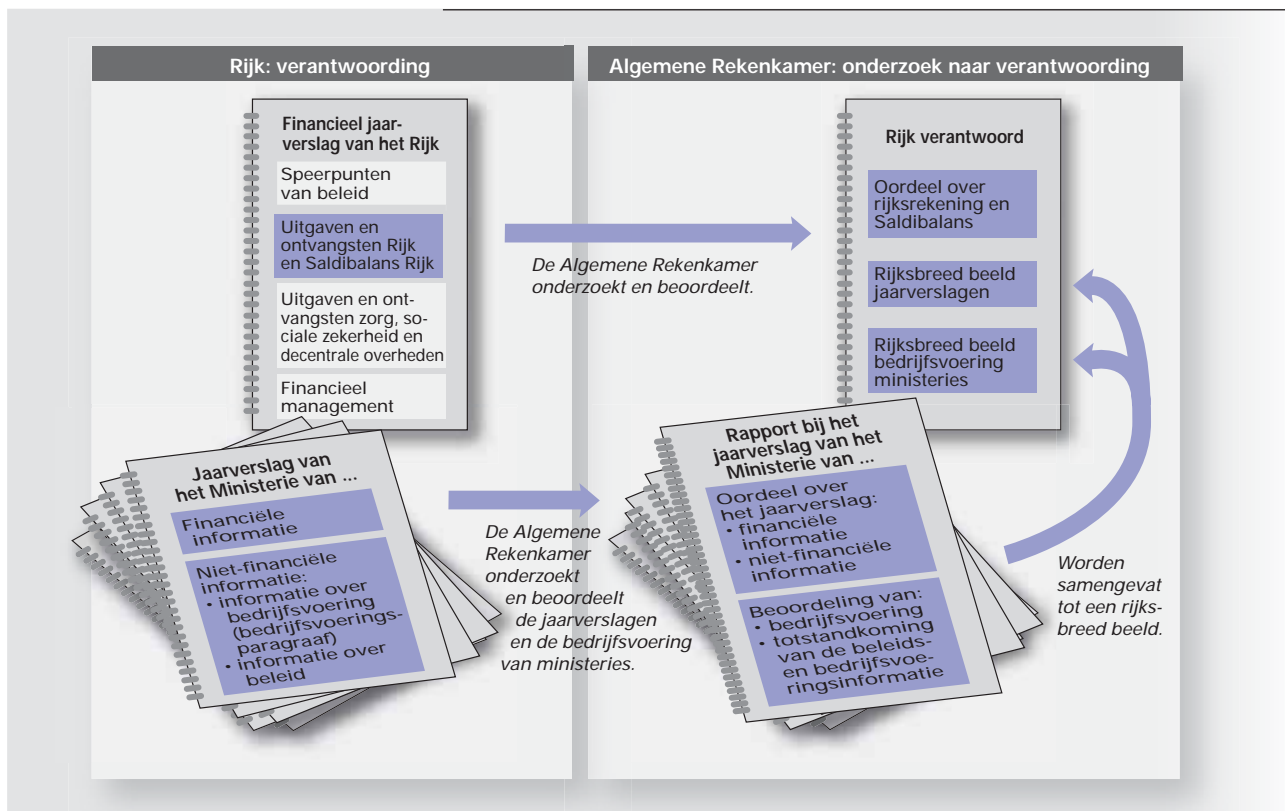
Figuur 1 De begrotingscyclus
Begroting en verantwoording 2006



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. Op basis van dat onderzoek geven wij in *Rijk verantwoord* de verklaring van goedkeuring over de rijksrekening en de saldibalans. 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 (op artikelniveau) 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;
- een 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 de jaarverslagen niet zijn opgesteld overeenkomstig de wijze waarop dat in wettelijke regelingen is voorgeschreven.

Er is sprake van *onzekerheid* over de rechtmatigheid van de uitgaven of ontvangsten 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 of het M&O-beleid.

¹ In onze brochure *Rechtmatig verantwoord: het jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek van de Algemene Rekenkamer* en 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 van het financieel beheer tekortschiet of het ministerie de interne regelgeving of procedures niet naleeft.

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 het uitgevoerde onderzoek naar de Jaarverslagen 2006 in rijksbreed perspectief. We gaan in op de financiële informatie, de informatie over de bedrijfsvoering en de informatie over beleid. Ook gaan we in op de EU-lidstaatverklaring. In hoofdstuk 4 geven wij onze bevindingen weer over de kwaliteit van de bedrijfsvoering van ministeries in 2006 en schetsen wij de rijksbrede ontwikkeling hiervan over de afgelopen jaren. In hoofdstuk 5 gaan wij nader in op de kwaliteit van de informatie over presteren in de jaarverslagen. Hoofdstuk 6 bevat ten slotte de reactie van de minister op dit rapport en het nawoord van de Algemene Rekenkamer.

Bij dit rapport horen vier bijlagen. In bijlage 1 staan de begrote en verantwoorde bedragen. Bijlage 2 geeft een overzicht van de fouten en onzekerheden in 2006. Bijlage 3 is een verklarende woordenlijst en in bijlage 4 staan de gebruikte afkortingen.

2 OORDEEL OVER RIJKSREKENING EN SALDIBALANS 2006

De minister van Financiën heeft het *Financieel jaarverslag van het Rijk 2006* en de Saldibalans van het Rijk 2006 op 20 april 2007 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 2006.

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 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 speerpunten van beleid (beleidsinformatie), financieel management (informatie over bedrijfsvoering), de budgetsectoren zorg en sociale zekerheid en de decentrale overheden. De verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer heeft alleen betrekking op de rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk en op de Saldibalans van het Rijk (financiële informatie). In ons onderzoek naar de jaarverslagen beoordelen we naast de financiële informatie ook de informatie over beleid en over bedrijfsvoering. Een rijksbreed beeld van onze oordelen over deze onderdelen van de jaarverslagen komt in het volgende hoofdstuk aan bod (zie § 3.2 en 3.3).

Hieronder blikken wij eerst terug op het Financieel jaarverslag van het Rijk 2005 (§ 2.1). Vervolgens geven wij ons oordeel over de rijksrekening 2006 (§ 2.2) en de Saldibalans van het Rijk 2006 (§ 2.3). Ten slotte geven wij onze verklaring van goedkeuring (§ 2.4).

2.1 Terugblik op Financieel jaarverslag van het Rijk 2005

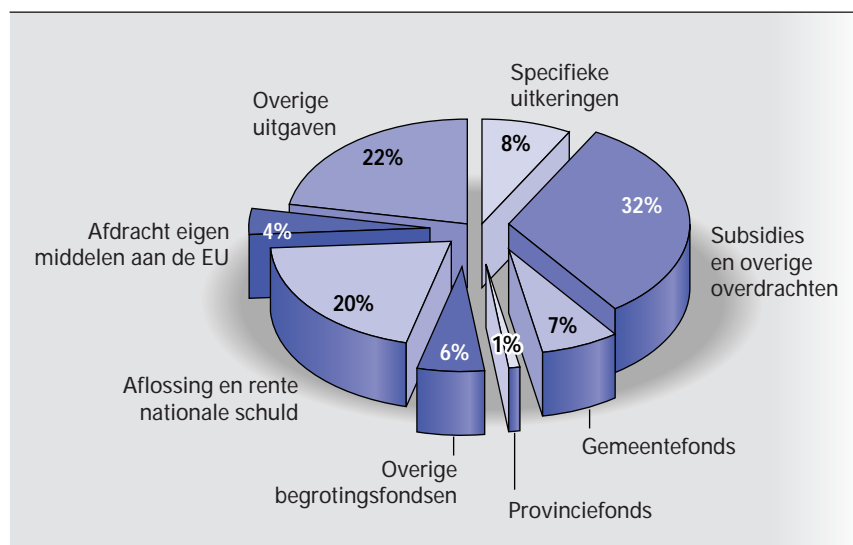
Op 17 mei 2006 keurden wij de rijksrekening 2005 en de Saldibalans van het Rijk 2005 goed onder voorbehoud dat de Staten-Generaal de slotwetten 2005 zouden aannemen. Op diezelfde datum zonden wij het rapport *Rijk verantwoord 2005*, met daarin opgenomen de verklaring van goedkeuring, aan de Staten-Generaal en de minister van Financiën (Algemene Rekenkamer, 2006a).

De Staten-Generaal hebben de bij het *Financieel jaarverslag van het Rijk 2005* behorende slotwetten aangenomen op 14 september 2006. Bij brief van 4 december 2006 heeft de minister van Financiën meegedeeld dat de Staten-Generaal de ministers decharge hebben verleend over het in het jaar 2005 gevoerde financieel beheer (Ministerie van Financiën, 2006). Hiermee is de goedkeuring van de rijksrekening 2005 en de Saldibalans van het Rijk 2005 definitief.

2.2 Financieel jaarverslag van het Rijk 2006

In de rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk (de rijksrekening) staan het totaal van de rijksuitgaven in 2006 (€ 186,4 miljard) en het totaal van de rijksontvangsten in 2006 (€ 188,5 miljard). Figuur 3 geeft een overzicht van de soorten uitgaven die de rijksoverheid in 2006 heeft gedaan.

Figuur 3 Uitgaven van het Rijk in 2006



Wij hebben alle *fouten* en *onzekerheden* in alle jaarverslagen over 2006 opgeteld en afgezet tegen de totale uitgaven en ontvangsten van het rijk in 2006. Om de ontwikkeling in het aantal fouten en onzekerheden te kunnen beoordelen, hebben we de totalen van 2006 vergeleken met die van 2005 (zie overzicht 1).

Overzicht 1: totaal van alle fouten en onzekerheden in alle jaarverslagen ten opzichte van de rijksrekening over 2005 en 2006 (x € 1 miljoen)

	Uitgaven (mln €)				Ontvangsten (mln €)			
	2006		2005		2006		2005	
	Bedrag	%	Bedrag	%	Bedrag	%	Bedrag	%
Totaalbedrag Rijksrekening	186 447,4		189 772,8		188 459,7		190 251,2	
Totaal fouten	224,7	0,12	389,3	0,2	76,5	0,04	15,6	0,0
Totaal onzekerheden	452,3	0,24	596,2	0,3	2 545,7	1,35	8,4	0,0
Totaal fouten en onzekerheden > artikeltolerantiegrens	503,0	0,27	820,0	0,4	2 603,3	1,38	1,9	0,0
Onzekerheid over de volledigheid	0,1		4,7		30,6		6,7	

Het percentage aan fouten en onzekerheden in de ontvangsten bedraagt 1,38%. Dit betekent dat voor de ontvangsten wij de bewering in het FJR dat 99% rechtmatig is, niet kunnen onderschrijven. Dit wordt vrijwel geheel veroorzaakt door een onzekerheid over de rechtmatigheid die wij hebben bij de ontvangsten van de Belastingdienst.

Wij hebben vastgesteld dat de in het *Financieel jaarverslag van het Rijk 2006* opgenomen rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk aansluit op de verantwoordingsstaten die zijn opgenomen in de jaarverslagen over 2006. Daarnaast hebben wij vastgesteld dat het *Financieel jaarverslag van het Rijk 2006* volgens daarvoor geldende voorschriften is opgesteld.

2.3 Saldibalans van het Rijk 2006

De totalen van de Saldibalans van het Rijk per 31 december 2006 bedragen debet en credit € 764 065 miljoen.

Wij hebben vastgesteld dat de Saldibalans van het Rijk 2006 aansluit op de departementale en niet-departementale saldibalansen 2006 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 2006* opgenomen rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk (rijksrekening) en de Saldibalans van het Rijk 2006 goed, onder voorbehoud dat de Staten-Generaal de bij de rijksrekening behorende slotwetten aannemen.

3 JAARVERSLAGEN 2006

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 25 jaarverslagen 2006. Achtereenvolgens komen aan bod: de financiële informatie en de saldibalans, de informatie over de bedrijfsvoering en de informatie over het gevoerde beleid. Dit jaar zal de minister van Financiën voor het eerst een lidstaatverklaring voor EU-gelden 2006 opstellen. Hier gaan wij in paragraaf 3.4 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 2006. 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 niveau van begrotingsartikel, baten-lastendienst en saldibalansposten en op niveau van de jaarverslagen als geheel. Voor we dat doen gaan we eerst in op de wijze van rapporteren over fouten en onzekerheden. De ministers hebben namelijk een andere wijze van rapporteren dan de Algemene Rekenkamer.

Verschillen in wijze van rapporteren

Met ingang van het jaarverslag 2006 leggen de ministers in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag voor het eerst zelf verantwoording af over de rechtmatigheid van de begrotingsuitvoering (is het begrotingsgeld volgens de regels uitgegeven). De departementale auditdiensten (DAD) geven in hun accountantsverklaring niet langer een oordeel over de rechtmatigheid, maar geven een getrouwbeeldverklaring af. Zij doen zelf dus geen uitspraak meer over de rechtmatigheid van de begrotingsuitvoering, maar verklaren wel dat de minister zich in de bedrijfsvoeringsparagraaf getrouw verantwoordt over de rechtmatigheid.

De ministers rapporteren in de bedrijfsvoeringsparagraaf de fouten en onzekerheden die een rapporteringstolerantie overschrijden zoals die in de Rijkbegrotingsvoorschriften 2007 bepaald is. Deze rapportering kan afwijken van de rapportering van de Algemene Rekenkamer. Dit heeft verschillende oorzaken.

In de eerste plaats rapporteren de ministers alleen over fouten en onzekerheden inzake de rechtmatigheid, terwijl wij ook fouten en onzekerheden in de deugdelijke weergave meetellen.

In de tweede plaats maken wij geen onderscheid in fouten en onzekerheden, terwijl de ministers dit wel doen, en daarbij ook andere rapporteringstoleranties hanteren.

Zo hanteren wij voor de som van de fouten en onzekerheden de volgende rapporteringstoleranties:

- voor artikelen \leq € 50 miljoen: 10% van het artikelbedrag;
- voor artikelen $>$ € 50 miljoen en \leq € 500 miljoen: € 5 miljoen;
- voor artikelen $>$ € 500 miljoen: 1% van het artikelbedrag.

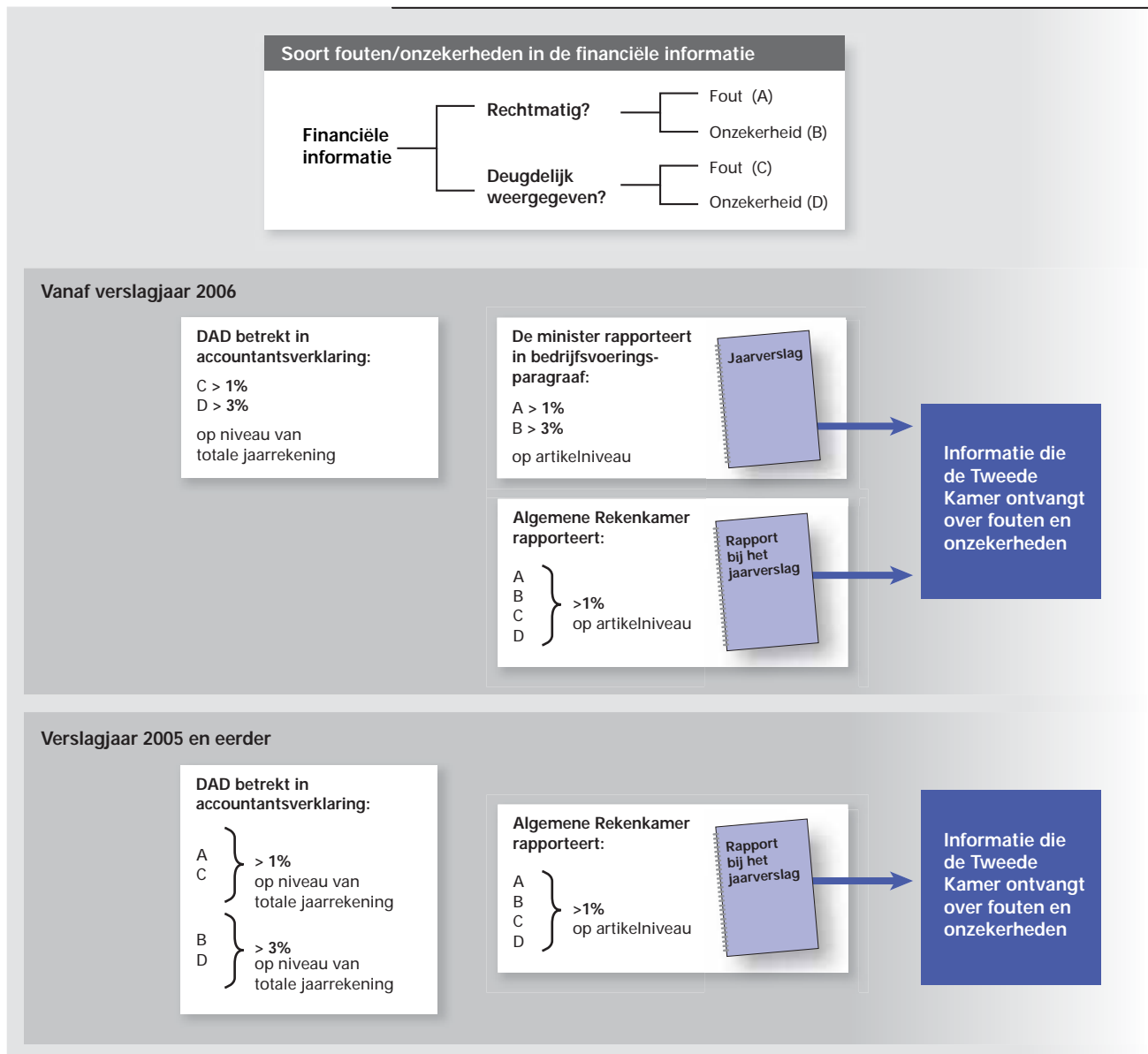
De ministers hanteren voor fouten:

- voor artikelen \leq € 50 miljoen: 10% van het artikelbedrag;
- voor artikelen $>$ € 50 miljoen en \leq € 500 miljoen: € 5 miljoen;
- voor artikelen $>$ € 500 miljoen: 1% van het artikelbedrag.

en voor onzekerheden:

- voor artikelen \leq € 50 miljoen: 30% van het artikelbedrag;
- voor artikelen $>$ € 50 miljoen en \leq € 500 miljoen: € 15 miljoen;
- voor artikelen $>$ € 500 miljoen: 3% van het artikelbedrag.

Figuur 4 Verschillen in rapportage over fouten en onzekerheden
Voorbeeld: artikelen $>$ € 500 miljoen



Een derde oorzaak van een mogelijk verschil is de wijze waarop fouten en onzekerheden die zijn ontstaan bij de afwikkeling van voorschotten uit eerdere jaren worden gerapporteerd. De ministers rekenen deze toe aan het oorspronkelijke artikel waarop destijds de uitgaven zijn verantwoord. Wij rekenen deze fouten en onzekerheden toe aan het totaalbedrag van de in het verantwoordingsjaar afgerekende voorschotten. Hierdoor komt het voor dat de ministers een overschrijding op een begrotingsartikel rapporteert, terwijl wij dat niet doen. Wij rapporteren de fouten en onzekerheden in de afgerekende voorschotten dan in ons oordeel over de saldibalans en de toelichting daarbij.

In figuur 4 staan de verschillen op een rij.

In het overzicht op de volgende bladzijde staat hoeveel overschrijdingen de minister meldt en hoeveel overschrijdingen de Algemene Rekenkamer meldt.

Bij acht begrotingshoofdstukken maken de ministers in de bedrijfsvoeringsparagraaf melding van rechtmatigheidsfouten en/of onzekerheden. Wij hebben bij elf begrotingshoofdstukken gemeld dat bij een of meer artikelen de tolerantiegrenzen zijn overschreden. In totaal betrof dit 33 artikelen. Drie daarvan staan ook vermeld in de bedrijfsvoeringsparagraaf van de betreffende minister. Vier van de door de ministers gemelde overschrijdingen hebben betrekking op afgerekende voorschotten. Deze melden wij niet als artikeloverschrijding, maar als overschrijding bij het bedrag aan afgerekende voorschotten. Twee andere door de ministers gemelde rechtmatigheidsfouten melden wij niet omdat hierbij de rapporteringstolerantie op artikelniveau niet is overschreden.

Aantal gerapporteerde overschrijdingen

		Overschrijding rapporteringstolerantie op artikelniveau en bij baten-lastendiensten, saldibalansposten en afgerekende voorschotten								
		Overschrijding op niveau jaarrekening	In bedrijfsvoeringsparagraaf minister	In rapport Algemene Rekenkamer						
				Art #	V	U	O	bld	sb	av
I	Huis der Koningin									
IIA	Staten-Generaal	v	2							
IIB	Overige HoCoSta's									
III	Algemene Zaken									
IV	Koninkrijksrelaties		1							1
V	BuiZa		1	2	2			1	1	1
VI	Justitie			4	1	4		1	2	
VII	BZK									
VIII	OCW			1		1				
IXA	Nationale Schuld									
IXB	Financiën		1*	1		1	1		4	1
X	Defensie	v		8	6	7				
XI	VROM	v	1	1	1					
XII	VenW			1		1		1		
XIII	EZ									
XIV	LNV		1	4	2	4	1		2	1
XV	SZW		1	1 4	1 4	1			3	
XVI	VWS		1	1 2	1 2	1				
A	Infrastructuurfonds			3		3			1	
B	Gemeentefonds									
C	Provinciefonds									
D	FES									
	Spaarfond AOW									
E	Diergezondheidsfonds									
F	BTW-compensatiefonds									
G	Totaal	3	9	33	18	25	2	3	13	4

v = overschrijding op jaarrekeningniveau bij de verplichtingen

Art # = aantal artikelen waar zich een overschrijding van de tolerantiegrens voordoet

V = aantal overschrijdingen van de artikeltolerantie bij de verplichtingen


U = aantal overschrijdingen van de artikeltolerantie bij de uitgaven

O = aantal overschrijdingen van de artikeltolerantie bij ontvangsten

bld = aantal overschrijdingen van de tolerantiegrens bij baten-lastendiensten

sb = aantal overschrijdingen van de tolerantiegrens bij een saldibalanspost

av = aantal overschrijdingen van de tolerantiegrens bij de afgerekende voorschotten

 overschrijdingen die zowel door de minister als door de Algemene Rekenkamer zijn gerapporteerd

* betreft voorschotten Wet kinderopvang Ministerie van SZW

Fouten en onzekerheden in begrotingsartikelen, baten-lastendiensten en saldibalansposten

Het aantal begrotingsartikelen waarbij de tolerantiegrens is overschreden bedraagt 33. Deze overschrijdingen deden zich voor bij elf begrotingshoofdstukken. Het bedrag aan fouten en onzekerheden waarmee de tolerantiegrenzen op artikelniveau zijn overschreden is 538 miljoen voor de verplichtingen, 503 miljoen voor de uitgaven en 2603,3 miljoen voor de ontvangsten.

Bij drie baten-lastendiensten hebben de fouten en onzekerheden eveneens de tolerantiegrenzen overschreden.

Bij zes begrotingshoofdstukken is de tolerantiegrens bij een of meer saldibalansposten overschreden en bij vier begrotingshoofdstukken zijn de fouten en onzekerheden in de afgerekende voorschotten groter dan de daarvoor geldende tolerantiegrens.

In bijlage 2 zijn alle fouten en onzekerheden per begrotingsartikel, saldibalanspost en per baten-lastendienst weergegeven. In overzichten 2a, 2b en 2c is deze informatie op hoofdlijnen opgenomen.

Overzicht 2a: Geconstateerde fouten en onzekerheden op artikelniveau in 2004 en 2005 en 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)
<i>Fouten/onzekerheden 2006</i>						
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
<i>Fouten/onzekerheden 2005</i>						
Artikelen met overschrijding artikeltolerantie	15	590,1	26	820,0	1	1,9
Artikelen zonder overschrijding artikeltolerantie	195	83,8	184	165,5	209	22,1
Totaal	210	674,0	210	985,5	210	24,0
Totaal verantwoord bedrag		200 949,8		189 772,8		190 251,2
<i>Fouten/onzekerheden 2004</i>						
Artikelen met overschrijding artikeltolerantie	14	176,3	20	1 868,3	3	1,1
Artikelen zonder overschrijding artikeltolerantie	217	111,0	211	175,6	228	408,3
Totaal	231	287,3	231	2 043,9	231	409,4
Totaal verantwoord bedrag		177 434,9		166 400,3		167 473,5

Overzicht 2b: Geconstateerde fouten en onzekerheden in de posten van de saldibalans 2006

	Beoordeelde posten	Bedrag aan fouten en onzekerheden
	Aantal	(mln €)
Fouten en onzekerheden 2006		
Saldibalansposten met overschrijding tolerantiegrens	13	1 027,2
Saldibalansposten zonder overschrijding tolerantiegrens	131	295,6
Totaal	144	1 322,8
Beoordeeld bedrag		540 510,4

Overzicht 2c: Geconstateerde fouten en onzekerheden bij de baten-lastendiensten 2006 (aantal baten-lastendiensten = 38)

2006	Baten		Lasten		Kapitaal ontvangsten		Kapitaal uitgaven	
	Aantal	(mln €)	Aantal	(mln €)	Aantal	(mln €)	Aantal	(mln €)
Fouten en onzekerheden								
Overschrijding tolerantiegrens	2	111,2	0	0	1	0,004	0	0
Zonder overschrijding tolerantiegrens	36	13,4	38	11,2	37	0	38	0
Totaal	38	124,6	38	11,2	38	0	38	0
Totaal verantwoord bedrag		8 820,8		8 729,2		987,2		1 224,7

Fouten en onzekerheden in financiële informatie en saldibalans als geheel

Wij hebben geconstateerd dat de omvang van de fouten en onzekerheden in de financiële informatie bij 22 van de 25 jaarverslagen de tolerantiegrenzen voor de financiële informatie in het desbetreffende jaarverslag als geheel niet hebben overschreden. Bij drie jaarverslagen hebben de geconstateerde fouten of onzekerheden de tolerantiegrenzen *wel* overschreden. De jaarverslagen 2006 van de Staten-Generaal, het Ministerie van Defensie en het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) voldoen daarom niet geheel aan de eisen.

Bij de Staten-Generaal (IIA) wordt de overschrijding veroorzaakt door een bedrag van € 3,3 miljoen aan onrechtmatige verplichtingen.

Bij het Ministerie van Defensie (X) hangt de overschrijding van € 111,3 miljoen aan onrechtmatige en ondeugdelijk weergegeven verplichtingen samen met het niet naleven van de Europese aanbestedingsrichtlijnen, het niet juist en tijdig vastleggen van verplichtingen en het ontbreken van onderbouwingen en bewijsstukken van de vastgelegde verplichtingen en betalingen.

Het Ministerie van VROM (XI) is voor een bedrag van € 92 miljoen onrechtmatige verplichtingen aangegaan voor de huurtoeslag. Het merendeel van de fouten is veroorzaakt door onjuiste of niet verwerkte mutaties in de situatie van de aanvrager. Daardoor kregen sommige aanvragers niet het juiste bedrag betaald.

De minister van VROM heeft in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het Jaarverslag 2006 melding gemaakt van een onrechtmatigheid van € 74 miljoen. Wij merken een groter bedrag als onrechtmatig aan, omdat wij niet alleen te hoge betalingen, maar ook te lage betalingen als fout aanmerken.

Omdat de huurtoeslag wordt uitgevoerd door de Belastingdienst, is de minister van Financiën verantwoordelijk voor het financieel beheer ervan. De fouten en onzekerheden in verplichtingen en uitgaven voor de huurtoeslag worden echter toegerekend aan het betreffende beleidsartikel van het Ministerie van VROM, en komen daardoor tot uitdrukking in het oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2006 van het Ministerie van VROM. In ons *Rapport bij het Jaarverslag 2006 van het Ministerie van Financiën*, dat wij gelijktijdig met het nu voorliggende rapport publiceren, gaan wij nader in op de problematiek van de huurtoeslag. Daarbij komen ook het toezicht door de Belastingdienst en de invorderingsprocessen die een gevolg zijn van het onjuist vaststellen van de huurtoeslag aan de orde.

Slotwetten

De Staten-Generaal autoriseren de bedragen die de minister mag uitgeven wanneer zij de begrotingswetten en de eerste en tweede suppletore 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 in principe geen beleidsmatige mutaties zijn opgenomen, omdat er geen beleidsinhoudelijke behandeling van dat document meer plaatsvindt.

Wanneer de Staten-Generaal de slotwet aannemen, autoriseren zij daarmee de overschrijdingen en is er geen sprake meer van onrechtmatige uitgaven. Daarom geven wij onze oordelen over de financiële informatie in de jaarverslagen onder het voorbehoud dat de slotwetten door de Staten-Generaal worden aangenomen. Hieronder staat een totaaloverzicht van de overschrijdingen. In bijlage 3 staat een overzicht per begrotingshoofdstuk.

Overzicht 3: Geconstateerde begrotingsoverschrijdingen 2003–2006 (slotwetmutaties)

	Verplichtingen		Uitgaven	
	Aantal artikelen	Bedrag (€ mln)	Aantal artikelen	Bedrag (€ mln)
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

3.2 Informatie over bedrijfsvoering

Elke minister neemt in het jaarverslag een bedrijfsvoeringsparagraaf op. De bedrijfsvoeringsparagraaf heeft betrekking op de bedrijfsvoering van alle onder een ministerie vallende dienstonderdelen. Met ingang van het jaarverslag 2006, leggen de ministers zelf in hun jaarverslag verantwoording af over de rechtmatigheid van de begrotingsuitvoering. Vóór 2006 deden de DAD's een uitspraak over de rechtmatigheid in hun accountantsverklaring en stond er niets over de rechtmatigheid in het jaarverslag. De ministers leveren de Staten-Generaal nu dus meer informatie dan voorheen (zie ook figuur 4 in § 3.1).

Naast de informatie over de rechtmatigheid geven de ministers in de bedrijfsvoeringsparagraaf ook informatie over de totstandkoming van de beleidsinformatie, over het gevoerde financieel beheer en materieelbeheer en over 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 in de Rijksbegrotingsvoorschriften 2007 voorgeschreven rapporteringstoleranties overschrijden.

Over de bedrijfsvoering van de begrotingsfondsen wordt verantwoording afgelegd in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het departement dat het betreffende fonds beheert, met uitzondering van de informatie over de rechtmatigheid en over de totstandkoming van de beleidsinformatie. Deze onderwerpen staan wel in de bedrijfsvoeringsparagraaf van de begrotingsfondsen.

De informatie over de bedrijfsvoering dient op grond van de CW 2001 op een deugdelijke wijze tot stand te zijn gekomen. Wij hebben daarom bij alle bij alle ministeries onderzocht:

- hoe zij risico's inventariseren;
- of er tussentijds informatie beschikbaar is over die risico's en over de getroffen beheersmaatregelen;

- hoe ministers afwegen welke onderwerpen zij in de bedrijfsvoeringsparagraaf rapporteren.

Op grond van de onderzochte aspecten hebben wij geconstateerd dat de informatie over de bedrijfsvoering in de bedrijfsvoeringsparagrafen van alle jaarverslagen 2006 deugdelijk tot stand is gekomen en voldoet aan de verslaggevingseisen.

Wij constateren echter dat bij vrijwel alle ministeries niet inzichtelijk is hoe bepaald wordt welke onderwerpen wel en welke niet in de bedrijfsvoeringsparagraaf worden opgenomen.

3.3 Informatie over het gevoerde beleid

Conform onze taakomschrijving in de CW 2001 beoordelen wij jaarlijks zowel de totstandkoming van informatie over beleid, als de kwaliteit van deze niet-financiële informatie (ofwel beleidsinformatie). Voor ons oordeel over de totstandkoming sluiten wij aan bij de Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006 (RPE 2006). De RPE 2006 beoogt een bijdrage te leveren aan een ordelijk en controleerbaar totstandkomingsproces van de beleidsinformatie.

Ten aanzien van de kwaliteit van de beleidsinformatie beoordelen wij of de informatie voldoet aan de verslaggevingseisen zoals die in de Rijksbegrotingsvoorschriften zijn opgenomen en of deze informatie niet strijdig is met de financiële informatie. Daarnaast doen wij ook verdiepend onderzoek naar de beschikbaarheid en bruikbaarheid van de beleidsinformatie. Onze bevindingen daarover staan in hoofdstuk 5.

Beleidsinformatie in de bedrijfsvoeringsparagraaf

De ministers moeten zich dit jaar voor het eerst ook zelf verantwoorden over de totstandkoming van de gepresenteerde beleidsinformatie. Dit doen zij in de bedrijfsvoeringsparagraaf. Wij hebben geconstateerd dat bijna alle ministers in de bedrijfsvoeringsparagraaf een korte toelichting geven op de totstandkoming van beleidsinformatie. Deze ministers melden dat het proces van totstandkoming over het algemeen ordelijk en controleerbaar (deugdelijk) is verlopen. Daar waar ministers tekortkomingen melden, hebben deze voornamelijk betrekking op de reproduceerbaarheid van beleidsinformatie door gebreken in procesbeschrijvingen, de dossiervorming en de aansluiting van informatiesystemen.

Oordelen van de Algemene Rekenkamer over beleidsinformatie

In onze rapporten bij de jaarverslagen 2006 constateren wij dat de beleidsinformatie in de departementale jaarverslagen over het algemeen deugdelijk tot stand is gekomen en voldoet aan de verslaggevingseisen. In onze rapporten bij de departementale jaarverslagen vragen wij aandacht voor:

- reproduceerbaarheid van het totstandkomingsproces, door goede dossiervorming en standaardisering van procesbeschrijvingen;
- voldoen aan de verslaggevingseisen uit de Rijksbegrotingsvoorschriften;
- betere aansluiting tussen (keten)informatiesystemen waarin beleidsinformatie tot stand komt.

3.4 Verantwoording over EU-geld

Gemeenschappelijk beleid, gemeenschappelijke verantwoording

Op tal van terreinen voeren de lidstaten van de Europese Unie een gemeenschappelijk beleid uit, dat is gebaseerd op een reeks van

verdragen die de lidstaten in de loop van de afgelopen decennia hebben ondertekend. Op grond van die verdragen kan de Europese Unie richtlijnen en verordeningen uitbrengen. De wetgevende bevoegdheden hiertoe worden gedeeld door de Raad van de Europese Unie en het Europees Parlement. Met de uitvoering van het beleid is jaarlijks ongeveer € 100 miljard gemoeid, dat de Europese Unie bij de lidstaten int en aanwendt voor het beleid en de apparaatskosten. Jaarlijks legt de Europese Commissie – als uitvoerende macht – verantwoording af aan het Europees Parlement. Sinds 1994 geeft de Europese Rekenkamer daar een oordeel bij, dat echter met betrekking tot de rechtmatigheid van de verantwoorde transacties steeds een negatieve strekking heeft.

Europese roep om lidstaatverklaringen

De Europese Commissie heeft in juni 2005 aangegeven die situatie te willen veranderen² en dat daartoe veranderingen op Europees niveau noodzakelijk zijn, maar ook op lidstaatsniveau. Één van de voorgestelde instrumenten daartoe vormt de zogenoemde lidstaatverklaring, af te geven door de ministers van Financiën van de lidstaten. Aan de nationale rekenkamers dient gevraagd te worden een rapport over de lidstaatverklaring aan de nationale parlementen uit te brengen.

Nederlands initiatief en doelstelling

Het Nederlandse kabinet heeft in 2006 besloten tot de invoering van een lidstaatverklaring. Ook het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Zweden hebben dergelijke initiatieven kenbaar gemaakt. Zo is een kopgroep ontstaan die als pilot kan dienen voor de overige lidstaten. De lidstaatverklaring in Nederland heet «Nationale verklaring» en betreft uiteindelijk de verantwoording van besteding van EU-fondsen in gedeeld beheer in Nederland (structuurfondsen en landbouwfondsen) en van de afdrachten aan de EU (eigen middelen). Nederland heeft besloten tot een beheerste stapsgewijze invoering. Over 2006 omvat de lidstaatverklaring de uitgaven en ontvangsten in het kader van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). Met de aanduiding 2006 wordt bedoeld het boekjaar van 16 oktober 2005 tot en met 15 oktober 2006. Het gaat dan om de door Nederland bij het Europees Oriëntatie en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Garantie (EOGFL-G) gedeclareerde uitgaven van € 1,2 miljard. De jaren daarna wordt deze verantwoording stapsgewijs uitgebreid met de inning en afdracht van de zogenoemde «eigen middelen» en de uitgaven voor de structuurfondsen.

De verklaring is gericht aan de Tweede Kamer en aan de Europese Commissie. Ten behoeve van de Staten-Generaal brengt de Algemene Rekenkamer hierbij een rapport uit. Met de lidstaatverklaring streeft het kabinet de volgende doelstellingen na:

- Verbetering van de kwaliteit en de transparantie van het financiële beheer;
- Verbetering van de verantwoording aan de Europese Commissie en de Tweede Kamer over de rechtmatigheid van transacties op het niveau van de eindbegunstigden en de kwaliteit van de systemen voor beheer en controle;
- Reduceren risico's op onregelmatigheden en terugvorderingen als gevolg van gebreken in de uitvoering en verantwoording van communautair beleid in Nederland;
- Prikkel tot het verbeteren van het financiële beheer in de lidstaten zodat op termijn een positief oordeel van de Europese Rekenkamer wordt gerealiseerd;

² Europese Commissie *Mededeling over een stappenplan voor een geïntegreerd interne controlekader*, COM (2005) 252 definitief (15 juni 2005).

- Laten zien dat een lidstaatverklaring technisch en politiek mogelijk is;
- Door de toepassing van «single audit» principes de controle zo efficiënt mogelijk inrichten.

De invoering van een lidstaatverklaring is een ingewikkeld proces omdat sprake is van complexe wetgeving en veel betrokken bestuurlijke lagen (zowel Europees als binnen Nederland). De Europese verantwoordings- en controleregimes voor de verschillende geldstromen sluiten onderling niet op elkaar aan. De verschillen betreffen de objecten van verantwoording (alleen geld of ook fysieke inspecties), de data waarop de verantwoordings- en controlejaren eindigen (zoals 31 december, 30 juni en 15 oktober binnen één sector), de minimaal vereiste controle inspanning, enzovoort. Het spreekt vanzelf dat voor het kabinet sprake is van een majeure operatie om dit in goede banen naar het einddoel te leiden.

Ondanks deze complexiteit wordt er naar gestreefd zowel de nationale verklaring als ons rapport daarbij vóór de zomer 2007 te publiceren. Naar onze mening bereikt Nederland daarmee een nieuwe mijlpaal in de verbetering van beheer en verantwoording van de geldstromen in Nederland, zowel ten behoeve van Europa als ten behoeve van Nederland zelf.

4 BEDRIJFSVOERING IN 2006

Een goed functionerende overheid is transparant en legt verantwoording 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. Risicomanagement maakt ook onderdeel uit van bedrijfsvoering. Risicomanagement houdt in het identificeren van risico's en de mogelijke gevolgen daarvan en het bepalen van beheersmaatregelen om de risico's op een aanvaardbaar niveau te brengen en te houden. Dit betekent dat niet op elk risico een even zware beheersmaatregel nodig is, maar dat vooraf goed moet worden nagedacht of en zo ja welke beheersmaatregel nodig is. Door de uitvoering van de maatregelen gedurende het jaar te monitoren, zorgt het management ervoor dat zij gedurende het jaar «in control» is. Fouten kunnen dan nog steeds voorkomen, maar de kans daarop is dan vooraf geaccepteerd door het management. De controleur heeft als taak ook deze fouten te blijven melden. Dit geeft het management inzicht in de kwaliteit van de getroffen beheersmaatregelen.

Onder de ondersteunende processen in de bedrijfsvoering vallen de zogenoemde PIOFA-processen: processen op het gebied van personeel (P), informatie (I), organisatie (O), het financieel beheer en materieelbeheer (F) en de bijgehouden administraties (A).

Wij onderzoeken of de ministeries deze processen 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 méér 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. Vervolgens gaan we in op specifieke bedrijfsvoeringsprocessen. Achtereenvolgens besteden we aandacht aan de processen op het gebied van financieel beheer en materiaalbeheer, waarbij ook bezwaar en bezwaaronderzoek aan de orde komen (zie § 4.2), personeel (zie § 4.3), informatievoorziening (zie § 4.4), organisatie (zie § 4.5) en administraties (zie § 4.6).

4.1 Ontwikkeling van de bedrijfsvoering

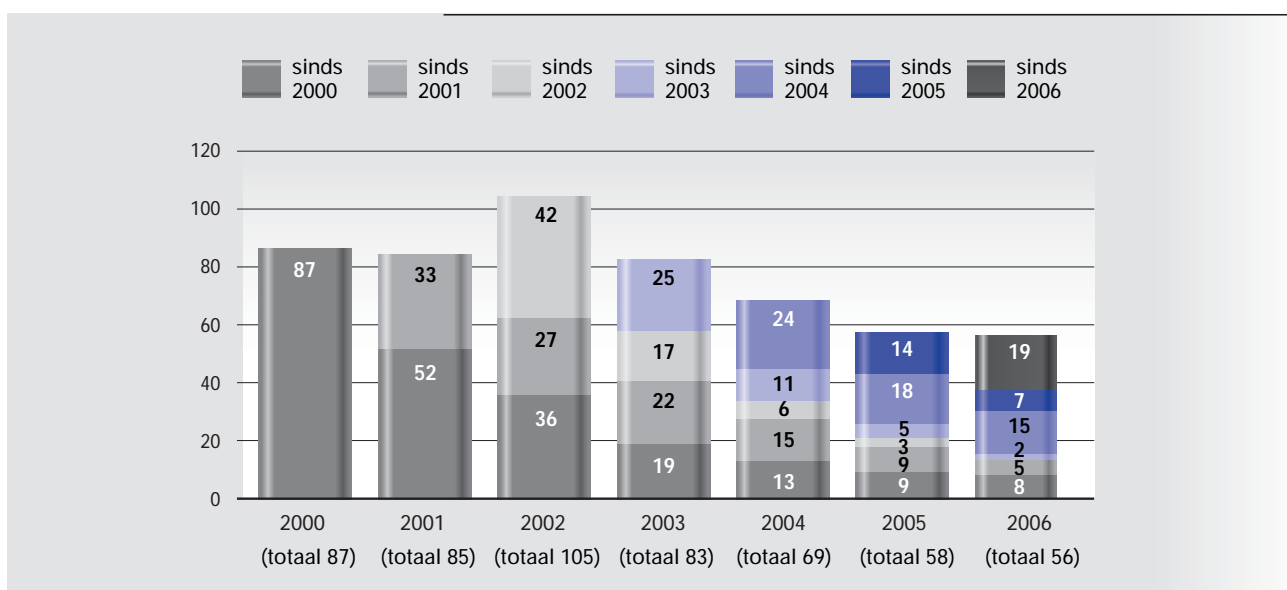
Figuur 5 laat zien dat het totaal aantal onvolkomenheden rijksbreed een dalende lijn vertoont. In 2006 hebben wij 56 onvolkomenheden en vijf ernstige onvolkomenheden geconstateerd bij 25 begrotingshoofdstukken. De figuur geeft ook inzicht in de mate waarin onvolkomenheden worden opgelost. De onvolkomenheden uit 2002 zijn inmiddels allemaal opgelost. Uit 2003 resteren er nog twee, uit 2004 nog vijftien en uit 2005 nog zeven. Dit jaar zijn er negentien nieuwe onvolkomenheden bij gekomen. Van de onvolkomenheden die in 2000 bestonden zijn acht nog niet opgelost:

- het voorschotbeheer bij het Ministerie van BuiZa;
- de personele uitgaven bij het Ministerie van Justitie;
- de capaciteit en deskundigheid van IC-personeel bij het Ministerie Defensie;
- het subsidiebeheer bij VWS;
- de informatiebeveiliging bij de Ministeries van BuiZa, BZK en VWS en bij de Belastingdienst.

Van de onvolkomenheden die wij in 2001 constateerden, resteren er nog vijf:

- Defensie Materieel Organisatie (vóór 2006 magazijnvoorraad-administraties KL en KLu);
- de materieeladministraties Defensiebreed;
- het financieel beheer en materieelbeheer bij de inspectie VenW;
- de ICT-aspecten van de bedrijfsvoering bij het Ministerie van VROM;
- het contractbeheer inclusief EU-aanbestedingen bij het Ministerie van SZW.

Figuur 5 Verloop onvolkomenheden (inclusief ernstige)

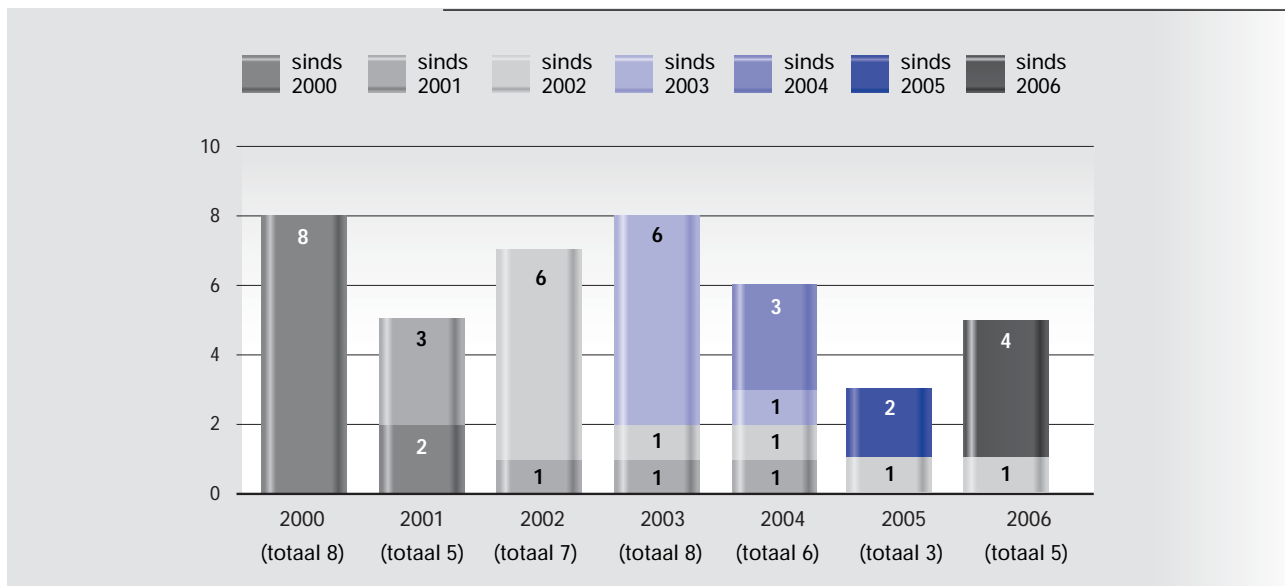


Van de 56 onvolkomenheden in 2006 zijn er vijf ernstig. Vier daarvan zijn nieuw. Twee van de nieuwe ernstige onvolkomenheden waren vorig jaar niet aangemerkt als ernstig, maar zijn door ons eerder wel al eens ernstig genoemd. Dit betreft het voorschotbeheer bij het Ministerie van BuiZa en het wapen- en munitiebeheer bij het Ministerie van Defensie.

De twee andere nieuwe ernstige onvolkomenheden zijn voor het eerst als ernstig aangemerkt. Dit zijn de inkomensafhankelijke toeslagen bij het Ministerie van Financiën en de financiële administratiesystemen bij het Ministerie van SZW. Het subsidiebeheer bij het Ministerie van VWS was vorig jaar ook reeds een ernstige onvolkomenheid. Het verloop van de ernstige onvolkomenheden is opgenomen in figuur 6.

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

Figuur 6 Verloop ernstige onvolkomenheden



4.2 Financieel beheer en materieelbeheer in 2006

Het aantal onvolkomenheden neemt weliswaar af, maar een aantal ernstige onvolkomenheden in het financieel beheer en materieelbeheer is zeer hardnekkig of lijkt structureel van aard. Hieronder gaan wij in op de ernstige onvolkomenheden in het financieel beheer en materieelbeheer in 2006 en op voorgenomen bezwaar en bezwaaronderzoek.

4.2.1 Ernstige onvolkomenheden

Ministerie van BuiZa: voorschottenbeheer OS-gelden

Vanaf 1991 constateren wij dat bij het Ministerie van BuiZa het beheer van de openstaande voorschotten voor ontwikkelingssamenwerkingsgelden (OS-gelden) ontoereikend is. Omdat het beheer van de voorschotten over 2005 onvoldoende was verbeterd, voerden wij in 2006 een vervolgbeswaaronderzoek (zie ook § 4.2.2) uit naar het voorschottenbeheer van OS-gelden. Hieruit bleek dat de extra aandacht en de aanvullende acties van het ministerie in 2006 nog onvoldoende resultaat hadden opgeleverd. Nog altijd zien we tekortkomingen op een aantal punten.

Eind 2006 stond een bedrag van € 5,7 miljard aan voorschotten open. Het ministerie moet nog altijd met een aantal internationale organisaties nadere afspraken maken over het tijdig indienen van verantwoordingsinformatie. In sommige gevallen zijn projecten al afgerond, terwijl er nog niet over verantwoord is. Zolang er geen verantwoordingsinformatie beschikbaar is, kunnen de voorschotten niet worden afgewikkeld; er bestaat dan nog geen zekerheid of de gelden rechtmatig besteed zijn. In het verleden heeft het ministerie het sanctiebeleid onvoldoende toegepast. Dit geldt ook voor 2006: het ministerie heeft nauwelijks sancties opgelegd.

Vorig jaar stelden we ook vast dat het ministerie onvoldoende managementinformatie heeft om budgethouders beter aan te kunnen sturen. De managementinformatie voor het beheer van de voorschotten is in 2006 voor een deel verbeterd, maar het ministerie beschikt nog niet over

managementinformatie over de toepassing van sancties. Ook heeft het ministerie weinig voortgang geboekt in het beschikbaar hebben van de resultaten van ontwikkelingssamenwerking.

Aangezien deze problemen al enkele jaren spelen, merken wij het voorschotbeheer in 2006 (evenals in 2004) aan als een ernstige onvolkomenheid. Eén en ander heeft geleid tot het maken van bezwaar, dat wij uiteindelijk niet gehandhaafd hebben. Zie verder § 4.2.2.

Ministerie van Financiën: inkomensafhankelijke toeslagen

Het jaar 2006 heeft wat betreft de inkomensafhankelijke toeslagen (zorg, huur en kinderopvang) in het teken gestaan van het herstellen van fouten die bij de eerste voorschotten huur- en zorgtoeslag eind 2005 zijn ontstaan. Een extra complicatie hierbij was dat het geautomatiseerde systeem het lastig maakte om grote aantallen mutaties door te voeren. De problemen met het geautomatiseerde systeem van de toeslagen zijn zo hardnekkig, dat de Belastingdienst heeft besloten om in 2009 over te gaan op een nieuw systeem. Dit heeft materiële onrechtmatigheden en onzekerheden over de rechtmatigheid veroorzaakt. Verder heeft er in 2006 op de toeslagen minder toezicht plaatsgevonden dan gepland.

Vorig jaar hebben wij het financieel beheer van de toeslagen aangemerkt als een onvolkomenheid. Een deel van de toenmalige problemen die eind 2005 bij de eerste voorschotten huur- en zorgtoeslag zijn ontstaan, is in 2006 opgelost.

Het foutpercentage bij de zorgtoeslag was in 2006 gedaald (van circa 8% naar circa 3,5%), maar het percentage overschrijdt nog steeds de tolerantiegrenzen. Bij de huurtoeslag hebben we onrechtmatigheden geconstateerd van circa € 92 miljoen (4,5%).

In 2006 hebben we ook onvolkomenheden bij de kinderopvangtoeslag geconstateerd. De Belastingdienst heeft in 2006 bij de afwikkeling van de afrekeningen 2005 van de kinderopvangtoeslag geen toezicht gehouden op de werkgeversbijdrage die door aanvragers werd opgegeven. Ook had de Belastingdienst nauwelijks inzicht in de werkvoorraden van nog te controleren posten.

Vanwege de structurele aard van de problemen en vanwege het aantal burgers dat het treft, zijn wij van oordeel dat het financieel beheer van de toeslagen is aan te merken als een ernstige onvolkomenheid.

Ministerie van Defensie: wapen- en munitiebeheer defensiebreed

Wij constateert al jaren (ernstige) onvolkomenheden in het wapen- en munitiebeheer van het Ministerie van Defensie. Verbetering hiervan heeft binnen het ministerie hoge prioriteit. In 2005 en in 2006 heeft het ministerie veel controlecapaciteit op het wapen- en munitiebeheer ingezet. Bij ongeveer 80% van de eenheden is het wapen- en munitiebeheer gecontroleerd. Uit de controle bleek dat bij Commando Zeestrijdkrachten en Commando Luchstrijdkrachten sprake was van voldoende *wapenbeheer*. Bij Commando Landstrijdkrachten en de Koninklijke Marechaussee was dit niet het geval.

Het *munitiebeheer* voldeed echter bij geen van alle defensieonderdelen aan de eisen. Hierbij gaat het veelal om verschillen tussen de administratieve en fysieke voorraad en om het niet (juist) uitvoeren van voorraadinspecties. Net als bij het wapenbeheer zijn de problemen met munitiebeheer vooral groot bij de Koninklijke Marechaussee. In 2006 merken wij daarom het munitiebeheer defensiebreed aan als ernstige onvolkomenheid.

Ministerie van SZW: gevolgen implementatie financieel administratiesysteem

In 2006 heeft het Ministerie van SZW ernstige problemen gehad met het functioneren van de financiële administratie. Dit werd veroorzaakt door invoering van een nieuw financieel administratiesysteem. Hierdoor is de kwaliteit van het financieel beheer verslechterd. Wij merken de gevolgen van de invoering van het nieuwe systeem daarom aan als een ernstige onvolkomenheid omdat de problemen alle belangrijke processen van het financieel beheer (verplichtingen- en betalingenbeheer, voorschotten- en vorderingenadministratie en de managementinformatie) negatief hebben beïnvloed. De problemen betroffen vooral administratieve fouten. Wij constateren dat er in de tweede helft van 2006 stappen vooruit zijn gezet. De problemen die ontstonden door het invoeren van een nieuw financieel administratiesysteem hadden ook direct gevolgen voor het presteren van het Ministerie van SZW. Het innen van boetes in het kader van de Wet Arbeid Vreemdelingen werd in 2006 namelijk aanzienlijk belemmerd door het stilleggen van het sturen van aanmaningen en dwangbevelen gedurende het eerste halfjaar.

Wij zijn van mening dat het Ministerie van SZW bij de invoering van dit administratieve systeem de risico's van de conversie van gegevens van het oude naar het nieuwe systeem heeft onderschat. Het ministerie heeft de signalen die de auditdienst van SZW gedurende 2006 verstrekke over de conversieverschillen te laat opgepakt.

Bovendien had het ministerie gedurende het jaar onvoldoende aandacht voor de cijfermatige problemen in de financiële administratie. Het ministerie kreeg pas in een laat stadium (januari 2007) zicht op de omvang van de aansluitingsverschillen en onzekerheden in de financiële administratie.

Door de problemen met de invoering van het financieel administratiesysteem had het Ministerie van SZW drie weken uitstel nodig voor het opleveren van het jaarverslag en het accountantsrapport. Ook constateren wij in vergelijking tot eerdere jaren meer onzekerheden in de rechtmatigheid en in de deugdelijke weergave van de opgenomen bedragen.

Ministerie van VWS: subsidiebeheer

Al enkele jaren was er bij het Ministerie van VWS sprake van ernstige onvolkomenheden bij het subsidiebeheer. Naar aanleiding hiervan heeft de minister medio 2005 een verbeterplan opgesteld dat beëindigd is op 31 december 2006.

In 2006 zijn door het Ministerie van VWS de nodige inspanningen geleverd om het subsidiebeheer op orde te brengen. Door de realisatie van het Plan van aanpak subsidiebeheer VWS zijn belangrijke randvoorwaarden voor een voldoende subsidiebeheer gerealiseerd:

- vereenvoudiging van wet- en regelgeving;
- minder administratieve lasten voor ministerie en subsidieontvangers;
- vaste routing binnen het subsidiebeheer en voor iedereen toegankelijke subsidiedossiers;
- de start van het Expertisecentrum Subsidies als vraagbaak en check voor kwaliteit en uitvoerbaarheid van nieuwe regelgeving.

Het ministerie werkt ook aan een verdere verzakelijking rond het subsidiebeheer. De getroffen maatregelen moeten in 2007 tot effecten leiden. Gedurende 2006 was er echter nog sprake van veel onvolkomenheden in de daadwerkelijke uitvoering. Het feitelijke subsidiebeheer is in 2006 in vergelijking met eerdere jaren nog niet wezenlijk verbeterd. Omdat het subsidiebeheer een belangrijk proces is binnen het ministerie en omdat

wij daar al vele jaren op rij onvolkomenheden constateren, merken we de onvolkomenheid in 2006 nog aan als ernstig.

Wij vragen de minister van VWS om blijvend aandacht te schenken aan het subsidiebeheer. Weliswaar is het plan van aanpak nu afgerond, maar de minister zal krachtig moeten blijven sturen op de verbetering van het subsidiebeheer en de verandering van de cultuur. De kwaliteit van de subsidiedossiers en het beheer van het Subsidieplein vragen veel aandacht. Het is zaak dat alle verbetermaatregelen van de afgelopen jaren structureel in de bedrijfsvoering worden verankerd, zodat de beoogde verbeteringen vanaf 2007 daadwerkelijk worden gerealiseerd.

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. Wanneer wij daadwerkelijk bezwaar maken, krijgt de minister eerst de gelegenheid een verbeterplan te maken. Is het verbeterplan onvoldoende dan handhaven wij het bezwaar. Daarmee geven wij de minister en de Tweede Kamer een dringend signaal: wij vinden dat het ministerie een ernstig probleem onvoldoende aanpakt.

Als het verbeterplan wel voldoende is, dan handhaven wij ons bezwaar niet. De minister krijgt dan de mogelijkheid om de onvolkomenheden en de oorzaken daarvan binnen een realistisch tijdpad op te lossen.

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.

Ministerie van BuiZa: bezwaar gemaakt en niet gehandhaafd

We hebben in 2006 een bezwaaronderzoek uitgevoerd naar het voorschottenbeheer van ontwikkelingssamenwerkingsgelden over 2005 (Algemene Rekenkamer 2006b). Op drie belangrijke onderdelen van het voorschottenbeheer stelden wij toen structurele onvolkomenheden vast:

- Op centraal niveau ontbreekt managementinformatie over voorschotten.
- De verantwoordingen over de besteding van Nederlands geld voor ontwikkelingssamenwerking door internationale organisaties kunnen niet goed beoordeeld worden, omdat internationale organisaties deze niet systematisch en tijdig aanleveren.
- Het ministerie voert het rappel- en sanctiebeleid niet goed uit.

Wij gaven in het Rapport bij het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van BuiZa aan geen reden te zien om bezwaar te maken, aangezien verbeterplannen nog in uitvoering waren en effecten daarvan pas in 2006 werden verwacht. Wel kondigden we aan alsnog bezwaar te maken, als we in 2006 onvoldoende structurele verbeteringen konden vaststellen op de drie voornoemde onvolkomenheden.

Wij concluderen uit het onderzoek van dit jaar dat de verwachte verbeteringen bij het voorschottenbeheer in 2006 onvoldoende zijn gerealiseerd, in tegenstelling tot wat de minister hierover meldt in het Jaarverslag 2006. Daarom hebben wij dit jaar bezwaar gemaakt tegen het voorschotten-

beheer bij het Ministerie van BuiZa. Wij hebben dit op 11 april 2007 per brief aan de minister van BuiZa gemeld.

De minister zond de Algemene Rekenkamer op 8 mei 2007 zijn reactie op ons bezwaar met daarbij een plan van aanpak voor het voorschottenbeheer van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. In het plan van aanpak ter verbetering van het voorschottenbeheer geeft de minister aan welke maatregelen hij treft en binnen welke termijn hij het voorschottenbeheer wil verbeteren. De maatregelen en tijdspad waarin de resultaten ervan zichtbaar zullen zijn, zijn voor de Algemene Rekenkamer aanleiding om het bezwaar op te heffen.

Ministerie van Defensie: nieuw bezwaaronderzoek

Bij het Ministerie van Defensie hebben wij over 2006 zeventien onvolkomenheden geconstateerd, waarvan tien in het financieel beheer en vijf in het materieelbeheer. Omdat veel van deze onvolkomenheden al twee jaar of langer spelen, hebben we besloten om in 2007 een bezwaaronderzoek uit te voeren. Dit onderzoek zal zich niet richten op de individuele onvolkomenheden, omdat hiervan de oorzaken en te nemen maatregelen in veel gevallen bekend zijn. In plaats daarvan zullen we ons concentreren op de redenen waarom onvolkomenheden niet worden opgelost.

Hoewel het Ministerie van Defensie ieder jaar in opzet veel zaken verbetert (ook in 2006), beklijft dit maar niet in de werking. Als oorzaken voor deze problemen noemt het ministerie een gebrek aan administratieve discipline en een tekort aan kwalitatief goede medewerkers. Het ministerie probeert daarom de interne controle te intensiveren. Wij hebben het idee dat dat niet de juiste maatregel is om de problemen structureel op te lossen. De juiste maatregelen hangen samen met sturing en beheersing: gewenst gedrag bevorderen (administratieve discipline bij medewerkers) en personeelsmanagement verbeteren (voldoende goede medewerkers). Ons onderzoek zal zich daarom richten op de sturing en beheersing van de defensieorganisatie.

4.3 Personeel

Onder «personeel» vallen alle processen op het gebied van personeelsbeheer, zoals werving, selectie, beloning en opleiding. In onderstaand overzicht staan de aantalen fte's per departement.

Overzicht 4: aantal fte's per ministerie per 31 december 2006

Ministerie	Aantal fte's
AZ (III)	445
BZK (V)	3 101
Justitie (VI)	36 783
BZK (VII)	3 208
OCW (VIII)	2 819
Financiën (IXB)	31 404
Defensie (X)	63 000
VROM (XI)	3 640
VenW (XII)	11 843
EZ (XIII)	3 455
LNV (XIV)	7 051
SZW (XV)	2 938
VWS (XVI)	3 753

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

Binnen ons jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek valt personeelsbeheer niet onder onze verplichte oordelen. Wel hebben we de afgelopen jaren een aantal onderzoeken uitgevoerd naar beloningen en ontslagregelingen.

Beloningen en ontslagregelingen hogere ambtenaren rechterlijke macht

Wij hebben in 2005 en 2006 onderzoek gedaan naar de beloningen en ontslagregelingen van hogere ambtenaren bij het Rijk (Algemene Rekenkamer 2005 en 2006).³ Bij deze onderzoeken waren de ambtenaren van de rechterlijke macht nog niet betrokken, die hebben we dit jaar alsnog onderzocht. Het betreft de hogere ambtenaren bij de Rechtspraak, de Hoge Raad der Nederlanden en het Openbaar Ministerie. De resultaten van dit onderzoek worden tegelijk met Rijk verantwoord 2006 gepubliceerd in drie afzonderlijke rapporten.⁴

Uit ons onderzoek bleek dat de beloningen en ontslagregelingen van de hogere ambtenaren bij de Hoge Raad in het algemeen volgens de regels verlopen.

Bij het Openbaar Ministerie is het toepassen van de regels bij beloningen en ontslag van de hogere ambtenaren voor verbetering vatbaar. Er zijn enkele onrechtmatige betalingen gedaan. In het algemeen zijn de fouten niet structureel.

Bij de Rechtspraak verlopen de beloningen en ontslagregelingen van de hogere ambtenaren over het algemeen volgens de regels. Er is – op enkele uitzonderingen na – geen sprake van onrechtmatigheden.

Terugvorderingen 16+

In mei 2006 publiceerden wij ons rapport *Ontslagregelingen hogere ambtenaren bij het Rijk 2004 en 2005* (Algemene Rekenkamer 2006). In dit rapport maakten wij melding van onrechtmatige uitgaven en in enkele gevallen ook van ten onrechte niet uitbetaalde bedragen. In het kader van het rechtmatigheidsonderzoek 2006 zijn wij nagegaan of de ministeries tot terugvordering, dan wel nabetaling zijn overgegaan en zo nee, waarom niet.

Uit navraag bij de ministeries bleek dat in vijf van de in totaal dertig gevallen (circa 17%) actie is ondernomen om onrechtmatige uitgaven terug te vorderen (drie maal), dan wel ten onrechte achterwege gebleven betalingen alsnog te verrichten (twee maal). In de overige gevallen hebben de ministeries afgezien van terugvordering. Het voornaamste argument van de ministeries is dat de betrokken ambtenaren erop mochten vertrouwen dat de betalingen terecht zijn gedaan, waardoor terugvordering juridisch niet houdbaar is. Vaak maakten de toekenningen deel uit van vaststellingsovereenkomsten waaraan beide partijen gebonden zijn. De beperkte mogelijkheden van terugvordering onderstrepen naar onze mening het belang van een zorgvuldige totstandkoming van ontslagregelingen, zodat onrechtmatige uitgaven voorkomen kunnen worden.

4.4 Informatievoorziening

Informatievoorziening richt zich op de informatiebehoefte van een organisatie. De informatiebehoefte bestaat uit sturingsinformatie, besturingsinformatie en verantwoordingsinformatie. Goede beveiliging van de informatie is nodig om de continuïteit van de informatievoorziening te waarborgen en om te voorkomen dat informatie in onbevoegde handen terecht komt. Hierna gaan wij in op de tijdigheid van informatievoorziening en op de informatiebeveiliging.

Tijdigheid van besturingsinformatie en verantwoordingsinformatie

Om tijdig op gesignaleerde problemen te kunnen bijsturen, is het nodig

³ In april 2005 is het rapport van het onderzoek *Beloning van hogere ambtenaren bij het Rijk* (Algemene Rekenkamer, 2005) gepubliceerd. In mei 2006 volgde de publicatie van het rapport: *Ontslagregelingen hogere ambtenaren bij het Rijk 2004 en 2005* (Algemene Rekenkamer, 2006).

⁴ *Beloningen en ontslagregelingen rechterlijke macht; Hoge Raad der Nederlanden, Beloningen en ontslagregelingen rechterlijke macht; Openbaar Ministerie en Beloningen en ontslagregelingen rechterlijke macht; De Rechtspraak.*

dat besturingsinformatie tijdig beschikbaar is en ook daadwerkelijk gebruikt wordt. In 2006 zijn zowel bij het Ministerie van VenW als bij het Ministerie van SZW nieuw financiële systemen ingevoerd. Gedurende het jaar was er sprake van gebrekkige sturingsinformatie, waardoor problemen laat zijn onderkend. Het opstellen van de verantwoordingsinformatie heeft daardoor vertraging opgelopen. Na het opstellen van de verantwoordingsinformatie, moet deze nog gecontroleerd worden door de DAD en beoordeeld worden door de Algemene Rekenkamer.

Doel van ons oordeel is het toevoegen van zekerheid over de betrouwbaarheid van de informatie in de jaarverslagen. Zoals in het bedrijfsleven de controleur hierbij optreedt als vertrouwenspersoon voor het maatschappelijk verkeer, doet de Algemene Rekenkamer dat bij de overheid, ten behoeve van de Tweede Kamer. Voor onze oordeelsvorming is het nodig dat wij (conform de CW 2001) tijdig de jaarverslagen en de controlebevindingen op artikelniveau ontvangen.

Dit jaar is gebleken dat we niet tijdig alle stukken hebben gekregen die wij nodig hadden voor ons onderzoek en onze oordeelsvorming. Wij beoordelen immers de door de ministers getekende jaarverslagen zoals wij die conform CW 2001 art. 60, lid 2 en de Rijksbegrotingsvoorschriften op 30 maart 2007 hebben ontvangen. Daarna kunnen we alleen nog kleine wijzigingen in correctiebladen, ontvangen tot 1 mei 2007, meenemen in onze beoordeling van de jaarverslagen.

Het Financieel jaarverslag van het Rijk bevat de door ons te beoordelen rijksrekening. Deze is opgesteld op basis van de onderliggende jaarverslagen. Voor ons oordeel over de rijksrekening maken wij zowel gebruik van de rapportage van de auditdienst van Financiën over het Financieel jaarverslag van het Rijk, als van onze oordelen bij de afzonderlijke jaarverslagen. Het Financieel jaarverslag van het Rijk hebben wij tijdig (20 april 2007) van de minister van Financiën ontvangen, echter zonder het daarbij behorende auditrapport. Deze ontvingen wij later dan de in de CW 2001 genoemde termijn, namelijk pas op 27 april 2007.

De niet tijdige oplevering van stukken baart ons zorgen, omdat dit het sluitstuk is van het verantwoordingsproces. Wij benadrukken daarom het belang van een goede coördinatie van het proces door de ministeries. Tijdige aanlevering duidt immers op een beheerst verlopen proces. Het is ons met grote extra inspanning toch nog gelukt om ons onderzoek goed én voor Verantwoordingsdag af te ronden.

In onderstaand overzicht staat welke stukken tijdig en welke te laat beschikbaar waren in 2007.

	Onderhandse 15 maart stukken	Officiële 30 maart stukken	Controlebevindingen per artikel. 30 maart 2007
Huis der Koningin (I)	+	+	+
Staten-Generaal (IIA)	+	+	+
Overige HoCoSta's (IIB)	+	+	+
AZ (III)	+	+	+
Koninkrijksrelaties(IV)	+	+	+
BuiZa (V)	+	+	+
Justitie (VI)	+	+	+
BZK (VII)	+	+	+
OCW (VIII)	+	+	+
NS (IXA)	+	+	+
Financiën (IXB)	+	+	±
Defensie (X)	+	+	+
VROM (XI)	+	+	±
VenW (XII)	-	+	+
EZ (XIII)	+	+	+
LNV (XIV)	+	+	±
SZW (XV)	-	-	-
VWS (XVI)	+	+	+
Infra.fonds (A)	-	+	+
Gem.fonds (B)	+	+	+
Prov.fonds (C)	+	+	+
FES (D)	+	+	+
AOW-sp.fonds(E)	-	-	-
DGF (F)	+	+	+
BTW-c.fonds (G)	+	+	+

Legenda: + tijdig; ± deels te laat; - te laat

Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst (VIR)

Informatiebeveiliging is een randvoorwaarde voor:

- het garanderen van de betrouwbaarheid van de informatie van de ministeries en hun uitvoeringsorganisaties;
- de samenwerking en gegevensuitwisseling tussen overheden;
- het vertrouwen van de burger in de overheid.

In *Rijk verantwoord 2004* en in *Rijk verantwoord 2005* concludeerden wij dat er tien jaar na de invoering van het VIR, nog steeds geen sprake was van een volledige rijksbrede implementatie van het VIR uit 1994. Wij drongen er daarom bij de minister van BZK op aan om óf het toezicht op het VIR te verbeteren dan wel het voorschrift nog eens goed te beoordelen op uitvoerbaarheid en eventueel te herzien. De minister van BZK heeft een coördinerende verantwoordelijkheid voor het VIR. De minister besloot het VIR te herzien. Hij stelde een werkgroep in die na evaluatie van het VIR een voorstel deed voor vereenvoudiging en verbetering van het VIR door:

- meer ruimte te laten voor ketenverantwoordelijkheid;
- op basis van een gedegen risicoanalyse te bepalen welk beveiligingsregime van toepassing is op de geautomatiseerde systemen;
- het principe van «comply or explain» (pas toe of leg uit) te introduceren;
- meer samenhang te creëren tussen het VIR en andere regelgeving;
- het VIR in de bedrijfsvoering te integreren;
- meer interdepartementale samenwerking te realiseren.

Het herziene voorschrift (VIR 2007) treedt in werking per 1 juli 2007. Wij vinden het positief dat de minister van BZK in de toelichting van het VIR 2007 het onderwerp informatiebeveiliging nadrukkelijk als onderdeel van de planning- en controlcyclus positioneert. Informatiebeveiliging is nog te

vaak een zaak voor specialisten. Informatiebeveiliging opnemen in de planning- en controlcyclus benadrukt dat informatiebeveiliging tot de verantwoordelijkheid van de lijnmanager behoort.

Het informatiebeveiligingsbeleid van de ministeries voldoet in 2006 in opzet op hoofdlijnen aan de eisen van zowel het oude als het nieuwe VIR. Toch zijn nog niet alle onvolkomenheden opgelost en hebben nog steeds niet alle ministeries hun afhankelijkheids- en kwetsbaarheidsanalyses (een eis in het oude VIR) dan wel hun expliciete risicoanalyses (vergelijkbare eis uit het nieuwe VIR) volledig uitgevoerd.

Voorschrift informatiebeveiliging rijksdienst bijzondere informatie (VIR-BI)

Het VIR-BI vormt een aanvulling op het VIR, dat betrekking heeft op informatiebeveiliging in het algemeen. Anders dan het meer procedureel georiënteerde VIR stelt het VIR-BI concrete eisen, specifiek voor de bescherming van de exclusiviteit⁵ van bijzondere informatie. Onder het begrip «bijzondere informatie» vallen staatsgeheimen en departementaal vertrouwelijke informatie.

De meeste ministeries staan nog aan het begin van het invoeringstraject. Zij zijn bezig met de rubricering van informatie. Onder rubricering wordt verstaan: vaststellen en aangeven dat een gegeven bijzondere informatie is en aangeven in welke mate deze informatie beveiligd moet worden. Het is nog onduidelijk wanneer en op welke wijze de tweejaarlijkse interne evaluatie zal plaatsvinden.

Binnen het Coördinerend Beraad Integrale Beveiliging is een interdepartementale werkgroep VIR-BI opgericht. Deze werkgroep stelt een evaluatieadvies over het VIR-BI op en zal een globaal beeld opleveren van onder meer incidenten die zich hebben voorgedaan bij de beveiliging van bijzondere informatie en bij de implementatie van het voorschrift. De minister van BZK kan op basis van het evaluatieadvies de ministerraad informeren over de stand van zaken bij de rijksbrede implementatie van het VIR-BI. In het VIR-BI staat niet duidelijk vermeld of de minister van BZK in haar rapportage aan de ministerraad over de implementatie van het VIR-BI ook geacht wordt een beeld te geven van de kwaliteit van de beveiliging van bijzondere informatie.

4.5 Organisatie

Onder «organisatie» verstaan we onder meer de inrichting van de organisatie, de cultuur binnen een organisatie en de inrichting van de planning- en controlcyclus, inclusief de daarbij behorende kwaliteitsborgende maatregelen.

Binnen de departementen bestaan diensten die een van het kerndepartement afgezonderd financieel beheer voeren, de zogeheten baten-lastendiensten. Ook zijn er buiten de rijksoverheid rechtspersonen die wettelijke taken uitvoeren. Ministers houden toezicht op die uitvoering. In onderstaand schema wordt een overzicht gegeven van het aantal binnen de ministeries functionerende baten-lastendiensten en de buiten het ministerie functionerende rechtspersonen met een wettelijke taak.

⁵ Exclusiviteit wil zeggen dat toegang tot informatie is beperkt tot een gedefinieerde groep gerechtigden. In het VIR 2007 wordt hiervoor de term «vertrouwelijkheid» gebruikt. Het VIR 2007 heeft anders dan het VIR-BI daarnaast ook betrekking op de aspecten beschikbaarheid en integriteit (juistheid en volledigheid van informatie en de verwerking ervan).

Ministerie	Baten-lasten-diensten	Bijdrage moeder-departement aan baten-lastendiensten	Rechtspersonen met een wettelijke taak
AZ (III)	1	€ 6,8 mln	0
BuiZa (V)	1	€ 14,7 mln	1
Justitie (VI)	6	€ 2,1 mld	11 clusters
BZK (VII)	5	€ 504 mln	31, waarvan 25 regio-politiekorpsen
OCW (VIII)	2	€ 86,3 mln	Circa 1700, waarvan 95% onderwijsinstellingen
Financiën (IXB)	1	Nihil	5
Defensie (X)	3	€ 551,2 mln	1
VROM (XI)	2	€ 115,9 mln	6
VenW (XII)	2	€ 2,2 mld	37
EZ (XIII)	4	€ 104 mln	5
LNV (XIV)	5	€ 356,8 mln	39
SZW (XV)	2	€ 37,3 mln	6
VWS (XVI)	4	€ 139,4 mln	9 + zorgverzekeraars

De «organisatie» van het Rijk is sterk in beweging. Hierdoor ontstaan andere vormen van sturing en beheersing, zowel binnen ministeries en tussen ministeries als tussen het Rijk enerzijds en decentrale overheden, gespecialiseerde organisaties en de markt anderzijds. Volgens de ministeries levert dat de volgende voordelen op: beter beleid, een efficiëntere organisatie en verminderde lastendruk. De ontwikkeling roept echter ook nieuwe kwesties op rond verantwoording en controle. Het risico bestaat dat er minder aandacht is voor de kwaliteit van verantwoording en controle.

In deze paragraaf gaan we achtereenvolgens in op het belang van integriteit als aspect van organisatiecultuur en veranderingen in de inrichting van en besturing en beheersing bij het Rijk.

4.5.1 Integriteit

De Algemene Rekenkamer ziet integriteit als een wezenlijk element van goed openbaar bestuur. Integriteit moet volgens ons als een positief kwaliteitskenmerk van de bedrijfsvoering worden gezien en omvat in die zin veel meer dan alleen «de afwezigheid van fraude en corruptie». Een integere bedrijfsvoering is niet vanzelfsprekend. Een organisatie zal een evenwichtig pakket van maatregelen moeten treffen om het kwaliteitsaspect integriteit inhoud te geven. Wij noemen dit het stelsel van integriteitszorg. In een ideale situatie bestaat dit stelsel uit een samenhangende en evenwichtige mix van zogeheten «hard controls» (bijvoorbeeld regelgeving, fysieke beveiliging en screening van personeel) en «soft controls» (zoals bewustwording, voorbeeldgedrag en dilemmatrainingen).

Wij hechten veel belang aan integriteit. Aandacht voor integriteit is daarom een specifiek onderdeel van onze strategie. Aan het begin van de strategieperiode is een nulmeting verricht bij alle kerndepartementen en bij een selectie van tien rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's). Het rapport daarvan is op 21 april 2005 gepubliceerd onder de titel *Zorg voor integriteit; Een nulmeting naar integriteitszorg in 2004*. Uit de resultaten van de nulmeting bleek dat nog een forse impuls nodig is om het systeem van integriteitszorg te versterken.

Wij zijn sinds de nulmeting nadrukkelijk aandacht blijven vragen voor integriteit. Bijvoorbeeld voor integriteitszorg binnen de RWT-sector, in ons rapport *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 5* van oktober 2006.

Parallel aan de nulmeting zijn we gestart met de ontwikkeling van het instrument SAINT (Self Assessment INtegriteit), samen met het Ministerie van BZK en Bureau Integriteit van Amsterdam. Halverwege 2006 is begonnen met de implementatie van SAINT. Dit instrument stelt overheidsorganisaties in staat om zich een beeld te vormen van de kwetsbaarheid en de weerbaarheid van de organisatie op het terrein van integriteit. SAINT brengt de integriteitsrisico's en de volwassenheid van het stelsel van integriteitszorg systematisch in kaart.

In het kader van het rechtmatigheidsonderzoek hebben we de afgelopen jaren en ook dit jaar bij diverse ministeries aandacht besteed aan integriteit. Dit jaar in het bijzonder bij de Ministeries van BuiZa en Justitie (justitiële jeugdinrichtingen). Bij het Ministerie van BuiZa en het Ministerie van Justitie plaatsen wij kanttekeningen bij de informatievoorziening over (de werking van) het integriteitsbeleid, waaronder de omgang met incidenten.

Integriteitsaudits

Zoals al bleek uit de nulmeting in 2004, verrichten ook de departementale auditdiensten (DAD) onderzoeken naar integriteit (integriteitsaudits). Wij hebben geïnventariseerd of er in 2006 integriteitsaudits zijn uitgebracht. Uit die inventarisatie blijkt dat bij zeven ministeries (AZ, BuiZa, Justitie, Financiën, VenW, EZ en LNV) rapporten van integriteitsaudits zijn verschenen. Het algemene beeld op basis van deze integriteitsaudits is dat nog meer communicatie over het integriteitsbeleid nodig is om het integriteitsbewustzijn onder medewerkers te bevorderen en/of te behouden. Verder is aandacht nodig voor een systematische analyse van integriteitsrisico's. Het eerdergenoemde instrument SAINT kan hierbij goede diensten bewijzen.

Vervolg: programmatische aanpak Algemene Rekenkamer

In 2007 geven wij een vervolg aan ons integriteitsprogramma met de achtergrondstudie *Signaleren van frauderen (lessen uit fraudeonderzoek)*. Als tegenhanger van de nulmeting uit 2004 hebben wij een «eindmeting» gepland voor 2008/2009.

De komende jaren willen wij ook in het kader van het rechtmatigheidsonderzoek programmatisch aandacht besteden aan integriteit. Dit betekent dat wij over een aantal jaren een selectie van onderwerpen en/of organisaties op het gebied van integriteit willen onderzoeken. We zullen daarover in volgende jaren rapporteren.

4.5.2 Veranderingen bij het Rijk

Bij de rijksoverheid verandert er veel op dit moment. Naast de veranderingen die het gevolg zijn van het coalitieakkoord zien we ook andere ontwikkelingen die bedoeld zijn om de efficiëntie te vergroten. Veel van deze ontwikkelingen vergen grote aanpassingen van de bedrijfsvoering bij de organisatieonderdelen die er bij betrokken zijn. Daarom bevatten deze ontwikkelingen niet alleen beloften, maar ook risico's voor het functioneren van het Rijk.

Herschikking van beleidsterreinen tussen ministeries

Als gevolg van het coalitieakkoord van 7 februari 2007 zal naar verwachting een herschikking van verschillende beleidsterreinen plaatsvinden. Daarbij zullen taken en waarschijnlijk ook bij de uitvoering betrokken organisatieonderdelen tussen ministeries verschuiven. Als zich op dit moment bij betrokken organisatieonderdelen problemen voordoen in de bedrijfsvoering bestaat het risico dat problemen zich verplaatsen. Bovendien is het voor organisaties «in reorganisatie» toch al erg moeilijk om de bedrijfsvoering op peil te houden.

Als gevolg van het coalitieakkoord zullen er op enkele ministeries twee ministers werkzaam zijn. De huidige begrotingen zullen vermoedelijk worden verdeeld over beide ministers. Dit betekent dat ook zal moeten worden besloten wie voor welk deel van de begroting verantwoordelijk is en wie er verantwoordelijk is voor de bedrijfsvoering.

Interne uitbesteding of overdracht van taken

Sinds eind 2005 voert de Belastingdienst voor verschillende ministeries een drietal inkomensafhankelijke toeslagregelingen uit, te weten: de huurtoeslag (VROM), de kinderopvangtoeslag (SZW) en de ziektekosten-toeslag (VWS). In 2006 hebben zich bij de uitvoering van deze regelingen grote problemen voorgedaan, wat ertoe heeft geleid dat wij het financieel beheer van de toeslagregelingen door de Belastingdienst als een ernstige onvolkomenheid hebben aangemerkt. Een belangrijk gebrek in de uitvoering van de toeslagregelingen betrof het toezicht. Er is minder toezicht uitgeoefend dan was gepland. Hierdoor is naar verwachting in veel gevallen op basis van onjuiste informatie te veel of onterecht een toeslag uitbetaald of gecontinueerd. Dit leidt naar verwachting de komende jaren tot aanzienlijke terugvorderingen wat bij een groot aantal burgers tot problemen kan leiden. Het ontbreken van inzicht in de resultaten van het toezichtbeleid heeft ook tot gevolg dat het beleid moeilijk is bij te sturen.

Zowel de Belastingdienst als SenterNovem, beide organisaties die voor verschillende ministeries regelingen uitvoeren, hadden in 2006 moeite gegevens over de uitvoering op te leveren aan de opdrachtgevende ministeries. Het Ministerie van VROM kon daardoor voor een aantal regelingen gedurende het jaar niet tijdig beschikken over informatie over de budgetuitputting. De DAD van het Ministerie van EZ constateerde dat de verschillende opdrachtgevers van SenterNovem allemaal andere eisen stellen aan de samenstelling en detaillering van verantwoordingsinformatie. SenterNovem gebruikt daarom voor de verschillende opdrachten afzonderlijke productiesystemen. Dit heeft er in 2006 toe geleid dat het verantwoordingsproces onvoldoende beheerst is verlopen.

Uitbesteden

Uitvoering van beleid wordt niet alleen aan andere organisatieonderdelen binnen de rijksoverheid uitbesteed, maar ook aan marktpartijen. Zo zien we steeds vaker nieuwe vormen van aanbesteding van grote infrastructurele werken, waarbij de overheid veel meer afstand neemt tot de feitelijke uitvoering van het project. Bij beide vormen van uitbesteden doen zich problemen voor op het raakvlak tussen het ministerie (de opdrachtgever) en de uitvoerende organisatie.

Het Ministerie van VROM heeft het ICT-beheer uitbesteed aan een privaat bedrijf. Al geruime tijd bestaan er problemen in het ICT-beheer bij het Ministerie van VROM. In 2006 is gebleken dat de continuïteit van de ICT-dienstverlening onvoldoende is gegarandeerd. De bedrijfsvoering kan

ernstig worden verstoord omdat de beschikbaarheid van belangrijke systemen onvoldoende is gewaarborgd. Het ICT-beheer bij het Ministerie van VROM wordt daarom door ons al enkele jaren als een onvolkomenheid aangemerkt.

Het Ministerie van VenW neemt meer afstand tot de uitvoering van bepaalde taken, door onder meer het gebruik van zogenoemde innovatieve contracten. Bij een innovatief contract is de opdrachtnemer vrij om te bepalen welke activiteiten er moeten worden uitgevoerd om de gevraagde prestatie te leveren. Bij Rijkswaterstaat komt de nadruk daarbij veel meer te liggen op het uitvoeren van toezicht op de kwaliteit van de uitvoerder in plaats van op de feitelijke uitvoering zelf. Vaak laat het Ministerie van VenW de uitvoering over aan marktpartijen en houdt het ministerie het toezicht op de uitvoering in handen. Deze ontwikkeling heeft gevolgen voor het functioneren van het ministerie, omdat taken anders moeten worden uitgevoerd of vervallen. In 2006 constateerden wij dat zich bij een groot aantal contracten tekortkomingen in de uitvoering van het toezicht hebben voorgedaan.

Het Ministerie van LNV heeft een aantal fondsen gevormd. Deze fondsen ontvangen geld uit de begroting van LNV. De omvang van het vermogen van deze fondsen blijkt echter niet uit de begroting of uit het jaarverslag van het Ministerie van LNV. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het Borgstelingsfonds voor de Landbouw, het Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de Landbouw en bij het Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de Visserij. Omdat de minister wel verantwoordelijk blijft voor de middelen die aan dergelijke fondsen ter beschikking zijn gesteld, bevelen wij aan om in de departementale jaarverslagen inzicht te geven in enkele gegevens van de fondsen, zoals bijvoorbeeld het vermogen, de liquiditeitspositie en de nog te besteden overdrachtsuitgaven. Hierbij kan dan ook een verwijzing worden opgenomen naar het jaarverslag van het desbetreffende fonds.

Specifieke uitkeringen en de invoering van single information en single audit

Naar aanleiding van het rapport *Anders gestuurd, beter bestuurd: De specifieke uitkeringen doorgelicht* van de commissie Brinkman (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2005) heeft de regering besloten dat zij bij de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen overheden zal sturen op hoofdlijnen. Tegelijkertijd is besloten om het aantal specifieke uitkeringen drastisch te verminderen. Deze vermindering kan plaatsvinden door het opheffen van uitkeringen, het overhevelen van de uitkering naar het provincie- of gemeentefonds of door het samenvoegen van uitkeringen. Het voornemen om te sturen op hoofdlijnen heeft, samen met de wens tot lastenvermindering en flexibilisering, gevolgen voor de verantwoordings- en controlearrangementen bij specifieke uitkeringen. Om de verantwoordings- en controlelasten voor de decentrale overheden te verminderen wordt voor alle specifieke uitkeringen het principe van single information en 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 specifieke uitkeringen te integreren met de jaarrekeningen van de decentrale overheden. Ten behoeve van de informatiebehoefte van het Rijk wordt informatie over specifieke uitkeringen opgenomen in een bijlage bij de jaarrekening van een provincie, gemeente of gemeenschappelijke regeling. In de vorm van indicatoren wordt in deze bijlage alleen de

noodzakelijke informatie opgenomen die de ministers nodig hebben om hun verantwoordelijkheid voor het beheer van de specifieke uitkeringen en de verantwoording over de specifieke uitkering te kunnen waarmaken. De controle van de in deze bijlage opgenomen informatie wordt door de accountant van de decentrale overheid uitgevoerd in het kader van de reguliere jaarrekeningcontrole. In een verslag van bevindingen rapporteert de accountant over geconstateerde fouten en onzekerheden voor zover die een bepaalde rapporteringstolerantie overschrijden. De controleprotocollen per specifieke uitkering zijn vervangen door een toetsingskader, waarin per specifieke uitkering de voor de controle relevante bepalingen uit de betreffende regeling zijn opgenomen. De afzonderlijke verantwoording met accountantsverklaring per specifieke uitkering komt daarmee te vervallen.

Uit de CW 2001 vloeit voort dat de minister zich moet kunnen verantwoorden over de rechtmatige en doelmatige besteding van het begrotingsgeld waarvoor hij verantwoordelijk is. Als aan de verstrekking van rijksgeld voorwaarden zijn verbonden, wat bij specifieke uitkeringen het geval is, dient de minister ervoor te zorgen dat hij te allen tijde redelijke zekerheid heeft over de naleving van deze voorwaarden. Door het formuleren van een toereikend beleid ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O-beleid) en het op basis daarvan uitoefenen van toezicht op de besteding van die gelden, kan de minister hieraan invulling geven. Dat betekent dat de minister informatie moet verkrijgen op basis waarvan hij zich een oordeel kan vormen over de naleving van de aan de specifieke uitkering verbonden voorwaarden. Bij het ontbreken van controleprotocollen is het noodzakelijk dat het toetsingskader dat hiervoor in de plaats is gekomen voor elke specifieke uitkeringen de voorwaarden beschrijft waarvan de naleving moet worden gecontroleerd, anders is er geen sprake van uniforme controle.

Bij twee specifieke uitkeringen hebben wij vastgesteld dat er geen sprake is van een toereikend M&O-beleid en daardoor ook niet van een sluitende verantwoordings- en controlestructuur. Het toetsingskader is voor deze specifieke uitkeringen niet volledig. Bij de Wet werk en bijstand (WWB) wordt voor het inkomensdeel geen op rechtmatigheid gecontroleerde informatie gevraagd over de besteding ervan. Hierdoor ontvangt de minister op grond van het toetsingskader geen informatie op basis waarvan hij redelijke zekerheid kan verkrijgen over de rechtmatige besteding van het inkomensdeel van de WWB-gelden en kan hij zijn verantwoordelijkheid onvoldoende waarmaken.

Ook bij de Tijdelijke regeling specifieke uitkering jeugdgezondheidszorg wordt geen informatie opgevraagd. Ook daar geldt dus dat het toetsingskader de minister geen redelijke zekerheid kan verschaffen over de rechtmatige én doelmatige besteding van de specifieke uitkering. Het gevolg hiervan is dat de minister van VWS de AD gevraagd heeft om aanvullende informatie te verzamelen.

4.6 Administraties

Onder administraties vatten wij zowel de administratieve systemen als de administratieve regels die nodig zijn om de bedrijfsvoering te ondersteunen. In deze paragraaf geven we onze bevindingen weer over ERP-implementaties, het digitaliseren van processen, p-direkt en interne regelgeving.

Leren van ERP-implementaties

Eind jaren negentig is een aantal ministeries de op dat moment gebruikte informatiesystemen gaan heroverwegen, met het oog op de op handen zijnde invoering van de euro en de voorstellen uit de nota «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording» (VBTB, zie hoofdstuk 5). De bestaande informatiesystemen waren in het algemeen onvoldoende geschikt voor deze vernieuwingen.

Veel ministeries zijn zich bij de vervanging van deze systemen gaan oriënteren op ERP-systemen. Een ERP-systeem is een softwarepakket met een sterk geïntegreerde functionaliteit waarmee in principe de gehele bedrijfsvoering kan worden ondersteund. Met een dergelijk systeem is het eenvoudiger om financiële middelen met andere bedrijfsvoeringsaspecten in verband te brengen dan met «losse» systemen.

Overigens is de overstap op ERP-systemen voor de ondersteuning van de bedrijfsvoering een algemene trend, waarin het bedrijfsleven de overheid een aantal jaren geleden al is voorgegaan. Er is bij de rijksoverheid geen sprake van een massale en plotselinge overgang naar ERP-systemen, meer we zien wel dat steeds meer ministeries kiezen voor een dergelijk systeem.

Uit een onderzoek dat wij tijdens een eerdere ronde van vervanging van de financiële informatiesystemen van de ministeries deden (Algemene Rekenkamer, 1993), bleek dat binnen de Rijksoverheid onvoldoende werd samengewerkt, met als gevolg dat meerdere malen «het wiel opnieuw werd uitgevonden». De ervaringen in het bedrijfsleven leren dat bij ERP-implementaties veelvuldig dezelfde fouten worden gemaakt. De vraag dringt zich daarom op of ministeries voldoende lering trekken uit de ervaringen in het bedrijfsleven en of zij onderling hun ervaringen voldoende delen.

Tijdens gesprekken bij de directies FEZ van negen ministeries gaven de meeste gesprekspartners aan dat de behoefte bij ministeries om van elkaar te leren toeneemt. Omdat de ministeries steeds op vergelijkbare problemen bij de ERP-implementaties blijken te stuiten, concluderen wij echter dat dit lerend vermogen nog beperkt is. Zo hebben meerdere ministeries elk voor zich dezelfde problemen rondom de conversie van gegevens ondervonden. Voorbeelden daarvan zien we bij het Ministerie van VenW en het Ministerie van SZW. En eerder bij het Ministerie van Defensie (P&O Peoplesoft).

Opvallend is dat ministeries vaak de jaarwisseling kiezen voor het moment van implementatie. Het lijkt logisch om de implementatie te starten aan het begin van een nieuw boekjaar, maar in de praktijk blijkt de druk van de jaarafsluiting, in combinatie met de conversieproblemen, te zorgen voor een situatie waarin de betrouwbaarheid van de gegevens in het gedrang kan komen.

Verder hebben wij bij meerdere ministeries geconstateerd dat opleidingen niet van voldoende kwaliteit waren om de gebruikers goed met het ERP-systeem te kunnen laten werken. Zo is bij het Ministerie van OCW en het Ministerie van Defensie gebleken dat de opleidingsvorm onvoldoende aansloot bij de informatiebehoefte. Bij het Ministerie van VenW, maar ook bij het Ministerie van Justitie bleek de inhoud van de opleiding onvoldoende aan te sluiten bij de informatiebehoefte.

Uit gesprekken bij de ministeries is gebleken dat zij onvoldoende lering trekken uit problemen die anderen ondervonden hebben en dat ze nauwelijks gebruikmaken van de oplossingen die voor deze problemen

gevonden zijn. Het gaat daarbij overigens niet om het wel of niet overnemen van een technische oplossing, maar om het toepassen van een succesvol gebleken aanpak.

We mogen dan concluderen dat het vermogen om van elkaar te leren nog beperkt is bij ministeries, we vinden het wel positief dat ze elkaar steeds vaker opzoeken om bij elkaar in de keuken te kijken. Dit gebeurt echter meestal in bilaterale en informele contacten, waardoor de kring waarbinnen ervaringen worden uitgewisseld klein blijft.

Ook het interdepartementaal SAP-overleg, dat eind 2006 nieuw leven is ingeblazen, lijkt beperkt te blijven tot een kleine groep. Via het SAP-overleg kunnen succesvolle en minder succesvolle ervaringen worden gedeeld over het ERP-systeem SAP. Wij constateren echter dat niet alle ministeries op de hoogte zijn van het overleg. Bovendien vallen ministeries die andere informatiesystemen gebruiken – bijvoorbeeld ORACLE, een ander ERP-systeem – buiten de boot, terwijl gebruikers van verschillende systemen wel degelijk ervaringen kunnen uitwisselen over de aanpak van vergelijkbare problemen.

Ook blijkt dat de onderlinge contacten en het interdepartementale overleg vooral plaatsvinden op technisch gebied, terwijl ERP vooral van belang is voor degenen die verantwoordelijk zijn voor de bedrijfsvoering.

Digitalisering van processen

Een belangrijk middel om zowel de interne organisatie als de externe dienstverlening efficiënter te laten verlopen is het digitaliseren van processen. Voorbeelden zijn het Subsidieplein van het Ministerie van VWS en de digitalisering van onder andere de personeelsdossiers bij verschillende ministeries. De voordelen die deze ontwikkelingen beloven lijken groot.

Het Subsidieplein van VWS is een geautomatiseerd informatiesysteem waarin het subsidiebeheer met behulp van digitale dossiers en een vaste routing kan worden afgehandeld. In oktober 2006 is gestart met de verwerking van de subsidieverleningen via het Subsidieplein. Voordelen van het informatiesysteem zijn dat in opzet het subsidiebeheer beheersbaar is (door middel van een vaste routing en het gebruik van vaste formats) en dat de subsidiebescheiden beschikbaar zijn voor alle gebruikers (zonder het risico dat dossiers zoekraken).

Eveneens in 2006 vond de digitalisering plaats van de personeelsdossiers op de Ministeries van VROM, VenW en Justitie. De voordelen van digitale personeelsdossiers liggen in dezelfde lijn als bij het Subsidieplein: efficiënter beheer en optimale beschikbaarheid.

Het bereiken van deze voordelen is echter niet vanzelfsprekend. Het digitaliseren van de personeelsdossiers bij zowel de Ministeries van VROM als van Justitie verliep uiterst moeizaam. Bij het Ministerie van VROM was de kwaliteit van de digitale dossiers ontoereikend, waarop is besloten dat het hele proces opnieuw uitgevoerd moest worden. Bij het Ministerie van Justitie bleken de dossiers na digitalisering nog steeds de oude tekortkomingen te bevatten, zoals ontbrekende documenten, documenten van andere medewerkers in de dossiers en niet ter zake doende documenten in de dossiers. Bij het Ministerie van VenW is de digitalisering van de personeelsdossiers wel goed verlopen.

We bevelen ministeries die met vergelijkbare organisatieprojecten bezig zijn aan om onderling contact te zoeken en op die manier van elkaar te leren.

Personele administratiesystemen: P-Direkt

Het project P-Direkt is gericht op een gezamenlijke personeels- en salarisadministratie voor de hele rijksoverheid. Aanvankelijk was het de bedoeling om een geheel nieuw systeem te ontwerpen en te bouwen en dit onder te brengen in baten-lastendienst P-Direkt. De personeelsadministratie en de salarisadministratie zouden worden ondergebracht in één digitaal zelfbedieningssysteem en bij één organisatie. Door het beëindigen van de contractrelatie tussen het Ministerie van BZK en de beoogde leverancier in het najaar van 2005, heeft het project P-Direkt een andere opzet gekregen. De koers is verlegd naar het ontwikkelen van een gemeenschappelijk systeem vanuit bestaande toepassingen zoals SAP Payroll, een salarisadministratiesysteem dat onder andere door het Facilitair Salariscentrum bij het Ministerie van Financiën wordt gebruikt, en een «personeelszelfbedieningssysteem» als Emplaza, het huidige systeem van onder andere het Ministerie van BZK.

Uit ons rechtmatigheidsonderzoek 2005 bleek dat het beëindigen van de samenwerkingsovereenkomst tussen het Ministerie van BZK en de beoogde leverancier gevolgen heeft voor zowel de afzonderlijke ICT-systemen bij de departementen als de inzet van personeel in P&O-afdelingen. De ministeries hebben diverse maatregelen genomen om de continuïteit en beheersing van de p-functie te kunnen garanderen en zo de risico's op vertragingen en onjuistheden te vermijden. De minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties heeft de Tweede Kamer op 8 december 2006 laten weten dat de tijdelijke baten-lastendienst P-Direkt (ingesteld per 1 januari 2006) en de daaraan gerelateerde IT-applicaties een herstart hebben gemaakt. De Algemene Rekenkamer zal in het jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek de ontwikkelingen betreffende de baten-lastendienst blijven volgen.

Op verzoek van de Tweede Kamer hebben we in 2006 een onderzoek gedaan naar de oorzaken van het mislukken van de aanbesteding van de ICT-component van P-Direkt. Het rapport *Aanbesteding ICT-component P-Direkt* wordt op 16 mei 2007 gepubliceerd, gelijktijdig met het nu voorliggende rapport. We constateren in dat rapport dat een opeenvolging van – deels ernstige – tekortkomingen in besluitvorming, sturing en beheersing aan de zijde van het Rijk hebben bijgedragen aan het mislukken van het aanbestedingsproces van de ICT-component. Op een aantal cruciale momenten zijn door te hoge tijdsdruk op bestuurlijk en ambtelijk niveau beslissingen genomen die niet voldeden aan de eisen die de rijksoverheid zichzelf had opgelegd.

Interne regelgeving

Vermindering en verheldering van wet- en regelgeving staan de laatste jaren hoog op de politieke agenda. Uitvoerbare en controleerbare regelgeving is een belangrijke voorwaarde om de beheers-, uitvoerings- en controlelasten in de hand te houden. Dit geldt ook voor de interne regelgeving van ministeries. Eind 2004 kwam dit punt al aan de orde in het rapport *Verantwoordelijkheid en verantwoording* van de werkgroep Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) Regeldruk en Controletoeren. Ook in de benchmark Bedrijfsvoering Rijksoverheid, die in mei 2006 is gestart, is interne regelgeving één van de thema's. De benchmark is ingesteld op initiatief van het beraad van secretarissen-generaal (SG-beraad). Het doel van de benchmark is dat departementen van elkaar leren.

Voor een effectieve, efficiënte en rechtmatige realisatie van de departementale bedrijfsvoering zijn heldere interne regels en procedures nodig.

Wij hebben begin 2007 geïnventariseerd hoe ver de ministeries zijn gevorderd met het voornemen om de interne regelgeving te verhelderden en te verminderen.

De meeste ministeries hebben na de doorlichting van de regelgeving plannen opgesteld voor verbetering. De vervolgacties verschillen per departement. Bij de Ministeries van Justitie en van LNV maakt het doorlichten van interne regelgeving onderdeel uit van de normale werkprocessen.

De ministeries die het plan hebben de interne regels te verbeteren, zijn over het algemeen nog bezig met de uitvoering. Bij het Ministerie van BuiZa zal het resultaat niet zozeer zijn dat regels geschrapt worden, maar dat de interne regelgeving geherformuleerd wordt en eenvoudiger is uit te voeren.

Het Ministerie van OCW is in 2004 begonnen met het verminderen van interne regeldruk en het beter ontsluiten van regels via het actieplan «Opruimen en opbouwen». Interne regels zijn getoetst op de criteria helderheid, controleerbaarheid en doelmatigheid. Waar nodig en mogelijk heeft het ministerie regelingen geschrapt, geactualiseerd of samengevoegd. Daarnaast heeft het ministerie regels vereenvoudigd en beter ontsloten, waardoor ze toegankelijker zijn geworden. Inmiddels is er een nieuw actieplan dat erop is gericht de planlast die het Ministerie ondervindt door interne regelgeving verder te verminderen.

Bij het Ministerie van Defensie werken diverse onderdelen aan herziening en verbetering van de regelgeving. Doel van het project «Orde in regels, regels in orde» is het inventariseren van regelgeving die problemen veroorzaakt in de uitvoering en deze regelgeving te verbeteren. Het gaat bijvoorbeeld om regels die hoge kosten met zich meebrengen of tijdrovend zijn. Daarnaast is het de bedoeling een toetsingskader te ontwikkelen voor het toetsen van zowel bestaande als nieuwe regelgeving op criteria als uitvoerbaarheid en afstemming tussen betrokkenen.

Het Ministerie van Financiën en het Ministerie van EZ hebben de interne regels doorgelicht en waar nodig verbeterd (dat wil zeggen: geschrapt, samengevoegd of verduidelijkt). Een overzicht van interne regels is op het intranet van de ministeries beschikbaar voor de medewerkers.

Ook het Ministerie van BZK is van plan om het doel van interne handreikingen beter uit te leggen aan de medewerkers op het departement.

De ontwikkelingen op het gebied van interne departementale regelgeving zijn dus nog in volle gang. We zien dat het management verantwoordelijkheid neemt voor de interne regelgeving en daarmee begint aan de voorkant. Wij vinden dit een goede aanpak. Alleen door over bestaande en nieuwe regels na te denken (Zijn ze noodzakelijk voor het functioneren van de organisatie? Zijn ze uitvoerbaar? Zijn ze duidelijk geformuleerd?) kan de uitvoerings- en controlelast die medewerkers ervaren op den duur verminderen.

Op de vraag in hoeverre de verschillende plannen van aanpak daadwerkelijk leiden tot een vermindering van de regeldruk, kunnen wij nu nog geen antwoord geven. Wel is duidelijk dat het toekennen van een heldere status aan regels en het verduidelijken van de bedoeling van regels helpt bij het verminderen van *ervaren* regeldruk.

5 BELEIDSINFORMATIE NADER BESCHOUWD

Het doel van de invoering van de voorstellen uit de nota «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording» (VBTB) in 2002 was om de informatiewaarde van zowel de begroting als de verantwoording te verbeteren door de samenhang tussen beleidsdoelstellingen, daarvoor te leveren prestaties en daarmee gemoeide uitgaven zichtbaar te maken. Het streven is een resultaatgerichte en transparante begroting en verantwoording, die het mogelijk maakt dat de Tweede Kamer met de ministers kan debatteren over de resultaten van het gevoerde beleid en de kosten die daarmee gemoeid zijn. De Tweede Kamer en de ministers kunnen het daaruit voortvloeiende inzicht gebruiken bij een volgende begrotingsbehandeling en zo meer gerichte beleidskeuzes maken.

Al bij de invoering van VBTB werd gesteld dat het een weg van lange adem zou zijn. Wij constateren dat ministeries het belang van kwalitatief goede verantwoording onderkennen: er is steeds meer aandacht voor (totstandkoming van) beleidsinformatie. Met ons onderzoek proberen wij ook aan dit proces bij te dragen, door systematisch aandacht te besteden aan beschikbaarheid en bruikbaarheid van beleidsinformatie.

In dit hoofdstuk gaan wij eerst in op de beleidsinformatie in de jaarverslagen 2006, waarbij we achtereenvolgens kijken naar de beschikbaarheid (§ 5.1) en de bruikbaarheid (§ 5.2) van die informatie. In § 5.3 gaan we in op de uitkomsten van ons onderzoek *Staat van de beleidsinformatie 2007*, waarin we dit jaar specifiek aandacht hebben besteed aan de informatievoorziening aan de Tweede Kamer over grote projecten.

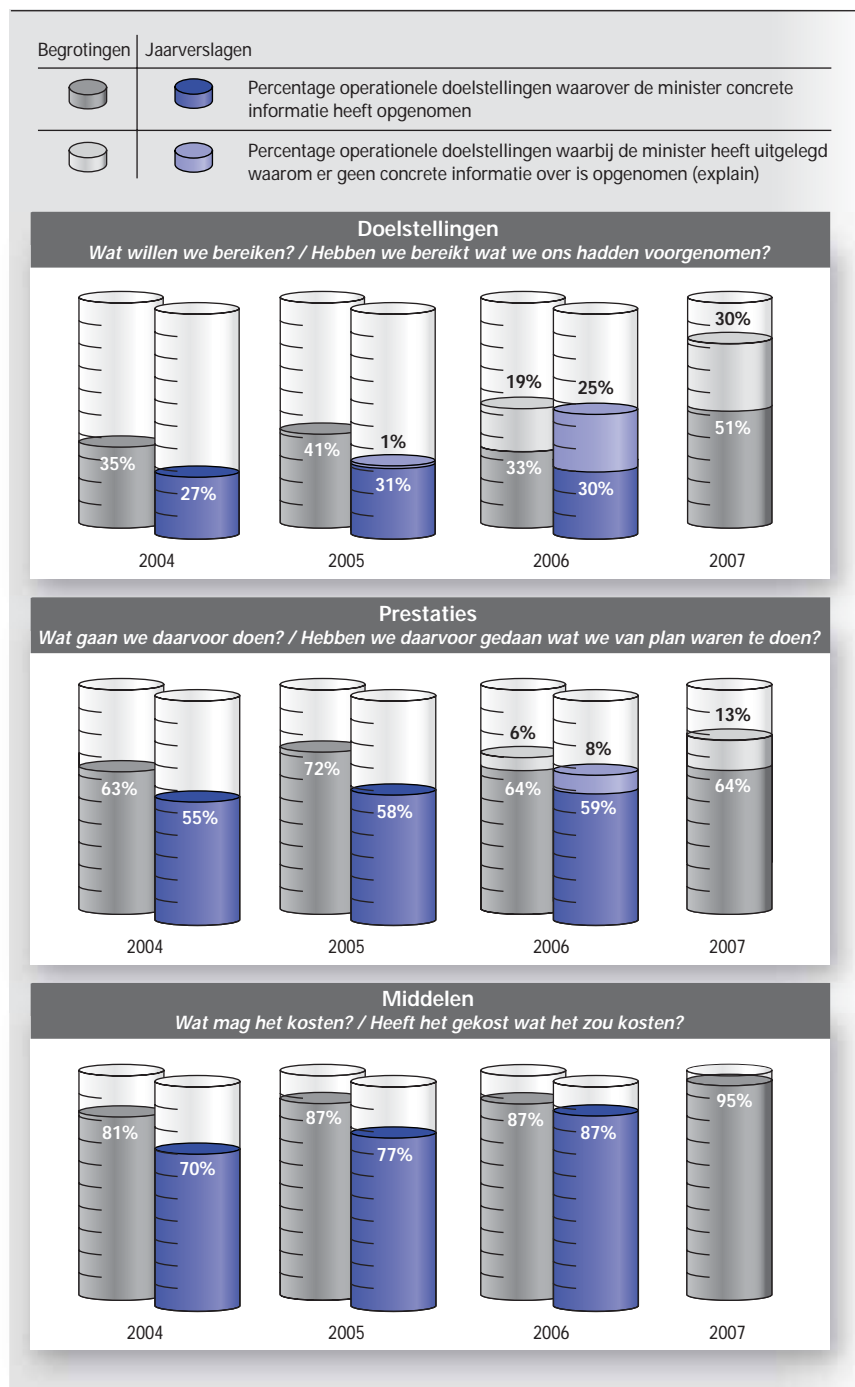
5.1 Beschikbaarheid van beleidsinformatie in de jaarverslagen 2006

Voor alle departementale begrotingen en jaarverslagen 2006 (met uitzondering van het Ministerie van AZ) hebben wij per operationele doelstelling onderzocht of concrete informatie is opgenomen in de jaarverslagen over doelen, prestaties en middelen. De beleidsinformatie is concreet wanneer de doelen en de prestaties specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd zijn en wanneer de middelen zijn gekoppeld aan de operationele doelstellingen. Overigens geldt met ingang van de Begroting 2006 het principe «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»).

Figuur 7 geeft weer in hoeverre informatie over doelen, prestaties en middelen in begrotingen en jaarverslagen beschikbaar is. Om de ontwikkeling in de tijd te laten zien, hebben we de resultaten over 2006 afgezet tegen de resultaten van 2004, 2005 en de begroting 2007.⁶

⁶ Het percentage is berekend op het totale aantal *operationele doelstellingen* (in 2004: 531 in 2005: 453, in 2006: 421 en in 2007: 373) in alle *beleidsartikelen* bij de ministeries (in 2004: 161, in 2005: 144, in 2006: 127 en in 2007: 113). Het totale aantal *begrotingsartikelen* (in 2004: 231, in 2005: 211, in 2006: 193 en in 2007: 192) bestaat uit beleidsartikelen en niet-beleidsartikelen. Deze laatste zijn niet in de percentages verwerkt.

Figuur 7 Informatie over beleid in begrotingen en jaarverslagen



Uit figuur 7 is op te maken dat de jaarverslagen 2006 meer informatie over doelen, prestaties en middelen bevatten dan de jaarverslagen van 2005. Hierbij tekenen wij aan dat de stijging bij informatie over doelen en prestaties vooral wordt veroorzaakt doordat ministers daar vaak gebruik maken van de mogelijkheid tot uitleggen waarom concrete informatie ontbreekt («explain»). Het percentage operationele doelstellingen

waarover concrete informatie beschikbaar is, is gelijk aan het percentage in de jaarverslagen over 2005.

Het rijksbrede beeld uit figuur 7 is representatief voor de beschikbaarheid van informatie in de individuele jaarverslagen. Over het algemeen is een stijging te zien van de beschikbare informatie over de doelstellingen en middelen. Vooral de Ministeries van VenW en VWS vallen in positieve zin op: zij hebben in hun jaarverslagen veel informatie over operationele doelstellingen opgenomen.

Het beeld van de beschikbaarheid van informatie over de gerealiseerde prestaties is wat wisselender. Zo zien we bij de Ministeries van EZ en VWS bijvoorbeeld een stijging in informatie over gerealiseerde prestaties, terwijl we bij het Ministerie van VROM in het Jaarverslag 2006 ten opzichte van het Jaarverslag 2005 een daling in de informatie over de prestaties zien. De keuze van de minister van VROM om informatie alleen op hoofdlijnen te geven speelt hierbij een rol.

Stijgende trend in begroting 2007

De stijgende lijn in de beschikbaarheid van informatie in de jaarverslagen over 2006 zet zich door in de begrotingen van 2007. De ministers nemen meer concrete informatie over hun beoogde doelen op en maken meer gebruik van de mogelijkheid tot «explain». Voor ongeveer de 80% van de operationele doelstellingen is concrete informatie beschikbaar over beoogde doelen of legt de minister uit waarom informatie ontbreekt. Bij de informatie over prestaties is de verbeterruimte het grootst. Bij 23% van de doelstellingen ontbreekt nog informatie over de prestaties. Voor ruim 95% van de operationele doelstellingen wordt in de begroting 2007 het beschikbare bedrag (de middelen) vermeld.

De stijgende lijn in de beschikbaarheid van beleidsinformatie biedt ministers perspectief voor het verhogen van de informatiewaarde van het jaarverslag 2007.

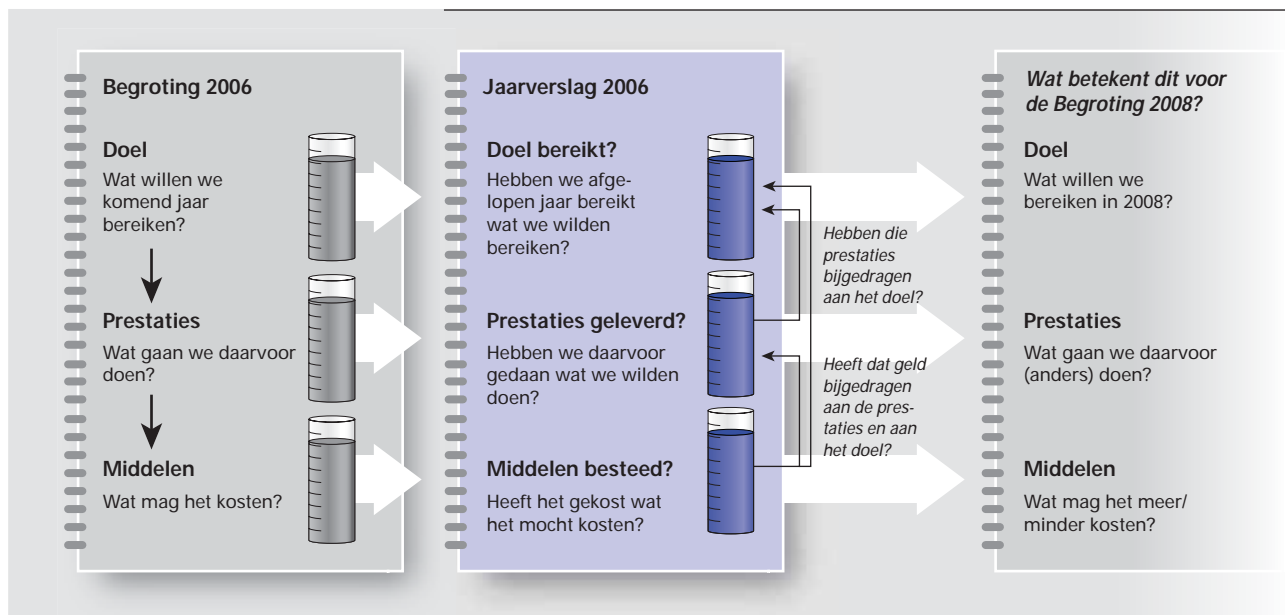
5.2 Bruikbaarheid van beleidsinformatie in de jaarverslagen 2006

De jaarverslagen geven ministers de mogelijkheid te laten zien wat zij het afgelopen jaar hebben bereikt (doelen), op welke wijze (prestaties) en met hoeveel geld (middelen). Dit sluit aan bij het streven van VBTB naar een transparant en resultaatgericht jaarverslag. Beleidsinformatie in de jaarverslagen geeft zowel ministers als kamerleden de mogelijkheid om te zien of beleid werkt en fungeert als aangrijpingspunt om zo nodig beleid bij te sturen.

Om het belang van heldere beleidsinformatie te benadrukken hebben we ook naar de betekenis van de aanwezige informatie gekeken. Dat informatie beschikbaar is, wil immers niet zeggen dat deze ook bruikbaar is voor het verantwoordingsdebat van de ministers met de Tweede Kamer. De artikelsgewijze toelichting in het jaarverslag is volgens ons bruikbaar als enerzijds deze deugdelijk tot stand is gekomen *en* betrouwbaar, valide, juist, volledig, tijdig en actueel is. Anderzijds is informatie bruikbaar als met de toelichting inzichtelijk wordt gemaakt:

- in welke mate doelen zijn gerealiseerd en prestaties zijn geleverd;
- wat de relatie is tussen de gerealiseerde effecten, prestaties en middelen;
- wat gevolgen van beleidsresultaten zijn voor toekomstig beleid.

Figuur 8 Samenhang tussen verschillende onderdelen beleidsinformatie



Om een beeld te krijgen van de bruikbaarheid van de beschikbare beleidsinformatie in de toelichting hebben we voor elk departement één of meer indicatoren onderzocht. In totaal hebben wij 45 indicatoren in ons onderzoek betrokken. Het beeld dat daaruit naar voren komt is divers. Om te beginnen hebben wij bij 21 van de 45 onderzochte indicatoren knelpunten geconstateerd in de deugdelijke totstandkoming of de betrouwbaarheid en validiteit van de basisgegevens. Dit leidt tot onzekerheid over de bruikbaarheid van deze indicatoren voor de verantwoording van de minister. Ten tweede hebben we geconstateerd dat prestatiegegevens die wel bruikbaar zijn soms toch niet laten zien of de doelen bereikt zijn. Een derde constatering is dat de beleidsmatige toelichting in de meeste jaarverslagen beperkt bruikbaar is, omdat ministers geen goed beeld geven van de samenhang tussen de gerealiseerde doelen, de daarvoor geleverde prestaties en ingezette middelen. Ten slotte hebben we geconstateerd dat de doorwerking naar toekomstig beleid in veel gevallen buiten het jaarverslag blijft. Hieronder lichten wij deze constatering toe met voorbeelden uit de individuele rapporten bij de jaarverslagen.

Deugdelijk tot stand gekomen, betrouwbaar en valide?

Voor ruim de helft (24 van de 45) van de onderzochte indicatoren hebben wij geconstateerd dat deze op een deugdelijke wijze tot stand gekomen zijn en, voor zover wij hebben kunnen vaststellen, ook betrouwbaar zijn. Dit is onder andere het geval bij het Ministerie van VROM en bij het Ministerie van VenW.

Het Ministerie van VROM hanteert in zijn jaarverslag indicatoren die de ontwikkeling van de emissies van diverse verzurende en luchtverontreinigende stoffen weergeven. Het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) verzamelt en bewerkt deze emissiegegevens en rapporteert daarover periodiek aan het kabinet en de Tweede Kamer. Het MNP heeft verschillende controle-instrumenten en organisatorische waarborgen ingebouwd.

Verder stemmen het MNP en de andere betrokken instituten de kwaliteit van basisemissiegegevens voortdurend af. Tot slot worden de primaire processen en rekenmodellen van het MNP regelmatig door internationale commissies getoetst.

De wijze waarop het Ministerie van VWS de betrouwbaarheid van indicatoren in het jaarverslag toelicht, wordt door ons ook gezien als een goed voorbeeld. Het ministerie werkt met de zogenaamde *cipi*-code. Hiermee maakt de minister duidelijk welke waarde de Tweede Kamer kan hechten aan de gepresenteerde informatie. De code onderscheidt drie kwaliteitsniveaus in betrouwbaarheid van de informatie. De score geeft aan hoe betrouwbaar de gepresenteerde gegevens zijn. De code wordt door de beleidsdirectie toegekend en gecontroleerd door de auditdienst.

Het Ministerie van VenW streeft naar beperking van het aantal verkeersslachtoffers op het spoor. De indicatoren zijn het aantal doden en gewonden in vijf risicogroepen: reizigers, personeel, overweggebruikers, onbevoegden en suicides. De gegevens in het jaarverslag van VenW zijn bruikbaar om na te gaan welke effecten zijn opgetreden. Voor het aantal doden per risicogroep geeft de minister tendensen, waarbij hij aangeeft hoe die zich verhouden tot de risiconormen. Het ministerie meldt onder andere dat het vijfjaarsgemiddelde van het aantal omgekomen reizigers sinds 1995 permanent onder de streefwaarde van het maximaal aanvaardbare risico is gebleven. We hebben geen significante afwijkingen met onderliggende gegevens aangetroffen.

Bij 21 prestatiegegevens hebben wij gebreken geconstateerd in de deugdelijke totstandkoming en/of de betrouwbaarheid, validiteit en volledigheid van de basisgegevens. Hierdoor bestaat de kans dat de minister de Tweede Kamer met de indicatoren uiteindelijk geen goed beeld geeft van de daadwerkelijk gerealiseerde doelstellingen en/of geleverde prestaties. Hieronder enkele voorbeelden:

Het Ministerie van Financiën hanteert voor de Belastingdienst onder andere de indicator «percentage afgehandelde telefoongesprekken». De betrouwbaarheid (en daarmee de bruikbaarheid) van deze indicator is beperkt, omdat geen rekening wordt gehouden met de telefoongesprekken die niet doorgeschakeld worden op het moment dat het te druk is. Daardoor tellen *alle* telefoongesprekken mee in het totaal, in plaats van alleen die telefoongesprekken die binnen een bepaalde tijdslimiet worden beantwoord.

De verantwoordingsinformatie die het Ministerie van Justitie bij de jeugdinrichtingen opvraagt over de werking van het integriteitsbeleid, geeft volgens ons slechts een beperkt beeld. Het betreft vooral kwantitatieve informatie waarvan de minister de betrouwbaarheid, de juistheid en volledigheid van de invoer door de jeugdinrichtingen niet controleert. Hierdoor bestaat ook onzekerheid over de kwaliteit van de informatie in het jaarverslag.

Ook de beleidsinformatie van de minister van Justitie over Halt-afdoeningen kan aan betrouwbaarheid winnen door eenheid aan te brengen in de gehanteerde definities voor de begrippen «start Halt-afdoening» en «geslaagde Halt-afdoening». Halt staat voor «het Alternatief»: jongeren onder de achttien jaar krijgen in geval van jeugdcriminaliteit een leer- en/of werkstraf.

In het project Minder Regeldrukke licht het Ministerie van BZK de regelgeving door op de vraag of die minder, eenvoudiger en gebruiksvriendelijker kan. De basisgegevens in de database van de website

www.wetten.nl bleken echter onvolledig te zijn, waardoor dit prestatiegegeven niet betrouwbaar is en slechts beperkt bruikbaar voor de Tweede Kamer.

Wel bruikbare prestatiegegevens, toch weinig inzicht in doelrealisatie

In sommige gevallen geven de indicatoren wel informatie over de beleidscontext maar niet over de beleidsresultaten, omdat de indicator niet aansluit bij het gestelde doel. We spreken in zulke gevallen van kengetallen. Kengetallen hebben slechts een beperkte waarde voor het debat over de beleidsresultaten, zoals we bijvoorbeeld zien in de jaarverslagen van de Ministeries van SZW en van BuiZa.

Het ministerie van SZW verantwoordt zich in zijn jaarverslag over de inkomensbescherming en tegemoetkoming in kosten (uitkeringen). De bijbehorende indicatoren geven beperkt inzicht hoe het gaat met de inkomensbescherming. Het doel is «adequate inkomensbescherming», maar de indicatoren gaan over naleving van de regelgeving. Zij meten niet hoe adequaat de inkomensbescherming is.

In ons rapport bij het jaarverslag van het Ministerie van SZW constateren wij ook dat de preventie- en uitstroomquotes niet uitdrukken hoeveel mensen werk gevonden hebben en dus of het doel «werk boven uitkering» is bereikt. De preventiequotes geven aan welk percentage van de bij het Centrum voor Werk en Inkomen ingeschreven werkzoekenden dat wel geïndiceerd is voor een WW- of WWB-uitkering, deze uitkering niet nodig gehad heeft. De uitstroomquotes geven aan hoeveel mensen met een WW- of WWB-uitkering binnen zes maanden weer uitstroomt uit de uitkering. In beide gevallen betreft het niet alleen mensen die werk hebben gevonden, maar ook mensen die afzien van een uitkering of voor wie de uitkering om andere redenen is afgelopen. Deze worden allemaal meegenomen in de resultaten van het doel «werk boven uitkering». Het Ministerie van BuiZa wil, mede dankzij Nederlandse ontwikkelingssamenwerking, in 2006 minimaal zes miljoen kinderen toegang geven tot basisonderwijs. Het ministerie rapporteert echter over de input (hoeveel geld is er besteed) en niet over de prestaties of effecten (hoeveel kinderen hebben toegang gekregen).

Verband tussen middelen, prestaties en doelrealisatie vaak afwezig

In ons onderzoek hebben wij geconstateerd dat veel ministers in hun jaarverslagen niet duidelijk maken op welke wijze doelen, prestaties en middelen met elkaar samenhangen. Doelen en prestaties zijn over het algemeen concreet weergegeven, zo blijkt uit ons onderzoek naar de beschikbaarheid van informatie (zie § 5.1), maar vaak is niet duidelijk wat de ingezette middelen en de gerealiseerde prestaties hebben bijgedragen aan de doelrealisatie. De informatie in de toelichting draagt zo niet bij aan het opbouwen van kennis en het maken van toekomstige beleidskeuzes door de Tweede Kamer. Voorbeelden hiervan zien we bij het Ministerie van Justitie en bij het Ministerie van EZ.

Wij hebben onderzocht hoe de minister van Justitie zich verantwoordt over het behalen van de doelstellingen voor werkstraffen. De minister streeft met werkstraffen naar herstel van de rechtsorde en vergroting van de maatschappelijke veiligheid. In het Jaarverslag 2006 presenteert de minister alleen de capaciteit voor taakstraffen. Hij geeft geen informatie over het opleggen en uitvoeren van werkstraffen, terwijl deze informatie wel beschikbaar is. De uitgevoerde evaluaties gaan niet specifiek in op de vraag in welke mate de minister de doelstellingen bereikt, die hij beoogt

met het opleggen van werkstraffen. De minister heeft deze vertaalslag ook intern niet gemaakt.

Het Ministerie van EZ geeft in het jaarverslag informatie over de beoogde effecten van de Topprojecten (bedrijventerreinen met een meerwaarde voor de nationale economie). Voor die projecten is echter geen informatie opgenomen over de streefwaarden voor de prestaties die bij moeten dragen aan het gewenste effect, namelijk de hectaren nieuwe aanleg of herstructurering van de Topprojecten. Totdat projecten gereed komen geeft het jaarverslag geen inzicht in de stand van zaken. Het ministerie heeft bovendien nog niet inzichtelijk gemaakt of de doelstelling gerealiseerd is om voor 90% van de Topprojecten vóór eind 2006 een plan van aanpak gereed te hebben.

Een van de oorzaken voor de onduidelijke relatie tussen doelen en prestaties lijkt de formulering van de doelstellingen. Doelen moeten allereerst gericht zijn op het gewenste effect en niet op wat de minister daarvoor wil doen. Als het doel concreet is geformuleerd en goed afgebakend is, is het gemakkelijker om eenduidige indicatoren te vinden die inzicht geven in de realisatie van het doel en de bijbehorende prestaties per jaar. Periodieke beleidsdoorlichtingen en beleidsevaluaties zijn daarbij onmisbaar: zij verschaffen een dieper inzicht in doelrealisatie gekoppeld aan de beleidscyclus.

Een voorbeeld waarbij het doel (voor een deel) goed is geformuleerd, is te vinden bij het Ministerie van BZK. Burgers en bedrijven willen een overheid die toegankelijk en klantgericht is, efficiënt werkt en de administratieve lasten minimaliseert. Bij de onderzochte prestatie-indicator gaat het om de vermindering van de administratieve lasten voor burgers. De basiswaarde voor lastenreductie was 0% in 2005 en de streefwaarde voor 2007 is 25%. De formulering van het doel valt in dit geval voor een deel samen met de indicator. Hierdoor wordt de relatie tussen doelen en prestaties goed zichtbaar.

Bij het ministerie van Defensie blijkt het juist lastig de doelen goed te formuleren. Dat komt, zo geeft het ministerie zelf aan, door de organisatorische indeling van de begroting en het jaarverslag. Door het ontbreken van heldere doelstellingen is het voor de minister lastig inzicht te geven in de doelrealisatie.

Inzicht in gevolgen beleidsresultaten voor toekomstig beleid ontbreekt
Wij zijn van mening dat de informatiewaarde van jaarverslagen toeneemt als ministers aangeven hoe de beleidsresultaten lopend en toekomstig beleid beïnvloeden. Daarbij is het van belang dat de minister ook helder maakt wat de reden is dat doelen en/of prestaties niet zijn gerealiseerd.

Het Ministerie van SZW maakt goed gebruik van het monitoren van de effecten van beleid. Het streefcijfer voor de vrijwillige werkgeversbijdrage aan de kinderopvang werd niet gehaald. Uit het jaarverslag blijkt dat de minister daarom heeft besloten het instrumentarium te veranderen en een verplichte werkgeversbijdrage in te voeren, waarmee het doel wel behaald wordt.

Ook het Ministerie van LNV houdt in het jaarverslag rekening met toekomstig beleid. Één van de prestaties van de instellingen die het kennisstelsel moeten waarborgen (doel) is dat financiële indicatoren op orde zijn (solvabiliteit, liquiditeit en rentabiliteit). De realisatie gaf een wisselend beeld te zien. In het jaarverslag geeft de minister aan dat de bevindingen over onder andere de financiële indicatoren aan de orde

zullen worden gesteld in gesprekken met de desbetreffende instellingen. Hierbij worden afspraken gemaakt over eventuele verbetertrajecten.

In het Jaarverslag van het Ministerie van OCW wordt wat beleidsartikel 6 en 7 betreft geen aandacht besteed aan de gevolgen van beleidsprestaties voor toekomstig beleid. Zo blijkt dat de ontwikkeling van de instroom van leerlingen in het wetenschappelijk onderwijs (wo) over de periode van 2000 tot en met 2006 sterk verschilt van die van het hoger beroepsonderwijs (hbo). In het wo is de instroom sterk gestegen (+ 21,7%), terwijl in het hbo de instroom juist gedaald is (7,5%). In het Jaarverslag 2006 stelt de minister dat zijn strategie goed heeft gewerkt; de gemiddelde toename van de instroom komt uit op 1,6%. Hij gaat echter nauwelijks in op oorzaken van het achterblijven van de instroom in het hbo. De minister geeft niet aan of hij verwacht dat het doel voor de instroom in 2007 gerealiseerd gaat worden. Dit lijkt niet waarschijnlijk. De minister had daarom kritischer kunnen terugblikken op de tot nu toe geleverde prestaties.

Ook bij het Ministerie van BuiZa blijven beleidsgevolgen buiten het jaarverslag. Nederland wil de Millenniumdoelen op onderwijsgebied in 2015 halen via onder andere het Fast Track Initiative (FTI). Het FTI is een internationaal partnerschap dat als doel heeft alle jongens en meisjes in 2015 primair onderwijs te laten volgen en afmaken. In de rapportages van het FTI staat dat het mogelijk is om het beleidsdoel te halen, ondanks dat 17 van de 28 ondersteunde landen niet op schema liggen.

Door in het jaarverslag alleen bevestigend te antwoorden op de vraag of dit beleidsdoel gehaald wordt, scheidt het ministerie de verwachting dat deze doelen probleemloos gehaald zullen worden.

5.3 Staat van de beleidsinformatie 2007: informatievoorziening over zes grote projecten

In onze rapporten bij de jaarverslagen geven wij een nadere beschouwing van de beleidsinformatie die ministers in hun jaarverslagen aan de Tweede Kamer verstrekken. De Tweede Kamer ontvangt echter niet alleen *na afloop* van het begrotingsjaar beleidsinformatie, ook *gedurende* het begrotingsjaar ontvangt zij informatie over de voortgang van het beleid. Deze beleidsinformatie komt aan bod in ons onderzoek naar de *Staat van de beleidsinformatie 2007*. Hierin hebben we ons gericht op de informatievoorziening over grote projecten. Hiervoor hebben we de Procedureregeling grote projecten als uitgangspunt genomen. De informatievoorziening aan de Tweede Kamer verloopt op basis van deze regeling primair via de periodieke voortgangsrapportages. Daarnaast ontvangt de Tweede Kamer ook informatie over de projecten uit andere kanalen. Bijvoorbeeld uit brieven van de minister aan de Tweede Kamer en uit rapporten van onderzoeksinstellingen als het Centraal Planbureau.

De Procedureregeling grote projecten is een instrument waarmee de Tweede Kamer ministers verplicht om meer informatie te verschaffen dan gebruikelijk is. De Tweede Kamer gebruikt dit instrument vooral bij projecten die grote delen van de samenleving raken of waarbij het Rijk veel geld uitgeeft. Wij hebben voor zes van de grote projecten waarvoor dit instrument is ingesteld onderzocht hoe het staat met de informatievoorziening:

- Ruimte voor de rivier
- Project Mainportontwikkeling Rotterdam
- Maaswerken
- Vervanging Panservoertuigen

- ICT in het onderwijs
- Groepsgrootte en kwaliteit basisonderwijs

Over de door ons onderzochte grote projecten is in zijn algemeenheid voldoende beleidsinformatie beschikbaar over de noodzaak, het te verwachten nut, de voortgang van de uitvoering en de bereikte resultaten. Deze informatie moet echter meer en beter worden gebruikt dan nu gebeurt. Vooral in de voorbereidingsfase van projecten, als ministers en Tweede Kamer elkaar proberen te overtuigen van de gewenste richting bij een bepaald beleidsvraagstuk, wordt vaak nog te weinig gebruikgemaakt van beschikbare relevante gegevens.

De informatievoorziening over de onderbouwing van het beleid is soms onevenwichtig en soms laat, waardoor de Tweede Kamer voor voldongen feiten kan worden geplaatst. Er kan meer *evidence based* beleid worden gevoerd bij grote projecten: beleid dat is gebaseerd op (wetenschappelijk) getoetste aannames.

De manier waarop de beleidsdoelen zijn geformuleerd, is op onderdelen niet toereikend. Dat wreekt zich tijdens de uitvoering van de projecten, omdat dan niet is aan te geven of men nog wel op koers is. Het leidt er ook toe dat achteraf niet is vast te stellen of de gewenste doelen daadwerkelijk zijn behaald.

6 REACTIE MINISTER EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

6.1 Reactie minister van Financiën

De minister van Financiën heeft op 9 mei 2007 gereageerd op het rapport *Rijk verantwoord 2006*. Hieronder volgt de integrale tekst van zijn reactie. De reactie staat ook op onze website: www.rekenkamer.nl.

'Met waardering heb ik uw conceptrapport «Rijk Verantwoord 2006» gelezen. Onderstaand ga ik in op de belangrijkste rijksbrede onderwerpen uit het conceptrapport. Voor een reactie op specifieke conclusies en aanbevelingen met betrekking tot de in «Rijk Verantwoord 2006» genoemde onderzoeken en rapporten verwijs ik naar de desbetreffende bestuurlijke reacties.

Vooruitgang

Hoge niveau rechtmatigheid

Het hoge niveau van rechtmatigheid bij het Rijk wordt al jaren gehandhaafd. Ook over 2006 bedraagt het percentage fouten en onzekerheden op het totaal van verplichtingen, uitgaven en ontvangsten minder dan 1%.

Daling aantal onvolkomenheden

U constateert rijksbreed dat het aantal onvolkomenheden in de bedrijfsvoering wederom is gedaald van 58 in 2005 naar 56 in 2006. Historisch gezien is het aantal onvolkomenheden op een zeer laag niveau.

Bedrijfsvoeringsparagraaf

Dit jaar is het eerste jaar dat alle ministers zelf in hun jaarverslag verantwoording afleggen over de rechtmatigheid van de begrotingsuitvoering in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag. Daarmee is een belangrijke stap gezet in het verbeteren van de informatievoorziening aan de Tweede Kamer. Ik ben dan ook verheugd over uw constatering dat de informatie in de bedrijfsvoeringsparagrafen van alle jaarverslagen 2006 deugdelijk tot stand is gekomen en voldoet aan de verslaggevingseisen. Dit zie ik als een bevestiging van een goed verlopen eerste jaar. Door onderlinge uitwisseling van de departementale ervaringen willen we tot verdere ontwikkeling komen.

Verantwoording over EU-geld

Het Nederlandse kabinet heeft in 2006 besloten tot de invoering van een nationale verklaring. De Algemene Rekenkamer heeft daar op constructieve wijze aan bijgedragen. Met de nationale verklaring wordt beoogd het financieel beheer van de Europese gelden en de verantwoording naar de Tweede Kamer verder te verbeteren, waarbij tevens gestreefd wordt naar een vermindering van administratieve lasten en controledruk.

U heeft dit initiatief vanaf het begin met kracht ondersteund. Ik heb hiervoor veel waardering. Met u ben ik van mening dat de invoering van een dergelijke verklaring een ingewikkeld proces is en tevens een groeitraject is. Desondanks heeft Nederland met de invoering een nieuwe mijlpaal bereikt in de verbetering van beheer en verantwoording van de geldstromen in Nederland, zowel ten behoeve van Europa als ten behoeve van Nederland zelf. Denemarken en het Verenigd Koninkrijk hebben een vergelijkbaar initiatief gestart en Zweden zal plannen hiervoor ontwikkelen.

Aandachtspunten op rijksniveau

Naast de bovengenoemde positieve ontwikkelingen, is er nog een aantal aandachtspunten.

Jaarverslagen

De Algemene Rekenkamer is van oordeel dat drie van de 25 jaarverslagen niet voldoen aan de te stellen eisen. De geconstateerde fouten en onzekerheden hebben in deze gevallen de tolerantiegrenzen die de Algemene Rekenkamer hanteert voor de financiële informatie in het jaarverslag als geheel overschreden.

Ik merk op dat de aan de jaarverslagen te stellen eisen worden bepaald door de Comptabiliteitswet 2001 en de daarop gestoelde lagere regelgeving, in het bijzonder de Rijksbegrotingsvoorschriften 2007 (RBV 2007). De jaarverslagen voldoen voor wat betreft de bij de rapportage gehanteerde tolerantiegrenzen aan de RBV 2007.

U merkt op dat bij elf begrotingshoofdstukken voor één of meer artikelen de tolerantiegrenzen op artikelniveau zijn overschreden. Door de ministers wordt in de jaarverslagen bij acht begrotingshoofdstukken melding gemaakt van overschrijdingen. Dit verschil tussen Rijk Verantwoord 2006 en het FJR 2006 wordt veroorzaakt doordat u een andere wijze van rapporteren hanteert, zoals u ook duidelijk toelicht in uw rapport. Met ingang van dit jaar wordt in de bedrijfsvoeringsparagraaf explicieter ingegaan op de rechtmatigheid.

De inspanningen van alle partijen hebben nog niet geleid tot uniformering van de normen voor oordeelsvorming en rapportering, en vereenvoudiging van werkwijzen. Eenheid van opvatting tussen Staten-Generaal, de Algemene Rekenkamer en de ministeries hierover is gewenst. Daarom zal ik in het kader van de herziening van de Comptabiliteitswet 2001 hieromtrent aan de Tweede Kamer voorstellen doen.

Aandachtspunten in het financieel en materieel beheer

In grote lijnen komen de onvolkomenheden in Rijk Verantwoord 2006 overeen met de door mij in het FJR 2006 vermelde knelpunten in het financieel en materieel beheer. Zo heeft een aantal departementen het afgelopen jaar een nieuw financieel systeem geïmplementeerd. Dit heeft tot aanloopproblemen geleid die het komend jaar waarschijnlijk niet meer zullen optreden.

De departementen hebben in 2006 maatregelen ter verbetering van het financieel en materieel beheer getroffen. In uw rapport worden deze maatregelen ook beschreven. Deze maatregelen zullen naar verwachting in 2007 verdere, zichtbare resultaten opleveren. Zo zijn door het ministerie van VWS in 2006 grote inspanningen geleverd om het subsidiebeheer op orde te brengen, waardoor belangrijke randvoorwaarden voor een voldoende subsidiebeheer zijn gerealiseerd. Alle algemene uitvoeringsregels voor subsidies van het ministerie van VWS liggen nu vast in één nieuwe wettelijke regeling. Ook is het Expertisecentrum Subsidies van start gegaan.

Op andere punten herken ik uw kwalificering niet altijd. U merkt het voorschottenbeheer bij het ministerie van Buitenlandse Zaken aan als een ernstige onvolkomenheid. In overeenstemming met de toezegging van de toenmalig minister van Buitenlandse Zaken is de omvang in 2005 van fouten en onzekerheden terug gebracht van 1,8% naar 1,1%. Deze gunstige lijn heeft zich in 2006 voortgezet. De omvang van de fouten en onzekerheden heeft nu een historisch laagtepunt van 0,6% bereikt. De desbetreffende auditdienst kwalificeert de opzet van het voorschottenbeheer als goed. Dit neemt niet weg dat op enkele onderdelen enige ruimte bestaat voor verbetering van de uitvoering.

Net als vorig jaar wordt over rechtmatigheidsfouten en -onzekerheden die zich voordoen bij de uitvoering van de toeslagregelingen gerapporteerd in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag van Financiën.

De tolerantieoverschrijding bij het jaarverslag van VROM vindt haar oorzaak voornamelijk in de overschrijding bij de huurtoeslag, welke wordt uitgevoerd door de Belastingdienst. De Belastingdienst heeft het nakomen van politiek gedane toezeggingen en de belangen van huurtoeslaggerechtigden als zij voor de keuze stond voorrang gegeven. De Tweede Kamer is steeds vooraf geïnformeerd over de gemaakte keuzes en wordt regelmatig geïnformeerd over de voortgang.

Overige punten

Ten slotte ga ik graag in deze paragraaf in op enkele andere relevante rijksbrede onderwerpen.

Inrichting Rijk

De organisatie van het Rijk is sterk in beweging. U geeft aan dat hierdoor het risico bestaat dat er minder aandacht is voor de kwaliteit van verantwoording en controle. Het kabinet is zich ervan bewust dat voorliggende plannen risico's in kunnen houden voor bedrijfsvoering en rechtmatigheid. Het kabinet is hierop alert. Zowel bij de kerndepartementen als bij de uitvoeringsorganisaties wordt hier rekening mee gehouden en zal hier zorgvuldig mee worden omgegaan.

U constateert dat bij meervoudig opdrachtgeverschap er problemen kunnen ontstaan bij de levering van gegevens over de uitvoering aan de opdrachtgevende ministeries. Oorzaken hiervoor zijn de verschillende eisen die door de verschillende ministeries worden gesteld aan deze rapportages. Ik zie het verbeteren van de kwaliteit van het opdrachtgeverschap in de richting van uitvoeringsorganisaties, inclusief meer uniforme rapportages over de uitvoering, als een belangrijk punt van aandacht voor de komende periode.

Integriteit

Met u onderschrijf ik het belang van een integere bedrijfsvoering bij de overheid. Mijn ministerie heeft onlangs een inventarisatie uitgevoerd naar de wijze waarop departementen omgaan met vermoedens van integriteitsinbreuken door medewerkers, welke behoefte zij daarbij hebben aan forensische capaciteit en expertise en hoe zij daarin voorzien. Dit voorjaar zijn de resultaten gepresenteerd en aanbevelingen gedaan om door meer coördinatie en kennisuitwisseling een kwaliteitsimpuls te geven aan het omgaan met vermoedens van integriteitsinbreuken en aan het uitvoeren van persoonsgerichte onderzoeken.

Specifieke uitkeringen en de invoering van single information en single audit

U geeft terecht aan dat single information en single audit (sisa) wordt ingevoerd om de verantwoordings- en controlelasten voor de decentrale overheden te verminderen voor alle specifieke uitkeringen. Het doel van sisa is immers om de informatievraag van het Rijk zo veel mogelijk te laten aansluiten bij de informatiebehoefte en de verantwoordingsmoment van de decentrale overheden zelf.

U concludeert dat de gevraagde informatie en/of controle ten behoeve van het inkomensdeel van de Wet Werk en Bijstand (WWB) en de Tijdelijke regeling specifieke uitkering jeugdgezondheidszorg (RSU) onvoldoende is, waardoor de betreffende ministers hun verantwoordelijkheid over de rechtmatigheid en/of doelmatigheid onvoldoende kunnen waarmaken.

Voor het inkomensdeel van de WWB geldt dat de medeoverheden overschotten vrij kunnen besteden en tekorten zelf moeten aanvullen. Daardoor hoeft de minister geen gecontroleerde informatie te ontvangen ten behoeve van zijn verantwoordelijkheid voor de rechtmatigheid. Ten aanzien van de regeling inzake jeugdgezondheidszorg geldt dat bepaalde informatie reeds op grond van het overzicht Informatie voor derden door medeoverheden aan het Rijk worden verstrekt. Hierbij verwijst ik naar de bestuurlijke reacties van de ministers van SZW en VWS op de rapporten bij hun jaarverslagen.

Informatie over presteren: beleidsinformatie

U merkt op dat het realiseren van een resultaatgerichte verantwoording een proces van lange adem is. Uw rapportage laat zien dat het Rijk op de goede weg is: de jaarverslagen 2006 bevatten meer informatie over doelen, prestaties en middelen dan de verslagen 2005 en deze lijn zet zich door in de begrotingen 2007.

Bij 21 van de 45 onderzochte indicatoren constateer u echter knelpunten in de deugdelijke totstandkoming of de betrouwbaarheid en validiteit van de basisgegevens. Over de totstandkoming van de niet-financiële beleidsinformatie is overleg gaande tussen de Algemene Rekenkamer en het ministerie van Financiën. Ik stel voor dat in dit kader wordt overlegd over de aard van de knelpunten en de mogelijkheden om die weg te nemen.

U constateert dat in sommige gevallen de indicatoren wel informatie geven over de beleidscontext, maar niet over de beleidsresultaten, omdat de indicator niet aansluit op het gestelde doel. Met u spreek ik in zo'n geval van een kengetal. Ik wil er overigens op wijzen dat ook als de indicator wel aansluit op het gestelde doel, het lastig is om vast te stellen dat het realiseren van het gestelde doel toe te schrijven is aan het gevoerde beleid. Dat is alleen mogelijk met deugdelijk evaluatieonderzoek, als het al mogelijk is.

In uw onderzoek constateert u dat de meeste jaarverslagen nog onvoldoende duidelijk maken hoe doelen, prestaties en middelen samenhangen. Dat is een onderwerp van aanhoudende zorg. Daarom besteedt het ministerie van Financiën veel aandacht aan de ondersteuning van de departementen bij het opstellen van de begrotingsstukken. Er worden workshops georganiseerd waarin onder andere aandacht is voor de helderheid van de tekst, de samenhang binnen de begrotingsartikelen en de verbetering van opgenomen indicatoren. Daarnaast worden departementen gestimuleerd beleidsdoorlichtingen uit te voeren om ook langs die weg de samenhang tussen doelstellingen, instrumenten en budgetten te versterken. Zoals blijkt uit het FJR waren het afgelopen jaar 15 beleidsdoorlichtingen in uitvoering. Voor het komende jaar zijn ruim dertig beleidsdoorlichtingen gepland.'

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij hebben met belangstelling kennis genomen van de reactie van de minister van Financiën.

Net als de minister zijn wij van mening dat er bij het Rijk sprake is van een hoog niveau van rechtmatigheid en voldoende niveau van bedrijfsvoering, alleen bestaan er nuanceverschillen over de mate waarin. Deze verschillen hebben voornamelijk een technische achtergrond en zijn mede terug te voeren op de – op zich toe te juichen – introductie van het afgeven van een mededeling door de ministers zelf. In die zin vormt verantwoordingsjaar 2006 een overgangsjaar.

Naar onze mening moet een en ander dan ook in een bredere context worden gezien. Met de minister van Financiën is daarom inmiddels afgesproken de komende tijd te overleggen over een aantal onderwerpen. Eenheid van opvatting tussen alle betrokkenen over bijvoorbeeld normatiek voor niet-financiële beleidsinformatie en verantwoordingsarrangementen van specifieke uitkeringen (sisa) is gewenst. Als basis voor de aanpassing van de Comptabiliteitswet 2001 zullen wij daarom in overleg blijven met alle betrokkenen. Onze inzet daarbij is verschillen van inzicht op te lossen, bij voorkeur tijdig voor de start van de controlecyclus 2007.

Literatuur

Algemene Rekenkamer (1993). *Begrotingsadministratiesystemen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1992–1993, 23 265, nr. 1 Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2006a). *Rijk verantwoord 2005*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 550, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2006b). Rapport bij het Jaarverslag 2005 van het ministerie van Buitenlandse Zaken (V). Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 550 V, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Ministerie van Binnenlandse Zaken (2005). *Kabinetsstandpunt op het eindrapport van de commissie-Brinkman: Anders gestuurd, beter bestuurd*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 800 B, nr. 16. Den Haag: Sdu.

(bedragen in € mln)

	Uitgaven		Ontvangsten		
	Begroting 2006 (miljoenennota)	Rekening 2006	Begroting 2006	Rekening 2006 (miljoenennota)	
Begrotingen					
I	Huis van de Koningin	5,7	5,8		
Ila	Staten-Generaal	113,3	115,8	2,1	3,5
IIb	Overige Hoge Colleges van Staat	89,7	92,2	2,8	3,4
III	Algemene Zaken	44,3	48,9	4,4	7,4
IV	Koninkrijksrelaties	173,0	171,5	15,9	169,2
V	Buitenlandse Zaken incl EU (eigen middelen)	11 173,6	11 730,5	588,2	906,0
VI	Justitie	5 411,1	5 709,3	1 016,1	1 111,5
VII	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	5 477,3	5 809,6	486,8	564,6
VIII	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	27 875,3	29 341,3	1 335,5	1 422,4
IXa	Nationale Schuld (excl. aflossing en uitgifte schuld)	13 172,0	13 771,0	1,6	2 106,0
IXb	Financiën (excl. belastingen)	3 888,1	3 828,4	3 502,6	7 936,3
X	Defensie	7 770,7	8 145,4	362,7	489,9
XI	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	3 416,5	3 968,9	411,1	290,7
XII	Verkeer en Waterstaat	7 099,1	7 073,0	106,7	384,3
XIII	Economische Zaken	1 631,0	2 296,4	4 139,4	5 242,1
XIV	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	2 135,3	2 393,3	478,0	595,5
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	24 367,3	26 206,6	586,1	933,3
XVI	Volksgesondheid, Welzijn en Sport	12 658,1	12 735,8	21,6	122,9
	Subtotaal	126 501,4	133 443,5	13 061,6	22 289,2
Begrotingsfondsen					
A	Infrastructuurfonds	5 963,9	6 289,7	5 963,9	6 528,2
B	Gemeentefonds	13 241,2	13 436,0	13 241,2	13 436,0
C	Provinciefonds	1 070,6	1 089,8	1 070,6	1 089,8
D	Fonds Economische Structuurversterking		2 309,0		3 941,0
E	AOW-spaarfonds				3 933,5
F	Diergezondheidsfonds	6 781,0	18,7	6 781,0	36,8
G	BTW-compensatiefonds		1 938,6		1 938,6
	Subtotaal	27 056,7	25 081,8	27 056,7	30 903,8
	Belastingen			99 035,4	110 378,4
	Consolidatie	- 7 581,5	- 8 221,8	- 7 581,5	8 221,8
	Aanvullende posten	2 920,4		1 518,9	
	Totale uitgaven en ontvangsten	148 897,0	150 303,5	133 091,1	155 349,6
	Aflossing en uitgifte vaste schuld	25 728,0	27 922,0	27 922 001,0	23 220,0
	Mutatie vlottende schuld				1 669,0
	Totaal	174 625,0	178 225,5	28 055 092,1	180 238,6
	Exclusief consolidatie*	182 206,5	186 447,3	28 062 673,6	188 460,4

* De totalen exclusief consolidatie sluiten aan op de Rijksrekening

BIJLAGE 2

OVERZICHT VAN FOUTEN EN ONZEKERHEDEN 2006

Overzicht A Verplichtingen
De bevindingen van de Algemene Rekenkamer over de rekeningen 2006

	Verantwoord bedrag 2006	Totaal fouten en onzekerheden > artikeltoelantie 2006	Totaal fouten en onzekerheden > artikeltoelantie 2005	Totaal fouten 2006	Totaal onzekerheden 2006
	(€ mln)	(€ mln)	(€ mln)	(€ mln)	(€ mln)
			(% verantwoord bedrag)	(% verantwoord bedrag)	(% verantwoord bedrag)
Begrotingen					
I Huis van de Koningin	5,8				
Ia Staten-Generaal	114,2				
Ia Overige Hoge Colleges van Staat	92,2			3,4	0,1
Ib Algemene Zaken	47,9			0,1	
IV Koninkrijksrelaties	266,2				
V Buitenlandse Zaken incl EU (eigen middelen)	16.088,2		39,3	27,8	1,1
VI Justitie	4.544,5				
VII Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	8.086,3	7,0	0,0	26,4	3,2
VIII Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	35.214,0				
IXa Nationale Schuld	41.693,0			50,1	5,5
IXb Financiën	6.953,6			0,0	
X Defensie	8.792,8	178,3	173,0	111,3	84,6
XI Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	3.693,7	94,4	245,2	95,8	0,2 6,1
XII Verkeer en Waterstaat	7.468,1		5,7	5,7	
XIII Economische Zaken	2.981,1			0,0	0,2
XIV Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	2.982,1	19,0		0,2	0,9
XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid	26.057,9	94,3		11,7	137,9
XVI Volksgezondheid, Welzijn en Sport	13.655,0	145,0	31,9	83,9	63,7
Totaal begrotingen	178.736,5	538,0	494,4	423,8	330,5
Begrotingsfondsen					
A Infrastructuurfonds	7.726,5				
B Gemeentefonds	13.383,4				
C Provinciefonds	1.083,5				
D Fonds Economische Structuurversterking					
E AOW-spaarfonds					
F Diergezondheidsfonds	18,7				
G BTW-compensatiefonds					
Totaal fondsen	22.212,2	538,0	95,1	16,9	
Totaal generaal	200.948,6	538,0	590,2	440,8	330,5

Overzicht B Uitgaven
De bevindingen van de Algemene Rekenkamer over de rekeningen 2006

	Verantwoord bedrag 2006	Totaal fouten en onzekerheden > artikeltoelantie 2006	Totaal fouten en onzekerheden > artikeltoelantie 2005	Totaal fouten 2006	Totaal onzekerheden 2006
	(€ mln)	(€ mln)	(€ mln)	(€ mln)	(€ mln)
				(% verantwoord bedrag)	(% verantwoord bedrag)
Begrotingen					
I Huis van de Koningin	5,8				
Ia Staten-Generaal	115,8				
Iib Overige Hoge Colleges van Staat	92,2	0,3		0,3	0,4
III Algemene Zaken	48,9				
IV Koninkrijksrelaties	171,5	0,6		0,6	0,6
V Buitenlandse Zaken incl EU (eigen middelen)	11 730,5	31,5	24,4	22,9	16,6
VI Justitie	5 709,3	84,3	49,9	10,8	74,6
VII Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	5 809,6		0,4	0,0	
VIII Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	29 341,3	50,9	109,8	89,9	41,5
IXa Nationale Schuld	41 693,0				
IXb Financiën	3 828,4	77,2	144,0	10,7	66,5
X Defensie	8 145,4	127,6	122,8	15,7	124,5
XI Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	3 968,9			0,0	0,8
XII Verkeer en Waterstaat	7 073,0	7,3	12,4	4,7	12,1
XIII Economische Zaken	2 296,4		11,4	1,1	2,5
XIV Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	2 393,3	44,8	22,0	19,6	31,7
XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid	26 206,6	5,3	5,6	4,7	7,5
XVI Volksgezondheid, Welzijn en Sport	12 735,8	9,3	20,6	17,4	1,3
Totaal begrotingen	161 365,5	438,2	522,8	221,5	381,0
Begrotingsfondsen					
A Infrastructuurfonds	6 289,7	64,8	140,2	0,1	1,1
B Gemeentefonds	13 436,0				70,5
C Provinciefonds	1 089,8				
D Fonds Economische Structuurversterking	2 309,0				
E AOW-spaarfonds	18,7				0,0
F Diergezondheidsfonds	1 938,6		157,2		0,7
G BTW-compensatiefonds					
Totaal fondsen	25 081,8	64,8	297,4	3,2	71,3
Totaal generaal	186 447,3	503,0	820,0	224,7	452,3

Overzicht C Ontvangsten
De bevindingen van de Algemene Rekenkamer over de rekeningen 2006

	Verantwoord bedrag 2006 (€ mln)	Totaal fouten en onzekerheden > artikeltoelantie 2006 (€ mln)	Totaal fouten en onzekerheden > artikeltoelantie 2005 (€ mln)	(% verantwoord bedrag)	Totaal fouten 2006 (€ mln)	(% verantwoord bedrag)	Totaal onzekerheden 2006 (€ mln)
Begrotingen							
I Huis van de Koningin							
Ia Staten-Generaal	3,5						
Iib Overige Hoge Colleges van Staat	3,4						
III Algemene Zaken	7,4						
IV Koninkrijksrelaties	169,2						
V Buitenlandse Zaken incl EU (eigen middelen)	906,0	0,1	0,5	0,0	0,0	0,0	0,2
VI Justitie	1 111,5						
VII Binnenlandse Zaken en Koninkrijks- relaties	564,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	3,2
VIII Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	1 422,4	0,2	2,8	0,0	0,0	0,0	0,7
IXa Nationale Schuld	26 994,8						
IXb Financiën	118 314,7	2 598,6			65,2	2,1	2 534,3
X Defensie	489,9	0,0	0,1	0,0	0,1	0,9	4,4
XI Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	290,7	0,3	0,8				
XII Verkeer en Waterstaat	384,3		1,9			0,4	1,5
XIII Economische Zaken	5 242,1						
XIV Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	595,5	4,7			5,7		
XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid	933,3				0,8	0,1	0,6
XVI Volksgezondheid, Welzijn en Sport	122,9						
Totaal begrotingen	157 556,3	2 603,3	1,9	0,0	76,0	1,6	2 544,9
Begrotingsfondsen							
A Infrastructuurfonds	6 528,2						
B Gemeentefonds	13 436,0				0,0		
C Provinciefonds	1 089,8						
D Fonds Economische Structuur- versterking	3 941,0						
E AOW-spaarfonds	3 933,5						
F Diergezondheidsfonds	36,8						
G BTW-compensatiefonds	1 938,6					0,0	0,7
Totaal fondsen	30 903,8				0,5	0,0	0,7
Totaal generaal	188 460,2	2 603,3	1,9	0,0	76,5	1,4	2 545,7

Overzicht D Saldibalans
De bevindingen van de Algemene Rekenkamer over de rekeningen 2006

	Verantwoord bedrag 2006	Totaal fouten en onzekerheden > artikeltoerantie 2006	Totaal fouten en onzekerheden > artikeltoerantie 2005	Totaal fouten 2006	Totaal onzekerheden 2006
	(€ mln)	(€ mln)	(€ mln)	(€ mln)	(€ mln)
				(% verantwoord bedrag)	(% verantwoord bedrag)
Begrotingen					
I Huis van de Koningin					
Ia Staten-Generaal	197,1				
Iib Overige Hoge Colleges van Staat	7,5				
III Algemene Zaken	63,1				
IV Koninkrijksrelaties	677,4				
V Buitenlandse Zaken incl EU (eigen middelen)	27 604,7	115,3		116,4	0,1
VI Justitie	8 724,0	3,0		6,4	7,7
VII Binnenlandse Zaken en Koninkrijks- relaties	19 167,0				
VIII Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	68 530,3			70,9	5,0
IXa Nationale Schuld	272,8				
IXb Financiën	209 827,1	661,3	673,3	343,1	334,1
X Defensie	17 242,3			25,8	13,5
XI Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	12 402,5		17,5		
XII Verkeer en Waterstaat	14 080,6		27,4	18,6	1,2
XIII Economische Zaken	15 364,1			0,1	0,1
XIV Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	9 986,0	37,5	181,4	28,1	35,7
XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid	51 124,4	201,7	37,2	38,3	244,2
XVI Volksgezondheid, Welzijn en Sport	26 409,7		196,2		
Totaal begrotingen	481 680,4	1 018,9	1 133,0	647,8	641,5
Begrotingsfondsen					
A Infrastructuurfonds	22 098,1				
B Gemeentefonds	28 621,4	8,4	31,3	19,9	13,8
C Provinciefonds	1 123,6				
D Fonds Economische Structuur- versterking	6 665,4				
E AOW-spaarfonds	0,0				
F Diergezondheidsfonds	321,5				
G BTW-compensatiefonds	0,0				
Totaal fondsen	58 830,0	8,4	31,3	19,9	13,8
Totaal generaal	540 510,4	1 027,2	1 164,3	667,7	655,2

Overzicht E Baten-lastendiensten
De bevindingen van de Algemene Rekenkamer over de rekeningen 2006
(bedragen in €x1000)

Hoofdstuk	Naam		Baten	Lasten	Kapitaal- ontvang- sten	Kapitaal- uitgaven
III	Dienst Publiek en communicatie	Verantwoord bedrag	43 250	43 188	1 400	–
		Fouten en onzekerheden > tolerantie				
V	Centrum tot Bevordering van de Import uit ontwikkelingslanden	Verantwoord bedrag	15 197	15 024	–	434
		Fouten en onzekerheden > tolerantie			4	
VI	Immigratie- en Naturalisatiedienst	Verantwoord bedrag	324 863	336 355	2 991	– 10 926
		Fouten en onzekerheden > tolerantie	31 938			
VI	Dienst Justitiële Inrichtingen	Verantwoord bedrag	1 906 416	1 888 149	17 655	– 86 879
VI	Centraal Justitieel Incassobureau	Verantwoord bedrag	85 340	85 652	4 983	– 8 041
		Fouten en onzekerheden > tolerantie				
VI	Nederlands Forensisch Instituut	Verantwoord bedrag	51 966	48 977	5 200	– 10 324
		Fouten en onzekerheden > tolerantie				
VI	Justitiële Uitvoeringsdienst, Integriteit, Screening, Toetsing	Verantwoord bedrag	21 471	15 628	130	– 5 442
		Fouten en onzekerheden > tolerantie				
VI	Gemeenschappelijke beheer-organisatie	Verantwoord bedrag	21 561	19 787	2 994	– 4 994
		Fouten en onzekerheden > tolerantie				
VII	Korps Landelijke Politiediensten	Verantwoord bedrag	501 837	500 248	2 897	44 949
		Fouten en onzekerheden > tolerantie				
VII	Tijdelijke baten-lastendienst P-direkt	Verantwoord bedrag	4 515	6 038	14 624	138
		Fouten en onzekerheden > tolerantie				
VII	Centrale Archief Selectiedienst	Verantwoord bedrag	7 607	7 433	–	811
		Fouten en onzekerheden > tolerantie				
VII	Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten	Verantwoord bedrag	83 908	81 013	9 788	8 630
		Fouten en onzekerheden > tolerantie				
VII	ICT-Organisatie (ITO)	Verantwoord bedrag	34 991	35 490	–	423
		Fouten en onzekerheden > tolerantie				
VIII	Centrale Financiën Instellingen	Verantwoord bedrag	74 438	77 777	7 000	8 236
		Fouten en onzekerheden > tolerantie				
VIII	Nationaal Archief	Verantwoord bedrag	18 808	18 524	100	487
		Fouten en onzekerheden > tolerantie				
IXB	Domeinen Roerende Zaken	Verantwoord bedrag	16 052	13 724	1	294
		Fouten en onzekerheden > tolerantie				
X	Dienst Vastgoed Defensie	Verantwoord bedrag	237 016	232 906	4 833	7 881
		Fouten en onzekerheden > tolerantie				
X	Defensie Telematica Organisatie	Verantwoord bedrag	357 157	357 556	33 454	80 566
		Fouten en onzekerheden > tolerantie				
X	Paresto	Verantwoord bedrag	132 364	130 612	900	1 608
		Fouten en onzekerheden > tolerantie				
XI	Rijksgebouwendienst	Verantwoord bedrag	1 421 222	1 403 862	481 867	716 555
		Fouten en onzekerheden > tolerantie				
XI	Nederlandse Emissieautoriteit	Verantwoord bedrag	4 229	4 158	–	286
		Fouten en onzekerheden > tolerantie				
XII	Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut	Verantwoord bedrag	51 320	51 651	199	5 706
		Fouten en onzekerheden > tolerantie				
XII	Rijkswaterstaat	Verantwoord bedrag	2 265 217	2 224 284	307 028	361 102
		Fouten en onzekerheden > tolerantie	79 214			
XIII	SenterNovem (per 1-5-2004)	Verantwoord bedrag	105 555	105 055	–	1 980
		Fouten en onzekerheden > tolerantie				
XIII	Economische Voorlichtingsdienst	Verantwoord bedrag	48 118	47 742	–	750
		Fouten en onzekerheden > tolerantie				
XIII	Octrooicentrum Nederland	Verantwoord bedrag	13 710	13 050	–	1 113
		Fouten en onzekerheden > tolerantie				
XIII	Telecom	Verantwoord bedrag	31 738	27 853	6	3 516
		Fouten en onzekerheden > tolerantie				
XIV	Algemene Inspectie dienst	Verantwoord bedrag	66 286	64 460	7 325	8 848
		Fouten en onzekerheden > tolerantie				
XIV	Plantenziektkundige Dienst	Verantwoord bedrag	35 112	35 112	930	2 561

Hoofdstuk	Naam		Baten	Lasten	Kapitaal- ontvang- sten	Kapitaal- uitgaven
XIV	Voedsel en Waren Autoriteit	Fouten en onzekerheden > tolerantie				
		Verantwoord bedrag	169 291	169 447	8 278	11 798
XIV	Dienst Landelijk Gebied	Fouten en onzekerheden > tolerantie				
		Verantwoord bedrag	110 261	108 030	8 046	12 533
XIV	Dienst Regelingen	Fouten en onzekerheden > tolerantie				
		Verantwoord bedrag	163 753	168 326	20 000	36 256
XV	Agentschap SZW	Fouten en onzekerheden > tolerantie				
		Verantwoord bedrag	15 087	14 163	–	3 939
XV	Inspectie Werk en Inkomen (tijdelijk)	Fouten en onzekerheden > tolerantie				
		Verantwoord bedrag	25 264	23 914	–	250
XVI	College ter Beoordeling van Geneesmiddelen	Fouten en onzekerheden > tolerantie				
		Verantwoord bedrag	29 789	28 786	–	2 409
XVI	Centraal Informatiepunt Beroepen Gezondheidszorg	Fouten en onzekerheden > tolerantie				
		Verantwoord bedrag	21 976	22 329	2 500	3 233
XVI	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu	Fouten en onzekerheden > tolerantie				
		Verantwoord bedrag	179 884	179 762	120	6 490
XVI	Nederlands Vaccin Instituut (tijdelijk)	Fouten en onzekerheden > tolerantie				
		Verantwoord bedrag	124 268	123 116	41 939	17 526
	Totaal baten-lastendiensten	Verantwoord bedrag	8 820 837	8 729 181	987 192	1 224 702
		Fouten en onzekerheden > tolerantie*	111 152			
			8 820,8	8 729,2	987,2	1 224,7

* Omvangsbasis: Lasten

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 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 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. Wanneer een accountant niet vast kan stellen of de financiële informatie in het jaarverslag een getrouw beeld geeft, kan hij een verklaring van oordeelonthouding geven.

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

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 25 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 gemaakte kosten. De beleidsinformatie in het jaarverslag wordt ook wel *niet-financiële informatie* genoemd.

Bezwaar

De Algemene Rekenkamer kan bezwaar maken wanneer een minister in strijd met de regels geld heeft uitgegeven of (niet) heeft ontvangen. We kunnen ook bezwaar maken wanneer een minister onvolkomenheden in het financieel beheer en materieelbeheer van zijn departement heeft laten voortbestaan. We doen dit niet snel. We brengen de minister eerst op de hoogte van ons voornemen om bezwaar te maken en we overleggen 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*.

Comply or explain

«Pas toe of leg uit». In het jaarverslag moet de minister per operationele doelstelling informatie opnemen over de realisatie van de doelen, de geleverde prestaties en de 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 ons onder meer op om jaarlijks te onderzoeken of de jaarverslagen van de ministeries voldoen aan een aantal nader omschreven eisen.

Controleerbaar

Het financieel beheer 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: ze 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. De plaats, direct onder de secretaris-generaal, waarborgt de onafhankelijkheid ten opzichte van de te controleren afdelingen en diensten van het ministerie. Daarbij 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 over de uitkomsten kan vormen.

Europese aanbestedingsrichtlijnen

Richtlijnen voor het openstellen van overheidsopdrachten voor leveranciers uit alle Europese lidstaten. De richtlijnen 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 *Comptabiliteitswet2001*.

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*, *kapitaaluitgaven*, *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).

Indemniteitwet

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

Jaarverslag

Het jaarverslag bestaat 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 *apparaatsuitgaven*.

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.

Tolerantiegrenzen

Op het niveau van de begrotingsartikelen onderscheidt de Algemene Rekenkamer drie kwantitatieve tolerantiegrenzen, te weten: Bij begrotingsartikelen met een realisatiebedrag kleiner dan € 50 miljoen mag de som van de *fouten* en *onzekerheden* niet groter zijn dan 10% van het artikelbedrag.

Bij begrotingsartikelen met een realisatiebedrag van € 50 miljoen tot € 500 miljoen mag de som van de fouten en onzekerheden niet groter zijn dan € 5 miljoen.

Bij begrotingsartikelen met een realisatiebedrag van € 500 miljoen of meer mag de som van fouten en onzekerheden niet groter zijn dan 1% van het artikelbedrag.

Ook voor de afzonderlijke saldibalansposten gelden deze kwantitatieve tolerantiegrenzen.

Voor de totalen van de in het jaarverslag opgenomen verplichtingen, uitgaven en ontvangsten mag het percentage aan fouten niet groter zijn dan 1 en het percentage aan onzekerheden niet groter dan 3.

Ver slaggevingseisen

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.

Verplichtingen

Een juridische verbintenis die 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 tot uitgaven leidt of kan leiden.

Voorschotten

Vooruitbetalingen door het Rijk in verband met door een derde aan het Rijk te leveren producten, te verlenen diensten of te verrichten werken of vooruitbetalingen 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.

AZ	Algemene Zaken
BuiZa	Buitenlandse zaken
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CW	Comptabiliteitswet
DAD	Departementale Auditdienst
ERP	Enterprise Resource Planning
EU	Europese Unie
EZ	Economische Zaken
EOGFL-G	Europese Oriëntatie en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Garantie
FEZ	Financieel-economische Zaken
FTI	Fast Track Initiative
Halt	Het alternatief; taakstraf voor jeugddelinquenten
Hbo	Hoger Beroepsonderwijs
IBO	Interdepartementaal beleidsonderzoek
IC	Interne Controle
ICT	Informatie- en communicatietechnologie
IT	Informatie technologie
KL	Koninklijke Landmacht
KLu	Koninklijke Luchtmacht
LNV	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
MNP	Milieu- en Natuurplanbureau
M&O	Misbruik en oneigenlijk gebruik
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OS	Ontwikkelingssamenwerking
P&O	Personeel en organisatie
P-functie	Personeelsfunctie
PIOFA	Personeel, Informatie, Organisatie, Financieel beheer en Materieel beheer en Administraties
RPE	Regeling prestatiegegevens en evaluatieonderzoek
RWT	Rechtspersoon met een wettelijke taak
SAINT	Self Assessment INTEgriteit
SAP	Merknaam voor een geïntegreerd informatie- en besturingssysteem voor bedrijfsmatige processen
SG	Secretaris-Generaal
Sisa	Single information, single audit
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
VBTB	Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording
VenW	Verkeer en Waterstaat
VIR	Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst
VIR-bi	Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst – bijzondere informatie
VROM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VWS	Volksgesondheid, Welzijn en Sport
Wo	Wetenschappelijk onderwijs
WW	Werkloosheidswet
WWB	Wet Werk en Bijstand